



TRANSIZIONE
ECOLOGICA,
SOSTENIBILITÀ E
SFIDE GLOBALI

Fascicolo 1-2025

Diritto e **Clima**

RIVISTA QUADRIMESTRALE DEL CENTRO DI RICERCA
“TRANSIZIONE ECOLOGICA, SOSTENIBILITÀ E SFIDE GLOBALI”



Editoriale Scientifica

Direttore responsabile: Enzo Di Salvatore

Vicedirettore: Salvatore Dettori

Coordinatore del Comitato di Redazione: Omar Makimov Pallotta

Comitato di Direzione: Angelica Bonfanti, Antonio Giuseppe Chizzoniti, Daniele Coduti, Irene Canfora, Domenico Dalfino, Rosita Del Coco, Salvatore Dettori, Leonardo Di Carlo, Enzo Di Salvatore, Marina Frunzio, Donatella Morana, Mauro Pennasilico, Nicola Pisani, Emanuela Pistoia, Bartosz Rakoczy, Federico Roggero, Francesca Rosa, Elisabetta Rosafio.

Comitato scientifico: Mariagrazia Alabrese, Francisco Balaguer Callejòn, Marco Benvenuti, Francesco Saverio Bertolini, Raffaele Bifulco, David Brunelli, Michael Cardwell, Marc Carrillo Lopez, Mauro Catenacci, Marcello Cecchetti, Lorenzo Cuocolo, Michele Della Morte, Marina D'Orsogna, Giovanni Di Cosimo, Giuseppe Franco Ferrari, Spyridon Flogaitis, Pietro Gargiulo, Francesca Romanin Jacur, Luca Loschiavo, Luca Marafioti, Giuseppe Marazzita, Paolo Marchetti, Francesco Martines, Massimiliano Mezzanotte, Alessandro Morelli, Maria Esther Muniz Espada, Angela Musumeci, Leonardo Pastorino, Barbara Pezzini, Andrea Porciello, Elisabetta G. Rosafio, Domenico Russo, Gianluca Sadun Bordoni, Gino Scaccia, Massimo Siclari, Rezarta Tahiraj, Mariachiara Tallacchini, Josephine Van Zeben, Zbigniew Witkowski, Alberto Zito.

Comitato di Redazione: Alessandra Alfieri, Alessandro Cardinali, Giuseppe Delle Foglie, Matteo Di Natale, Gabriele Fiorella, Francesco Gallarati, Camilla Gernone, Francesco Giacchi, Jakub Medda, Francesca Morganti, Omar Makimov Pallotta, Giacomo Palombino, Giovanni Provisiero, Federico Valentini.

Tutti gli articoli del fascicolo sono stati sottoposti a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

SOMMARIO FASCICOLO N. 1

PRESENTAZIONE

Enzo Di Salvatore, *Perché questa rivista* III

SAGGI

Daniela Dobre, *Democracia y cambio climático: las potestades del banco central europeo en el paradigma del crecimiento sostenible, a la luz de la jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht* 3

Anna Sophia Peuser, *Die Kohärenz von Klimawandelanpassungsvorgaben der Europäischen Union und Deren Erfüllung in Deutschland* 61

Christina Zournatzi, *Il potenziamento delle infrastrutture ferroviarie per una mobilità sostenibile* 99

ARTICOLI

Francesco Garganese, *Il principio della capacità contributiva e le sue implicazioni in materia di tassazione ambientale* 135

Francesco Martines, *Diritti e tutela dei migranti climatici* 161

Andrea Porciello, *Etica ambientale e ontologia della natura* 191

Rossana Vulcano, *I domini collettivi e la gestione sostenibile delle risorse naturali* 215

NOTE A SENTENZA

Leandra Abbruzzo, <i>Cambiamento climatico e turismo sostenibile: la Corte costituzionale tra ambiente, competenze regionali e leale collaborazione</i>	247
Giulia Baliva, <i>La Corte di giustizia UE si pronuncia a favore del lupo</i>	269
Giuseppe Naglieri, <i>Downstream emissions e governance dei progetti fossili: evoluzione e limiti delle valutazioni di impatto ambientale dalla giurisprudenza britannica al contenzioso climatico globale</i>	291
Anna Papa, <i>Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo</i>	317
<i>Hanno scritto in questo numero</i>	333

Articoli

Francesco Martines

DIRITTI E TUTELA DEI MIGRANTI CLIMATICI

SOMMARIO: 1. Cambiamento climatico e flussi migratori. – 2. L'individuazione della categoria del migrante climatico. – 3. L'applicabilità della Convenzione di Ginevra ai migranti climatici. – 4. Il quadro delle tutele a livello europeo. – 5. La regolazione di diritto interno e i connessi orientamenti giurisprudenziali. – 6. Conclusioni.

1. *Cambiamento climatico e flussi migratori*

Il cambiamento climatico e le migrazioni rappresentano due fenomeni globali urgenti e interconnessi: il cambiamento climatico è ormai riconosciuto come una delle sfide più gravi per l'umanità; le migrazioni, soprattutto quelle forzate, sono in costante aumento e si prevede che continueranno a crescere in futuro.

La relazione tra questi due fenomeni è stata oggetto di crescente attenzione negli ultimi anni, poiché l'intensificarsi dei disastri naturali, dei cambiamenti nei modelli meteorologici e degli effetti a lungo termine delle alterazioni ambientali stanno già determinando ingenti movimenti migratori.

Sebbene i legami tra il cambiamento climatico e le migrazioni siano complessi e multifattoriali, è indubitabile che le modificazioni ambientali impattino in via diretta sulla mobilità delle persone.

Il cambiamento climatico, peraltro prevalentemente determinato (*rectius*, co-determinato) da attività umane di sfruttamento delle risorse naturali non coerente con i canoni dello sviluppo sostenibile, ha progressivamente indotto un riscaldamento globale che sta repentinamente modificando gli equilibri ecologici e mettendo in pericolo la vita di milioni di persone, specialmente quelle che vivono in aree vulnerabili, come le regioni costiere, le zone aride o le aree soggette a disastri naturali frequenti.

Fenomeni naturali come l'innalzamento del livello del mare, la desertificazione, la riduzione delle risorse idriche e la crescente frequenza

di eventi climatici estremi come uragani, inondazioni e siccità inducono le persone ad abbandonare i propri luoghi di origine alla ricerca di ambienti di vita compatibili con le condizioni minime di sicurezza e sopravvivenza ma, nello stesso tempo, di stabilità sociale, economica e politica.

Uno degli aspetti di maggiore complessità nell'approccio scientifico al tema è rappresentato dalla richiamata "multifattorialità" del fenomeno migratorio dovuto al cambiamento climatico. Invero, questi flussi migratori sono il risultato di una combinazione di elementi e cause che includono la vulnerabilità socio-economica delle persone, la scarsità di risorse, la povertà e la mancanza di opportunità e che concorrono, insieme all'intensificarsi degli eventi climatici estremi, alla scelta (in moltissimi casi, inevitabile) di migrare.

La maggior parte dei migranti climatici proviene, infatti, da paesi in via di sviluppo che già affrontano significative difficoltà economiche e politiche rispetto alle quali l'inquinamento atmosferico e la crescente scarsità di risorse naturali opera come fattore di aggravamento mettendo in moto un ciclo di povertà e migrazioni che – in mancanza di urgenti interventi mitigativi e di contenimento – avrà ripercussioni globali a lungo termine.

I dati più recenti sull'evolversi del cambiamento climatico restituiscono un quadro allarmante.

Fra le fonti più recenti ed accreditate si annovera il *Report* pubblicato il 10 gennaio 2025 nell'ambito del programma *Copernicus* dell'Unione europea, gestito dal Centro *Copernicus* per le osservazioni della Terra¹. Nel *Report* si riferisce che il 2024 è stato non solo l'anno più caldo mai registrato, ma anche il primo anno in cui la temperatura media globale ha superato quella dell'era preindustriale di oltre 1,5 gradi Celsius; la temperatura media globale di 15,10 °C è stata di 0,72 °C superiore alla media del periodo 1991-2020, di 0,12 °C superiore al 2023.

Il *trend* in aumento è confermato in tutto il globo.

Il 2024 è stato l'anno più caldo per tutte le regioni continentali, ad eccezione dell'Antartide e dell'Australasia (l'insieme delle isole comprese fra Asia e Australia), nonché per aree oceaniche, in particolare

¹ <https://climate.copernicus.eu/global-climate-highlights-2024>.

l'Oceano Atlantico settentrionale, l'Oceano Indiano e il Pacifico occidentale.

Considerando soltanto i dati europei, l'anno 2024 si conferma il più caldo mai registrato, con una temperatura media di 10,69 °C, dunque 1,47 °C in più rispetto alla media del periodo di riferimento 1991-2020 e 0,28 °C in più rispetto al precedente record stabilito nel 2020.

I dati elaborati da *Copernicus* per il 2024 confermano, peraltro, rilevazioni già ampiamente messe in evidenza con riguardo all'ultimo decennio dal Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*)² e fanno emergere come un tema di attenzione per gli studiosi, anche di area giuridica, la necessità di individuare strumenti di protezione (preventivi e riparativi) in grado di ridurre i rischi collegati al cambiamento climatico nonché di arginare quella che, con un'efficace espressione, Massimo Severo Giannini individuava come l'incidenza del «fatto distruttivo dell'uomo»³.

Le c.d. migrazioni ambientali rappresentano – come detto – una delle conseguenze direttamente imputabili agli effetti sempre più gravi del cambiamento climatico con un andamento che è in progressivo ed esponenziale aumento.

Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*)⁴ e l'Or-

² IPCC, *Climate change 2021: the physical science basis. Contribution of working group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge - New York, 2021; IPCC, *Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of working group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge-New York, 2022; IPCC, *Climate Change 2023: synthesis report. Contribution of working groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Ginevra, 2023.

³ M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1971, p. 1125, secondo il quale «mentre in precedenti periodi storici c'è stato un equilibrio tra il fatto creativo e il fatto distruttivo dell'uomo, oppure, con altro ordine di concetti, l'uomo creatore ha prevalso sull'uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive».

⁴ UNHCR, *The environment and climate change*, October 2015, <https://www.unhcr.org/media/unhcr-and-climate-change-overview>.

ganizzazione Internazionale per le Migrazioni (*International Organization of Migration*, IOM)⁵ entro il 2050 saranno 200-250 milioni le persone indotte a spostarsi dalle proprie terre per motivi climatici, con una media di sei milioni di persone ogni anno.

A fronte di questi dati, si pone l'esigenza di indagare quali tutele il diritto positivo e gli orientamenti giurisprudenziali delle Corti interne, europee ed internazionali assicurano a tutti coloro che possono farsi rientrare nella categoria dei migranti climatici.

A tale scopo, si soffermerà l'attenzione sull'inquadramento della categoria, sull'analisi dei (pochi) riferimenti normativi e sui più recenti contributi interpretativi della giurisprudenza allo scopo di elaborare una ricostruzione e un commento critici per fornire possibili risposte alle emergenti istanze di protezione giuridica dei diritti fondamentali dei migranti climatici.

2. *L'individuazione della categoria del migrante climatico*

Una delle prime questioni che si pone accostandosi al tema delle tutele che l'ordinamento può offrire a coloro i quali, a causa di una modificazione ambientale del proprio luogo di origine tale da non rendere più possibile il godimento dei diritti umani fondamentali, sono costretti a fuggire, è certamente quella di individuare i confini della categoria stessa di migrante climatico.

Si tratta, invero, della questione centrale ai fini del corretto inquadramento del problema in quanto, come si è già detto, il cambiamento climatico (e le conseguenze calamitose ad esso frequentemente connesse) rappresenta spesso una concausa che determina la scelta (*recitius*, la necessità) di migrare. La migrazione ambientale è fenomeno multifattoriale, il che rende particolarmente complessa l'individuazione dei requisiti e delle condizioni che possano giustificare l'esten-

⁵ IOM, *Who Are Climate Migrants? A Global Analysis of the Profiles of Communities Affected by Weather-related Internal Displacements*, 2024, <https://publications.iom.int/books/who-are-climate-migrants-global-analysis-profiles-communities>.

sione di tutele già previste per altre tipologie di migranti (rifugiati e asilanti, *in primis*).

Un secondo elemento che incide sulle difficoltà definitorie è legato alla circostanza che gli eventi calamitosi connessi al cambiamento climatico possono avere carattere eccezionale e contingente o, al contrario, essere la risultante di un progressivo depauperamento delle risorse naturali ed ambientali (come nel caso del riscaldamento globale o dei processi di desertificazione)⁶.

Le norme di diritto positivo, di rango nazionale e sovranazionale, non contengono una definizione che possa consentire di individuare con certezza la categoria dei migranti climatici; tale circostanza, con ogni probabilità, è la principale ragione per la quale gli Stati faticano a costruire – al netto delle possibili scelte determinate dalle politiche interne sulla gestione dei flussi migratori – una regolazione idonea a orientare le decisioni delle autorità amministrative e della giurisprudenza.

Pur dovendo procedere in via interpretativa, con il margine di opinabilità ed incertezza che tale approccio necessariamente reca con sé, è possibile fare riferimento a più di una fonte normativa, prevalentemente di *soft law*, che consente di delineare un quadro abbastanza chiaro.

Nel rapporto IOM del 2007 i migranti climatici sono definiti come le «persone o gruppi di persone che, per ragioni di cambiamento ambientale improvviso o graduale che influisce negativamente sulle loro condizioni di vita, sono costrette a lasciare le loro case, temporaneamente o permanentemente, e che si spostano sia all'interno di uno Stato che attraverso i confini internazionali»⁷.

Da questa definizione, seppur contenuta in un atto di efficacia non vincolante, si evince preliminarmente una differenza rilevante ai fini della protezione giuridica di tali migranti; infatti, occorre tenere distin-

⁶ Come si avrà modo di dire nel prosieguo, questo secondo elemento ha costituito un importante discrimine nel trattamento del migrante climatico che può evincersi dalla disciplina contenuta modificare nel seguente modo: nell'art. 20-bis del d.lgs. n. 286/1998 (T.U. Immigrazione).

⁷ OIM, *Discussion Note: Migration and the Environment*, MC/INF/288 del 1° novembre 2007, reperibile al link https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf.

ti i c.d. sfollati interni (che, abbandonando il proprio domicilio per ragioni climatiche o a seguito di disastri ambientali, rimangono entro i confini del Paese di cui sono cittadini)⁸ da coloro che invece, per le stesse ragioni legate ai cambiamenti climatici, abbandonano la propria nazione per spostarsi in un altro Stato.

È a questa seconda tipologia di migrazione, com'è evidente, che si fa riferimento nel momento in cui si ragiona sugli strumenti di protezione internazionale.

Nel citato rapporto dell'IOM si introduce, altresì, una distinzione fra i «migranti climatici», per i quali il cambiamento ecosistemico è l'unica causa che determina la migrazione, e «migranti ambientali» per i quali, invece, il degrado ambientale rappresenta una delle cause loro sfollamento⁹. Questa distinzione, del resto, si rinviene anche nel Rapporto del Gruppo di Lavoro del Parlamento Europeo “*Climate Refugees*” - *Legal and Policy Responses to Environmentally Induced Migration*¹⁰ che sottolinea la necessità di individuare due subcategorie della migrazione legata al cambiamento climatico: l'*environmentally induced migration* (ossia la migrazione forzata e causata dai cambiamenti ecosistemici) e l'*environmentally induced displacement* (che indica la migrazione causata primariamente, ma non esclusivamente, da calamità naturali).

Invero, chi scrive ritiene che – ai fini del riconoscimento dei margini di tutela e protezione per i migranti ambientali – sia più rilevante un altro aspetto, in parte diverso da quello legato alla esclusiva o concor-

⁸ Con riferimento allo sfollamento interno, l'*Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) è la più importante organizzazione internazionale che registra e analizza i dati relativi al fenomeno. Nella definizione fornita proprio dall'IDMC, per «sfollamento interno» deve intendersi ogni «movimento forzato di persone entro i confini del loro paese registrato durante l'anno». I dati registrati dall'organizzazione vengono annualmente resi accessibili in un report, consultabile, per l'anno 2024, all'indirizzo <https://www.internal-displacement.org/publications/2024-global-report-on-internal-displacement-grid/>.

⁹ Sulla rilevanza di questa distinzione, V. DINI, *Migranti ambientali e climatici*, in G. BOMBELLI, V. CHIESI (a cura di), *Persone, spazi e complessità. La “questione migratoria” tra filosofia e diritto*, Milano, 2022, pp. 41-53.

¹⁰ Lo studio “*Climate Refugees*” - *Legal and Policy Responses to Environmentally Induced Migration*, del 7 dicembre 2011, è reperibile all'indirizzo <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes>

rente causalità del cambiamento climatico rispetto alla scelta migratoria.

In particolare, ciò che potrebbe (o dovrebbe) assumere rilevanza è la circostanza che la calamità ambientale sia un evento imprevisto, imprevedibile e non ascrivibile a comportamenti umani consapevoli (strettamente connessi a uno sfruttamento delle risorse naturali non ispirato a criteri di sostenibilità ambientale) o piuttosto sia conseguenza diretta del cambiamento climatico causato dall'uomo.

Tale aspetto è stato sottolineato in alcuni studi recenti sul tema che hanno evidenziato la necessità di individuare una possibile responsabilità degli Stati economicamente più sviluppati che, delocalizzando produzioni e/o beneficiando di materie prime reperibili in natura in parti del mondo afflitte da vulnerabilità ambientale, determinano o concorrono a determinare i cambiamenti climatici incidenti sulla vita delle popolazioni ivi insediate¹¹.

A fronte dell'assenza di una definizione normativa che possa orientare l'interprete, gli aspetti sopra evidenziati, che assumono rilevanza nella individuazione dei confini entro i quali possa ritenersi giuridicamente rilevante la categoria del migrante climatico, sono tutti variamente utili e rilevanti e dovranno certamente essere tenuti in considerazione nel momento in cui dovesse maturare l'intenzione di individuare un parametro normativo certo.

Vi è, però, un aspetto metodologico che merita di non essere trascurato.

Finora tutti i tentativi definitivi stimolati dagli atti di *soft law* delle organizzazioni internazionali e dei gruppi di studio incaricati dalle istituzioni europee sono stati caratterizzati da un approccio c.d. *top-down*, muovendo cioè da un'analisi del fattore determinante (il cambiamento climatico) e delle possibilità di estensione applicativa degli strumenti di tutela esistenti, senza tener conto di dati empirici che mettessero in risalto la voce delle persone in fuga.

L'idea di fondo è quella che il diritto positivo fissi i parametri e i confini entro i quali il fenomeno sociale in atto (la migrazione ambien-

¹¹ In particolare, I. RUGGIU, *Migrazioni per cause climatiche e impatti sulla sicurezza a livello locale*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, 2019.

tale) possa assumere giuridica rilevanza. Si tratta di un approccio “tradizionale” di *rule making* che, tuttavia, in situazioni come quella in esame rischia di non condurre a una soluzione per la già rilevata multifattorialità del fenomeno.

Rispetto a tale stato di cose, pertanto, potrebbe rappresentare una possibile via da esplorare e percorrere quella di procedere (anche) con un approccio inverso, ossia con un approccio *bottom-up*.

Anziché limitarsi ad uno sforzo di categorizzazione in astratto di un fenomeno che, oggettivamente, non è facilmente definibile e riconducibile ad *unum* sarebbe forse più utile muovere dall’osservazione delle caratteristiche tipiche e prevalenti dei migranti climatici e soprattutto dei motivi, anche soggettivi e individuali, che spingono le persone a migrare; attraverso questo approccio si potrebbero acquisire elementi ulteriori, probabilmente molto utili alla individuazione di quali forme di protezione andrebbero assicurate e quali politiche andrebbero promosse per fronteggiare con maggior successo gli impatti del cambiamento climatico e rendere possibile la migrazione o, in alternativa, la permanenza con dignità nel proprio Paese di origine.

Si tratta di dati di cui non è facile disporre, ma non impossibili da ricostruire, certamente in grado di arricchire il dibattito politico e giuridico che, ad oggi, sembra versare in un sostanziale *impasse*.

Nel mese di gennaio 2025 è stato pubblicato a cura del Centro Studi Systasis per la prevenzione e la gestione dei conflitti ambientali un interessante *dossier* dal titolo *Migrazioni ambientali e crisi climatica. Speciale le rotte del clima*, che ha raccolto interessanti dati acquisiti (tramite la somministrazione di un questionario) direttamente dalle persone migrate in Italia per ragioni ambientali negli anni 2023 e 2024¹². Il campione intervistato (348 migranti climatici) non è elevato ma comunque indicativo di alcuni elementi certamente utili alla definizione della relativa categoria.

In particolare, per quel che può essere maggiormente utile ai fini di questa indagine, dalla elaborazione dei dati raccolti emerge che la ne-

¹² M. DI PIERRI, M. MARANO (a cura di), *Migrazioni ambientali e crisi climatica. speciale le rotte del clima*, 2025, reperibile all’indirizzo <https://asud.net/risorsa/migrazioni-ambientali-e-crisi-climatica-speciale-le-rotte-del-clima/#idemail%23>.

cessità di migrare è determinata dal venir meno nel proprio Paese di origine della possibilità di accedere alle infrastrutture di base, comprese quelle sanitarie; ciò, per esempio, implica il blocco delle forniture dei farmaci, l'impossibilità di reperire una quantità di alimenti sufficiente per la sopravvivenza (c.d. violenza infrastrutturale¹³). Tra i motivi prevalenti che spingono ad abbandonare il proprio Paese di origine ricorre quello della mancanza di accesso all'acqua per uso domestico, circostanza che provoca l'insorgenza di malattie ed è percepita dai rispondenti come fattore determinante per lasciare il proprio Paese in via definitiva: quasi nessuno degli intervistati afferma di volere fare ritorno nel proprio Paese.

Considerando questi elementi, emerge che chi è costretto a migrare a causa del cambiamento climatico presenta molti punti di somiglianza con chi fugge da un conflitto. Entrambe queste tipologie di migrante versano in condizioni di estrema vulnerabilità e subiscono violazioni sistematiche dei propri diritti fondamentali; come i rifugiati di guerra, i migranti climatici si ritrovano nell'impossibilità di fare affidamento sul proprio Stato per la tutela dei propri diritti umani.

Guardando al fenomeno della migrazione climatica attraverso la lettura della realtà (possibilmente attraverso un campione maggiormente rappresentativo), l'approccio di *rule making* e di interpretazione giuridica del fenomeno potrebbe – ad avviso di chi scrive – arricchirsi di elementi nuovi e utili allo scopo.

In particolare, come si dirà meglio nel prosieguo, si ritiene che – alla luce della rilevata coincidenza della condizione di vulnerabilità del migrante in fuga da una calamità naturale rispetto a quella di chi fugge da un conflitto armato – la soluzione da applicarsi per la tutela dei diritti umani fondamentali dei migranti climatici dovrebbe essere quella di estendere loro le tutele previste dalla Convenzione di Ginevra del 1951 per i rifugiati.

Il problema è se tale soluzione sia percorribile in via interpretativa

¹³ D. RODGERS, B. O'NEILL, *Infrastructural violence: Introduction to the special issue*, in *Ethnography*, n. 4, 2012, pp. 401-412, sul concetto di *infrastructural violence* con il quale si intende la violenza causata da tutte quelle infrastrutture che determinano o negano l'accesso alle risorse e ai servizi in base a determinati *markers* sociali che creano diseguaglianze a discapito dei gruppi più vulnerabili.

o se, come ritiene chi scrive, sia necessario un protocollo aggiuntivo alla Convenzione del 1951 volto a modificarne (*rectius*, ampliarne) il campo applicativo.

Un'ultima considerazione, riguardante l'opportunità di un approccio *bottom-up* al tema, infine, riguarda un altro aspetto. In mancanza di una soluzione di diritto positivo, fino ad oggi, il compito di garantire una tutela al migrante climatico è stato affidato – occasionalmente e con soluzioni non sempre univoche e coerenti – alle decisioni delle Corti interne e internazionali.

Si tratta, come si dirà nel prosieguo, di pronunce molto importanti e che rappresentano fondamentali contributi anche in una prospettiva *de iure condendo* ma che assicurano tutela a singole persone in considerazione della specificità della storia migratoria individuale.

Mutatis mutandis, si ritiene che l'approccio *bottom-up* sopra descritto (comunque da affiancare a quello tradizionale *top-down*) potrebbe rappresentare il punto di sintesi fra l'esigenza di guardare alla specificità del fenomeno della migrazione ambientale (attraverso la disamina della tipologia di migranti ambientali e soprattutto delle ragioni della loro scelta di abbandonare il paese di origine) e l'esigenza di offrire una tutela uniforme e invocabile da tutti (elemento che necessariamente non può assicurare la decisione sul caso singolo di qualsivoglia giudice).

Sarebbe, cioè, un modo per riportare la funzione di *rule making* in capo alle istituzioni che sono titolari del relativo potere evitando di affidare alla magistratura un compito suppletivo che non le appartiene.

3. *L'applicabilità della Convenzione di Ginevra ai migranti climatici*

Frequentemente nel riferirsi ai migranti climatici si ricorre all'espressione "rifugiati climatici".

Si tratta, per vero, di una formula che rischia di essere fuorviante giacché potrebbe indurre a ritenere pacifica la soluzione della riconoscibilità ai migranti climatici dello *status* di rifugiato ai sensi dell'art. 1.A.2 della Convenzione di Ginevra del 1951¹⁴.

¹⁴ Sull'argomento diffusamente F. PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni for-*

In verità tale soluzione è tutt'altro che praticabile stando all'attuale formulazione della regolazione convenzionale in materia di rifugiati.

L'art. 1.A.2 della Convenzione di Ginevra, infatti, stabilisce che lo *status* di rifugiato è riconosciuto «a chiunque (...) nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori dal suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi».

I requisiti che la norma individua come essenziali per ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato sono, dunque, il timore motivato di essere oggetto di atti persecutori per una delle cause indicate nella norma (razza, religione, cittadinanza, ecc.) e l'assenza di tutela da parte del proprio Stato¹⁵.

Nel caso dei migranti climatici, oggettivamente, difetta il requisito del timore fondato di persecuzione che possa giustificare l'applicazione dell'art. 1.A.2 del testo convenzionale¹⁶. Forse, si potrebbe argomentare nel senso del riconoscimento del requisito ove si dimostrasse che dall'evento calamitoso naturale sia scaturita una situazione economica, politica e sociale talmente critica da mettere a rischio il godimento dei diritti umani fondamentali. Si tratterebbe, comunque, di una soluzione molto incerta.

Quanto all'altro requisito (l'assenza di tutela da parte del proprio Stato), il suo accertamento presuppone che il richiedente asilo dimostri di non avere potuto accedere ad un meccanismo di protezione nel

zate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali, Napoli, 2018, in part. pp. 85-98.

¹⁵ C. FRANCHINI, *Lo status di rifugiato nella Convenzione di Ginevra*, in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011, pp. 73 ss.

¹⁶ Su diverse posizioni (nel senso della sussistenza del requisito), B. DOCKHERTY, T. GIANNINI, *Confronting a Rising Tide. A proposal for a Convention on Climate Change Refugees*, in *Harvard Environmental Law Review*, n. 33, 2009, pp. 357 ss.; B. MAYER, *International Law and Climate Migrants: a Human Rights Perspective*, in *Sustainable Development Law on Climate Change – Legal Working Paper*, 2011, p. 5 (www.cisld.org).

Paese di origine. Anche in questo caso, si ritiene che il requisito possa ritenersi soddisfatto soltanto se la gravità dell'evento calamitoso occorso abbia minato del tutto le strutture di funzionamento dello Stato ovvero se le autorità nazionali si siano rifiutate espressamente di garantire operazioni di assistenza e soccorso.

Invero, in entrambi i casi, si tratta di ipotesi di vera e propria *probatio diabolica* che, nei fatti, determina la quasi impossibilità di ottenere il riconoscimento dello stato di rifugiato.

Giova qui precisare che, sebbene nel precedente paragrafo si sia argomentato – in virtù di un approccio metodologico *bottom-up* al tema delle migrazioni climatiche – circa i tratti di somiglianza fra le condizioni di chi scappa da contesti nei quali vi siano in corso dei conflitti armati e chi invece fugge da situazioni di invivibilità cagionata da eventi naturali calamitosi, resta il fatto che l'art. 1.A.2, nel suo tenore letterale, non pare consentire la possibilità di riconoscere lo *status* di rifugiato ai migranti climatici.

Sempre nella Convenzione di Ginevra, vi è un'altra norma che merita di essere richiamata ai fini dell'oggetto dell'indagine. Si tratta dell'art. 33 del testo convenzionale che impone agli Stati l'obbligo di *non refoulement* nei confronti di coloro i quali rischiano di subire nel Paese di origine atti che pongano in pericolo la loro vita e la loro libertà per motivi di razza, religione, nazionalità, condizione sociale, opinioni politiche¹⁷.

L'art. 33 vieta il respingimento facendo espresso riferimento ai rifugiati; tuttavia, è ormai consolidato l'orientamento secondo il quale tale divieto valga anche nei confronti dei richiedenti asilo al fine di tutelare tutti coloro che, rimpatriati nel Paese di provenienza, potrebbero subire gravi violazioni dei diritti fondamentali¹⁸.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 33, comma 1, «Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (refouler) – in nessun modo – un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche».

¹⁸ F. PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, cit., p. 94; P. BENVENUTI, *La Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiati*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, 2006, p. 168.

La disposizione, che per la sua importanza e ampia portata costituisce norma consuetudinaria¹⁹, ove si acceda ad una interpretazione estensiva, è suscettibile di essere applicata alla categoria dei migranti climatici in considerazione dei rischi che il rimpatrio determinerebbe per la loro incolumità.

Proprio in applicazione di tale disposizione, recentemente, il Comitato dei Diritti Umani delle Nazioni Unite (CDU) nel corso della sessione 14 ottobre - 8 novembre 2019 ha pronunciato un'importante decisione a seguito di una denuncia presentata dal Sig. Ioane Teitiota, cittadino della Repubblica di Kiribati (Oceania) che, dopo aver lasciato l'isola in cui abitava a causa del progressivo innalzamento del livello del mare, aveva presentato domanda di asilo in Nuova Zelanda, che ne aveva disposto il rigetto²⁰.

Nella propria denuncia al CDU (presentata dopo avere esperito tutti i rimedi interni), il Sig. Teitiota riferiva che gli effetti del cambiamento climatico avevano reso necessario l'abbandono, insieme alla famiglia, del proprio Paese di origine; in particolare, a causa

¹⁹ Sulla natura consuetudinaria del principio di *non refoulement*, F. SALERNO, *L'obbligo internazionale di non refoulement dei richiedenti asilo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 4, 2010, pp. 487 ss.; P. BENVENUTI, *La Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiati*, cit., p. 167; C. ZANGHÌ, L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2019, in part. pp. 7-9. Nella giurisprudenza CEDU, le pronunce cui fare riferimento per affermare la natura consuetudinaria dell'art. 33 sono numerose; per tutte, merita di essere richiamata la nota sentenza del 23 febbraio 2012 pronunciata nel caso *Hirsi Jamaa ed altri c. Italia* con la quale l'Italia è stata condannata per il respingimento di undici migranti eritrei e somali. Per un commento alle sentenze G. CELLAMARE, *Brevi note sulla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'affare Hirsi Jamaa ed altri c. Italia*, in *Studi sull'integrazione europea*, nn. 2-3, 2012, pp. 491 ss.; F. LENZERINI, *Il principio di non refoulement dopo la sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. internaz.*, n. 3, 2012, pp. 721 ss.; U. VILLANI, *Osservazioni sulla sentenza Hirsi Jamaa e sui problemi relativi alla sua esecuzione*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, n. 2, 2012, pp. 5 ss.

²⁰ Sul caso *Teitiota*, A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in *Questione giustizia*, 2020; S. BEHRMAN, A. KENT, *The Teitiota Case and limitations of the human rights framework*, in *Questions of International Law*, 2020, pp. 25 ss.; F. MALETTA, *Non-refoulement e cambiamento climatico: il caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *SIDIBlog*, 2020; E. SOMMARIO, *When climate change and human rights meet: A brief comment on the UN Human Rights Committee's Teitiota decision*, in *Questions of International Law*, 2021, pp. 51 ss.

dell'innalzamento del livello del mare causato dal riscaldamento globale, le condizioni di vita nell'isola di Tarawa della Repubblica di Kiribati sarebbero divenute sempre più insostenibili: l'acqua potabile sarebbe divenuta scarsa a causa della contaminazione da acqua salata e del sovraffollamento dell'isola. Riferiva altresì che i tentativi di combattere l'innalzamento del livello del mare erano stati in gran parte inefficaci.

Sebbene con la decisione in esame il CDU abbia rigettato le richieste dell'istante (sul presupposto che non fosse stata fornita adeguata prova delle violazioni del diritto alla vita), la pronuncia contiene punti di riflessione molto interessanti individuando nuovi *standard* per la valutazione delle richieste d'asilo legate a fenomeni migratori dovuti al cambiamento climatico.

In sostanza, il CDU afferma che il divieto di respingimento deve valere anche nei confronti di coloro i quali, se rimpatriati, corrono un rischio concreto di essere sottoposti a trattamenti crudeli, inumani o degradanti o comunque di essere vittime di fenomeni potenzialmente letali. Nella decisione del CDU viene chiaramente specificato che il principio di non respingimento stabilito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra in materia di rifugiati può valere anche per garantire la protezione del diritto alla vita di stranieri non aventi diritto allo *status* di rifugiato. Gli Stati, infatti, devono assicurare a tutti i richiedenti asilo, che rivendicano un rischio reale di violazione del loro diritto alla vita nello Stato di provenienza, l'accesso a procedure di riconoscimento dello *status* di rifugiato o comunque assicurare protezione. Il Comitato evidenzia che il rischio deve essere personale, che non può derivare semplicemente dalle condizioni generali dello Stato ospitante, tranne nei casi più estremi, e che esiste una soglia elevata per giustificare in modo sostanziale l'esistenza di un rischio reale di danno irreparabile.

Le problematiche legate al cambiamento climatico vengono così connesse al diritto alla vita di ogni essere umano (riconosciuto dall'art. 6 del Patto ONU sui diritti civili e politici del 1966): il degrado ambientale, il cambiamento climatico e lo sviluppo insostenibile rappresentano – secondo la decisione sul caso Teitiotia – alcune delle più pressanti e gravi minacce alla capacità delle generazioni presenti e future di godere del diritto alla vita.

Il CDU ONU, nella decisione in esame, osserva infine che i danni causati dal cambiamento climatico, incidenti sul diritto alla vita, pos-

sono insorgere sia a seguito di «*sudden-onset events*» (eventi a insorgenza improvvisa che hanno un impatto immediato ed evidente per un periodo relativamente breve) sia a seguito di «*slow-onset processes*» (processi a insorgenza lenta che possono avere un impatto graduale e negativo sui mezzi di sussistenza e sulle risorse per un periodo di mesi o anni o per sempre). Entrambe le tipologie di eventi possono creare giustificate pretese di *non refoulement* da parte dei richiedenti asilo, purché sia adeguatamente provato che il rischio per il diritto alla vita è effettivo, individualizzato e ragionevolmente prevedibile (prova non resa nello specifico dal denunciante Sig. Teitiota).

Come rilevato, la decisione sul caso Teitiota rappresenta un importante punto fermo sul tema della protezione dei diritti dei migranti climatici che, tuttavia, in mancanza di un impegno normativo da parte della comunità internazionale, rischia di restare un caso isolato.

Pur nelle difficoltà che l'attuale panorama politico a livello internazionale offre rispetto ad un impegno in tale direzione, si ritiene che lo sforzo di interpretare estensivamente la tutela dei rifugiati al fine di estenderne la portata ai migranti climatici non rappresenti la migliore soluzione. È piuttosto necessario che si intervenga attraverso la sottoscrizione di un'apposita convenzione internazionale che potrebbe consistere in un Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Ginevra o alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 o ancora in un trattato *ad hoc* dedicato alla tutela dei migranti climatici²¹.

4. Il quadro delle tutele a livello europeo

Se, sul piano del diritto internazionale, l'applicazione (in via di interpretazione estensiva) delle regole convenzionali sui rifugiati non può rappresentare una stabile soluzione alla domanda di protezione

²¹ In questa prospettiva, F. PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, cit., p. 97; ID., *Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo ed i migranti ambientali: una categoria "dimenticata"?*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2021, p. 249.

dei migranti climatici, occorre verificare se e quale via potrebbe essere percorribile in base alle attuali regole del diritto eurounitario²².

L'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (c.d. Carta di Nizza, CDFUE) riconosce il diritto all'asilo a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessiti di protezione internazionale «nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra». La Carta, com'è noto, non introduce tuttavia competenze nuove per l'Unione né modifica le competenze stabilite dai trattati (art. 51 comma 2 CDFUE). Coerentemente, l'art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE) ribadisce che la Carta «non estende in alcun modo le competenze dell'Unione». Ne consegue che non può affermarsi una competenza generale unionale nel campo della protezione dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo.

L'azione dell'Unione europea in questo settore, pertanto, è stata caratterizzata dall'adozione di numerosi atti di diritto derivato volti a regolare diversi strumenti di protezione quali il riconoscimento dell'asilo, la protezione sussidiaria, la protezione temporanea, il visto umanitario e il divieto di respingimento.

Occorre soffermarsi, sia pure sinteticamente, su ciascuno di questi strumenti regolati dal diritto dell'Unione europea per verificare se e come essi possano fornire una risposta alla domanda di protezione dei migranti climatici.

Con le direttive 2013/32/UE (direttiva Procedure), 2013/33/UE (direttiva Accoglienza) e 2011/95/UE (direttiva Qualifiche) è stato regolato il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

In coerenza con le regole della Convenzione di Ginevra, la definizione di rifugiato viene ancorata al requisito della persecuzione «per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione pubblica o appartenenza a un particolare gruppo sociale».

Al fine di estendere tale regolazione anche ai migranti climatici si

²² F. PASSARINI, *La tutela dei migranti ambientali nel diritto dell'Unione europea: l'impatto dei recenti sviluppi della prassi giurisprudenziale nazionale e internazionale*, in *Diritto pubblico europeo*, 2024, pp. 499 ss.; S. BORRÀS-PENTINAT, A. COSSIRI, *La protezione giuridica dei migranti forzati per causa climatica all'incrocio degli ordinamenti giuridici*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2024 (www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it).

pongono problemi analoghi a quelli descritti in precedenza, legati alla identificazione dell'agente persecutore. Sebbene non manchi chi abbia sostenuto che la migrazione per motivi ambientali può costituire il presupposto per configurare l'appartenenza ad un «particolare gruppo sociale» (meritevole di tutela ai sensi delle norme sui rifugiati), la definizione che la direttiva Qualifiche (art. 10) fornisce di «particolare gruppo sociale» non sembra sorreggere questo, pur apprezzabile, sforzo interpretativo.

Invero, la migrazione climatica è fenomeno multifattoriale che con estrema difficoltà consente di individuare la sussistenza di comuni caratteristiche identitarie funzionali all'identificazione dei migranti climatici alla stregua di un «particolare gruppo sociale».

Con riferimento all'istituto della protezione sussidiaria, la direttiva Qualifiche 2011/95/UE prevede il suo riconoscimento quando: a) la persona abbia i requisiti per essere considerato rifugiato; b) vi siano fondati motivi per ritenere che la stessa presenti un rischio reale di subire un danno grave, o una condanna a morte o la sua esecuzione, o la tortura o trattamenti inumani o degradanti, o una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale; c) tutto ciò si verifichi nel suo Paese di origine (artt. 2, lett. f), e 15).

Anche in questo caso l'istituto non pare facilmente applicabile alla categoria dei migranti climatici anche in considerazione dell'interpretazione che, con riferimento alla nozione di «danno grave», è stata data dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea²³.

Dalla protezione sussidiaria va tenuta distinta la protezione temporanea, regolata dalla direttiva 2001/55/CE del 20 luglio 2001 per assi-

²³ In varie pronunce la Corte ha chiarito che, affinché si configurino i requisiti per il riconoscimento della protezione sussidiaria, è necessario che vi sia un conflitto armato nel Paese di origine del migrante e che il rischio di danno grave scaturisca da un comportamento di un terzo agente responsabile, non potendo quindi derivare da condizioni strutturali dello Stato di provenienza (quale potrebbe essere la grave situazione sociale, politica ed economica conseguente all'evento calamitoso); per tutte, Corte giust. UE. 17 febbraio 2009, causa C-465/07; 23 febbraio 2010, causa C-465/07; 18 dicembre 2014, causa C-310/08; 19 marzo 2019, causa C-542/13; 19 marzo 2019, causa C-163/17.

curare tutela in caso di afflusso massiccio di sfollati. In questo caso, il riconoscimento non è strettamente connesso alla sussistenza dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato ma risponde all'esigenza di garantire protezione a persone che eccezionalmente affluiscono in modo massiccio da Paesi terzi, che non possono rientrare nel Paese di provenienza (art. 1) e che sono soggette a rischio grave di sistematiche violazioni dei diritti umani o vittime di siffatte violazioni (art. 2).

L'applicabilità della misura, tuttavia, presuppone una decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea (analogamente a quanto avvenuto con la Decisione di esecuzione del 4 marzo 2022 n. 382 per il riconoscimento della protezione agli sfollati all'Ucraina).

La misura, dunque, si caratterizza per essere uno strumento di protezione collettivo (e non individuale) a un gruppo di sfollati individuato volta per volta dal Consiglio. La sua applicabilità alla categoria dei migranti climatici appare, per tali ragioni, non percorribile.

Un altro strumento di protezione da prendere in considerazione è il c.d. visto umanitario europeo, disciplinato dal regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009. Il visto è un'autorizzazione rilasciata per motivi umanitari da uno Stato membro per consentire: a) il transito o il soggiorno previsto nel territorio degli Stati membri la cui durata non sia superiore a tre mesi; b) il transito nelle zone internazionali degli aeroporti degli Stati membri (art. 2). Il periodo di validità del visto è prorogabile se è accertata la sussistenza delle ragioni umanitarie o di forza maggiore.

Rispetto al rilascio o alla proroga del visto umanitario gli Stati membri hanno ampio margine di discrezionalità.

Per le caratteristiche appena descritte, il visto si presterebbe in effetti a fronteggiare l'esigenza di garantire una forma di protezione ai migranti climatici pur non potendo rappresentare una soluzione stabile stante la sua temporaneità e l'ampia discrezionalità amministrativa di cui godono i singoli Paesi membri rispetto all'accertamento dei presupposti.

Rimane da verificare in che termini il diritto unionale regola il divieto di respingimento. La direttiva 2008/115/CE (direttiva Rimpatri) impone agli Stati membri di sospendere una decisione di rimpatrio quando esso sia impossibile (artt. 6 e 11); inoltre, gli Stati membri pos-

sono revocare la decisione di rimpatrio (concedendo un permesso di soggiorno) ove si riscontri una situazione di elevata vulnerabilità (art. 6). Secondo una interpretazione estensiva – fondata su presupposti analoghi a quelli che stanno alla base della decisione del CDU delle Nazioni Unite nel caso Teitiota – le disposizioni potrebbero indicare una strada per consentire l'accoglienza dei migranti climatici. Ciononostante, da altra prospettiva, proprio le argomentazioni contenute nella decisione Teitiota fanno emergere l'inadeguatezza delle norme della direttiva Rimpatri rispetto alle condizioni peculiari dei migranti climatici, rispetto ai quali si rivela necessaria una revisione/integrazione della direttiva stessa al fine di esplicitare che non sia possibile il rimpatrio di coloro che forzatamente hanno lasciato il proprio Paese a seguito delle condizioni di invivibilità determinatesi a causa del cambiamento climatico.

In questo senso, non può non richiamarsi il complesso delle norme introdotte secondo quanto concordato nel *Patto UE sulla migrazione e l'asilo* approvato dal Parlamento europeo il 10 aprile 2024²⁴, frutto di un lungo negoziato cominciato nel 2020 tra Commissione, Consiglio e Parlamento. Esso comprende dieci regolamenti pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 22 maggio 2024, in vigore dall'11 giugno 2024 ma applicabili dal 12 giugno 2026 (tranne il regolamento (UE) n. 2024/1350 sul quadro per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, che è immediatamente applicabile).

²⁴ <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20240408IPR20290/nuovo-patto-su-migrazione-e-asilo-via-libera-del-parlamento-europeo>. In dottrina, C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in *Questione giustizia*, 2020; D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the "New" Pact on Migration and Asylum*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2020; B. NASCIBENE, *Editoriale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2024; F. BUNOMENNA, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in G. MORGESE (a cura di), *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, *Quaderni Aisdue*, speciale n. 4, 2024, pp. 115 ss.; E. PISTOIA, *Progressi e rischi nel nuovo regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore*, *ivi*, pp. 195 ss.; R. PALLADINO, *La protezione temporanea e i rapporti con le riforme introdotte dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, *ivi*, pp. 331 ss.; S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, in *Yearbook of European Law*, 2024, pp. 1 ss.

L'obiettivo principale del Patto, nel suo complesso, è quello di creare un sistema più equo, efficace e sostenibile, basato su responsabilità condivisa e solidarietà tra gli Stati membri.

Con specifico riguardo alla posizione dei migranti climatici, sebbene il Patto menzioni il cambiamento climatico tra le maggiori sfide globali che caratterizzano il presente e il futuro dei flussi migratori, deve osservarsi che esso non adotta impegni concreti in tale direzione. Si tratta, pertanto, di un'occasione mancata che non tiene conto dell'orientamento proveniente dall'ordinamento internazionale basato sullo *human rights approach*²⁵.

La applicazione del Patto potrebbe consolidare le recenti tendenze escludenti e selettive sperimentate finora su scala europea e nazionale con riguardo ai bisogni di protezione dei migranti climatici.

5. La regolazione di diritto interno e i connessi orientamenti giurisprudenziali

Appare utile verificare in che misura il tema della protezione dei migranti climatici ha trovato accoglienza nel quadro normativo di diritto interno e quali orientamenti giurisprudenziali si sono formati.

Giova premettere che il nostro legislatore – diversamente da quanto accaduto in altri Stati membri dell'Unione – ha dedicato alcune specifiche norme alla esigenza di assicurare una protezione per i migranti climatici.

Tralasciando alcuni primi tentativi di garantire espressamente la tutela dei migranti climatici precedenti alla adozione del T.U. Immigrazione del 1998 (d.lgs. n. 286/1998)²⁶, merita particolare attenzione la disciplina contenuta negli artt. 20 e 20-*bis* del d.lgs. n. 286/1998.

Ai sensi dell'art. 20 (Misure straordinarie di accoglienza per eventi

²⁵ In questo senso, F. PERRINI, *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e i migranti ambientali: una categoria dimenticata?*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2021, pp. 245 ss.

²⁶ Per una ricostruzione delle diverse fasi della disciplina *ante* 1998, C. SCISSA, *La protezione per calamità: una breve ricostruzione dal 1996 ad oggi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2021, pp. 136-147.

eccezionali) «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (...) sono stabilite (...) le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea». La disposizione denota l'intenzione del legislatore italiano di prevedere la possibilità di garantire accoglienza anche ai migranti climatici attraverso lo strumento della protezione umanitaria, pur in assenza dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

La protezione di cui l'art. 20 T.U. Immigrazione si caratterizza per il carattere collettivo della tutela, essendo destinata ad assicurare tutela in presenza di un afflusso massiccio di sfollati.

Rispetto a tale disposizione, in sede applicativa, si è registrata una tendenza – sia della giurisprudenza che delle Commissioni Territoriali – volta a riconoscere la protezione umanitaria a coloro che avessero abbandonato il proprio Paese di origine a causa di gravi calamità come alluvioni, inondazioni e terremoti²⁷.

A conferma di tale tendenza applicativa, si segnala altresì la circolare n. 400/C/2008/128/P/1.281 del 9 gennaio 2008 con la quale il Ministero dell'Interno disponeva la sospensione dei provvedimenti di espulsione dei cittadini del Bangladesh fuggiti a seguito del violento ciclone Sidr occorso nel 2007.

Se da un lato questi interventi giurisprudenziali e della prassi amministrativa denotano una senz'altro apprezzabile presa di coscienza dell'incidenza dei fattori ambientali nelle vicende migratorie ad essi connesse, dall'altro resta il fatto che la tutela dei migranti climatici rimane preclusa nel caso di eventi calamitosi a lenta insorgenza, quali la desertificazione, la siccità o l'innalzamento del livello delle acque.

Inoltre, come detto, l'art. 20 T.U. Immigrazione è rivolto a offrire protezioni a situazioni di sfollamento massiccio connesso a eventi ac-

²⁷ Trib. Catanzaro, ord. 15 gennaio 2018, n. 4066; Trib. Genova, ord. 4 luglio 2016, n. 521; Trib. Napoli, ord. 5 giugno 2017, n. 7523; Trib. Milano, ord. 16 settembre 2015, n. 8727; Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Torino, decisione 10 giugno 2016; Ministero dell'Interno - Commissione nazionale per il diritto di asilo, circ. prot. 3716 del 30 luglio 2015.

certati, di volta in volta, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Diversa finalità, soprattutto per il fatto che prevede una misura volta a tutelare situazioni specifiche ed individuali, assume la disposizione introdotta all'art. 20-*bis* del T.U. Immigrazione dall'art. 1, comma 1, lettera h), d.l. n. 113/2018, convertito con modificazioni dalla L. 132/2018.

Ai sensi dell'art. 20-*bis* (nel testo del 2018) «(...) quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza, il questore rilascia un permesso di soggiorno per calamità». Il permesso per calamità aveva durata semestrale, rinnovabile per uno stesso periodo in caso di permanenza delle condizioni che ne avevano determinato l'originario rilascio; inoltre, il titolo non era suscettibile di conversione in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, confermando pertanto il carattere estremamente precario e temporaneo della permanenza del beneficiario.

Con d.l. n. 130/2020 (convertito in l. n. 173/2020), l'art. 20-*bis* è stato oggetto di un intervento modificativo volto a dotare lo strumento di una maggiore flessibilità.

In particolare, nella formulazione del 2020 viene eliminato il riferimento alla contingenza ed eccezionalità dell'evento calamitoso (che deve comunque avere il carattere della gravità) con la conseguenza che la disposizione diviene astrattamente applicabile (anche) alle vicende migratorie causate da eventi calamitosi c.d. a lenta insorgenza o progressivi nel tempo, divenendo altresì indifferente la rilevanza o meno dei fattori antropici.

Con la nuova formulazione la norma offre alle autorità nazionali incaricate di valutare le richieste di permessi di soggiorno dei migranti climatici una via per riconoscere loro adeguata ed ampia tutela.

Si noti, altresì, che con la novella del 2020 viene eliminato il riferimento prorogabilità per un periodo massimo di (ulteriori) sei mesi, facendo ipotizzare anche la possibilità di proroghe prolungate fintanto che permangono le condizioni di insicurezza nel Paese d'origine.

Infine, il d.l. 130/2020, intervenendo sul testo dell'art. 6 T.U. Immigrazione, introduce un nuovo comma 1-*bis* per consentire la conver-

sione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro anche del permesso di soggiorno per calamità rilasciato ai sensi dell'art. 20-*bis*.

La disposizione dell'art 21-*bis*, nella nuova formulazione introdotta nel 2020, ha avuto vita breve.

Difatti, con l'art. 7 del d.l. 10 marzo 2023, n. 20 (convertito in l. 50/2023), il testo dell'art. 20-*bis* è stato nuovamente oggetto di intervento da parte del legislatore, questa volta con un effetto di forte depotenziamento della protezione per i migranti climatici.

In sintesi, la novella del 2023 reintroduce il riferimento alla contingenza ed eccezionalità dell'evento calamitoso dal quale può scaturire il rilascio del permesso di soggiorno per calamità; viene nuovamente limitata la prorogabilità a un periodo massimo di ulteriori sei mesi; viene esclusa la conversione in permesso per motivi di lavoro.

Il quadro normativo risultante dall'ultimo intervento modificativo è, come detto, ripristinatorio di un sistema di protezione molto limitato che, se interpretato rigorosamente, lascia ben pochi margini per garantire una tutela effettiva rispetto ad un fenomeno (quello del cambiamento climatico) che richiederebbe certamente risposte di diverso tenore da parte del legislatore.

A ciò si aggiunga che le strategie politiche dell'attuale Governo sul tema dell'accoglienza dei migranti (non soltanto dei migranti forzati a causa del cambiamento climatico) non evidenziano alcun *favor* verso i flussi migratori in entrata.

Ciononostante, però, ad avviso di chi scrive – anche in considerazione del quadro normativo di diritto interno di altri Paesi dell'Unione europea²⁸ – la circostanza che nel nostro ordinamento permanga un formale, ancorché limitato, riconoscimento di uno strumento *ad hoc* per la protezione dei migranti climatici costituisce un elemento apprezzabile e non di secondo rilievo.

È evidente, infatti, che soltanto in presenza di un (seppur debole) riferimento di diritto positivo possa svilupparsi un proficuo dibattito a livello giurisprudenziale e di prassi amministrativa idoneo a veicolare

²⁸ Per una ricostruzione del quadro normativo dei Paesi dell'Unione si rinvia al recente *Relazione sull'Asilo 2024* dell'Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo (EUAA), reperibile al link <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024>.

orientamenti favorevoli e propositivi in tema di tutela dei migranti climatici.

Volgendo lo sguardo proprio agli orientamenti più recenti dei giudici italiani, in effetti, si colgono importanti pronunce che – al netto delle modifiche normative intercorse negli ultimi anni di cui si è dato conto – delineano un contesto più ampio nel quale possa inverarsi la tutela dei migranti climatici.

Nel 2015 il Tribunale di Bologna pronuncia la prima sentenza in cui viene concessa la protezione umanitaria a un migrante fuggito dal Pakistan a seguito di una gravissima alluvione; la sentenza riconosce la ragione della migrazione come grave motivo di natura umanitaria ai sensi dell'art. 5, comma 6, T.U. Immigrazione. Il migrante pakistano, nel frattempo collocatosi nel mondo del lavoro, ha potuto conseguire successivamente la conversione del titolo maturato in permesso di soggiorno per motivi di lavoro in esecuzione della sentenza del Tribunale bolognese.

Nel 2018 il Tribunale di L'Aquila riconosce la protezione umanitaria per motivi ambientali a un migrante costretto a fuggire dal Bangladesh a causa delle condizioni climatiche e ambientali che non gli avrebbero consentito la sopravvivenza²⁹. Il Tribunale, nella motivazione del provvedimento favorevole, richiama le norme del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ratificati in Italia con l. n. 881/1997, nonché gli artt. 2 e 32 della Carta costituzionale.

Infine, nel 2019, il Tribunale di Firenze riconosce protezione ad un migrante ambientale al quale era stato negato il diritto di asilo invocando la vulnerabilità climatica quale fattore di aggravamento del rischio di cadere vittima di usura e di tratta internazionale degli esseri umani³⁰.

Si tratta di pronunce significative dell'affermarsi, a livello giurisprudenziale, di un indirizzo interpretativo favorevole al riconoscimento del fattore climatico come fondato motivo per richiedere ed ottene-

²⁹ Trib. L'Aquila, ord. 18 febbraio 2018, con commento di O. M. PALLOTTA, *Il migrante ambientale dinanzi al giudice e il problema degli obblighi di protezione*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2019.

³⁰ Trib. Firenze, decreto 3 maggio 2019, n. 16519.

re forme di protezione che determinino il diritto a conseguire un titolo di soggiorno per la permanenza in Italia.

Questo indirizzo ha trovato una conferma molto importante nella nota sentenza della Corte di cassazione 24 febbraio 2021, n. 5022 con la quale è stata concessa la protezione umanitaria per motivi climatici ad una persona migrante ai sensi dell'art. 19, commi 1 e 1.1, del T.U. Immigrazione.

Secondo la Corte «(...) la guerra o i conflitti armati in generale, rappresentano la manifestazione più eclatante dell'azione autodistruttiva dell'uomo, ma non esauriscono la sfera dei comportamenti capaci di compromettere le condizioni di una vita dignitosa dell'individuo»; tale condizione si verifica in tutte quelle ipotesi in cui il contesto sociale ed ambientale sia talmente degradato da esporre l'individuo al rischio di perdere l'effettività dei propri diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione o, comunque, a vederli compressi al di sotto della soglia del loro nucleo essenziale ed irriducibile.

In base a questa pronuncia del 2021, il giudice o l'autorità amministrativa sono chiamati a valutare la specifica condizione del richiedente la protezione tenendo conto (anche) della circostanza che le condizioni ambientali e climatiche nel paese di provenienza possono determinare una migrazione forzata.

Nel caso affrontato dalla Corte, la richiesta di protezione era pervenuta da una persona fuggita dall'area del Delta del Niger, gravemente colpita da una catastrofe ambientale derivante dall'indiscriminato ed insostenibile sfruttamento della zona da parte delle compagnie petrolifere.

Le condizioni climatiche venutesi a creare, secondo i giudici della Cassazione, sono assimilabili a un vero e proprio «disastro ambientale» nei termini in cui esso è configurato dall'art. 452-*quater* del codice penale ai fini della connessa imputabilità.

Va, altresì, rilevato che nella pronuncia in esame si fa espresso richiamo alla motivazione della decisione del CDU delle Nazioni Unite sul caso Teitiota, andando così a costruire una circolarità e coerenza senz'altro apprezzabili fra le decisioni di livello internazionale e quelle domestiche.

Certamente la sentenza pone un punto fermo rispetto alla questione della tutela dei migranti climatici, capace di consolidare un orientamento favorevole all'individuazione delle condizioni in presenza delle quali le disposizioni di diritto interno, europeo ed internazionale

siano suscettibili di essere interpretate nel senso della necessità di accordare protezione a chi è costretto a migrare per le condizioni di invivibilità dovute a gravi modificazioni ambientali e climatiche.

Va però ribadito che – a fronte di un’apertura che senz’altro deve riconoscersi in decisioni come quelle citate – le scelte fatte in tempi recenti a livello governativo e legislativo non lasciano presagire il consolidarsi di questi orientamenti di *favor*.

6. Conclusioni

L’analisi dello “stato dell’arte” in materia di protezione dei migranti climatici induce alcune brevi riflessioni conclusive.

Nonostante l’impatto sempre più evidente ed accertato dei cambiamenti climatici sulle dinamiche migratorie globali, il quadro normativo internazionale, europeo e italiano rimane a tutt’oggi inadeguato a garantire adeguati strumenti di protezione dei diritti fondamentali per chi è forzato ad abbandonare il proprio paese a causa di eventi calamitosi ascrivibili a fenomeni naturali e antropici di cambiamento climatico.

L’assenza di disposizioni esplicite determina una lacuna normativa che, con percorsi interpretativi delle norme esistenti (in particolare, come nel celebre caso Teitiotia, quelle in materia di riconoscimento dell’asilo per rifugiati), la giurisprudenza delle Corti internazionali ed interne ha cercato di colmare.

Questi sviluppi giurisprudenziali, per un verso, dimostrano una crescente sensibilità al fenomeno e, per altro verso, costituiscono una risposta certamente apprezzabile in un contesto nel quale l’ordinamento non offre soluzioni chiare ed univoche.

Si tratta, tuttavia, di una risposta non strutturata e non consolidata che, inevitabilmente, non consente di assicurare effettività ed adeguatezza alle esigenze di tutela dei migranti climatici.

Si ritiene che un elemento che dovrebbe indurre l’impegno della comunità internazionale e nazionale rispetto al tema della tutela dei migranti climatici possa individuarsi nella necessità di dare attuazione al principio della responsabilità intergenerazionale che dal 2022 (l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1) ha trovato pieno riconoscimento nella Carta costituzionale (artt. 9 e 41 Cost.).

L'urgenza delle crisi ambientali e climatiche in atto rende non più rinviabile la declinazione concreta di questo principio affinché la tutela dell'ambiente non resti solo un enunciato formale, ma costituisca una guida effettiva per le decisioni politiche e giuridiche a livello globale.

Invero, garantire la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni» (art. 9 Cost.) ed assicurare che l'iniziativa economica non si svolga «in modo da arrecare danno alla salute e all'ambiente, con implicazioni dirette sulla responsabilità intergenerazionale» (art. 41 Cost.) non può – a parere di chi scrive – non implicare un diverso approccio verso l'esigenza di assicurare protezione a chi sia costretto a fuggire dal proprio Paese per il consolidarsi di condizioni di vita inadeguate a causa dello sfruttamento insostenibile delle risorse naturali.

È innegabile l'incidenza del fattore antropico sul cambiamento climatico: esso è certamente causa o concausa dei disastri ambientali e degli eventi calamitosi (di quelli a lenta e progressiva insorgenza come di quelli a carattere improvviso) che costringono una moltitudine di persone a lasciare il proprio Paese alla ricerca di condizioni minime di sopravvivenza.

Il principio di responsabilità intergenerazionale, prima che nella Costituzione, si rinviene in fonti di diritto internazionale³¹ ed europeo³² vincolanti e di *soft law*.

³¹ L'art. 1 della Dichiarazione di Stoccolma (1972) stabilisce «l'uomo ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future»; l'art. 3 della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo (1992) sottolinea che «il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente i bisogni di sviluppo e ambientali delle generazioni presenti e future»; la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC, 1992), nel Preambolo, riconosce esplicitamente il dovere di proteggere il clima per le generazioni presenti e future; infine, l'Accordo sul Clima di Parigi (2015), nel fissare l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura globale al di sotto dei 2 °C, evidenzia il dovere di protezione nei confronti delle generazioni future.

³² L'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che la politica ambientale dell'UE debba basarsi sul principio di precauzione e su quello di azione preventiva, per garantire la tutela dell'ambiente nel lungo termine; l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (2000) stabilisce che «un livello elevato di protezione dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello svi-

Si ritiene che, se visto in questa prospettiva, il problema della tutela dei migranti climatici dovrebbe trovare una soluzione attraverso strategie condivise di livello internazionale. Sarebbe auspicabile, come detto, l'elaborazione di uno strumento giuridico di matrice convenzionale che, a livello globale, riconosca esplicitamente il diritto alla protezione per coloro che sono costretti a migrare a causa delle crisi climatiche.

Un tale strumento contribuirebbe non solo a garantire diritti certi ai migranti climatici, ma anche a promuovere un approccio più equo e coerente nella gestione globale delle migrazioni forzate legate alle crisi ambientali.

Da altra prospettiva, non può sottacersi che l'attuale contesto geopolitico globale induce profonde incertezze rispetto alla percorribilità di una tale soluzione.

L'attuale presidenza degli Stati Uniti, in particolare, ha assunto sia nei confronti del tema della tutela ambientale che verso quello della tutela dei migranti un approccio molto restrittivo e penalizzante; e non sembra che l'Unione europea e altri Paesi, attraverso i propri rappresentanti, stiano riuscendo a rappresentare in maniera ferma e decisa una posizione alternativa.

Appare molto significativo del contesto non favorevole di dialogo, quanto accaduto recentemente in occasione della pubblicazione di una lettera inviata il 10 febbraio 2025 dal Pontefice ai vescovi statunitensi³³ per rappresentare la forte preoccupazione per le deportazioni di massa operate dall'amministrazione Trump. Papa Francesco con fermezza ha richiamato l'attenzione della comunità episcopale sul fatto che «deportare persone che in molti casi hanno lasciato la propria terra per motivi di estrema povertà, insicurezza, sfruttamento, persecuzione o grave deterioramento dell'ambiente, lede la dignità di molti uomini e donne, e di intere famiglie».

luppo sostenibile», includendo implicitamente la tutela delle generazioni future. Infine, il *Green Deal Europeo* (2019) include misure specifiche per la transizione ecologica e la neutralità climatica entro il 2050, con un chiaro riferimento alla protezione del pianeta per le future generazioni.

³³ <https://www.vatican.va/content/francesco/it/letters/2025/documents/20250210-lettera-vescovi-usa.html>.

Si noti come il Pontefice evidenzi con chiarezza che le ragioni climatiche delle migrazioni debbano collocarsi sul piano di tutte le altre ragioni che rilevano ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiati.

In risposta alla nota pontificia, Thomas Homan, consigliere del Presidente Trump per le politiche migratorie, ha affermato «il Papa dovrebbe concentrarsi sulla Chiesa cattolica e lasciare che ci occupiamo noi delle nostre frontiere. (...) Il Vaticano ha un muro attorno, giusto? E noi non possiamo avere un muro attorno agli Stati Uniti?»³⁴.

Questo atteggiamento molto forte del Governo USA non è isolato: a livello europeo diversi governi e forze politiche aderiscono ad un approccio fortemente restrittivo in materia di accoglienza, privilegiando strategie di chiusura delle frontiere.

Queste tendenze, caratterizzate da un crescente nazionalismo e da una retorica anti-immigrazione, rappresentano ostacoli radicali alla maturazione di un quadro normativo internazionale condiviso per la protezione dei migranti climatici.

Di conseguenza, il rischio è che, almeno nel breve e medio periodo, l'auspicio di una tutela giuridica chiara ed efficace per i migranti climatici rimanga una speranza vana, subordinata alle dinamiche politiche e alle resistenze degli Stati piuttosto che a un reale avanzamento normativo a livello internazionale, europeo e nazionale.

*Abstract**

Ita

Il contributo affronta il tema della protezione giuridica dei migranti climatici, con un approccio che muove dall'analisi del quadro normativo e giurisprudenziale internazionale, europeo e interno. Iniziando con la ricognizione dell'assenza di norme e strumenti idonei a garantire effettività alle istanze di

³⁴ <https://www.cbsnews.com/news/pope-francis-trump-tom-homan-immigration-deportations>.

* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

tutela della moltitudine di persone costrette a fuggire dai propri territori a causa delle inumane condizioni di vita derivanti da catastrofi ambientali ed eventi calamitosi, la ricerca si orienta verso la individuazione di riferimenti di diritto positivo utili a costruire una via per il riconoscimento della tutela dei migranti climatici.

Parole chiave: cambiamento climatico, flussi migratori, tutela dei diritti fondamentali.

En

This research explores the topic of legal protection for climate migrants. It analyzes European, international and domestic rules and Court decisions regarding their treatment. Due the absence of clear rules and Court decisions able to provide adequate protection to climate migrants, a series of law references are identified that may establish a path toward an effective recognition of the problem.

Keywords: climate change, migratory flows, protection of fundamental rights.

Anno I
Numero 1-2025
Quadrimestrale
gennaio-aprile 2025
ISSN 3035-5427

Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai 39
80138 Napoli
Tel. (39) 081.5800459
editoriale.abbonamenti@gmail.com
www.editorialescientifica.it

Rivista quadrimestrale open access