

GIUSTIZIA, GENERE E MIGRAZIONE CLIMATICA NELLA PROSPETTIVA DELL'UE*

di Francesca Rosignoli**

Sommario. 1. Premessa: le sfide della migrazione climatica nel diritto internazionale ed europeo. – 2. La strategia dell'Unione europea, tra gap legislativi e politiche securitarie. – 3. L'incorporazione del genere nell'agenda securitaria della Commissione europea. – 4. Il nesso giustizia-genere-sviluppo nell'agenda del Parlamento europeo. – 5. La parità di genere come mezzo di promozione dello sviluppo nella diplomazia climatica del Consiglio. – 6. Conclusioni.

512

1. Premessa: le sfide della migrazione climatica nel diritto internazionale ed europeo.

Le ripercussioni dei cambiamenti climatici e dei disastri sul fenomeno migratorio vanno certamente annoverate tra le maggiori sfide a livello internazionale ed europeo. Come segnalato dalla Banca Mondiale¹, le stime prevedono un numero pari a 216 milioni di migranti climatici entro il 2050 in assenza di politiche efficaci di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Questo numero conferma quanto già evidenziato nell'ultimo *report* dell'*Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC), da anni impegnato nell'analisi dei dati relativi agli sfollamenti interni: i disastri provocati da eventi meteorologici estremi (soprattutto tempeste e inondazioni) hanno causato oltre il 53% degli sfollamenti interni nel 2022². Questi dati costituiscono dunque una sfida importante nel diritto internazionale ed europeo, essendo la migrazione climatica verso paesi diversi da quello di origine un fenomeno non ancora regolato da un trattato giuridicamente vincolante. Questa lacuna giuridica è presente sia a livello internazionale, sia a livello europeo seppur caratterizzata da significative differenze.

Il *Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration* del 2018 ha portato indubbiamente delle novità interessanti nel diritto internazionale, come per esempio il riconoscimento esplicito degli eventi climatici a insorgenza lenta e rapida, dei disastri naturali, degli effetti negativi dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale tra le cause dei movimenti migratori, insieme a una chiara ed altrettanto esplicita prospettiva di genere³. Restano tuttavia dei limiti evidenti

* *Sottoposto a referaggio*. Questo contributo fa parte del dossier di studi "La sfida della migrazione climatica", a cura di Susana Borrás Pentinat e Angela Cossiri ed è frutto del Progetto CLIMOVE, finanziato dal programma di ricerca e innovazione Horizon 2020 dell'Unione Europea con l'accordo di sovvenzione Marie Skłodowska-Curie (H2020-MSCA-IF-2020) n. 101031252 dell'Università degli Studi di Macerata (Italia). Gli articoli riflettono solo il punto di vista degli autori e la REA non è responsabile dell'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute.

** Postdoctoral fellow – Università di Torragona Rovira i Virgili.

¹ V. Clement, K. K. Rigaud, A. de Sherbinin, B. Jones, S. Adamo, J. Schewe, E. Shabhat, *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*, Washington DC, 2021.

² IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, Geneva, Switzerland, 2023.

³ Si vedano per esempio gli obiettivi 2, 5, 23 per quanto riguarda il riconoscimento delle forme di degrado ambientale come *driver* della migrazione e i principi guida e gli obiettivi 2-7, 9, 11, 12, 14-16, 18, 20, 21 per quanto riguarda la prospettiva di genere.

sia di forma che di contenuto. Per quanto riguarda la forma, il *Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration* resta infatti un documento di *soft law* dunque non giuridicamente vincolante. Rispetto al contenuto, esso ribadisce che solo i rifugiati così come definiti dal diritto internazionale (ovvero secondo l'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951⁴) hanno diritto a una specifica protezione internazionale, vanificando così di fatto sia un'apertura verso la creazione di una nuova categoria emergente, quale quella di rifugiato climatico, sia verso una maggiore inclusione della prospettiva di genere. Nel documento citato, così come anche nel *Global Compact on Refugees* del 2018, non viene menzionato nessun termine riconducibile a questo soggetto emergente: non vi è alcuna traccia di termini quali migrante/rifugiato/sfollato ambientale, migrante/rifugiato/sfollato climatico o altre varianti⁵. Inoltre, il riferimento alla definizione giuridica attualmente vincolante stabilita dalla Convenzione di Ginevra attenua anche una possibile rilettura sensibile al genere della definizione di rifugiato. Nella definizione vigente, infatti, il sesso e il genere non sono compresi tra i motivi di persecuzione tassativamente tipizzati per poter richiedere lo status di rifugiato⁶. Come sancisce l'articolo 1 della Convenzione di Ginevra, un rifugiato è colui «che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra»⁷.

Il sesso non fu incluso tra i motivi di persecuzione in quanto prevalse la linea di proporre un approccio neutro alle norme che dovevano essere applicate a uomini e donne senza distinzioni. Questa lacuna fu inizialmente contestata in quanto lo stupro⁸, così come altre forme di violenza sulle donne al di fuori del contesto bellico come ad esempio la mutilazione genitale, veniva inteso come violenza domestica e non come una forma di persecuzione⁹. Alcuni studiosi hanno evidenziato come, dietro a questa esclusione, si celasse una precisa gerarchia di genere volta a privilegiare la sfera pubblica legata alla produzione e in generale alla mascolinità a discapito della sfera privata legata alla riproduzione, più spesso attribuita alla femminilità¹⁰.

La necessità di integrare una prospettiva di genere nelle domande di protezione fu riconosciuta a livello internazionale soltanto nel 2002, a seguito della pubblicazione delle linee guida dello *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) del 2002¹¹. Come riportato nelle linee guida, il testo sostituisce il documento di posizione dell'UNHCR del 2000 ed è il

⁴ Vedi *infra*.

⁵ Per una visione d'insieme sulla terminologia finora proposta dagli studiosi, si veda F. Rosignoli, *Environmental Justice for Climate Refugees*. London, 2022.

⁶ Tra i primi volumi di studi che hanno criticato direttamente la definizione di rifugiato della Convenzione di Ginevra si veda D. Indra (a cura di), *Endangering Forced Migration: Theory and Practice*, Oxford; New York, 1999.

⁷ Traduzione in italiano reperibile su <https://www.unhcr.org/it/chi-aiutiamo/rifugiati>.

⁸ Lo stupro è stato riconosciuto come una forma di tortura e di violazione della dignità personale nel caso *Aydin v. Turkey*, 57/1996/676/866, Consiglio d'Europa, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 25 settembre 1997.

⁹ Sul punto si vedano V. Merino Sancho, *Derecho de asilo y género. ¿Ha evolucionado el derecho de asilo?*, in *Cuadernos Electrónicos de Filosofía Del Derecho*, 17, 2008; E. Rigo, *La straniera*, Roma, 2022.

¹⁰ Cfr. H. Charlesworth, C. Chinkin, S. Wright, *Feminist Approaches to International Law*, in *The American Journal of International Law*, 85, 4, 1991. Tra i primi tentativi di far riconoscere lo stupro come una forma di tortura e non come violenza domestica, anche in assenza di un contesto bellico e di violenza armata, si vedano anche i casi di asilo decisi dalle Corti statunitensi e canadesi agli inizi degli anni Novanta. Cfr. D. Anker, *Refugee Law, Gender, and the Human Rights Paradigm*, in *Harvard Human Rights Journal*, 27, 5, 2002, citato in E. Rigo, *La straniera*, Roma, 2022.

¹¹ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n 1*, Geneva, Switzerland, 2002.

risultato di un processo di consultazioni globali sulla protezione internazionale svoltosi nel 2001 a San Remo. Oltre ad offrire un'interpretazione della definizione del rifugiato secondo una prospettiva di genere¹², questo documento propone anche alcune pratiche procedurali volte a dare adeguata considerazione alle donne che richiedono uno status di rifugiato e in senso più ampio a tutte le domande basate sul genere. Se interpretata correttamente, specifica il testo, la definizione di rifugiato può coprire le istanze relative al genere. Leggi che legittimano violazioni dei diritti umani fondamentali quali l'aborto e la sterilizzazione forzata o persecuzioni dettate dall'orientamento sessuale rientrano tra gli esempi di persecuzione di genere potenzialmente meritevoli di protezione internazionale, oltre a tutti quei casi in cui la discriminazione di genere si interseca alle altre cause di persecuzione elencate dalla definizione di rifugiato, quali razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale, opinioni politiche. In alternativa, queste linee guida suggeriscono di interpretare in modo estensivo la fattispecie relativa all'appartenenza a un determinato gruppo sociale. Con questa espressione, infatti, s'intende «un gruppo di persone che condividono una caratteristica comune, oltre che il rischio di essere perseguitate, o che sono percepite come un gruppo da parte della società»¹³. Pertanto, la caratteristica del sesso, può rientrare facilmente in questa fattispecie. Le donne, in particolare, vengono considerate un sottoinsieme sociale definito da caratteristiche innate e immutabili, trattato in maniera differente rispetto agli uomini. Lo stesso ragionamento può essere fatto per persone omosessuali, transessuali, o travestite, essendo, anche in questo caso, un gruppo identificabile e riconoscibile.

Altrettanto rilevanti dal punto di vista interpretativo, sebbene altrettanto non vincolanti dal punto di vista giuridico, sono le linee guida in materia di protezione internazionale sulle domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sull'orientamento sessuale e/o sull'identità di genere formulate dall'UNHCR nel 2012¹⁴. Il focus in questo caso è sulle persone LGBTI e sulle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'intersezione tra questo e altri fattori sociali quali l'età, l'identità di genere, le opinioni, i sentimenti e lo stato psicologico del richiedente. Nonostante l'orientamento sessuale e il genere non siano espressamente elencati tra le cause di discriminazione, le linee guida del 2012 propongono un'interpretazione estensiva basata sulla protezione dei diritti umani e sul principio di non discriminazione, entrambi elementi centrali nella Convenzione di Ginevra e del diritto internazionale dei rifugiati.

Se a livello internazionale questa timida apertura al genere e alle donne come gruppo sociale determinato riesce a penetrare il sistema sul fronte interpretativo, a livello europeo quest'apertura viene invece cristallizzata con la riformulazione della cosiddetta Direttiva qualifiche nel 2011¹⁵. L'art. 10, c. 1, lett. d), della Direttiva qualifiche, infatti, recepisce quanto espresso nelle linee guida del 2002 e 2012 dell'UNHCR stabilendo che l'appartenenza a un determinato gruppo sociale è data dalla condivisione di una caratteristica innata o una storia comune da parte dei membri di un gruppo che li rende un insieme di persone con un'identità

¹² Sul punto si veda l'interpretazione di genere e sesso adottata nel testo citato, UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale N.1*, Geneva, Switzerland, 2002, 2: «il genere si riferisce alla relazione tra uomo e donna basata su identità, status, ruoli e responsabilità, costruite e definite socialmente o culturalmente, che vengono assegnate alle persone appartenenti a un sesso o a un altro». Il sesso, invece, è definito come una determinazione biologica.

¹³ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 1*, Geneva, Switzerland, 2002, 8.

¹⁴ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 9*. Geneva, Switzerland, 2012.

¹⁵ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

distinta e riconoscibile all'interno di una società. L'articolo specifica inoltre che per valutare la sussistenza dei motivi di persecuzione legati all'appartenenza a un gruppo sociale si tiene in debito conto l'orientamento sessuale e le considerazioni così come l'identità di genere. Come anche evidenziato da Rigo¹⁶, seppure l'appartenenza alle donne come gruppo sociale si deduca dal riferimento alle considerazioni di genere, nella Direttiva qualifiche manca tuttavia un riferimento esplicito alle donne come gruppo sociale. Nella Direttiva si ribadisce inoltre come la Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo del 1967 costituiscano la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale della protezione dei rifugiati, lasciando pertanto inalterate le difficoltà nel riconoscere la figura del cosiddetto «rifugiato climatico» e nel dare piena efficacia alla prospettiva di genere, in particolare nel riconoscere esplicitamente le donne come gruppo sociale¹⁷.

2. La strategia dell'Unione europea, tra gap legislativi e politiche securitarie. L'Unione europea ha recentemente adottato uno strumento giuridico per dotarsi di un quadro europeo comprensivo delle politiche relative alla migrazione, all'asilo e alla protezione internazionale. Attraverso il *Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo*¹⁸, adottato il 23 settembre 2020, l'Unione europea ha infatti avviato un processo di riforme per gestire i flussi migratori in modo efficace e duraturo anche in situazioni di crisi. Il *Nuovo Patto* è infatti il punto di inizio di un percorso avviato nel 2016 per contrastare la migrazione irregolare e rafforzare il Sistema europeo comune di asilo (*Common European Asylum System, CEAS*) a seguito della cosiddetta «crisi dei rifugiati» che ha investito l'Europa nel 2015.

Per lo scopo di questa ricerca, tuttavia, questo strumento rimane sostanzialmente insoddisfacente e risulta di fatto un'altra occasione persa per definire delle politiche europee specifiche per la migrazione climatica e, soprattutto, in una prospettiva di genere.

Come già osservato in altri strumenti a livello di diritto internazionale, anche il *Nuovo Patto* annovera il cambiamento climatico tra le cause principali delle migrazioni senza però attribuire nessuno status giuridico alle persone costrette a fuggire in seguito a devastazioni ambientali. Come si legge chiaramente nell'introduzione, l'Unione europea si limita a riconoscere che «[t]utte le principali sfide sociali che il mondo si trova oggi ad affrontare (demografia, cambiamenti climatici, sicurezza, gara mondiale per attirare i talenti e disuguaglianza) incidono sulla migrazione. Gli imperativi politici quali la libera circolazione nello spazio Schengen, la salvaguardia dei diritti fondamentali, la garanzia della sicurezza e l'adeguamento delle competenze occupazionali richiedono una politica migratoria efficace»¹⁹. Nonostante il richiamo alla salvaguardia dei diritti fondamentali, l'esigenza di gestire in modo più efficace e uniforme il fenomeno migratorio sembrerebbe maggiormente dettata dall'agenda di sicurezza e di sviluppo europea, piuttosto che da un approccio basato sui diritti umani. Il generale contesto securitario emerge in particolare dall'enfasi riservata alla gestione delle frontiere esterne, da realizzare prevalentemente attraverso controlli di frontiera per

¹⁶ E. Rigo, *La straniera*, Roma, 2022.

¹⁷ Sui limiti e le possibilità del *predicament approach* nell'ambito della persecuzione basata sul genere e della vulnerabilità alle violazioni dei diritti umani in contesti di disastri ambientali ai fini dell'ottenimento della protezione internazionale, si veda M. Castiglione, *Oltre l'Hazard Paradigm: La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e il fondato timore di essere perseguitato a seguito dei cambiamenti climatici, disastri naturali e degradazione ambientale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2023. Con il termine *predicament approach* s'intende l'approccio interpretativo che sposta il focus dall'intenzione del persecutore (*intention-based approach*), alle caratteristiche del richiedente che lo rendono maggiormente esposto a eventuali violazioni dei suoi diritti umani.

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 23 settembre 2020 *su un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM(2020)609 final.

¹⁹ *Ibidem*, 1.

mezzo di accertamenti preliminari (*pre-entry screening*) a tutti i cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne senza autorizzazione. Questi accertamenti preliminari consentiranno di identificare tali cittadini, di effettuare controlli sanitari e di sicurezza, nonché di rilevare le loro impronte digitali e di registrarle nella banca dati Eurodac²⁰.

La rilevanza della migrazione per la promozione dello sviluppo, invece, emerge sia nel contesto delle azioni interne che di quelle esterne dell'Unione europea. Nel Nuovo Patto sono tanti i riferimenti alla centralità della migrazione per promuovere la crescita e lo sviluppo delle popolazioni locali e per ridurre indirettamente gli arrivi irregolari. In questo senso, si ribadisce il ruolo fondamentale sia delle rimesse, sia degli investimenti e della cooperazione internazionale in tutti i settori strategici per lo sviluppo economico, come ad esempio l'istruzione, la ricerca, il digitale, i trasporti, l'energia e la lotta contro il traffico di migranti. La promozione dello sviluppo economico nei paesi di provenienza e della cooperazione con i paesi membri, i paesi terzi e le agenzie dell'Unione europea, soprattutto per quanto riguarda la lotta contro il traffico dei migranti, ha come ultimo fine quello di prevenire la migrazione irregolare.

L'attenzione verso la protezione dei diritti umani degli sfollati/richiedenti asilo sembrerebbe ricoprire invece un ruolo abbastanza marginale. Questo aspetto viene declinato principalmente attraverso la lente della vulnerabilità e del genere, entrambi trattati nel paragrafo 2.4 dedicato al sostegno ai minori e alle persone vulnerabili. Il Nuovo Patto riconosce che le esigenze specifiche dei più vulnerabili debbano essere trattate con attenzione, prevedendo per esempio delle procedure più agevolate o in alcuni casi addirittura l'esenzione generale dalle procedure di frontiera nei casi in cui non sia possibile assicurare le garanzie necessarie. Seppure potenzialmente rilevante sotto il profilo del *predicament approach*, che sposta dunque il focus dalle intenzioni del persecutore alle caratteristiche del perseguitato che lo rendono maggiormente vulnerabile e dunque esposto a determinate violazioni dei suoi diritti umani²¹, questo strumento non introduce tuttavia misure concrete che consentano di raggiungere effettivamente questi obiettivi. Manca inoltre un collegamento chiaro e diretto tra la migrazione indotta dal clima e i suoi diversi impatti in ragione del genere, con le donne e i bambini come soggetti maggiormente vulnerabili ed esposti alle devastazioni ambientali. Alla luce di quanto esposto, non deve pertanto sorprendere che le uniche riforme convertite in legge finora siano state la revisione dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo²² e la cosiddetta *Blue Card Directive*²³. Laddove l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo ha lo scopo

²⁰ Istituito con il Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000, l'Eurodac (i.e. *European Dactyloscopie*), è il database europeo dove sono conservate le impronte digitali dei richiedenti asilo e delle persone fermate mentre varcano irregolarmente una frontiera esterna dell'Unione europea.

²¹ Cfr. A. Brambilla, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2017, 24-25; M. Castiglione, *Oltre l'Hazard Paradigm: La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e il fondato timore di essere perseguitato a seguito dei cambiamenti climatici, disastri naturali e degradazione ambientale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2023.

²² Con il Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 Dicembre 2021 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, l'Unione europea ha sostituito l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) con la nuova Agenzia dell'UE per l'asilo. Quest'agenzia è stata istituita al fine di assicurare l'applicazione uniforme del diritto europeo in merito alle pratiche di asilo in tutti gli Stati Membri, consentendo la convergenza nella valutazione delle domande di protezione internazionale in tutta l'Unione e coordinando e rafforzando la cooperazione e lo scambio di informazioni.

²³ Vedi la Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2021 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio. Attraverso questa riforma, l'UE stabilisce nuove regole per attirare lavoratori altamente qualificati non appartenenti all'UE. Il risultato appare tuttavia discriminatorio nei confronti dei lavoratori meno qualificati extra UE e dei lavoratori altamente qualificati extra UE rispetto a quelli

di garantire l'applicazione uniforme delle pratiche di asilo in tutti gli Stati Membri e dunque di gestire più efficacemente le frontiere esterne, la direttiva Blue Card introduce nuove regole per attirare lavoratori altamente qualificati da paesi non appartenenti all'UE. Queste regole, tuttavia, implicano che il datore di lavoro debba dare precedenza ai lavoratori europei prima di assumere lavoratori provenienti da Paesi extra-UE, contribuendo così indirettamente a regolare i flussi migratori e a prevenire l'immigrazione irregolare. In altre parole, più che la salvaguardia dei diritti fondamentali dei migranti, le priorità dell'UE sembrerebbero maggiormente legate alla sicurezza e allo sviluppo.

In conclusione, il *Nuovo Patto* presenta dei limiti significativi rispetto all'oggetto di questa indagine. In primo luogo perché è uno strumento di *soft law* e dunque non giuridicamente vincolante. Secondo perché si limita a riconoscere il cambiamento climatico tra le cause della migrazione senza però attribuire uno status giuridico ai rifugiati/migranti ambientali. Infine, perché la prospettiva di genere viene trattata solo in termini di maggiore vulnerabilità sperimentata da donne e bambini in quanto più esposti al rischio di diventare vittime di tratta o di violenza di genere durante tutto il processo migratorio. In ragione dell'evidente gap giuridico in materia di migrazione indotta dal clima, questo studio procederà avendo cura di esaminare i documenti di *policy* delle istituzioni politiche europee più rilevanti: la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio.

3. L'incorporazione del genere nell'agenda securitaria della Commissione europea.

Se utilizziamo la lente del *Rhetorical Political Analysis* (RPA)²⁴ per analizzare i documenti di *policy* della Commissione europea che si occupano della migrazione indotta dal clima in una prospettiva di genere, la figura retorica più esemplificativa della posizione espressa dalla Commissione potrebbe essere la sineddoche. Nota come la figura retorica che esprime la parte per il tutto, la sineddoche sintetizza in questo caso l'identificazione delle donne con il genere e con l'immagine della vulnerabilità. Questo aspetto, criticato anche dal Parlamento

europei. Secondo questa direttiva, infatti, «uno Stato membro dovrebbe poter verificare se un posto vacante che un richiedente di Carta blu UE intende coprire possa invece essere coperto dalla forza lavoro nazionale o dell'Unione, o da cittadini di paesi terzi che soggiornano già legalmente nello Stato membro e che fanno già parte del suo mercato del lavoro interno in virtù del diritto nazionale o dell'Unione ovvero da soggiornanti di lungo periodo UE che intendano trasferirsi in detto Stato membro per svolgere un lavoro altamente qualificato conformemente al capo III della direttiva 2003/109/CE del Consiglio». In ultima analisi, questo strumento contribuisce a perseguire l'obiettivo di controllare le frontiere esterne dell'UE e prevenire i flussi migratori.

²⁴ La metodologia del *Rhetorical Political Analysis* implica un approccio qualitativo volto a esaminare le argomentazioni, le scelte lessicali e l'uso di figure retoriche quali sineddoche, metonimia, litote, ecc. Lo scopo è quello di far emergere l'indirizzo politico prevalente, non sempre esplicito nei documenti di *policy*. Tra gli autori di riferimento per questa metodologia si vedano A. Finlayson, *Political science, political ideas and rhetoric*, in *Economy and Society*, 33,4, 2004; A. Finlayson, *From beliefs to arguments: Interpretive methodology and rhetorical political analysis*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 9, 4, 2007; A. Finlayson, *Rhetoric and the political theory of ideologies*, in *Political Studies*, 60, 4, 2012; A. Finlayson, "Dancing with doxa": A "Rhetorical Political Analysis" of David Cameron's sense of Britishness, in M. Kranert, G. Horan (a cura di), *Doing Politics: Discursivity, Performativity and Mediation in Political Discourse*. Amsterdam, Philadelphia, 2018; J. Martin, *Situating Speech: A Rhetorical Approach to Political Strategy*, in *Political Studies*, 63, 1, 2015; J.A. Roffee, *Rhetoric, aboriginal Australians and the Northern Territory intervention: A socio-legal investigation into prelegislative argumentation*, in *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 5, 1, 2016. Questo metodo innovativo è stato raramente utilizzato nel campo della migrazione climatica. Tra le poche eccezioni si vedano E. Hirsch, "It won't be any good to have democracy if we don't have a country": *Climate change and the politics of synecdoche in the Maldives*, in *Global Environmental Change*, 35, 2015; M. Hulme, *Where Next for the IPCC*, in *Research Fortnight*, September 8, 2010; A.C. Simonelli, *Governing Climate Induced Migration and Displacement*, New York, 2016; che hanno utilizzato le figure retoriche per mettere in luce le narrazioni prevalenti nel campo delle migrazioni ambientali.

europeo²⁵, emerge nella maggior parte dei documenti di *policy* della Commissione europea e comincia a venir meno solo con l'adozione della strategia per la parità di genere 2020-2025, adottata dalla Commissione nel 2020. Fino ad allora e a partire dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'8 marzo 2007 sulla Parità tra donne e uomini ed emancipazione femminile nella cooperazione allo sviluppo COM(2007) 100²⁶, le riflessioni sul genere si concentrano prevalentemente sulla centralità delle donne e del loro *empowerment* in alcuni settori specifici quali la protezione dell'ambiente, la sicurezza alimentare e la riduzione della povertà. Il concetto di *gender mainstreaming*²⁷ viene usato dalla Commissione per promuovere l'*empowerment* femminile nella cooperazione allo sviluppo al fine di promuovere la pace e la risoluzione dei conflitti nel rispetto della risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che l'Unione europea si prefigge di applicare. In quest'ottica, la lotta contro la violenza basata sul genere e, in particolare, contro le donne è un fattore rilevante ai fini della promozione della pace e dello sviluppo. Anche se il tema della migrazione climatica in una prospettiva di genere non è ancora trattato esplicitamente, questo documento merita di essere menzionato poiché introduce una narrazione basata sul nesso genere-sicurezza che offrirà il quadro generale di molti documenti, successivamente adottati dalla Commissione, in cui il tema della migrazione climatica diventerà via via sempre più esplicito.

Come si legge nel primo Piano d'azione dell'UE sulla parità di genere del 2010 (*Gender Action Plan, GAP I*)²⁸, il contesto retorico delle donne come sineddoche della vulnerabilità viene gradualmente sostituito da una narrazione securitaria che ritrae le donne come *Trümmerfrauen*²⁹ chiamate a mantenere la pace e a ricostruire le aree colpite dai conflitti armati. L'agenda securitaria legata alla pace, la sicurezza, e le donne – ancora rappresentate come

²⁵ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2008 sulla parità di genere e l'emancipazione femminile nella cooperazione allo sviluppo (2007/2182(INI)) in cui il Parlamento europeo critica apertamente la posizione espressa dalla Commissione europea nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'8 marzo 2007 sulla Parità tra donne e uomini ed emancipazione femminile nella cooperazione allo sviluppo COM(2007) 100 definitivo. Il Parlamento europeo ha infatti criticato la Commissione per non aver prestato sufficiente attenzione al rapporto tra uomini e donne e per essersi concentrata quasi unicamente sulle donne dandone un'immagine legata quasi esclusivamente all'idea di vulnerabilità.

²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'8 marzo 2007 sulla Parità tra donne e uomini ed emancipazione femminile nella cooperazione allo sviluppo COM(2007) 100 definitivo.

²⁷ Con il termine *gender mainstream* s'intende «the integration of a gender perspective into the preparation, design, implementation, monitoring and evaluation of policies, regulatory measures and spending programmes, with a view to promoting equality between women and men, and combating discrimination» v. EIGE, *What is gender mainstreaming*, 2023, disponibile su eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming?language_content_entity=en. Questo concetto è stato introdotto attraverso la quarta conferenza mondiale sulle donne svoltasi a Pechino nel 1995 (si veda United Nations, *Beijing Declaration and Platform of Action, adopted at the Fourth World Conference on Women, 27 October 1995*, disponibile su www.refworld.org/docid/3dde04324.html e in particolare attraverso il paragrafo K. *Women and the environment*. Questo principio è parte integrante dell'ordinamento giuridico europeo, come si legge nell'art. 8 del *Treaty on the Functioning of the European Union* del 2009: «In all its activities, the Union shall aim to eliminate inequalities, and to promote equality, between men and women». Per una visione d'insieme sulla storia e sulle declinazioni di questo concetto, si vedano anche G. Allwood, *Mainstreaming Gender and Climate Change to Achieve a Just Transition to a Climate-Neutral Europe*, in *Journal of Common Market Studies*, 58, 2020, e I. Castaneda, C. Aguilar, A. Rand, *Measurement and Reporting: Important Elements of Gender Mainstreaming in Environmental Policies*, in *Cornell Journal of Law and Public Policy*, 22, 3, 2013.

²⁸ European Commission, *Commission Staff Working Document of 8 March 2010 on an EU Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment in Development 2010-2015*, SEC(2010)265 final.

²⁹ Il termine *Trümmerfrauen* si riferisce alle donne che hanno rimosso le macerie durante il secondo dopo guerra in Germania. Poiché dopo la seconda guerra mondiale moltissimi uomini caddero durante il conflitto, furono le donne a occuparsi della ricostruzione.

sineddoche del genere – viene dunque integrata con un’agenda di sviluppo che identifica le donne come attori chiave per assicurare la sicurezza e l’accesso alle opportunità economiche e ai servizi essenziali. In questo documento il termine «migrazione» compare una volta sola. Il fenomeno migratorio viene infatti considerato solo come strumentale per la promozione dello sviluppo e non viene ancora concepito come fenomeno correlato con il cambiamento climatico e le devastazioni ambientali.

Solo attraverso il secondo Piano d’azione dell’UE sulla parità di genere previsto per gli anni 2016-2020³⁰, la Commissione comincia a dare maggiore spazio alla questione della migrazione. In particolare, questa viene menzionata tra le questioni cruciali per l’implementazione della parità di genere, sia nelle politiche interne, sia nelle azioni esterne dell’UE. In quest’ottica, il sostegno alla migrazione legale è visto come una condizione imprescindibile per garantire alle donne di tutte le età l’accesso a un lavoro dignitoso e per ridurre, di conseguenza, il rischio di essere esposte alla violenza di genere e allo sfruttamento. Dal momento che l’*empowerment* economico delle ragazze e delle donne è cruciale per ridurre le disuguaglianze, contrastare la povertà e, in ultima analisi, favorire lo sviluppo economico nella rinnovata cornice dell’Agenda 2030³¹, le azioni esterne dell’UE devono reggersi su quattro pilastri:

- garantire l’integrità fisica e psicologica delle ragazze e delle donne;
- promuovere i diritti economici e sociali e l’*empowerment* delle ragazze e delle donne;
- dare voce e facilitare la partecipazione delle ragazze e delle donne;
- orientare i servizi della Commissione europea, compresi i servizi europei per l’azione esterna (SEAE), verso una cultura istituzionale sensibile al genere.

A differenza di altri documenti di *policy*, la Commissione indica un percorso piuttosto dettagliato per avviare questo cambiamento culturale sensibile al genere, stabilendo obiettivi, attività, indicatori e individuando gli attori chiamati a svolgere questi compiti al fine di tradurre la parità di genere in risultati tangibili e valutabili. Di particolare rilevanza per l’oggetto di questa analisi è l’obiettivo n. 20 che riconosce esplicitamente l’impatto diseguale del cambiamento climatico su uomini e donne. Proprio per questo motivo, l’obiettivo n.20 stabilisce che le donne debbano avere il diritto di partecipare in modo significativo ai processi decisionali che riguardano le questioni climatiche e ambientali e sottolinea l’importanza di definire delle azioni concrete per aumentare la resilienza delle donne e delle ragazze di fronte ai disastri naturali e facilitare le loro iniziative come attori attivi nella protezione ambientale. Potremmo dunque concludere che il secondo piano d’azione per gli anni 2016-2020 estende l’identificazione del genere alle donne e alle ragazze, lasciando però, ancora una volta, inesplorato sia il rapporto tra uomini e donne, sia le responsabilità degli uomini rispetto alle decisioni – già prese o che si prenderanno – relative alle questioni ambientali e climatiche. Inoltre, nonostante questo documento ribadisca l’importanza di raccogliere dati disaggregati per genere per poter comprendere meglio il diverso impatto del cambiamento climatico sugli uomini e sulle donne e progettare politiche pubbliche sensibili al genere che rispondano ai loro diversi bisogni, il piano non indica delle misure concrete che realizzino quest’obiettivo. Analogamente, la strategia della Commissione europea sulla parità di genere per il periodo 2020-2025³² ribadisce l’importanza di tenere in considerazione il diverso impatto del

³⁰ EU Commission, *Joint Staff Working Document of 21 September 2015 on Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020*, SWD(2015)182 final.

³¹ Tra i 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile che compongono l’Agenda 2030, si veda in particolare l’obiettivo n.5 sulla parità di genere.

³² EU Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 5 March 2020 on A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025* (COM(2020)152 final).

cambiamento climatico in base al genere e si sofferma in particolare sull'urgenza di proteggere le donne migranti e richiedenti asilo dalle forme di violenza basata sul genere di cui risultano frequentemente vittime in tutto il processo migratorio. Il documento usa esplicitamente il termine «rifugiati climatici» riferito alle donne, evidenziando come le donne che fuggono dal proprio paese di origine a seguito di catastrofi ambientali abbiano meno possibilità degli uomini. La stessa situazione si verifica anche in altri settori in cui intervengono le cosiddette «green policies» come per esempio nel campo della transizione ecologica, in cui coloro che si trovano in situazioni di povertà energetica sono prevalentemente donne, o nel settore del trasporto pubblico, in quanto tutte le politiche di contrasto alle emissioni incidono direttamente su chi lo utilizza di più, ovvero sulle donne. Una maggiore sensibilità al genere – ancora una volta identificato con le donne – consentirebbe dunque di migliorare in modo significativo tutte le «politiche verdi»³³. Oltre ad essere espressamente menzionata la questione della migrazione climatica in una prospettiva di genere, questo documento introduce un elemento di maggiore concretezza a sostegno di questo riconoscimento. Come si legge nella sezione n. 5, infatti, la Commissione stabilisce un fondo specifico, il *Migration and Asylum Fund*, per incoraggiare gli stati membri a definire azioni specifiche per tutelare i bisogni delle donne lungo tutto il processo migratorio, per favorire la loro integrazione nella società ospitante e per rafforzare la protezione dei gruppi più vulnerabili, tra cui le donne vittime di violenza basata sul genere subite durante il processo migratorio e di asilo³⁴. Un ulteriore elemento di novità rispetto ai documenti precedentemente discussi emerge dal riferimento al concetto di intersezionalità³⁵. La Commissione europea riconosce dunque che le donne e le ragazze possano essere discriminate per molteplici caratteristiche personali oltre al genere, quali la disabilità, la razza, l'età, o l'orientamento sessuale. In questo senso, la Commissione stabilisce che il *Migration and Asylum Fund* debba finanziare ed essere strettamente connesso a tutte le azioni e i piani che includono la tutela dei disabili, delle comunità LGBTI+, delle minoranze etniche (i.e., Roma) e dei diritti dei minori.

Non solo questo documento introduce finalmente una visione della donna come gruppo eterogeneo, ma ha il merito di mettere in luce gli stereotipi di genere come ulteriore fonte di discriminazione che limitano di fatto l'accesso delle donne al mondo del lavoro e contribuiscono a generare il cosiddetto *gender pay gap* (gap salariale tra uomini e donne). Tra le misure elencate dalla Commissione europea vi sono azioni di contrasto alle molestie nei contesti lavorativi, alla violenza online nei confronti delle donne, alla tratta di esseri umani, agli abusi sessuali su minori, oltre alla promozione di programmi educativi rivolti a ragazzi e ragazze per costruire relazioni non violente tra i due sessi. Le misure indicate per contrastare

³³ *Ibidem*, 15 ss.

³⁴ *Ibidem*, 16 ss.

³⁵ Secondo lo European Institute for Gender Equality (EIGE), l'intersezionalità è uno «strumento di analisi per studiare, comprendere e affrontare i modi in cui il sesso e il genere si intersecano con altre caratteristiche/identità personali, e il modo in cui tali intersezioni contribuiscono insieme ad un'unica esperienza di discriminazione», v. EIGE, *Intersezionalità*, 2016, (accesso il 4 giugno 2023), disponibile su https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1050?language_content_entity=it. Il concetto di intersezionalità fu introdotto ufficialmente nella dottrina giuridica da Kimberlé Crenshaw (vedi K. W. Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *University of Chicago Legal Forum*, 1989), ma le prime tracce di questo termine comparvero già in alcuni trattati sui diritti umani dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, quali la Convenzione relativa all'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) del 1979. Nel corpus giuridico dell'Unione europea questo termine comincia ad essere utilizzato a metà degli anni 2000 e in particolare nel sopra citato documento della Commissione europea in cui finalmente si comincia ad analizzare le donne come un gruppo eterogeneo.

concretamente le pratiche discriminatorie contro le donne sono ancora una volta strumentali al perseguimento di un'agenda di sviluppo che rimane sullo sfondo di questo piano. Non a caso, l'*empowerment* delle donne, compresa la loro inclusione nel processo decisionale nei consigli di amministrazione e nella *governance*, rimane uno degli obiettivi principali per stimolare la crescita economica.

Il Piano d'Azione per il Genere del 2020 (*Gender Action Plan, GAP III*)³⁶ riprende questa linea e aggiunge la centralità della leadership dell'UE nel promuovere la parità di genere nella politica estera e di sicurezza comune. Il contesto retorico rimane quello securitario legato alla visione delle donne e delle ragazze come attori chiave per promuovere la pace e la sicurezza, ma in questo caso si estende e si concentra sulle azioni esterne dell'UE. Nel caso specifico, la parità di genere viene proposta come tema trasversale per attuare un multilateralismo che incida sulle cause principali delle disuguaglianze di genere ovvero l'instabilità politica, i conflitti, il cambiamento climatico, il degrado ambientale, la migrazione, lo sfollamento forzato e la pandemia di Covid-19. Rispetto agli altri documenti della Commissione, il GAP III è quello che dedica maggiore spazio alla migrazione indotta dal clima in una prospettiva di genere. Espliciti sono infatti i riferimenti all'urgenza di proteggere i diritti umani delle donne e delle ragazze nel contesto dello sfollamento climatico attraverso politiche, programmi, leggi e *governance* migratorie sensibili al genere a livello globale, nazionale e regionale. In particolare, la Commissione si sofferma sulla centralità dell'azione regionale di contrasto alle disuguaglianze di genere nel contesto del cambiamento climatico, della migrazione, dello sfollamento forzato, del traffico di esseri umani e più in generale della sicurezza. Sempre nello spirito di promuovere l'agenda per le donne, la pace e la sicurezza, la Commissione stabilisce un nuovo programma di rafforzamento delle capacità per il personale militare nei paesi africani dove questi fenomeni si verificano più frequentemente. L'azione esterna dell'Unione europea deve dunque contribuire a consolidare il nesso aiuti umanitari-sviluppo-pace (*humanitarian-development-peace nexus*) attraverso percorsi di protezione delle vittime e dei superstiti, di prevenzione della violenza, di perseguimento dei colpevoli, di accesso ai servizi di sostegno psicosociale e di partecipazione alla vita economica e sociale delle vittime per il rafforzamento dei diritti economici e sociali delle ragazze e delle donne vittime di violenza. Queste azioni sono fondamentali soprattutto alla luce del fatto che le crisi umanitarie, i conflitti armati, i disastri naturali e le pandemie sono tutti fenomeni in grado di esacerbare la violenza basata sul genere. Un'ulteriore azione indicata dalla Commissione è quella di sostenere l'occupazione femminile nel contesto dello sfollamento forzato. Ancora una volta l'agenda di sviluppo si affianca a quella securitaria rivendicando l'*empowerment* delle donne migranti come strumentale alla promozione dello sviluppo sostenibile dei paesi di origine, transito e destinazione attraverso le rimesse e le conoscenze e competenze acquisite attraverso il processo migratorio. L'integrazione delle donne, e in particolare delle donne indigene, nei meccanismi di *governance*, nonché il riconoscimento dei loro bisogni specifici e delle loro difficoltà nel contesto dello sfollamento climatico, vengono inoltre considerati elementi essenziali per accelerare la transizione ecologica dei paesi in via di sviluppo maggiormente colpiti dal cambiamento climatico.

Per concludere, il GAP III sottolinea l'importanza di considerare la parità di genere come tema trasversale per guidare le azioni esterne dell'Unione europea e per avviare un'agenda trasformativa basata su politiche sensibili al genere e orientate all'intersezionalità nel contesto della migrazione e dello sfollamento climatico.

³⁶ EU Commission, *Joint Communication to the European Parliament and the Council of the 25 November 2020 on The 2020 EU Gender Action Plan (Gap) III – An Ambitious Agenda For Gender Equality And Women's Empowerment In EU External Action* (JOIN(2020)17 final).

4. Il nesso giustizia-genero-sviluppo nell'agenda del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo è l'istituzione europea dove il nesso migrazione climatica-genero appare maggiormente sviluppato. Come già anticipato, il tema comincia ad essere trattato attraverso la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2008 sulla parità di genere e l'emancipazione femminile nella cooperazione allo sviluppo³⁷, in cui il Parlamento europeo critica la Commissione per non aver delineato obiettivi concreti, azioni dettagliate e fonti di finanziamento specifiche per ridurre la disparità di genere. Il Parlamento critica inoltre la Commissione per aver considerato le donne come «sineddoche» della vulnerabilità e di genere avendo trascurato l'importanza del rapporto tra uomini e donne, principale responsabile della disparità di genere. Proprio alla luce di queste riflessioni, il Parlamento sottolinea l'importanza, da un lato, di facilitare l'inserimento delle donne nei sindacati, soprattutto in ragione dell'alto numero di donne migranti e della loro vulnerabilità rispetto al mercato del lavoro delle società ospitanti, e dall'altro di promuovere programmi educativi rivolti sia a uomini che donne per contrastare la violenza basata sul genere e lo scarso coinvolgimento delle donne nei processi di *governance*. L'*empowerment* delle donne attraverso il loro coinvolgimento nei processi di *governance* e in programmi di formazione è funzionale a promuovere lo sviluppo economico delle comunità locali. Pertanto, anche se in questo documento non viene esplorato esplicitamente il nesso tra migrazione e cambiamento climatico nella prospettiva di genere, questo testo merita di essere menzionato in quanto introduce un'implicita agenda, altrettanto securitaria e complementare allo sviluppo, che emergerà con maggiore chiarezza in documenti di *policy* successivi.

La Risoluzione del Parlamento europeo del 29 settembre 2011 sull'elaborazione di una posizione comune dell'Unione europea in vista della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20)³⁸ tocca espressamente il tema delle migrazioni climatiche nella prospettiva di genere. Espliciti sono infatti i riferimenti ai «rifugiati climatici» e l'invito a riconoscere loro uno status giuridico soprattutto in ragione del fatto che le categorie più vulnerabili rispetto agli impatti del cambiamento climatico sono le donne e i bambini. Nonostante le critiche rivolte alla Commissione, anche il Parlamento europeo sottolinea dunque la maggiore vulnerabilità delle donne all'interno dello stesso contesto retorico securitario che vede nel cambiamento climatico una minaccia esistenziale³⁹ in grado di esacerbare disparità di genere, conflitti, guerre, povertà, violazione dei diritti umani, e di compromettere il raggiungimento dei *Millennium Development Goals* (MDGs) stabiliti nel 2000 dall'Agenda di sviluppo delle Nazioni Unite.

Il Parlamento europeo riconosce esplicitamente l'impatto diseguale del cambiamento climatico tra uomini e donne anche nella Risoluzione del 20 aprile 2012 su donne e cambiamenti climatici⁴⁰, nella quale sviluppa il nesso, frequentemente utilizzato dai

³⁷ European Parliament, *European Parliament resolution of 13 March 2008 on Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation* (2007/2182(INI)).

³⁸ European Parliament, *European Parliament resolution of 29 September 2011 on developing a common EU position ahead of the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20)*, P7_TA(2011)0430.

³⁹ Cfr. con la *securitization theory* proposta dalla *Copenhagen School*: B. Buzan, *Rethinking security after the Cold War*, in *Cooperation and Conflict*, 32, 1, 1997; B. Buzan, O. Wæver, *Regions and powers: The structure of international security*, Cambridge, 2003; B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security: A new framework for analysis*, Boulder, Colorado, 1998.

⁴⁰ European Parliament, *European Parliament resolution of 20 April 2012 on women and climate change* (2011/2197(INI)).

movimenti sociali, tra giustizia climatica⁴¹ e parità di genere⁴². Secondo questo nesso, le minacce poste dal cambiamento climatico si traducono in devastazioni ambientali che provocano sfollamenti e migrazioni forzate che colpiscono maggiormente i gruppi più vulnerabili della società, ovvero le donne e i bambini. In questo contesto, il cambiamento climatico non si limita ad esacerbare le disparità di genere, ma rafforza anche altre disuguaglianze ambientali che hanno impatti negativi sull'istruzione, aumentano la povertà, e accentuano le disuguaglianze di salute. Pertanto, la proposta del Parlamento è quella di ridurre tali disuguaglianze ambientali attraverso l'integrazione delle questioni di genere in tutte le strategie per la prevenzione e la gestione dei rischi di disastri, promuovendo al contempo l'*empowerment* delle donne attraverso il rafforzamento delle loro capacità di resilienza di fronte alle catastrofi ambientali e della loro piena partecipazione nei processi decisionali, di progettazione e di implementazione in tutti gli organismi che finanziano la prevenzione delle catastrofi, l'adattamento e la mitigazione del cambiamento climatico. Analogamente alla narrazione della Commissione europea relativa alle donne come *Trümmerfrauen* chiamate a ricostruire la pace e lo sviluppo, il Parlamento europeo sembrerebbe «trasportare» questa narrazione securitaria nel contesto del cambiamento climatico, enfatizzando il ruolo attivo delle donne nel veicolare conoscenze utili per salvare vite umane attraverso la loro partecipazione nella gestione dei disastri, nella tutela della biodiversità, nella gestione delle risorse idriche, nella tutela della sicurezza alimentare, nella prevenzione della desertificazione, nella protezione delle foreste e nel sostegno della salute pubblica.

La necessità di ripensare le donne non più (solo) come vittime degli impatti del cambiamento climatico, ma anche come attori di un'agenda trasformativa volta a promuovere strategie per la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico viene ribadito dal Parlamento europeo nella relazione sulle donne, le pari opportunità e la giustizia climatica del 2017⁴³. In questa relazione il Parlamento ribadisce inoltre l'importanza di collegare il tema della giustizia climatica con la parità di genere e invita la Commissione a sviluppare questo nesso nel contesto del cambiamento climatico: la considerazione della parità di genere nel contesto della giustizia climatica è essenziale per collegare concettualmente la giustizia sociale, i diritti umani, la parità di genere e il diritto allo sviluppo.

Nonostante le differenze di prospettive, la Commissione e il Parlamento europeo sembrano pertanto convergere in un contesto retorico sostanzialmente securitario al quale si affianca un'agenda di sviluppo nella quale le donne, rappresentate nella duplice veste di «vittime» ed «eroine», sono chiamate a svolgere un ruolo determinante per il mantenimento della pace e

⁴¹ Sul concetto di giustizia climatica si veda A. S. E. Gareth, *Climate Justice*, in B. Coolsaet (a cura di), *Environmental Justice Key Issues*, Milton, 2020 e la definizione di P. Chatterton, D. Featherstone, P. Routledge, *Articulating climate justice in Copenhagen: Antagonism, the commons, and solidarity*, in *Antipode*, 45, 3, 2013, 606 citata dall'autore: «Briefly defined, climate justice refers to principles of democratic accountability and participation, ecological sustainability and social justice and their combined ability to provide solutions to climate change. Such a notion focuses on the interrelationships between, and addresses the roots causes of, the social injustice, ecological destruction and economic domination perpetrated by the underlying logics of pro-growth capitalism. In particular, climate justice articulates a rejection of capitalist solutions to climate change (eg carbon markets) and foregrounds the uneven and persistent patterns of eco-imperialism and 'ecological debt' as a result of the historical legacy of uneven use of fossil fuels and exploitation of raw materials, offshoring, and export of waste». In altre parole, la giustizia climatica è una sottocategoria della giustizia ambientale, concetto dal quale riprende l'impostazione teorica di base arricchendolo però con le specifiche istanze dei movimenti sociali impegnati nella lotta contro le disuguaglianze generate dal cambiamento climatico antropogenico.

⁴² R. P. Crease, M. Parsons, K. T. Fisher, "No climate justice without gender justice", in J. Tahseen (a cura di), *Routledge Handbook of Climate Justice*, Abingdon, 2021; S. MacGregor, *Gender matters in environmental justice*, in B. Coolsaet (a cura di), *Environmental Justice Key Issues*, Milton, 2020; J. Sze, *Gender and environmental justice*, in S. MacGregor (a cura di), *Routledge handbook of gender and environment*, Abingdon, 2019.

⁴³ European Parliament, *Report of 18 December 2017 on women, gender equality and climate justice* (2017/2086(INI)).

la promozione dello sviluppo sostenibile. A differenza della Commissione, la posizione del Parlamento si potrebbe sintetizzare con la figura retorica della metonimia, ovvero la sostituzione della causa con l'effetto.

In questo contesto retorico, infatti, la parità di genere viene proposta come funzionale allo sviluppo come se non fosse proprio lo sviluppo (o perlomeno un certo tipo di sviluppo) a mantenere, consolidare e creare nuove disuguaglianze di genere.

5. La parità di genere come mezzo di promozione dello sviluppo nella diplomazia climatica del Consiglio.

Rispetto alle altre istituzioni europee, il Consiglio ha avuto il merito di introdurre ufficialmente la prospettiva di genere nelle politiche europee. Il concetto di *gender mainstreaming*, che consiste nel promuovere l'equità tra uomini e donne in tutte le attività e le politiche a tutti i livelli di *governance*, è entrato nell'ordinamento europeo attraverso il Regolamento n. 2836/98 del Consiglio del 22 dicembre 1998 relativo all'integrazione delle questioni «di genere» nella cooperazione allo sviluppo⁴⁴. Il Consiglio ha adottato questo regolamento a distanza di pochi anni dalla quarta conferenza mondiale sulle donne svoltasi a Pechino nel 1995⁴⁵ e come risultato di alcuni documenti precedentemente adottati da altre istituzioni europee⁴⁶. Nella prospettiva del Consiglio, la parità di genere deve guidare l'elaborazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo. Anche se il tema della migrazione e dello sfollamento climatico saranno trattati espressamente solo a partire dagli anni Duemila, il Regolamento n. 2836/98 del Consiglio anticipa il contesto retorico prevalente dell'agenda del Consiglio: la centralità dello sviluppo per garantire la sicurezza. Come il Parlamento, la figura retorica che sintetizza in modo più efficace la narrazione del Consiglio rispetto ai temi oggetto di questa ricerca è la metonimia. A differenza del Parlamento però, la sostituzione della causa con l'effetto riguarda lo sviluppo e la sicurezza da un lato e la migrazione e lo sviluppo dall'altra. Lo sviluppo viene indicato come «antidoto» all'instabilità politica e dunque promosso per garantire la sicurezza al di fuori dei confini dell'Unione europea. Lo sviluppo, tuttavia, o quanto meno un certo tipo di sviluppo, ha prodotto esattamente l'esito contrario: molti sono i casi di conflitto scoppiati proprio per il controllo di risorse e materie prime necessarie per incrementare la crescita economica⁴⁷.

La stessa sostituzione viene applicata in documenti successivi nel contesto dello sfollamento e della migrazione climatica, entrambi visti come fenomeni causati dal mancato sviluppo. Questa si tratta di una sostituzione evidente in quanto è stato proprio lo sviluppo, o perlomeno il tipo di sviluppo portato avanti finora dai paesi sviluppati, a provocare sfollamento e migrazioni climatiche.

Questa enfasi sull'agenda di sviluppo nel contesto del cambiamento climatico emerge con

⁴⁴ Council, Council Regulation (EC) No 2836/98 of 22 December 1998 on integrating gender issues in development cooperation. Official Journal L 354 of 30.12.1998.

⁴⁵ Vedi in particolare il paragrafo K *Women and Environment* in United Nations, *Beijing Declaration and Platform of Action, adopted at the Fourth World Conference on Women, 27 October 1995*, disponibile su www.refworld.org/docid/3dde04324.html.

⁴⁶ Vv., tra gli altri, le Risoluzioni del Parlamento europeo del 14 maggio 1992 sulla situazione delle donne nei paesi in via di sviluppo e del 15 giugno 1995 sulla quarta conferenza mondiale sulle donne a Pechino, e la comunicazione della Commissione europea del 21 febbraio 1996 sull'integrazione delle pari opportunità per le donne e gli uomini in tutte le comunità politiche e attività, (COM(96)67). A seguito di tale comunicazione, il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno adottato la risoluzione del 20 dicembre 1995, che richiede la piena integrazione delle questioni di genere nella cooperazione allo sviluppo e il coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri in questo campo.

⁴⁷ Per una ricognizione delle guerre scoppiate per il controllo di risorse essenziali per lo sviluppo, si veda per esempio M. Fini, *La guerra democratica*, Milano, 2012.

chiarezza nelle Conclusioni del Consiglio del 2009 sul cambiamento climatico e lo sviluppo⁴⁸ nelle quali il Consiglio introduce una prospettiva di genere sul cambiamento climatico all'interno dell'agenda di sviluppo allora dettata dai *Millennium Development Goals* (MDGs). Il Consiglio riconosce che il cambiamento climatico impatta negativamente sugli obiettivi di sviluppo, sulla povertà, sulla migrazione e sulla sicurezza dei paesi meno sviluppati, tra cui gli Stati insulari in via di sviluppo (*Small Island Developing States*, SIDS) e i paesi africani. Per fronteggiare questi effetti negativi, il Consiglio invita quindi gli Stati Membri e la Commissione europea a finanziare strategie di sviluppo alternative a basse emissioni di carbonio e resilienti ai cambiamenti climatici per promuovere politiche di adattamento al cambiamento climatico, avendo cura di includere la parità di genere e l'*empowerment* delle donne tra le priorità politiche. In questo senso la cooperazione allo sviluppo attraverso accordi bilaterali o con il multilateralismo è uno strumento essenziale per promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, ridurre il rischio di disastri e, in ultima analisi, minimizzare gli impatti sul *welfare*. Il contributo finanziario per supportare politiche di mitigazione del cambiamento climatico deve riflettere le diverse responsabilità rispetto alle emissioni globali e le capacità contributive. Il Consiglio si aspetta dunque un maggior contributo da parte dei Paesi Membri e della Commissione europea a tutela dei paesi in via di sviluppo sia per mitigare le proprie (maggiori) emissioni, sia per promuovere lo sviluppo sostenibile nei paesi più colpiti dal cambiamento climatico.

Le conclusioni del Consiglio del 25 giugno 2012 sulla parità di genere e l'ambiente⁴⁹ sviluppano con maggiore chiarezza la centralità delle donne nel promuovere lo sviluppo sostenibile. Diversamente dalle narrazioni precedenti che hanno inquadrato le donne come sineddoche di vulnerabilità, il Consiglio indica le donne come agenti di cambiamento e promotrici dell'agenda di sviluppo sostenibile. In particolare, il Consiglio sottolinea il fatto che le donne hanno modelli di consumo differenti e assai più sostenibili degli uomini oltre ad essere maggiormente sensibili e attive nella lotta contro il cambiamento climatico. Alla luce di tutto ciò, il Consiglio ribadisce l'importanza di garantire la piena partecipazione alle donne nel campo della ricerca relativa alla mitigazione del cambiamento climatico e soprattutto negli organismi decisionali che incidono sulle politiche ambientali, soprattutto energia e trasporti. Per favorire l'accesso delle donne nei settori dove il loro apporto può essere decisivo non si può prescindere dall'eliminazione degli stereotipi di genere e di tutte le barriere che impediscono alle donne di accedere agli stessi livelli di istruzione, formazione e vita lavorativa degli uomini. Come anche le altre istituzioni europee, tuttavia, il Consiglio si concentra quasi esclusivamente sulle donne, confermando così una visione ancora piuttosto limitata del genere.

Il coinvolgimento diretto del Consiglio sulla questione della migrazione climatica in una prospettiva di genere emerge soprattutto nelle conclusioni del 2014 sulla migrazione nella cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea⁵⁰ nelle quali il Consiglio incorpora esplicitamente il fenomeno migratorio all'interno della sua agenda di sviluppo. La migrazione viene considerata come un tema complesso, all'intersezione di diverse aree di intervento quali l'impiego, la salute, l'istruzione, la protezione sociale e il cambiamento climatico. Per questo motivo, la sua integrazione nell'agenda di sviluppo appare, dal punto di vista del Consiglio, risolutiva in quanto lo sviluppo riduce tutte le cause alla base della migrazione irregolare e

⁴⁸ Council, Council conclusions of 17 November 2009 *on climate change and development*, 16071/09.

⁴⁹ Council, Council conclusions of 25 June 2012 *on gender equality and the environment: enhanced decision-making, qualifications and competitiveness in the field of climate change mitigation policy in the EU*, 11638/12.

⁵⁰ Council, Council Conclusions of 12 December 2014 *on Migration in EU Development Cooperation*, 16901/14; il Consiglio ha espresso questa posizione nelle Council conclusions of 19 July 2013 *on the 2013 High level Dialogue on Migration and Development and on broadening the development-migration nexus*.

dello sfollamento forzato, ovvero l'instabilità politica, la violazione dei diritti umani, la vulnerabilità ambientale e la povertà. Inoltre, la migrazione regolare e la mobilità umana sono a loro volta dei fattori che facilitano lo sviluppo (*i.e.*, *development enablers*): basti pensare ai vantaggi della migrazione circolare rispetto alla circolazione delle competenze e delle conoscenze acquisite all'estero. In questo senso, per attuare una *governance* efficace del processo migratorio la cooperazione internazionale è fondamentale essendo la migrazione un fenomeno complesso che richiede la collaborazione dei paesi di origine, di transito e di destinazione. L'assistenza umanitaria viene utilizzata come esempio chiave per mostrare i vantaggi della cooperazione internazionale, soprattutto nella protezione dei diritti dei rifugiati, degli sfollati interni e dei migranti in situazioni di vulnerabilità che sono più a rischio di subire violenze basate sul genere. Secondo la prospettiva del Consiglio, una pianificazione a lungo termine dello sviluppo soprattutto nei primi stadi di crisi può essere fondamentale per complementare l'assistenza umanitaria prevenendo queste forme di violenze. In questo passaggio, emerge lo stesso nesso aiuti umanitari-sviluppo-pace evidenziato nel GAP III dalla Commissione europea con la differenza che mentre la Commissione sembrerebbe inquadrare quel nesso in una più ampia agenda securitaria, il Consiglio lo incorpora nella sua (prevalente) agenda di sviluppo.

Ai fini di questo studio, le Conclusioni del Consiglio del 2016⁵¹ risultano particolarmente incisive per capire la posizione del Consiglio rispetto alla migrazione climatica. L'integrazione della migrazione climatica nell'agenda di sviluppo del Consiglio emerge chiaramente dalla costruzione del nesso migrazione climatica-sviluppo che vede nelle scarse possibilità di sviluppo, nelle condizioni di insicurezza umana, nel cambiamento climatico e nei disastri le principali sfide che compromettono una gestione efficace della crisi globale del rifugiato in Europa. La creazione di opportunità sociali ed economiche durevoli, comprese attività di formazione a tutti i livelli per gli sfollati forzati, viene vista come un'attività decisiva per dare un contributo significativo all'assistenza umanitaria. In piena coerenza con l'Agenda 2030 che invoca il principio del «non lasciare indietro nessuno», i beneficiari principali di queste attività dovranno essere soprattutto i gruppi più vulnerabili ovvero le donne, i giovani, i bambini, le persone con disabilità, i rifugiati e gli sfollati interni.

Le conclusioni del Consiglio sulla diplomazia climatica del 2018⁵² aggiungono un ulteriore tassello alla prevalente agenda di sviluppo del Consiglio: la prospettiva della diplomazia climatica⁵³. Secondo questa prospettiva, l'Unione europea è chiamata a svolgere un ruolo di leader globale nelle sue azioni esterne al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso azioni diplomatiche climatiche ed energetiche fino ai più alti livelli ufficiali nel quadro dell'Accordo di Parigi del 2015 e della già citata Agenda 2030 e dei suoi *Sustainable Development Goals* (SDGs). La posizione del Consiglio assorbe in parte la narrazione securitaria del cambiamento climatico inteso come causa principale dell'incremento dei disastri, dello sfollamento delle persone e dei disordini socio-politici. In questo quadro, il Consiglio ribadisce l'importanza di proteggere i diritti umani delle persone nel contesto del cambiamento climatico attraverso azioni diplomatiche volte a promuovere la parità di genere, l'*empowerment* delle donne e la loro piena partecipazione e leadership nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e nella promozione dell'adattamento al cambiamento climatico.

⁵¹ Council. *Council Conclusions of 12 May 2016 on the EU approach to forced displacement and development*, 8832/16.

⁵² Council, *Council conclusions of 26 February 2018 on climate diplomacy*, 6125/18.

⁵³ Cfr. Citizenship, Commission, and External Affairs, *Boosting International Subnational Climate Diplomacy Ahead of COP27 and COP28*, 2022, 1: «At the EU level, the EU Council defines climate diplomacy as EU's work in both multilateral fora and at a bilateral level on promoting ambitious global climate goals and actions in pursuit of a planetary transition towards climate neutrality».

Lo stesso contesto retorico securitario riaffiora nelle conclusioni del 2019 sulla diplomazia climatica⁵⁴, nelle quali il cambiamento climatico è descritto ancora una volta come una minaccia diretta ed esistenziale dagli impatti devastanti. Il Consiglio ribadisce pertanto l'urgenza dell'Unione europea di porsi come leader nella promozione dell'agenda di sviluppo sostenibile attraverso azioni climatiche che diano una risposta concreta agli impatti del cambiamento climatico e che garantiscano quindi la sicurezza internazionale e la stabilità politica. L'agenda di sviluppo e l'agenda securitaria vanno di pari passo seppur con diversi livelli di priorità⁵⁵. Il Consiglio utilizza le «armi» della diplomazia climatica ed energetica per accelerare una transizione globale verso un'economia circolare, resiliente e climaticamente neutrale attraverso la cooperazione con paesi terzi e in via di sviluppo. In piena coerenza con l'Accordo di Parigi, il Consiglio definisce dunque una strategia a lungo termine per assicurare la protezione dell'ambiente e la transizione verso un'economia climaticamente neutrale. In ultima analisi, l'obiettivo resta quello di aumentare la resilienza e ridurre la vulnerabilità dei paesi più colpiti dal cambiamento climatico attraverso la mobilitazione finanziaria⁵⁶.

La questione di genere e la tutela delle persone più vulnerabili torneranno ad essere trattate nelle Conclusioni del Consiglio del 2022⁵⁷ dove il Consiglio riprende il nesso, già evidenziato in altri documenti, tra l'assistenza umanitaria, lo sviluppo e la pace. Secondo questa prospettiva, il Consiglio invita l'Unione europea ad adottare un approccio integrato che metta insieme cambiamento climatico e sicurezza, per stabilire un quadro di riferimento per le azioni esterne dell'Unione europea secondo il nesso clima, pace e sicurezza. All'interno di questo quadro, il Consiglio ribadisce il suo impegno nel supportare finanziariamente la protezione dei gruppi e dei paesi più vulnerabili ai fenomeni climatici estremi in conformità con l'approccio umanitario sopra menzionato. In particolare, il contributo del Consiglio è quello di garantire il finanziamento di tutte le azioni che possano evitare, ridurre e affrontare le perdite e i danni correlati agli impatti negativi del cambiamento climatico⁵⁸. Oltre alla tutela dei gruppi più vulnerabili, il Consiglio ribadisce inoltre la centralità dell'*empowerment* delle donne e delle ragazze, nonché di iniziative come *Youth4Climate*⁵⁹ esplicitamente dirette ai giovani per il loro coinvolgimento nei processi decisionali che riguardano il cambiamento climatico. Resta ferma, nella narrazione del Consiglio, la particolare enfasi sul ruolo attivo delle donne – ora esteso anche alle ragazze e ai giovani – come mezzo per promuovere lo sviluppo sostenibile in tutti i livelli di *governance* dell'UE.

6. Conclusioni. Lo studio qui proposto ha analizzato il tema della migrazione climatica nella prospettiva di genere nelle politiche dell'Unione europea. Data l'assenza di trattati internazionali ed europei sulla migrazione climatica, questo articolo si è concentrato sull'analisi dei documenti di *policy* delle istituzioni politiche europee più rilevanti, ovvero la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio. I documenti sono stati esaminati

⁵⁴ Council, Council conclusions on climate diplomacy of 18 February 2019. 6153/19.

⁵⁵ Come già anticipato, per il Consiglio la priorità rimane quella di promuovere lo sviluppo sostenibile.

⁵⁶ La mobilitazione finanziaria rimane un nodo cruciale ed è spesso invocata tra le soluzioni climatiche internazionali. Si veda ad esempio l'enfasi attribuita all'importanza di costituire il *Loss and Damage Fund* durante le negoziazioni della COP 27 <https://unfccc.int/news/cop27-reaches-breakthrough-agreement-on-new-loss-and-damage-fund-for-vulnerable-countries> [accesso effettuato il 9 giugno 2023].

⁵⁷ Council of the European Union, *Council conclusions of 21 February 2022 on EU Climate Diplomacy: accelerating the implementation of Glasgow outcomes* (6120/22).

⁵⁸ Nel testo originale, il Consiglio usa letteralmente l'espressione «to avert, minimize and address loss and damage» che riprende testualmente gli obiettivi della *UNFCCC-Task Force on Displacement* istituita dall'UNFCCC nel 2015 come risposta agli impegni presi durante l'Accordo di Parigi. Cfr. F. Rosignoli, *Environmental Justice for Climate Refugees*, London, 2022.

⁵⁹ Per maggiori informazioni sull'iniziativa *Youth4Climate*, v. <https://www.youth4climate.info/about>.

attraverso la lente del *Rhetorical Political Analysis* al fine di cogliere le narrazioni e i contesti retorici che spiegano le diverse agende politiche così come i punti di contatto e i denominatori comuni delle diverse istituzioni. Come emerge da quest'analisi, le tre istituzioni sembrerebbero convergere sul tema del *gender mainstreaming* ovvero sulla necessità di integrare la parità di genere in tutte le politiche dell'UE, compresa quella oggetto di questo studio. Tuttavia, ciascuna istituzione ha incorporato questo tema nella propria agenda politica utilizzando strategie retoriche differenti. In particolare, la Commissione europea ha mostrato di avere un'agenda politica prevalentemente securitaria nella quale ha saputo introdurre il tema del genere «securitizzandolo». Nello specifico, il nesso sicurezza, pace e sviluppo introdotto con la Risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che ben sintetizza anche le aree di priorità della Commissione, è stato ampliato attraverso il tema della parità di genere affidando alle donne il ruolo di mediatrici di pace e promotrici dello sviluppo sostenibile. Questa narrazione, tuttavia, rivela non solo una visione erronea e limitata del genere identificandolo con le sole donne, ma anche una visione altrettanto «romantica» e poco realistica dell'«agibilità politica» delle donne stesse che si trovano comunque ad operare e a confrontarsi con un sistema patriarcale e capitalista⁶⁰. Questa visione delle donne come «sineddoche» del genere e della vulnerabilità, in quanto spesso ritratte come il gruppo più vulnerabile rispetto ai cambiamenti climatici e alle sfide globali, è mutata leggermente nel corso degli ultimi anni con una crescente attenzione al tema dell'intersezionalità e ai molteplici fattori di discriminazione, sebbene il tema resti tuttavia ancora poco esplorato e con scarse applicazioni concrete sul fronte dell'implementazione. Si nota anche una maggiore considerazione del gruppo LGBTQ a cui la Commissione ha dedicato una specifica strategia attraverso la prima strategia europea per l'uguaglianza del gruppo LGBTQ per il periodo 2020-2025⁶¹. Per quanto riguarda la migrazione climatica e lo sfollamento, sono temi affrontati dalla Commissione europea in una chiara prospettiva securitaria: la lotta contro il cambiamento climatico è vista come strumentale al raggiungimento di una maggiore equità, anche di genere, e soprattutto degli obiettivi dettati dalle agende internazionali di sicurezza e di sviluppo⁶².

Nonostante si riconosca il cambiamento climatico come una delle cause principali della migrazione, la migrazione climatica in sé non è ancora al centro dell'agenda politica europea e il tema risulta scarsamente trattato, soprattutto in una prospettiva di genere. Fa eccezione, nella comparazione tra le istituzioni europee, il Parlamento europeo che risulta l'istituzione più sensibile a questo tema e più ricettiva alle istanze della società civile. Esplicito è infatti l'invito a riconoscere uno status giuridico internazionale ai rifugiati climatici e ambientali⁶³ così come sono numerosi i documenti in cui si evidenziano gli impatti diseguali dei cambiamenti climatici tra uomini e donne. Un altro elemento che contraddistingue il Parlamento europeo rispetto alle altre istituzioni è l'aver dato esplicito riconoscimento al nesso giustizia climatica-parità di genere. Riprendendo un tema sviluppato dai movimenti

⁶⁰ Su questo punto si veda K. H. Sheeler, K. V. Anderson, *Gender, Rhetoric, and International Political Systems: Angela Merkel's Rhetorical Negotiation of Proportional Representation and Party Politics*, in *Communication Quarterly*, 62, 4, 2014.

⁶¹ EU Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 12 November 2020 on Union of Equality: LGBTQ Equality Strategy 2020-2025*, COM(2020)698 final.

⁶² Il riferimento è all'agenda securitaria introdotta attraverso la Risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e all'agenda di sviluppo stabilita attraverso l'Agenda 2030 e agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

⁶³ Cfr. la già citata European Parliament, *European Parliament resolution of 29 September 2011 on developing a common EU position ahead of the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20)*. P7_TA(2011)0430, let. K: «whereas environmental disasters are leading to a growing number of displaced persons; whereas it is necessary to establish an international status for climate and environmental refugees».

sociali e ambientali, il Parlamento europeo riconosce come le diseguaglianze di genere e ambientali siano strettamente connesse e richiedano pertanto un'azione concreta di contrasto alle disparità di genere per la loro riduzione. Il Parlamento europeo riconosce inoltre l'importanza di considerare la relazione tra uomini e donne per contrastare efficacemente la violenza basata sul genere, nonché di prevedere non solo azioni a tutela delle vittime ma soprattutto azioni volte a perseguire efficacemente gli autori dei reati ascrivibili alle violenze basate sul genere.

Un'analisi attenta del contesto retorico del Parlamento europeo svela tuttavia una certa consonanza con l'agenda securitaria e di sviluppo che caratterizzano la Commissione e il Consiglio. Come si legge nella *Relazione sulle donne, le pari opportunità e la giustizia climatica* del 2017⁶⁴, è vero che il Parlamento europeo invita la Commissione a sviluppare il nesso giustizia climatica-parità di genere nel contesto del cambiamento climatico, ma lo fa suggerendo di «agganciare» questo nesso all'interno di una catena di equivalenze che lega insieme la giustizia climatica e sociale, i diritti umani, la parità di genere e il diritto allo sviluppo. Il fine ultimo dell'agenda del Parlamento europeo sembrerebbe dunque quello di promuovere la parità di genere per rendere più resilienti i gruppi vulnerabili e favorire lo sviluppo. In questo senso, la figura retorica che meglio sintetizza la sua agenda politica è quella della metonimia, intesa come la sostituzione della causa con l'effetto: la parità di genere viene vista come funzionale allo sviluppo, mentre è stato proprio questo tipo di sviluppo a generare le disuguaglianze di genere del passato, del presente e del futuro. Inoltre, la proposta di incorporare il nesso giustizia climatica-parità di genere nell'agenda di sviluppo, perlomeno il tipo di sviluppo finora perseguito, appare sostanzialmente come un ossimoro⁶⁵, soprattutto se si pensa al concetto di giustizia climatica che di fondo non è che una profonda critica al modello di sviluppo capitalistico-industriale odierno⁶⁶. Da questo punto di vista, il Parlamento europeo mostra alcuni punti di contatto con l'agenda apertamente incentrata sullo sviluppo del Consiglio, sebbene quest'ultima sia declinata esplicitamente nella prospettiva della cooperazione e delle azioni esterne dell'Unione europea. Come discusso sopra, il Consiglio tratta espressamente il tema della migrazione climatica nelle sue conclusioni del 2014, nelle quali inquadra questo fenomeno all'interno di un'agenda di sviluppo e di sicurezza. Nel contesto retorico che emerge dai documenti analizzati del Consiglio, il cambiamento climatico viene ritratto come una minaccia esistenziale in grado di mettere a repentaglio lo sviluppo e dunque la sicurezza dei paesi più vulnerabili ed esposti. In tale contesto, l'Unione europea deve porsi dunque come leader nella promozione dello sviluppo sostenibile utilizzando le «armi» della diplomazia climatica ed energetica⁶⁷. La prospettiva di genere rispetto alla migrazione e allo sfollamento climatico appare poco esplorata. Quando trattata, l'enfasi del Consiglio si posa sulla figura delle donne come promotrici dello sviluppo sostenibile e agenti attivi della transizione ecologica verso un'economia a basse emissioni di carbonio. Questa visione delle donne ancora una volta ritratte come sineddoche del genere, viene leggermente rivista nelle Conclusioni del 2016, dove il Consiglio riconosce

⁶⁴ European Parliament, *Report of 18 December 2017 on women, gender equality and climate justice* (2017/2086(INI)).

⁶⁵ L'ossimoro è una figura retorica che unisce due termini tra loro antitetici, producendo così una sorta di paradosso apparente.

⁶⁶ Tra gli altri autori che hanno sottolineato questo aspetto della giustizia climatica all'interno del dibattito sulla migrazione indotta dal clima, si vedano C. G. Gonzalez, *Racial capitalism, climate justice, and climate displacement*, in *Onati Socio-Legal Series*, 11, 1, 2021 e E. Turhan, M. Armiero, *Of (not) being neighbors: cities, citizens and climate change in an age of migrations*, in *Mobilities*, 14, 3, 2019. Sul concetto di giustizia climatica come critica del capitalismo vedi anche il capitolo sopracitato A.S.E. Gareth, *Climate Justice*, in B. Coolsaet (a cura di), *Environmental Justice Key Issues*, Milton, 2020.

⁶⁷ Cfr. le conclusioni del Consiglio del 2018, 2019 e del 2022 sopracitate.

l'importanza di includere anche giovani, bambini e persone con disabilità all'interno dei gruppi più vulnerabili nel contesto della migrazione e dello sfollamento climatico. Il rapporto tra uomini e donne resta tuttavia scarsamente esplorato, lasciando di fatto inalterata la visione della Commissione europea già criticata dal Parlamento europeo.

In conclusione, l'uso del *Rhetorical Political Analysis* contribuisce a svelare le agende predominanti delle istituzioni politiche europee esaminate, mostrando come l'apparente denominatore comune dato dal *gender mainstreaming* resta di fatto confinato nei *silos* di documenti espressamente dedicati a questo tema senza entrare però in modo significativo nelle politiche settoriali dove dovrebbe. Rispetto all'oggetto di questo studio, il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo è un esempio emblematico, essendo i riferimenti alla parità di genere limitati al riconoscimento della maggiore esposizione di donne e bambini alla violenza di genere durante il processo migratorio. Manca infatti un'indicazione precisa in merito a delle misure concrete che consentirebbero non solo di proteggere i gruppi più vulnerabili alla violenza di genere, ma di formulare politiche migratorie che rispondano ai diversi bisogni di donne, uomini, ragazzi, ragazze, bambini e comunità LGBTQ nel contesto del cambiamento climatico. In ultima analisi, la parità di genere non sembrerebbe essere quel tema trasversale in grado di guidare tutte le politiche dell'Unione europea a tutti i livelli, quanto piuttosto un tema ancillare, di fatto incorporato nelle altre agende «trainanti» e predominanti dell'Unione europea quali quella securitaria e di sviluppo.

Abstract. Analogamente al Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration del 2018, Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo dell'Unione europea (UE) del 2020 annovera i disastri naturali e il cambiamento climatico tra le principali sfide capaci di incidere sulla migrazione. Ciononostante anche questo recente strumento dell'UE non attribuisce uno status giuridico alle persone che fuggono dalle devastazioni ambientali. In assenza di una definizione giuridica, i migranti climatici continuano a non essere protetti né dal diritto internazionale né dal diritto europeo. Questa lacuna giuridica aumenta a sua volta la vulnerabilità dei gruppi più marginalizzati, in particolare delle donne che rappresentano l'80% degli sfollati ambientali. Questo dato solleva questioni quali la parità di genere, la giustizia di genere e la giustizia ambientale che sono sempre più discusse dai *policy makers*, dagli attori non statali e dalla società civile. Il presente contributo esamina tali questioni analizzando i documenti di policies delle principali istituzioni europee (i.e. il Parlamento, la Commissione e il Consiglio) attraverso la lente del Rhetorical Political Analysis (RPA). Questa analisi può offrire ai *policy makers* un utile strumento per migliorare le politiche esistenti tenendo maggiormente in considerazione le specificità di genere e le istanze della giustizia ambientale.

Abstract. Similarly to the 2018 Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration, the EU New Pact on Migration and Asylum adopted in 2020 acknowledges natural disasters and climate change among the drivers of migration. However, it also fails to recognize a new legal subjectivity for people fleeing environmental disruptions. Without a legal definition, climate-induced migrants are protected neither under international nor EU law. This protection gap is more likely to increase the vulnerabilities of most marginalized groups, particularly women. UN figures show that 80% of people displaced by climate change are women. This data raises gender equality, gender justice, and environmental justice issues that are increasingly discussed by policy-makers, non-state actors, and civil society. This contribution examines these issues by analyzing policy documents of the main EU institutions (such as the EU Parliament, EU Commission, and the Council) through the lens of the rhetorical political analytical (RPA) paradigm. This analysis will offer useful insights to policy-makers for making existing policies more gender-sensitive and aligned with

environmental justice claims.

Parole chiave. Migrazione climatica – giustizia ambientale – genere – Parlamento europeo – Commissione europea – Consiglio.

Key words. Climate migration – environmental justice – gender – European Parliament – European Commission – Council.