

UNA GOVERNANCE INTEGRATA DELLA MOBILITÀ UMANA NEL CONTESTO DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO. SPUNTI DI RIFLESSIONE A PARTIRE DALLA DECISIONE *TEITIOTA* DEL COMITATO PER I DIRITTI UMANI*.

di Adele Del Guercio**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. Il regime internazionale di protezione dei diritti umani. – 2.1. La decisione *Teitiota* del Comitato per i diritti umani. – 2.1.1. I fatti all’origine della comunicazione. – 2.1.2. L’analisi nel merito e le constatazioni del Comitato. – 2.1.3. La decisione *Teitiota* nella prospettiva della lotta al cambiamento climatico. – 3. La *governance* delle migrazioni connesse ai fenomeni ambientali o climatici nei diversi regimi sovranazionali. a). Nel quadro della lotta al cambiamento climatico. – b). Nel regime di tutela dei diritti dei migranti e dei rifugiati. – 4. L’impatto della decisione *Teitiota* sulle prassi e la giurisprudenza internazionale e nazionale. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione.

Nell’ordinamento internazionale, così come negli ordinamenti statali, si registra una sempre maggiore sensibilità nei confronti di fenomeni quali il cambiamento climatico, il degrado ambientale e i disastri, ritenuti una minaccia sempre più grave e urgente ai diritti umani¹. Ne sono indicatori, tra gli altri, la risoluzione dell’Assemblea generale delle

* *Sottoposto a referaggio*. Il presente contributo è il prodotto di una ricerca condotta nell’ambito del PRA 2021, *Antropocene/Capitalocene e migrazioni internazionali. Una lettura critica*.

** Ricercatore t.d., lett. b) di Diritto internazionale – Università di Napoli L’Orientale.

¹ *Global update at the 42nd session of the Human Rights Council. Opening statement by UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet*, 9 September 2019; IPCC, *IPCC Sixth Assessment Report, Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2022; *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Committee on the Rights of the Child, Committee on the Rights of Persons with Disabilities Joint Statement on “Human Rights and Climate Change”*, 16 settembre 2019.

Nazioni Unite che sancisce il diritto ad un ambiente sano², i ricorsi e le richieste di pareri³ presentati dinanzi ai Tribunali internazionali⁴ e nazionali⁵, o anche l’inserimento nelle Carte costituzionali di riferimenti espressi all’ambiente⁶. Negli ultimi decenni è poi divenuta ricca e significativa la letteratura scientifica sul tema⁷.

² Human Rights Council, *The human right to a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UNDoc. A/HRC/48/L.23/Rev.1 del 5 ottobre 2021.

³ Cfr. la richiesta di parere alla Corte internazionale di giustizia presentata da Vanuatu, <https://www.theguardian.com/world/2022/may/11/vanuatus-push-for-legal-protection-from-climate-change-wins-crucial-support>.

⁴ Cfr. UNEP, *Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review*, 26 gennaio 2021. In dottrina, tra gli altri, si rinvia a R. Pavoni, *Environmental Jurisprudence of the European and Inter-American Court of Human Rights. Comparative Insights*, in B. Boer (a cura di), *Environmental Law Dimensions of Human Rights*, OUP, 2015, 69-106; C.M. Pontecorvo, *Towards Litigating Climate-Induced Migration? Current Limits And Emerging Trends For The Protection Of “Climate induced Migrants” In International Law*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, pp. 99-110. Comitato dei diritti umani, *Portillo Cáceres e altri c. Paraguay*, com. N. 2751/2016, constatazioni del 25 luglio 2019; Corte interamericana per i diritti umani, *Indigenous Communities of the Lhaka Honhat Association (Our Land) c. Argentina*, Series C No 400, decisione del 6 febbraio 2020; Commissione africana per i diritti dell’uomo e dei popoli, *Social and Economic Rights Action Center and Center for Economic and Social Rights c. Nigeria*, decisione del 27 maggio 2002; Corte europea dei diritti umani, *Budayeva c. Russia*, sentenza del 20 marzo 2008. Va segnalato che il Comitato dei diritti umani adotterà a breve la propria posizione su un ricorso presentato da un gruppo di otto isole australiane (*Torres Straits Islanders*) che chiamano in causa il proprio governo per la violazione degli artt. 6 (diritto alla vita), 17 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 27 (diritto alla proprio cultura) del Patto, in quanto non si sarebbe impegnato in maniera sufficiente nella riduzione delle emissioni climalteranti e dunque contribuirebbe al cambiamento climatico, che sta provocando l’innalzamento degli oceani – con conseguenti inondazioni, riduzione delle terre coltivabili, danno ai siti indigeni – e delle temperature – con conseguente perdita di biodiversità marina. Sebbene in questo caso si tratti di cittadini australiani, che potranno essere reinsediati nel territorio statale, nondimeno si tratta di un caso estremamente significativo per il rilievo che può acquisire il regime di tutela dei diritti umani nella valutazione che il Comitato è chiamato a svolgere. Cfr. <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/petition-of-torres-strait-islanders-to-the-united-nations-human-rights-committee-alleging-violations-stemming-from-australias-inaction-on-climate-change/>.

⁵ M. Scott, *Climate Change, Disasters and the Refugee Convention*, CUP, 2020, p. 32 ss.; P. Pustorino, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, pp. 596-605; S. Villani, *Reflections on human rights law as suitable instrument of complementary protection applicable to environmental migration*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2021.

⁶ Anche il Parlamento italiano, l’8 febbraio 2022, ha approvato la modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione, inserendovi un riferimento all’ambiente, alla biodiversità, agli ecosistemi e al benessere degli animali.

⁷ S. Atapattu, *“Climate Refugees” and the Role of International Law*, in *The legal landscape*, 12 settembre 2018; S. Behrman e A. Kent (a cura di), *‘Climate Refugees’. Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, Londra, 2018; G.D.R. Laut, *Humans on the move : integrating an adaptive approach with a rights-based approach to climate change mobility*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2022; E. Fornalé, *A l’envers: Setting the stage for a protective environment to deal with ‘climate refugees’ in Europe*, in *European Journal for Migration Law*, 22 (4), 2020, pp. 518–540; E. Fornalé, *Collective action, common concern and climate-induced migration*, in S. Behrman e A. Kent (a cura di), *Climate Refugees: Global, Local and Critical Approaches. Earth System Governance*, Cambridge University Press, 2022, pp. 107-127; B. Mayer e F. Crépeau (a cura di), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Edward Elgan Publishing, Cheltenham, Northampton, 2017; D. Manou, A. Baldwin, D. Cubie, A. Mihr e T. Thorp (a cura di), *Climate Change, Migration and Human Rights Law and Policy Perspectives*, Routledge, 2017; Matias, *Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention*, in *Climatic Change*, 2020, pp. 143–156; J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford

Con il presente scritto si vuole verificare se un’analoga attenzione si stia affermando anche nei confronti della mobilità umana correlata ai suddetti fenomeni. È d’obbligo precisare che chi scrive rigetta qualsiasi approccio deterministico alla questione oggetto di approfondimento, poiché gli studi dimostrano come alla base della migrazione vi sia una combinazione di fattori economici, sociali e politici che non consentono di riportare in termini di causa/effetto ai fenomeni ambientali o climatici a lenta e graduale insorgenza (l’aumento delle temperature, lo scioglimento dei ghiacciai, l’innalzamento del livello del mare, l’erosione e la perdita di fertilità delle terre, la desertificazione, la contaminazione delle falde freatiche, la salinizzazione delle acque o del suolo, la diminuzione delle risorse idriche)⁸ o rapida (terremoti, uragani, eruzioni vulcaniche) la ragione alla base dello spostamento. Il fenomeno è di difficile inquadramento poiché “it encapsulates a wide range of phenomena, drivers, triggers, impacts and movement types”⁹. Anche alla luce di tale circostanza, oltre che per la difficoltà di definizione di coloro che si spostano per motivi correlati ai fenomeni ambientali e climatici, non è agevole fornirne delle stime. Tra l’altro, com’è stato evidenziato, monitorare gli spostamenti dovuti in special modo a eventi a lenta e graduale insorgenza è particolarmente insidioso, poiché divengono visibili solo quando la crisi è oramai esplosa¹⁰.

Dunque, se non sussiste una “direct and exclusive causality” tra gli effetti del cambiamento climatico e del degrado ambientale e la mobilità umana, nondimeno “the connection between the two is well-established”¹¹. Le stesse agenzie internazionali sono oramai persuase che tali fenomeni possano agire come amplificatori di vulnerabilità già presenti¹²

University Press, 2012; J. McAdam, *Swimming Against The Tide: Why A Climate Change Displacement Treaty Is Not The Answer*, in *International Journal of Refugee Law*, 2011, p. 1; J. Morrissey, *Rethinking the “Debate on Environmental Refugees”: From “Maximalists and Minimalists” to “Proponents and Critics”*, in *Journal of Political Ecology*, 19, 2012, pp. 36-49; E. Piguet e F. Laczko, *People on the Move in a Changing Climate. The Regional Impact of Environmental Change on Migration*, Springer Dordrecht Heidelberg New York London, 2014; A. Thomas, *Recommendations for Integrated Approaches to Avert, Minimize and Address Displacement related to the Adverse Impact of Climate Change: Integrating Climate Displacement Risk into National Law and Policies*, 11 maggio 2018.

⁸ United Nations, *Slow onset events. Technical Paper*, FCCC/TP/2012/7, 26 novembre 2012.

⁹ IDMC, *GRID 2019: Global Report on Internal Displacement*, 2019, p. 73.

¹⁰ IDMC, *Addressing Internal Displacement In The Context Of Climate Change*, 2017, p. 6. Per un quadro del fenomeno in questione si rinvia a D. Ionesco, D. Mokhnacheva e F. Gemenne, *The Atlas Of Environmental Migration*, Routledge, 2017, <http://environmentalmigration.iom.int/projects/atlas-environmental-migration>.

¹¹ W. Kälin e N. Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, *Legal and Protection Policy Research Series*, Division of International Protection United Nation High Commissioner for Refugees, Ginevra, 2012, p. 7.

¹² IPCC, *Special Report: Global Warming of 1.5°C, Impacts of 1.5°C of Global Warming on Natural and Human Systems*, 2018. Sulla nozione di vulnerabilità in ambito migratorio si rinvia a Global Migration Group,

determinando spostamenti di persone¹³ e andando a detrimento di diritti umani fondamentali, tra gli altri il diritto alla vita, alla salute, al cibo, all'acqua e ad un alloggio¹⁴. Il Consiglio per i diritti umani delle NU ha fatto propria una lettura intersezionale della questione qui discussa in base alla quale “the adverse effects of climate change are felt most acutely by individuals or segments of the population that are already in vulnerable situations owing to factors such as geography, poverty, gender, age, indigenous or minority status, national or social origin, birth or other status and disability”¹⁵. È d'uopo precisare che nella gran parte dei casi gli spostamenti avvengono all'interno dei confini statali, e in tal caso si parla di sfollati interni; rispetto a detta categoria di persone l'ordinamento internazionale si è dotato di specifici strumenti¹⁶, che non costituiscono oggetto di approfondimento del presente lavoro. Laddove vengano attraversate le frontiere, la migrazione avviene generalmente verso paesi limitrofi al proprio – Paesi a basso o medio reddito – e solo in percentuale minima verso Paesi del cosiddetto Nord del mondo¹⁷. Ad ogni modo gli scenari sono molteplici, giacché possono derivare da una combinazione di

Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations, 2017. Sulla vulnerabilità nel contesto ambientale e climatico cfr. Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, *Addressing human rights protection gaps in the context of migration and displacement of persons across international borders resulting from the adverse effects of climate change and supporting the adaptation and mitigation plans of developing countries to bridge the protection gaps*, 18 giugno–6 luglio 2018; IDMC, *Addressing Internal Displacement*, cit., p. 13. Tra le persone più vulnerabili ai fenomeni oggetto del presente lavoro vi sono, secondo l'IDMC, le donne, i bambini, i disabili, i popoli indigeni, le comunità rurali e pastorizie. Cfr. IDMC, *Addressing Internal Displacement*, cit., pp. 17-18. Sul paradigma sociale, secondo cui bisogna leggere congiuntamente fenomeni ambientali e vulnerabilità, si rinvia più diffusamente a M. Scott, *Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, p. 13 ss. Si veda anche R.M. Baratti, *Vulnerabilità socioambientali e migrazioni*, in *Diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2/2021, pp. 411-434.

¹³ IDMC, *Addressing Internal Displacement*, cit., p. 5. IPCC, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation And Vulnerability – Summary for Policy Makers (Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the IPCC)*, 2014; Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants to the General Assembly, UN Doc A/67/299, 13 agosto 2012, para. 17.

¹⁴ Cfr. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights. Summary, UNDoc. A/HRC/10/61 del 15 gennaio 2009, punto 18; Human Rights Council, *Resolution adopted by the Human Rights Council on 22 June 2017*, UN Doc. A/HRC/RES/35/20 del 7 luglio 2017, Preambolo.

¹⁵ UN Human Rights Council Resolution on Human Rights and Climate Change, 30 June 2015, UN Doc. A/HRC/29/L.21.

¹⁶ OCHA, *Guiding Principles on Internal Displacement*, settembre 2004; UNHCR, *Guidance Package for UNHCR's Engagement in Situations of Internal Displacement*, 2019, reperibile al link www.refworld.org/pdfid/5d8335814.pdf; African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention), adottata il 23.10.2009 ed entrata in vigore il 6.12.2012. Cfr. anche The Peninsula Principles On Climate Displacement Within States, adottati il 18 agosto 2013, reperibili al link <http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/2014/12/Peninsula-Principles.pdf>.

¹⁷ www.unhcr.org/refugee-statistics.

fattori diversi, possono riguardare spostamenti temporanei o permanenti, e risentono di variabili eterogenee¹⁸. Proprio alla luce di tali considerazioni, anche i regimi di *governance* applicabili con riguardo alla mobilità umana sono plurimi. Nella presente indagine si farà riferimento al regime internazionale di protezione dei diritti umani, al quadro internazionale di lotta al cambiamento climatico e al diritto dell'immigrazione e dell'asilo¹⁹.

Una precisazione è d'obbligo. La ricerca sulla terminologia da utilizzare per riferirsi alle persone che si spostano nel contesto di eventi di natura ambientale o climatica non è pervenuto, fino a questo momento, ad una soluzione univoca. Nonostante la crescente attenzione da parte delle agenzie internazionali, i mezzi di informazione, l'Accademia e la società civile, il dibattito intorno alla questione oggetto del presente lavoro rimane caratterizzato da incongruenze, ambiguità e difficoltà di classificazione. L'originaria espressione "rifugiati ambientali"²⁰, coniata dalla dottrina e ampiamente utilizzata dai mass media e dalla società civile, non ha incontrato il favore dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)²¹ e dell'Organizzazione mondiale delle migrazioni (OIM), che ha proposto invece quella di "migranti ambientali"²². Come si vedrà più avanti, infatti, non si ritiene che le persone che si spostano in seguito a disastri, effetti del cambiamento climatico o del degrado ambientale possano aspirare, di norma, allo status di rifugiato²³. In dottrina e nei documenti delle organizzazioni internazionali si incontrano ulteriori espressioni quali "sfollati per motivi ambientali"²⁴ o climatici o anche "migrazione

¹⁸ W. Kälin e N. Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders*, cit.

¹⁹ In dottrina si rinvia a J. McAdam, *Environmental Migration Governance*, 2009.

²⁰ E. El-Hinnawi, *Environmental Refugees*, United Nations Environment Program (UNEP), New York, 1985, p. 1.

²¹ Espressione che non incontra, peraltro, il favore dell'UNHCR, *Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR Perspective*, 14 agosto 2009, p. 8 e *Key Concepts on Climate Change and Disaster Displacement*, giugno 2017, p. 3.

²² <https://environmentalmigration.iom.int/#home>.

²³ Sul dibattito relativo alla terminologia e alle distorsioni che ne derivano si rinvia a G. Bettini, *Climate barbarians at the gate? A critique of apocalyptic narratives on "climate refugees"*, in *Geoforum*, 2013, p. 63; G. Bettini, S. L. Nash e G. Gioli, *One step forward, two steps back? The fading contours of (in)justice in competing discourses on climate migration*, in *The geographical journal*, vol. 183, issue 4, 2017, p. 348 ss. I. Boas, *Climate Migration and Security. Securitisation as a Strategy in Climate Change Politics*, Routledge, 2015.

²⁴ R. Zetter, *Protecting environmentally displaced people: developing the capacity of legal and normative frameworks*, Refugee Studies Centre, <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/protecting-environmentally-displaced-people-developing-the-capacity-of-legal-and-normative-frameworks>.

indotta dai problemi ambientali”²⁵. Nel presente lavoro si preferirà l’espressione migrazioni connesse con fenomeni ambientali o climatici proprio per prendere le distanze da una definizione deterministica del fenomeno oggetto di esame.

Alla luce della breve premessa di cui sopra, ci si propone di indagare il rilievo attribuito alla mobilità umana nell’ambito del sistema internazionale di tutela dei diritti umani, nel quadro delle Nazioni Unite di lotta al cambiamento climatico e nel regime internazionale di protezione dei migranti e dei rifugiati.

Il punto di partenza dell’analisi sarà il regime di protezione dei diritti umani e la storica decisione²⁶ *Teitiota*²⁷, poiché ci sembra che in essa sia presente un monito che sintetizza la complessità della questione oggetto del presente lavoro e che chiama in causa la responsabilità internazionale di fronte al cambiamento climatico e al degrado ambientale. Gli spostamenti connessi a tali fenomeni diverranno infatti inevitabili se non verranno adottate strategie adeguate per prevenire o mitigare gli effetti che derivano dagli stessi²⁸.

2. Il regime internazionale di protezione dei diritti umani.

Negli ultimi decenni nel quadro delle Nazioni Unite è stato evidenziato sempre più di frequente il collegamento tra fenomeni ambientali e climatici e il rispetto dei diritti umani, in special modo di categorie considerate vulnerabili come i minori, le donne, le popolazioni indigene. A partire dalla risoluzione del 2008 del Consiglio dei diritti umani²⁹, in cui il cambiamento climatico viene indicato come una minaccia globale, che in quanto tale richiede una soluzione globale, e che prevedeva la pubblicazione di uno studio sul collegamento tra tale fenomeno e la mobilità umana, si sono moltiplicate le prese di posizione degli organi e agenzie dell’ONU su tale tematica. Pur non avendo questo contributo la pretesa di una ricostruzione puntuale dei documenti adottati, si vuole

²⁵ Cfr., tra le altre, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *L’approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, COM(2011) 743 definitivo, 28.11.2011.

²⁶ Seppure le constatazioni del Comitato per i diritti umani non siano dotate di valore giuridico obbligatorio nel presente scritto vi si riferirà con il termine *decisione*.

²⁷ Comitato per i diritti umani, *Ioane Teitiota c. Nuova Zelanda*, CCPR/C/127/D/2728/2016, 7 gennaio 2020.

²⁸ IDMC, *Addressing Internal Displacement*, cit., p. 7.

²⁹ Human Rights Council, Resolution 7/23, *Human rights and climate change*, del 28 marzo 2008.

evidenziare che sin dal primo rapporto pubblicato³⁰ veniva posta attenzione sugli effetti del cambiamento climatico sull'esercizio dei diritti umani fondamentali, che subiscono delle limitazioni significative, soprattutto in alcune aree geografiche. Da subito, inoltre, si prendeva atto che "The effects of climate change will be felt most acutely by those segments of the population who are already in vulnerable situations due to factors such as poverty, gender, age, minority status, and disability" e alla luce di ciò venivano individuati quali gruppi vulnerabili le donne, i bambini e le popolazioni indigene³¹. La criticità su cui si soffermano i documenti summenzionati era quella del vuoto di protezione per le persone che volontariamente o forzatamente attraversano il confine statale, poiché, se in quanto esseri umani continuano a beneficiare di tutti i diritti fondamentali, nondimeno, lasciando il territorio statale, perdono la tutela dello Stato di appartenenza e non acquisiscono il diritto di fare ingresso e soggiornare nel territorio di un altro Stato, che conserva la propria sovranità al riguardo. Come avremo modo di verificare, questa costituisce ancora una problematica irrisolta, poiché non è stato definito a livello internazionale un regime di regolamentazione e di protezione per coloro che si spostano nel contesto del degrado ambientale e del cambiamento climatico.

Con il tempo le analisi delle Nazioni Unite si sono fatte più strutturate e complesse, hanno preso in considerazione la vulnerabilità *personale e situazionale* delle persone colpite dagli effetti del cambiamento climatico, hanno evidenziato che «Although climate change poses unique threats, the risks faced by persons moving because of climate change are similar to those faced by all migrants in vulnerable situations who are unable to have access to safe, affordable and regular migration pathways» e che le politiche di chiusura degli Stati aumentano il rischio anche per le persone in questione³². Tuttavia, non bisogna porsi nei confronti delle stesse come se fossero solamente vittime, poiché «do not necessarily lack

³⁰ Human Rights Council, *Annual Report Of The United Nations High Commissioner For Human Rights And Reports Of The Office Of The High Commissioner And The Secretary-General*, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, UN Doc. A/HRC/10/61, 15 gennaio 2019.

³¹ *Ivi*, p. 15.

³² Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, *Addressing human rights protection gaps in the context of migration and displacement of persons across international borders resulting from the adverse effects of climate change and supporting the adaptation and mitigation plans of developing countries to bridge the protection gaps*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/HRC/38/21, 23 aprile 2018, p. 6.

resilience or agency»³³. Anche in assenza di norme ad hoc per la tutela giuridica di coloro che si spostano nel contesto del cambiamento climatico e del degrado ambientale, è stata richiamata l'applicabilità dei trattati internazionali sui diritti umani, in special modo del Patto sui diritti civili e politici.

Degno di nota altresì che con il tempo l'approccio alla mobilità collegata a fenomeni ambientali e climatici si sia regionalizzato e siano state prese in considerazione specifiche situazioni, quali quelle degli Stati insulari destinati, secondo le evidenze scientifiche, ad essere sommersi, del Bangladesh, del Corno d'Africa e del Sahel. Rispetto alla prima area richiamata non è possibile trascurare il meritorio lavoro svolto dal Comitato *International Law And Sea Level Rise* istituito nell'ambito dell'*International Law Association (ILA)*³⁴, di cui è atteso il primo report³⁵, e dal working-group della Commissione di Diritto internazionale su *Sea-level rise in relation to international law*³⁶.

2.1. La decisione *Teitiota* del Comitato per i diritti umani.

Con la decisione adottata il 24 ottobre 2019 e resa pubblica il 7 gennaio 2020, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, organo di controllo istituito dal Patto sui diritti civili e politici, ha ritenuto applicabile il principio di *non-refoulement* nel caso in cui il rischio per la vita della persona, protetta dall'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici, sia collegato ad una situazione di indigenza dovuta ai cambiamenti climatici. Più in generale, e tale aspetto appare particolarmente rilevante, il suddetto organo ha richiamato la Comunità internazionale all'obbligo di collaborare per affrontare efficacemente detti fenomeni e le conseguenze che ne derivano anche in termini di mobilità umana. Seppure alle decisioni del Comitato non possa essere riconosciuta portata giuridica obbligatoria, nondimeno si tratta di indirizzi di elevato valore politico.

L'interpretazione estensiva del principio di *non-refoulement* operata dal Comitato nel caso

³³ *Ibidem*.

³⁴ <https://www.ila-hq.org/index.php/committees>.

³⁵ International Law Association. Lisbon Conference (2022), *International Law and Sea level rise. Report*, in corso di pubblicazione al sito www.ila-hq.org. Si veda la *Resolution 5/2018. Committee On International Law And Sea Level Rise*, 19-24 agosto 2018, file:///D:/Downloads/Conference%20Resolution%20Sydney%202018%20English..pdf.

³⁶ https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml. In argomento si rinvia a M. Marchegiani, *The implications of sea-level rise for international law*, in *QIL, Zoom-out*, 91, 2022, pp. 1-4.

oggetto d'esame è stata accolta con entusiasmo dalle O.O.I.I.³⁷, dalla società civile³⁸ ed altresì da una parte della dottrina³⁹, che ne hanno evidenziato la portata dirompente rispetto all'attuale dibattito sulle migrazioni correlate a fenomeni climatici e ambientali e alle prospettive che ne derivano.

Seppure la decisione non sia scevra da criticità⁴⁰, è degno di nota che il Comitato, unico tra gli organi di controllo istituiti da trattati internazionali sui diritti umani, si sia fatto promotore di una posizione d'avanguardia rispetto alle richieste di asilo presentate da persone costrette a lasciare il Paese di origine nel contesto delle conseguenze del cambiamento climatico, del degrado ambientale o dei disastri, naturali o indotti dall'uomo⁴¹.

³⁷ OHCHR, *Historic UN Human Rights case opens door to climate change asylum claims*, 21 gennaio 2020; UNHCR, *UN Human Rights Committee decision on climate change is a wake-up call, according to UNHCR*, 24 gennaio 2020.

³⁸ Amnesty International, *UN landmark case for people displaced by climate change*, 20 gennaio 2020.

³⁹ B. Behlert, *A Significant Opening. On the HRC's Groundbreaking First Ruling in the Case of a "Climate refugee"*, in *Voelkerrechtsblog*, 30 gennaio 2020; J. McAdam, *Climate Refugees Cannot Be Forced Back Home*, in *The Sydney Morning Herald*, 20 gennaio 2020; L. Shuetze, *A Groundbreaking Ruling on Climate Refugees Puts the World on Notice*, in *The Spinoff*, 2020.

⁴⁰ Come evidenziato da numerosi studiosi; tra gli altri: S. Behrman e A. Kent, *The Teitiota Case and the Limitations of the Human Rights Framework*, in *QIL-Questions Intl L*, 75, 2020, p. 25; A. Brambilla e M. Castiglione, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in *Questione Giustizia*, 14 febbraio 2020; M. Courtoy, *An Historic Decision for "Climate Refugees"? Putting It into Perspective*, in *Cahiers de l'EDM*, 25 marzo 2020; M. Cullen, *The UN Human Rights Committee's Recent Decision On Climate Displacement*, <https://www.asyluminsight.com>, febbraio 2020; L. Imbert, *Premiers éclaircissements sur la protection internationale des «migrants climatiques»*, in *La Revue des droits de l'homme*, 2020, <https://journals.openedition.org/revdh/9262>; A. Maneggia, *Nonrefoulement of Climate Change Migrants: Individual Human Rights Protection or "Responsibility to Protect"? The Teitiota Case Before the Human Rights Committee*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 635; Le Moli, *The Human Rights Committee, Environmental Protection and the Right to Life*, *ICLQ*, 69, 2020, p. 735; G. Reeh, *Climate Change in the Human Rights Committee*, in *EJIL:Talk!*, 18 febbraio 2020; V. Rive, *Is an Enhanced Non-refoulement Regime under the ICCPR the Answer to Climate Change-related Human Mobility Challenges in the Pacific? Reflections on Teitiota v New Zealand in the Human Rights Committee*, *QIL-Questions Intl L*, 75, 2020, p. 7; M. Scott, *Migration/Refugee Law (2019)*, 2 *YB Intl Disaster L*; J.H. Sendut, *Climate Change as a Trigger of Non-Refoulement Obligations Under International Human Rights Law*, in *EJIL:Talk!*, 6 febbraio 2020.

⁴¹ Sulla decisione in esame cfr. A. Brambilla e M. Castiglione, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, 14 febbraio 2020, www.asgi.it; G. Citroni, *Human Rights Committee's decision on the case Ieoane Teitiota v New Zealand: Landmark or will-o'-the-wisp for climate refugees?*, in *Questions of International Law*, 75, 2020, pp. 1-5; E. Delval, *From the U.N. Human Rights Committee to European Courts: Which protection for climate-induced displaced persons under European Law?*, 8 aprile 2020, <https://eumigrationlawblog.eu/>; S. Domaine, *Cambiamenti climatici e diritti umani: il divieto di refoulement in Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *Federalismi.it*, 27 luglio 2020; M. Ferrara, *Looking Behind Teitiota V. New Zealand Case: Further Alternatives Of Safeguard For "Climate Change Refugees" Under The Iccpr And The Echr?*, in G. Cataldi, A. Del Guercio e A. Liguori (a cura di), *Migration And Asylum Policies Systems Challenges And Perspectives*, Editoriale Scientifica, 2020, p. 291 ss.; F. Maletto, *Non-refoulement e cambiamento climatico: il caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *Sidiblog*, 23 marzo 2020; A. Maneggia, *Non-refoulement of climate Change Migrants: Individual Human Rights Protection or Responsibility to Protect? The Teitiota Case before the Human Rights Committee*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2020, p. 635 ss.; J.

2.1.1. I fatti all'origine della comunicazione.

Il caso in esame ha avuto origine dalla comunicazione presentata dal signor Teitiota, cittadino della Repubblica di Kiribati, uno dei cc.dd. *disappearing States* destinati a divenire inabitabili entro il 2050⁴², che con la moglie, nel maggio 2012, si era trasferito in Nuova Zelanda, abbandonando l'isola di Tarawa in cui viveva⁴³. Il ricorrente, non essendo riuscito a rinnovare il visto per lavoro, aveva presentato richiesta di asilo⁴⁴, sostenendo che il cambiamento climatico e l'innalzamento del livello del mare avevano sottratto terre coltivabili e salinizzato i pozzi d'acqua dolce dell'isola di Tarawa, rendendo instabile e precaria la situazione degli abitanti e determinando finanche conflitti tra gli stessi.

La richiesta di asilo del ricorrente era stata respinta sia in sede amministrativa sia giurisdizionale e nel 2015 lo stesso era stato rimpatriato insieme alla moglie e ai due bambini, nati nel frattempo dalla coppia, nessuno dei quali aveva beneficiato della cittadinanza neozelandese a causa della condizione di irregolarità dei genitori. Ad avviso dell'*Immigration and Protection Tribunal* (d'ora in avanti, Tribunale per l'immigrazione) neozelandese, la cui posizione è stata confermata in appello e in ultima istanza dalla Corte suprema, seppure non possa escludersi che il degrado ambientale vada a determinare «pathways into the Refugee Convention or protected person jurisdiction» (par. 2.2 della

McAdam, *Climate refugees cannot be forced back home*, 20 gennaio 2020, <https://www.smh.com.au/environment/climate-change/climate-refugees-cannot-be-forced-back-home-20200119-p53sp4.html>; Y. McCullough, *Govt focus on mitigating climate change, not climate refugees*, 21 gennaio 2020, <https://www.rnz.co.nz/news/national/407817/govt-focus-on-mitigating-climate-change-not-climate-refugees>; J.H. Sendut, *Climate Change as a Trigger of Non-Refoulement Obligations Under International Human Rights Law*, 6 febbraio 2020, reperibile su <https://www.ejiltalk.org>.

⁴² Che, secondo le stime, diverranno inabitabili entro il 2050, con le popolazioni che si convertiranno nei primi reali *rifugiati climatici*. Cfr. N. MacFarquhar, *Refugees Join List of Climate-Change Issues*, *New York Times*, 29 maggio 2009, www.nytimes.com/2009/05/29/world/29refugees.html?_r=1&pagewanted=print; J. Bon e R. Pagnamenta, *We are Sinking, Say Islanders, but There is Still Time to Save the World*, *The Times*, 23 settembre 2009, www.timesonline.co.uk/tol/news/environment/article6845261.ece; R. Callick, *Don't Desert Us, Say Sinking Pacific Islands*, *The Australian*, 30 luglio 2009, www.theaustralian.com.au/news/dont-desert-us-say-sinking-pacific-islands/story-0-1225756097220; J. Lateu, *That Sinking Feeling: Climate Refugees Receive Funds to Leave Islands*, *New Internationalist*, marzo 2008, www.newint.org/columns/currents/2008/03/01/climate-change/. Cfr. Anche <https://www.climatehotmap.org/global-warming-locations/república-de-kiribati.html>.

⁴³ Per la ricostruzione giornalistica dei fatti si rinvia a <https://foreignpolicy.com/2015/01/28/the-making-of-a-climate-refugee-kiribati-tarawa-teitiota/>.

⁴⁴ Per un'approfondita analisi giuridica dei passaggi precedenti alla decisione si rinvia a S Behrman e A Kent, *op. cit.*

decisione del Comitato), e pur riconoscendo la problematicità della situazione che si registra nell'isola di Tarawa, caratterizzata dall'erosione delle coste, dalla carenza di terreni fertili anche a causa del sovraffollamento, dall'inquinamento, dalla scarsità di acqua potabile e dal peggioramento delle condizioni di salute della popolazione, nondimeno non può non riconoscersi l'impegno del governo della Repubblica di Kiribati nell'affrontare tali problematiche. Infatti, nel 2007 il suddetto governo ha adottato il *National Adaptation Programme of Action* ai sensi della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), dimostrando in tal modo, secondo i giudici neozelandesi, di voler intraprendere tutte le azioni necessarie a contrastare il cambiamento climatico e a sostenere la popolazione nella ricerca di strategie di mitigazione, adattamento e resilienza⁴⁵. Peraltro, da una consulenza richiesta dallo stesso Tribunale per l'immigrazione era emerso che, sebbene il sovraffollamento dell'isola di Tarawa avesse determinato una situazione di eccessiva pressione sulle risorse idriche, ittiche e sui terreni coltivabili, oltre che sui servizi sanitari e sulla fornitura di energia elettrica, nondimeno il 60% della popolazione continuava ad avere accesso all'acqua potabile e non mancavano alternative per procacciarsi i mezzi di sostentamento.

Il Tribunale neozelandese ha esaminato la situazione denunciata dal ricorrente sia alla luce del regime internazionale di protezione dei rifugiati, sia alla luce degli standard sui diritti umani, giungendo alla conclusione che «in many cases the effects of environmental change and natural disasters will not bring affected persons within the scope of the Refugee Convention» (punto 2.8 della decisione). Il caso del sig. Teitiota ne costituisce un esempio, dal momento che non è riscontrabile un rischio reale di persecuzione nei confronti dello stesso, che non è stato vittima di dispute per la terra, in seguito al rimpatrio avrebbe avuto la possibilità di trovare una sistemazione per sé e per la propria famiglia, non ha dimostrato di poter incontrare ostacoli nell'accesso all'acqua potabile e ha ammesso che la propria situazione non era differente da quella in cui si versano gli altri abitanti dell'arcipelago di Kiribati. Alla luce di tali elementi, il Tribunale ha ritenuto che il ricorrente non potesse definirsi *rifugiato* ai sensi della Convenzione di Ginevra.

⁴⁵ Per la definizione di *resilienza* nell'ambito oggetto nel quadro della lotta al cambiamento climatico e della riduzione del degrado ambientale e dei disastri naturali si rinvia a United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), *2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*, Geneva, maggio 2009.

Venendo alla contestata violazione dell'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici, i giudici neozelandesi hanno evidenziato che il governo della Repubblica di Kiribati non può essere ritenuto inadempiente rispetto agli obblighi positivi che derivano dalla suddetta disposizione, tenuto conto dell'impegno dello stesso nella lotta al cambiamento climatico. Ancora, ad avviso dei giudici, che richiamano la decisione del Comitato per i diritti umani *Aalbersberg et al. C. Paesi Bassi*⁴⁶, il sig. Teitiota non ha dimostrato l'imminenza del pericolo cui andrebbe incontro in seguito al rimpatrio. Il rischio di subire una privazione arbitraria della vita in violazione all'art. 6 del Patto non raggiunge la soglia minima necessaria per rendere detta disposizione applicabile poiché non va oltre la *congettura*, non essendo stato dimostrato che le condizioni di vita a Kiribati siano nell'immediato talmente precarie per il richiedente e la sua famiglia da metterne in pericolo l'esistenza.

La posizione del Tribunale per l'immigrazione veniva confermata altresì negli altri gradi di giudizio; il 15 settembre 2015 al sig. Teitiota e alla sua famiglia veniva notificato un provvedimento di espulsione, attuato lo stesso mese.

Ad ogni modo le autorità neozelandesi – come quelle australiane –, pur ammettendo che in linea di principio le motivazioni addotte dai richiedenti possano potenzialmente costituire la base per il riconoscimento di una forma di protezione, hanno tuttavia sempre rigettato le domande di asilo giustificate in ragione dell'impatto del cambiamento climatico sulla propria condizione socio-economica⁴⁷. Come evidenziato dal Tribunale per l'immigrazione neozelandese, infatti, «no hard and fast rules or presumptions of non-applicability exist. Care must be taken to examine the particular features of the case» (par. 2.8 della decisione). Ed è proprio sulla base degli elementi ricavabili dal caso sottoposto alla sua attenzione che il suddetto organo ha ritenuto, come si è visto, che il ricorrente e la sua famiglia potessero essere allontanati in condizioni di sicurezza.

Il sig. Teitiota, una volta rimpatriato, decide di rivolgersi al Comitato per i diritti umani, sostenendo che con l'espulsione il governo neozelandese ha messo a rischio la sua vita e

⁴⁶ Comitato per i diritti umani, *Aalbersberg et al. c. Paesi Bassi*, com. n. 1440/2005, decisione del 14 agosto 2006.

⁴⁷ E. Fornalé, *Floating Rights In Times Of Environmental Challenges*, in G. Cataldi, M. Corleto, M. Pace (eds.), *Migrations and Fundamental Rights: the way forward*, Editoriale Scientifica Napoli, 2019, pp. 183-200, in part. p. 193; G. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford, 2021, p. 645, dove si legge che dal 2000 sono stati presentati almeno trenta casi in cui a rilevare sono disastri, cambiamento climatico e degrado ambientale ma che nessuno è stato accolto; J. McAdam, *The emerging New Zealand jurisprudence on climate change, disasters and displacement*, in *Migration Studies*, Volume 3, Issue 1, 2015, pp. 131 ss.

quella della sua famiglia, in ragione della scarsità di spazio abitabile nell'isola di Tarawa, che determina scontri tra la popolazione; e del degrado ambientale, inclusa la salinizzazione delle acque. Ad essere contestata è dunque la violazione dell'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici, non dell'art. 7 (divieto di tortura e di trattamenti e pene inumani e degradanti), e nello specifico l'appropriatezza della valutazione svolta dalle autorità neozelandesi.

2.1.2. L'analisi nel merito e le constatazioni del Comitato.

Prima di entrare nel merito dell'esame del caso da parte del Comitato per i diritti umani, si vuole rammentare che il Patto sui diritti civili non prevede il diritto di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi, né il diritto di asilo, tanto meno un divieto espresso di allontanamento. Non contempla, inoltre, il diritto di asilo. Tuttavia, analogamente a quanto è avvenuto nel sistema di protezione istituito dalla Convenzione europea dei diritti umani (d'ora in avanti, CEDU)⁴⁸, il principio di non respingimento è stato ricavato in via interpretativa a partire da alcune disposizioni convenzionali, nello specifico gli artt. 6 e 7 del Patto⁴⁹. Formulato per la prima volta nel Commento generale n. 20 del 1992⁵⁰, il principio di *non-refoulement* è stato poi ribadito nel Commento generale n. 31 del 2004⁵¹: corollario degli obblighi di cui all'art. 2 è il divieto «not to extradite, deport, expel or otherwise remove a person from their territory, where there are substantial grounds for believing that there is a real risk of irreparable harm, such as that contemplated by articles 6 and 7 of the Covenant, either in the country to which removal is to be effected or in any country to which the person may subsequently be removed»⁵². Il principio di non

⁴⁸ Rispetto al quale sia consentito rinviare al nostro *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 139 ss., e bibliografia ivi indicata.

⁴⁹ Comitato per i diritti umani, *Kindler c. Canada*, com. n. 470/91, decisione dell'11 novembre 1993. In dottrina si rinvia a S. Joseph e M. Castan, *The International Covenant On Civil And Political Rights, Cases, materials and Commentary*, Third Edition, Oxford University Press, 2013, p. 203; C.W. Wouters, *International legal standards for the protection from refoulement: A legal analysis of the prohibitions on refoulement contained in the Refugee Convention, the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention against Torture*, Intersentia, Leiden, 2009.

⁵⁰ *General Comment No. 31. The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, 29 marzo 2004.

⁵¹ *General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, 30 ottobre 2018. Sulla natura di tali documenti si rinvia a S. Joseph, M. Castan, *The International Covenant*, cit., p. 17.

⁵² *General Comment n. 31*, par. 12 e del *General Comment n. 36*, par. 30.

respingimento ricavato dal dettato pattizio ha portata più estesa dell'analogo divieto contemplato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra, dal momento che trova applicazione anche nei confronti di persone che non possono essere qualificate come rifugiati (par. 9.3 della decisione). Nondimeno è doveroso precisare che, affinché il rischio di un danno irreparabile sia dimostrato, deve essere soddisfatto un onere della prova particolarmente elevato, come tra l'altro emerge dalla decisione in esame, e ciò spiega l'esiguo numero di casi in cui è stata riscontrata la violazione del dettato convenzionale in seguito all'allontanamento del ricorrente⁵³.

Dall'art. 6 del Patto derivano anche *obblighi positivi* a carico degli Stati contraenti, i quali sono «under a *due diligence obligation* to undertake reasonable *positive measures*»⁵⁴, in special modo nei confronti delle persone in condizione di vulnerabilità, quali sfollati, richiedenti asilo e rifugiati⁵⁵.

Detta disposizione, sostiene ancora il Comitato, deve essere interpretata in maniera estensiva, facendovi ricadere il diritto di vivere «a life with dignity»⁵⁶; esso sottolinea altresì come allo stato attuale tra le più pressanti e gravi minacce al diritto alla vita vadano ricompresi proprio fenomeni quali «environmental degradation, climate change and unsustainable development»⁵⁷, i quali possono compromettere l'esercizio effettivo del diritto alla vita e il benessere della persona⁵⁸. Tali principi hanno trovato collocazione nel Commento generale n. 36, dove si legge che «Implementation of the obligation to respect and ensure the right to life, and in particular life with dignity, depends, inter alia, on measures taken by States parties to preserve the environment and protect it against harm, pollution and climate change caused by public and private actors»⁵⁹.

Quando chiamato a pronunciarsi sull'allontanamento di una persona dal territorio di uno Stato contraente, il Comitato va a verificare se la valutazione svolta dalle autorità statali sia

⁵³ C.W. Wouters, *International legal standards*, cit., p. 395 ss.

⁵⁴ General comment No. 36, par. 21, corsivo aggiunto.

⁵⁵ Ivi, par. 23, dove si parla di “special measures”.

⁵⁶ In linea con quanto previsto dal General Comment n. 36.

⁵⁷ General comment n. 36, par. 62; le linee-guida contenute nel documento citato hanno trovato applicazione per la prima volta nella decisione *Portillo Cáceres c. Paraguay*, com. n. 2751/2016, decisione del 25 luglio 2019, con la quale il Comitato per i diritti umani ha espressamente sancito l'obbligo per gli Stati di proteggere l'ambiente e l'ha correlato con la tutela dei diritti umani. Sulla decisione si rinvia a G. Reeh, *Human Rights and the Environment: The UN Human Rights Committee Affirms the Duty to Protect*, 9 settembre 2019, <https://www.ejiltalk.org/human-rights-and-the-environment-the-un-human-rights-committee-affirms-the-duty-to-protect/>.

⁵⁸ Cfr. punto 9.5 della decisione *Teitiota*.

⁵⁹ General comment No. 36, par. 62.

stata condotta in maniera adeguata, riscontrando la violazione del dettato pattizio laddove la stessa si dimostri arbitraria o qualora abbia prodotto un diniego di giustizia, o anche nel caso in cui gli sforzi delle stesse autorità non siano stati sufficienti⁶⁰.

Venendo al caso *Teitiota*, il Comitato ha innanzitutto verificato l'ammissibilità della comunicazione ai sensi dell'art. 97 del regolamento di procedura, che è stata riscontrata poiché il timore lamentato dal ricorrente con riguardo alle condizioni di vita nell'isola di Tarawa «do not concern a hypothetical future harm, but a real predicament caused by a lack of potable water and employment possibilities, and a threat of serious violence caused by land disputes»⁶¹.

Entrando nel merito del caso, il suddetto organo ha preso atto delle osservazioni delle autorità neozelandesi, le quali hanno ritenuto credibile la testimonianza del ricorrente ed hanno altresì ammesso la possibilità di riconoscere una forma di protezione in caso di rischio derivante dalle conseguenze del cambiamento climatico e dai disastri naturali. Nondimeno non hanno ritenuto che il ricorrente abbia dimostrato di correre «a risk of an imminent, or likely, risk of arbitrary deprivation of life upon return to Kiribati»⁶² (par. 9.6). Il Comitato si sofferma sulle quattro principali doglianze sollevate dal ricorrente che andrebbero a concretizzare un rischio per la sua vita e quella dei suoi familiari: 1) la presenza a Tarawa di conflitti per la terra; 2) la difficoltà di accesso all'acqua potabile; 3) la privazione dei mezzi di sussistenza a causa della salinizzazione del suolo che determina la perdita dei raccolti; 4) il sovraffollamento e il presentarsi sempre più frequenti di inondazioni e rottura degli argini.

Rispetto alla prima questione richiamata, viene evidenziato come il sig. Teitiota non sia mai stato coinvolto direttamente in dispute per il territorio, che peraltro sono sporadiche, di conseguenza non viene a determinarsi un rischio *personale* rispetto a tali circostanze. Né ai fini dell'applicazione del principio di *non-refoulement* risulta rilevante la mera situazione generale del Paese di destinazione, che può costituire oggetto di valutazione solo in «the most extreme cases»⁶³, «where there is a real risk of harm simply by virtue of an individual being exposed to such violence on return, or where the individual in question is in a

⁶⁰ Tra le altre, Comitato per i diritti umani, *A.R.J. c. Australia*, com. n. 692/1992, decisione dell'11 agosto 1997.

⁶¹ Cfr. punto 8.5 della decisione *Teitiota*.

⁶² Cfr. punto 9.6 della decisione *Teitiota*.

⁶³ *Teitiota*, par. 9.3.

particularly vulnerable situation», e nessuna delle due ipotesi, secondo il Comitato, viene a configurarsi nel caso di specie⁶⁴. A tal riguardo va rammentato che nella prassi interpretativa del suddetto organo non si è affermato un temperamento della natura personale del rischio in caso di situazioni che riguardano l'intera popolazione o il gruppo di appartenenza⁶⁵, com'è avvenuto nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo⁶⁶. Il sig. Teitiota non è riuscito a dimostrare di correre un rischio maggiore di quello degli altri abitanti dell'isola. Anche rispetto alla difficoltà di accesso all'acqua potabile, il ricorrente non avrebbe fornito «sufficient information indicating that the supply of fresh water is inaccessible, insufficient or unsafe so as to produce a reasonably foreseeable threat of a health risk that would impair his right to enjoy a life with dignity or cause his unnatural or premature death»⁶⁷. Inoltre, ad avviso del Comitato, le informazioni fornite non consentono di ritenere che dopo il rimpatrio il sig. Teitiota sarebbe andato incontro a indigenza, privazione del cibo e precarietà tali da mettere a repentaglio il diritto alla vita suo e della sua famiglia⁶⁸.

Com'è stato evidenziato, il requisito della natura individuale del rischio rappresenta un ostacolo quasi insormontabile rispetto alla fattispecie oggetto di indagine, poiché gli effetti del cambiamento climatico affliggono generalmente l'intera popolazione – come nel caso della Repubblica di Kiribati – o comunque ampie porzioni della stessa⁶⁹. Invero numerosi studi hanno dimostrato come tale fenomeno non impatti in egual misura su tutti gli abitanti di uno Stato ma che incida con gradazioni variabili in base alle vulnerabilità già presenti: sono donne, bambini, disabili, anziani, popoli indigeni a risentire maggiormente degli eventi ambientali e climatici⁷⁰. Nel caso di specie va notato che l'isola di Tarawa è, tra quelle che compongono l'atollo, la più sovraffollata, che per tale ragioni ci sono scontri tra la popolazione e difficoltà oggettive di accesso alle risorse, patologie diffuse dovute alla

⁶⁴ *Teitiota*, par. 9.7.

⁶⁵ Cfr., tra le altre, Comitato per i diritti umani, *Jama Warsame c. Canada*, com. n. 1959/2010, decisione del 21 luglio 2011; e più di recente *Fahmo Mohamud Hussein c. Danimarca*, com. n. 2734/2016, decisione del 14 febbraio 2019, in cui il Comitato evidenzia che la situazione della ricorrente non presenta caratteri peculiari rispetto a quella di altre famiglie di rifugiati in Italia.

⁶⁶ Corte europea dei diritti umani, *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, ric. n. 8319/07 e 11449/07, sentenza del 28 giugno 2011. Sulla questione sia consentito rinviare al nostro *La protezione dei richiedenti asilo*, cit., p. 160 ss.

⁶⁷ *Teitiota*, par. 9.8.

⁶⁸ *Ivi*, par. 9.9.

⁶⁹ S. Behrman e A. Kent, *op. cit.*, p. 35.

⁷⁰ IDMC, *Addressing Internal Displacement*, cit., pp. 17-18.

scarsità di acqua potabile e un conseguente alto tasso di mortalità infantile. In tali circostanze non si può negare che la famiglia del sig. Teitiota, già estremamente povera, tanto da aver vissuto a lungo in Nuova Zelanda lavorando nei campi, in seguito al rimpatrio si sia trovata esposta in maniera sproporzionata al cambiamento climatico e all'innalzamento dell'oceano. La sopravvivenza quotidiana è stata messa a repentaglio dalla difficoltà di procurarsi l'indispensabile, non avendo più un terreno da coltivare, e la penuria di acqua potabile ha fatto ammalare uno dei figli del ricorrente. Chi scrive non è persuasa che l'estrema indigenza non costituisca una violazione del diritto alla vita, alla quale il ricorrente e la sua famiglia sono esposti in maniera peculiare rispetto al resto della popolazione per le ragioni sopra menzionate.

Merita particolare attenzione l'esame dell'ultima delle doglianze sollevate dal sig. Teitiota, secondo cui la Repubblica di Kiribati diventerà inabitabile nell'arco di dieci-quindici anni a causa dell'innalzamento del livello del mare, dell'erosione delle coste e delle inondazioni. Ad avviso del Comitato, «Both sudden-onset events (such as intense storms and flooding) and slow-onset processes (such as sea level rise, salinization, and land degradation) can propel cross-border movement of individuals seeking protection from climate change-related harm». Il suddetto organo continua sostenendo che «without robust national and international efforts, the effects of climate change in receiving states may expose individuals to a violation of their rights under articles 6 or 7 of the Covenant, thereby triggering the non-refoulement obligations of sending states. Furthermore, given that the risk of an entire country becoming submerged under water is such an *extreme risk*, the conditions of life in such a country may become incompatible with the right to life with dignity before the risk is realized»⁷¹. Trattasi, a nostro avviso, del passaggio più significativo della decisione, nel quale si riconosce che indiscutibilmente il cambiamento climatico, in assenza di interventi incisivi da parte degli Stati, andrà a riflettersi sulla condizione di vita delle persone che si trovano in aree particolarmente esposte a fenomeni di degrado ambientale, negando alle stesse una vita dignitosa. Ciò che il Comitato non precisa è il momento da prendere in considerazione per ritenere che il *rischio estremo* venga a concretizzarsi, e che di conseguenza il ricorrente non possa essere espulso dallo Stato in cui ha cercato rifugio, momento che non può certo essere quello in cui l'arcipelago sarà

⁷¹ *Teitiota*, par. 9.11, corsivo aggiunto.

sommerso⁷². Il sig. Teitiota è cittadino di una delle isole maggiormente colpite dall'innalzamento del mare a livello mondiale, ma, ciononostante, il rischio non viene ritenuto, al tempo dell'esame del caso, *imminente*⁷³.

Dunque il Comitato ammette che l'innalzamento del livello del mare renderà inabitabile l'arcipelago di Kiribati. Tuttavia ritiene che il governo del Paese, con il supporto della Comunità internazionale, abbia a disposizione del tempo per adottare «affirmative measures to protect and, where necessary, relocate its population» (par. 9.12), come già sta facendo con la predisposizione di strategie di adattamento volte a ridurre la vulnerabilità e rafforzare la resilienza della popolazione al cambiamento climatico.

In conclusione, la valutazione delle autorità neozelandesi non è stata ritenuta né arbitraria né erronea (par. 9.12) e di conseguenza non è possibile riscontrare la violazione del dettato convenzionale, anche tenuto conto degli sforzi profusi dal governo di Kiribati, cui viene attribuito un considerevole rilievo. Malgrado non siano state accolte le doglianze del ricorrente, appare palese il monito del Comitato: laddove gli Stati non mettano in atto misure appropriate per contrastare il cambiamento climatico, come richiesto, tra l'altro, dalla UNFCCC e dall'Accordo di Parigi, gli effetti di tale fenomeno esporranno la persona al rischio di subire la violazione delle situazioni giuridiche soggettive sancite dal dettato pattizio. In tali circostanze non potrà che trovare applicazione il principio di *non-refoulement*.

Si ritiene doveroso sottolineare l'attenzione posta dal Comitato sulla condizione socio-economica del ricorrente, in linea, peraltro, con l'interpretazione estensiva dell'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici fornita nel Commento generale n. 31, dove si legge che in assenza di «essential goods and services such as food, water, shelter, health-care, electricity

⁷² Nel Commento generale n. 36 si legge che «The right to life is a right which should not be interpreted narrowly. It concerns the entitlement of individuals to be free from acts and omissions that are intended or may be expected to cause their unnatural or premature death, as well as to enjoy a life with dignity» (par. 3). La conclusione nel caso *Teitiota* avrebbe ben potuto essere diversa da quella fatta propria dal Comitato. Sul punto anche S. Behrman e A. Kent, *op. cit.*, p. 33.

⁷³ Sul punto anche L. Imbert, *op. cit.*, p. 13; E. Delval, *op. cit.*; P. Pustorino, *op. cit.*, p. 604. Per una posizione critica all'utilizzo del concetto di 'imminenza' nella prassi degli organi di controllo internazionali sui diritti umani si rinvia a A. Anderson, M. Foster, H. Lambert e J. McAdam, *Imminence In Refugee and Human Rights Law: A Misplaced Notion for International Protection*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 68, n. 1/2019, pp. 111 ss; B. Çalı, C. Costello e S. Cunningham, *Hard Protection through Soft Courts? Non-Refoulement before the United Nations Treaty Bodies*, in *German Law Journal*, 8 aprile 2020; M. Scott, *Climate Change*, cit., p. 134. Sulla condizione di particolare vulnerabilità degli abitanti delle isole del Pacifico si rinvia a M. Cullen, *'Eaten by the Sea' Climate Change and Remote Subnational Minority Communities: A Case Study of the Torres Strait Islands and the Communications Procedure of the UN Human Rights Committee*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2018, pp. 171-193.

and sanitation, and other measures designed to promote and facilitate adequate general conditions such as the bolstering of effective emergency health services, emergency response operations (including fire-fighters, ambulances and police forces) and social housing programs» non può essere garantita alla persona sottoposta alla giurisdizione statale una *vita dignitosa*⁷⁴. In specifiche circostanze il Comitato ha riconosciuto che una condizione di estrema indigenza e precarietà configura la responsabilità statale sotto il profilo della violazione dell'art. 6 del Patto⁷⁵.

Malgrado tale indirizzo, il suddetto organo nel caso di specie è giunto a conclusioni differenti⁷⁶, e ciò appare alquanto discutibile, tenuto conto che la famiglia Teitiota si è ritrovata, in seguito al rimpatrio, in una condizione di estrema deprivazione degli «essential goods and services» e del peggioramento delle condizioni di salute di uno dei bambini a causa della cattiva qualità dell'acqua potabile. A tal riguardo condividiamo l'opinione dissenziente di Duncan Laki Muhumuza, secondo il quale, nonostante l'impegno del governo di Kiribati, le condizioni ambientali rappresentano un palese ostacolo nell'accesso all'acqua potabile da parte della famiglia del sig. Teitiota. A destare perplessità, nella posizione del Comitato, è l'aver dato per certo l'accesso all'acqua potabile sulla base delle sole affermazioni delle autorità neozelandesi, che a loro volta chiamavano in causa la buona volontà dimostrata dalla Repubblica di Kiribati con la presentazione del Piano nazionale. Va tuttavia fatto notare a tal riguardo che il Comitato non si è accertato in alcun modo che

⁷⁴ General Comment n. 31, par. 26. Cfr. altresì le Osservazioni conclusive sulla Democratic People's Republic of Korea (2001), para. 12, e su Israele (2014), para. 12, ed altresì la com. n. 2348/2014, *Toussaint c. Canada*, decisione del 24 luglio 2018, par. 11.3. Sulla dimensione socio-economica dell'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici si rinvia a S. Joseph e M. Castan, *The International Covenant*, cit. Sull'*integrated approach* anche A. Brambilla e M. Castiglione, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, 14 febbraio 2020, www.asgi.it.

⁷⁵ Comitato per i diritti umani, *Jasin c. Danimarca*, com. n. 2360/2014, decisione del 23 luglio 2015, par. 8.9.

⁷⁶ Anche la Corte europea, come il Comitato, si è pronunciata sulla applicazione del principio di *non-refoulement* a fattispecie nelle quali a venire in rilievo erano i diritti economici e sociali (*Airey c. Irlanda*, ric. n. 6289/73, del 9 ottobre 1979). Lo ha fatto, in particolare, con riguardo a casi che vedevano l'allontanamento di persone affette da gravi patologie (inter alia, *N. c. Regno Unito*, 26565/05, sentenza del 27 maggio 2008), con degli esiti altalenanti e un iter argomentativo non sempre coerente. Ancora più significativi rispetto all'estensione del principio di *non-refoulement* alle fattispecie in cui la violazione dell'art. 3 CEDU è collegata alla negazione di diritti economici, sociali e culturali sono i casi concernenti l'applicazione del regolamento Dublino (Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013). Cfr. tra le altre *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ric. n. 30696/09, sentenza della Grande Camera del 21 gennaio 2011. Sull'argomento si rinvia a V. Flegar, *Vulnerability and the Principle of Non-Refoulement in the European Court of Human Rights: Towards an Increased Scope of Protection for Persons Fleeing from Extreme Poverty?*, in *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 2016, pp. 148-169, in part. p. 157.

l'accesso all'acqua potabile fosse garantito in maniera effettiva⁷⁷.

Inoltre non si è persuasi che la condizione in cui si sono venuti a trovare i figli del sig. Teitiota in seguito al rimpatrio non possa essere considerata di particolare vulnerabilità e, dunque, non essere sufficiente per riscontrare la violazione dell'art. 6 del Patto. Trattasi di due minori, dunque vulnerabili in ragione dell'età, che sono andati incontro ad una condizione di indigenza e finanche a diverse patologie in ragione della cattiva qualità dell'acqua dell'isola di Kiribati. Nondimeno va preso atto che la comunicazione al Comitato per i diritti umani è stata presentata dal sig. Teitiota solo a suo nome e non per conto della moglie e dei figli. È ragionevole domandarsi se la valutazione avrebbe potuto avere un esito differente se il ricorso fosse stato presentato anche per conto dei due figli minorenni⁷⁸ e chiamando in causa, oltre all'art. 6 del Patto, anche l'art. 7.

Si condivide altresì la critica all'iter argomentativo del Comitato, che ha analizzato ciascuno dei quattro rischi autonomamente l'uno dall'altro, rendendo di fatto al ricorrente proibitivo soddisfare l'elevato onere della prova richiesto nel caso di specie, quando invece sarebbe stata più opportuna una lettura cumulativa dei motivi della doglianza, secondo lo standard applicabile nel regime internazionale di protezione dei rifugiati⁷⁹. Dunque il

⁷⁷ Secondo le due opinioni dissenzienti che accompagnano la decisione *Teitiota* l'onere della prova applicato nel caso di specie è eccessivamente elevato. Secondo Vasilka Sancin incombeva sulle autorità statali dimostrare che l'accesso all'acqua potabile era garantito in modo effettivo al ricorrente e alla sua famiglia; nell'opinione di Duncan Laki Muhumuza, la soglia minima perché potesse essere riscontrata la violazione dell'art. 6 del Patto è stata raggiunta. Entrambi i membri del Comitato concordano sulla circostanza che il sig. Teitiota e la sua famiglia non avrebbero dovuto essere rimpatriati. Sul punto si rinvia alle perplessità espresse da G. Citroni, *op.cit.*, in part. p. 3, che ha tra l'altro evidenziato come l'onere della prova sia stato fatto ricadere totalmente sul ricorrente; e L. Imbert, *op. cit.*, p. 13.

⁷⁸ In dottrina è stato sostenuto che l'esito della valutazione in tal caso avrebbe potuto essere differente. Cfr. J. McAdam, *Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of Non-refoulement*, in *American Journal of International Law*, 4, 2020, pp. 708-725, in part. p. 716-717; E. Sommario, *When climate change and human rights meet: A brief comment on the UN Human Rights Committee's Teitiota decision*, in *QIL, Zoom-in*, n. 77/2021, pp. 51-65, p. 62. Sarebbe interessante sollevare il caso dinanzi al Comitato per i diritti del fanciullo, ad avviso del quale lo sviluppo dei minori può essere realizzato solamente se vengono garantiti il diritto alla salute, ad una alimentazione adeguata alla sicurezza sociale, ad uno standard di vita dignitoso e ad un ambiente sano. Cfr. General Comment n. 7, *Implementing child rights in early childhood*, 20 settembre 2006. Tra l'altro nell'ordinamento internazionale si sta affermando una specifica attenzione per il superiore interesse del minore nell'ambito della lotta al cambiamento climatico. Cfr. a tal riguardo *UN child rights committee voices support for children campaigning on climate change*, 27 settembre 2019, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/09/un-child-rights-committee-voices-support-children-campaigning-climate-change>; ed anche *Joint Statement on "Human Rights and Climate Change"*, cit. In dottrina si rinvia a E. Fornalé, *Climate change inaction and children rights*, in *JURIST – Academic Commentary*, febbraio 2022; F. Ippolito, *The best interests of the child: Another string to the environmental and climate protection bow?*, in *QIL, Zoom-out* 89, 2022, pp. 7-27; A. Liguori, *Cambiamento climatico e diritti umani dinanzi al Comitato dei diritti del fanciullo*, in *La Comunità internazionale*, 1, 2022, p. 117-133.

⁷⁹ J. McAdam, *Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change*, cit., p. 714.

suddetto organo ha scelto un'interpretazione formalistica dell'applicazione dell'art. 6 del Patto nel caso di specie, rigettando le motivazioni del ricorrente, che, ad avviso di chi scrive, appaiono di una tale gravità da rendere l'espulsione incompatibile con i valori tutelati dalla suddetta disposizione. Pur nella consapevolezza che la comunicazione non è particolarmente sostanziata, desta perplessità che il Comitato non abbia avvertito l'esigenza di approfondire le circostanze concrete dell'isola di Tarawa.

Se le criticità della decisione non possono essere taciute, la posizione del Comitato costituisce nondimeno indubbiamente un'apertura significativa rispetto alle migrazioni collegate ai suddetti fattori. Per la prima volta, infatti, l'ambito di applicazione del divieto di respingimento, nella portata assoluta e inderogabile che ha acquisito nei sistemi internazionali di tutela dei diritti umani⁸⁰, è stato esteso al di là delle fattispecie contemplate fino a quel momento dagli organi di controllo internazionali, ovvero nel caso in cui il rischio per la vita sia conseguenza del cambiamento climatico, dell'inquinamento e del degrado ambientale⁸¹, laddove gli Stati non agiscano con *due diligence*⁸² in ottemperanza degli obblighi positivi derivanti dal dettato convenzionale. Benché infatti il Comitato faccia riferimento alla giurisprudenza di altri organi di controllo internazionali, tra i quali anche la Corte europea dei diritti umani, per evidenziare l'impatto del degrado ambientale sul benessere e sul diritto alla vita della persona, nondimeno nessun altro organo internazionale di controllo si era spinto a sostenere l'applicabilità del principio di non respingimento nel caso delle migrazioni nel contesto di fenomeni ambientali o climatici⁸³. Peraltro il Comitato va a confermare un indirizzo già espresso nel Commento generale n. 36, dove si legge che «environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life»⁸⁴.

⁸⁰ Il Comitato ribadisce infatti, anche con riguardo alla fattispecie in esame, che il principio di non respingimento ricavato dall'art. 6 del Patto «may be broader than the scope of the principle of non-refoulement under international refugee law, since it may also require the protection of aliens not entitled to refugee status. Thus, States parties must allow all asylum seekers claiming a real risk of a violation of their right to life in the State of origin access to refugee or other individualised or group status determination procedures that could offer them protection against refoulement» (par. 9.3).

⁸¹ Si veda *Portillo Cáceres v. Paraguay*, cit. Sul punto in dottrina anche E. Sommaro, *op. cit.*, p. 55.

⁸² C. Focarelli, *Duty to Protect in Cases of Natural Disasters*, in *Oxford Public International Law*, 2013.

⁸³ Sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani si rinvia a A. Saccucci, *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in G. Cataldi, N. Napoletano e A. Caligiuri, *La tutela dei diritti umani in Europa*, Padova, Cedam, 2010, pp. 493 ss.

⁸⁴ Gen. Com. n. 36, par. 62.

Siamo indubbiamente di fronte ad uno sviluppo significativo nella prassi del Comitato, soprattutto se lo stesso viene letto in prospettiva, guardando all'impatto che può determinare su altre giurisdizioni⁸⁵ e all'applicazione del principio di *non-refoulement* alle domande di asilo che verranno presentate in futuro da persone che hanno lasciato il loro Paese in ragione degli effetti prodotti dal cambiamento climatico, dinamica prevedibile tenuto conto dei fenomeni in atto in taluni contesti geografici⁸⁶. Peraltro appare degno di nota che, discostandosi dalla valutazione delle autorità neozelandesi, il suddetto organo abbia ritenuto applicabile in linea di principio l'art. 6 del Patto⁸⁷, poiché è indiscutibile che il degrado ambientale e il cambiamento climatico determinano conseguenze significative sul diritto alla vita delle persone. Peccato che la soglia probatoria richiesta perché la suddetta disposizione possa venire in rilievo è talmente elevata in casi quali quello oggetto di discussione che si condivide quanto sostenuto amaramente in dottrina: "a promise of protection is extended to potential climate refugees, but only in the most dire of circumstances"⁸⁸. In effetti l'iter argomentativo del Comitato non risulta convincente, essendo chiaramente ispirato ad una logica di *self-restraint*, che gli ha consentito di spingersi a sostenere l'applicabilità *in linea di principio* del divieto di respingimento nel caso di specie disconoscendo tuttavia le ragioni del ricorrente e di conseguenza ritenendo legittimo il rimpatrio.

Ad ogni modo la rilevanza della decisione *Teitiota* ci sembra vada oltre il caso di specie e appare essere dirompente nell'attuale sistema internazionale di protezione dei diritti umani: se lo Stato non si adopera per contrastare il cambiamento climatico e gli effetti che incidono sull'esercizio del diritto ad una vita dignitosa, anche con il supporto della Comunità internazionale, non potrà che trovare applicazione il principio di non respingimento.

2.1.3. La decisione *Teitiota* nella prospettiva della lotta al cambiamento climatico.

⁸⁵ Sul punto si rinvia anche B. Behlert, *A significant opening*, in *voelkerrechtsblog.org*, gennaio 2020; G. Citroni, *op. cit.*, p. 2; M. Cullen, *op. cit.*

⁸⁶ Cfr. V. Rive, *op. cit.*, pp. 7-24, in part. p. 12 ss.

⁸⁷ Il ricorrente non aveva chiamato in causa l'art. 7 del Patto, che sancisce il divieto di tortura e di trattamenti e pene disumani e degradanti. Alcuni autori si sono chiesti se la valutazione sotto il profilo dell'art. 7 avrebbe potuto determinare un esito diverso. Cfr. J. McAdam, *Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change*, cit., pp. 715-716.

⁸⁸ S. Behrman e A. Kent, *op. cit.*, p. 33.

Ad avviso di chi scrive quella adottata dal Comitato per i diritti umani non è in senso stretto una posizione sulla questione delle migrazioni connesse a cause ambientali/climatiche. In effetti il Comitato non si è inerpicato in discussioni sulla terminologia preferibile rispetto alle persone che lasciano il proprio Paese per motivi legati al cambiamento climatico, al degrado ambientale e ai disastri, o sull'applicabilità alle stesse della Convenzione di Ginevra del 1951, né tanto meno sulla opportunità che la Comunità internazionale si doti di uno strumento giuridico *ad hoc* per la salvaguardia delle prerogative di dette persone e per il riconoscimento alle stesse di uno status giuridico definito, che rappresentano le questioni più dibattute dalla letteratura sulle migrazioni indotte da cause ambientali.

La valutazione del Comitato si pone invece sulla falsariga del dibattito internazionale sulla lotta al cambiamento climatico, riconoscendo che tale fenomeno necessita di urgente attenzione, richiamando la responsabilità dello Stato che ne subisce gli effetti e il necessario supporto della Comunità internazionale perché non venga a determinarsi una situazione irreparabile. Peraltro il Comitato sposa la posizione espressa da altri organi e agenzie delle Nazioni Unite, secondo i quali a venire in rilievo rispetto alla mobilità umana non sono solamente fenomeni catastrofici violenti e istantanei; ma altresì quelli non immediatamente percepibili, di cui viene più unanimemente riconosciuto il collegamento con le migrazioni transnazionali⁸⁹, che possono realizzarsi in un arco temporale anche molto lungo e che rendono inospitale un territorio, come nel caso delle isole del Pacifico, soggette all'innalzamento dell'oceano, all'erosione del territorio, alla salinizzazione delle falde freatiche. In entrambe le ipotesi è di chiara evidenza la correlazione tra motivazioni ambientali e climatiche e fattori economici, sociali e culturali alla base della scelta migratoria di persone rese ancora più vulnerabili dall'innestarsi dei fenomeni in analisi, connessione talmente marcata da risultare difficoltoso individuare le cause primarie della migrazione⁹⁰.

Il cambiamento climatico, il degrado ambientale e i disastri naturali non hanno ovunque lo stesso impatto, essendo quest'ultimo strettamente correlato alle condizioni politiche, economiche, sociali e culturali che consentono o meno strategie di mitigazione, adattamento e resilienza. Sono i Paesi a basso reddito e, all'interno di questi, i gruppi più

⁸⁹ E. Piguet e A. Pécout, *Migration and Climate Change: An Overview*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2011, pp. 1-23, p. 11.

⁹⁰ J. McAdam, *Swimming against the tide*, cit., p. 3.

vulnerabili socialmente ed economicamente ad essere più esposti. Non è pertanto casuale che tali problematiche vengano maggiormente percepite in contesti a basso reddito, poiché nel mondo economicamente avanzato, dove pure non mancano esempi di erosione del territorio, di innalzamento delle acque e di inondazioni⁹¹, non si contempla l'abbandono del Paese di origine, se non in ipotesi estreme, né ci si riferisce agli abitanti di tali territori in termini di potenziali *rifugiati/migranti ambientali/climatici*. Tra i Paesi oggetto di studio per gli effetti del cambiamento climatico, anche in termini di mobilità umana, vi sono le isole del Pacifico Kiribati e Tuvalu, caratterizzate da sovraffollamento – anche a causa dell'incremento costante della popolazione –, inquinamento, disoccupazione, pressione sulle risorse scarse; e il Bangladesh, spesso indicato come il Paese da cui parte il più alto numero di *rifugiati climatici*, con la popolazione prevalentemente concentrata lungo le coste, dove si genera una forte pressione antropica su risorse scarse e soggette ad eventi climatici avversi⁹². In entrambi i casi, la pressione socio-economica incide sul degrado ambientale, che, a sua volta, esacerba la situazione socio-economica, senza che le autorità statali siano in grado di intervenire efficacemente. Il che rende ancora più palese come il cambiamento climatico non possa essere indicato come causa unica della migrazione, la quale deve essere letta come una combinazione di concause (povertà, ineguale distribuzione della ricchezza, difficoltà di accesso ai servizi, assenza di misure di sviluppo o di adattamento al cambiamento climatico, proprie condizioni personali) che vanno a determinare una situazione di vulnerabilità, la quale, in ultima analisi, può portare a spostamenti di persone anche transnazionali. Cambiamento climatico, degrado ambientale e disastri si pongono in queste circostanze come amplificatori di condizioni, politiche, sociali ed economiche già compromesse.

Chi scrive è dell'avviso che il Comitato abbia voluto riportare il dibattito concernente le migrazioni ambientali su di un piano fortemente politico: quello del legame sussistente tra mobilità umana e lotta al cambiamento climatico, questioni che sia che vengano affrontate

⁹¹ Si pensi a Venezia, all'Olanda, ad alcuni tratti di costa britannica; al riguardo si rinvia a E. Pranzini e A.T. Williams, *Coastal Erosion and Protection in Europe*, Routledge, 2013. L'Unione europea è attiva sulla problematica dell'erosione del suolo: oltre a promuovere lo studio *Eurosion*, fa utilizzo di programmi e finanziamenti per affrontare tale fenomeno, come previsto dalla Comunicazione COM/2000/547 della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla gestione integrata delle zone costiere: una strategia per l'Europa del 27 settembre 2000.

⁹² A. Brambilla, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2017; J. McAdam, *Swimming against the tide*, cit., p. 7 ss.

singolarmente, sia che vengano lette in maniera congiunta, hanno per l'appunto una dimensione essenzialmente politica - talvolta sottaciuta anche nel dibattito internazionale -, che necessita di riconoscimento e ampio consenso⁹³. Leggendo tra le righe della decisione oggetto di analisi, infatti, la posizione del Comitato appare chiara: la soluzione di fronte alla mobilità umana, a maggior ragione quando provocata da fenomeni ambientali o climatici ad insorgenza lenta e graduale, non può essere l'applicazione nel singolo caso del principio di *non-refoulement* o del regime internazionale di protezione dei rifugiati, ma va ricercata nella definizione di strategie, sia a livello nazionale sia nell'ambito della cooperazione internazionale, di lotta al cambiamento climatico, di adattamento e, come *extrema ratio*, di reinsediamento delle persone. L'attenzione viene posta fortemente sulla responsabilità degli Stati e della Comunità internazionale, come si ricava in molteplici passaggi della decisione, in linea con gli indirizzi definiti nel quadro delle Nazioni Unite. Dall'altra parte proprio il *duty to assist* che emerge dalla decisione del Comitato potrebbe costituire uno strumento di convincimento⁹⁴ perché la Comunità internazionale si impegni non solo nel portare avanti le misure di riduzione delle emissioni climalteranti, in linea con il quadro internazionale di lotta al cambiamento climatico, ma altresì a supportare le economie più deboli, in uno spirito di maggiore solidarietà, perché possano adottare non solo strategie di mitigazione e di adattamento, ma altresì politiche di sviluppo, di incremento e redistribuzione del reddito, di sostegno e inclusione delle persone più vulnerabili in conformità dell'Agenda 2030⁹⁵ delle Nazioni Unite. Infatti, come si è provato ad evidenziare, a concorrere nella scelta di lasciare il proprio Paese vi sono molteplici cause di partenza, tra le quali la povertà acquisisce un peso rilevante.

3. La governance delle migrazioni connesse ai fenomeni ambientali o climatici nei diversi regimi sovranazionali.

a) Nel quadro della lotta al cambiamento climatico.

⁹³ E. Piguet e A. Pécoud, *Migration and Climate Change: An Overview*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2011, pp. 1-23, in part. p. 7.

⁹⁴ J. McAdam, *Swimming against the tide*, cit., p. 3.

⁹⁵ Assemblea Generale, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1, 25 ottobre 2015.

A questo punto dell'indagine occorre andare a verificare qual è l'attenzione che viene riservata alla mobilità collegata ai fenomeni ambientali e/o climatici in vari regimi giuridici sovranazionali: innanzitutto nel quadro di lotta al cambiamento climatico, che secondo alcuni studiosi sarebbe quello più indicato per fornire soluzioni immediate e pratiche; ma anche nell'ambito del diritto delle migrazioni e dell'asilo. La dottrina sembra infatti concorde nel ritenere che di fronte alla complessità ed eterogeneità delle migrazioni collegate al cambiamento climatico, al degrado ambientale e ai disastri si renda necessario definire un regime *sui generis*⁹⁶, che combini molteplici principi⁹⁷ e regimi normativi.

Guardando innanzitutto al quadro internazionale di lotta al cambiamento climatico, salta all'occhio da subito la difficoltà di pervenire a delle strategie efficaci per prevenire la necessità che le persone migrino e per intervenire laddove lo spostamento sia inevitabile⁹⁸.

A tal riguardo non si può che far notare come, sebbene già nel rapporto del 1990 dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) si evidenziasse l'impatto del cambiamento climatico sulla mobilità umana, solamente nel 2010, su pressione dei piccoli Stati insulari del Pacifico e di altri, anche a medio e alto reddito, maggiormente esposti alle inondazioni⁹⁹, veniva inserito nel *Cancún Adaptation Framework* un espresso richiamo alla necessità «to enhance understanding coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and the planned relocation, where appropriate, at national, regional and international levels»¹⁰⁰. Inoltre veniva assegnato al *Subsidiary Body for Implementation* (SBI) il compito di studiare eventuali approcci «to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change», in relazione ad eventi sia a repentina che a graduale e lenta insorgenza. Sebbene si tratti di un documento privo di portata giuridica obbligatoria, non si può negare lo stimolo che il *Cancún Adaptation*

⁹⁶ F. Biermann e I. Boas, *Towards a global governance system to protect climate migrants: taking stock*, in B. Mayer e F. Crépeau (a cura di), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Edward Elgan Publishing, Cheltenham, Northampton, 2017, p. 405 ss.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Cfr. S. Atapattu, *Climate Refugees*, cit.; B. Mayer, *Migration in the UNFCCC Workstream on 'Loss and Damage': An Assessment of Alternative Framings and Conceivable Responses*, in *Transnational Environmental Law*, 2017, pp. 107-129.

⁹⁹ M. Burkett, *International Climate Change law perspectives*, in B. Mayer e F. Crépeau (a cura di), *op. cit.*, p. 190 ss., in part. p. 197.

¹⁰⁰ UNFCCC, *Cancun Agreements*, COP Report n. 16 del 10-11 dicembre 2010, UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1; Decision 1/CP.16, par. 14 (f).

Framework ha prodotto a livello internazionale come a livello statale nel favorire l'inclusione della mobilità umana nell'agenda sulla lotta al cambiamento climatico¹⁰¹. Da quel momento gli sviluppi, per quanto modesti, si sono fatti più rapidi: con la decisione di Doha del 2012¹⁰² viene auspicata la definizione di un approccio olistico al cambiamento climatico che ricomprenda anche l'impatto sugli spostamenti umani, viene richiamata l'attenzione sulla necessità di individuare le perdite e i danni di natura non economica derivanti dalle migrazioni e lanciato il progetto del *Warsaw International Mechanism for Loss and Damages* (WIM), che verrà implementato l'anno successivo e nel cui piano biennale sarà inserita una specifica area d'azione dedicata a migrazione, sfollamento e mobilità¹⁰³. Sulla base delle decisioni adottate a Cancún e Doha¹⁰⁴ è stato inoltre istituito un *Advisory Group on Climate Change and Human Mobility*, formato da OIM, UNHCR, UNDP, *Institute for Environment and Human Security* dell'ONU, *Norwegian Refugee Council*, *Refugees International* (RI), *Center for International Relations Studies de Sciences Po* (Sciences Po-CERI) e *Arab Network for Environment and Development* (RAED), con il compito di analizzare e inquadrare la mobilità umana nel contesto del cambiamento climatico e fare in modo che le risposte definite nell'ambito della convenzione-quadro (UNFCCC) siano coerenti ed efficaci.

Purtroppo l'Accordo di Parigi ha deluso le aspettative di chi auspicava un approccio più strutturato alla mobilità collegata a fenomeni ambientali e climatici. Infatti, se in una prima bozza era stato inserito un riferimento espresso a «climate change induced displacement, migration and planned relocation»¹⁰⁵, nel testo approvato solamente nel Preambolo si richiamano i diritti dei migranti, che gli Stati devono impegnarsi a tutelare anche di fronte ai cambiamenti climatici, definiti *preoccupazione comune dell'umanità*. Non è ravvisabile alcun altro riferimento espresso a coloro che si spostano in conseguenza di eventi collegati al cambiamento climatico, nemmeno quando, sempre tra i Considerando, si pone attenzione

¹⁰¹ M. Burkett, *International Climate Change law perspectives*, cit., p. 198; B. Mayer, *Migration in the UNFCCC Workstream on 'Loss and Damage'*, cit., p. 110.

¹⁰² COP to the UNFCCC, Dec. 3/CP.18, Doha Amendment, 18th Sess., 26 November–8 December 2012, UN Doc. FCCC/CP/2012/8/Add.1, para. 7(a)(2)(vi) (7 December 2012).

¹⁰³ COP to the UNFCCC, Dec. 2/CP.19, Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts, UN Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1 (23 November 2013) ('WIM'). In argomento si rinvia a M. Burkett, *International Climate Change law perspectives*, cit., p. 196 ss.

¹⁰⁴ Par. 14(f) della Cancun Decision 1/CP.16 e par 7 (a) (vi) della Doha decision 3/CP.18.

¹⁰⁵ DRAFT TEXT on COP 21 agenda item 4 (b) Durban Platform for Enhanced Action (decision 1/CP.17) Adoption of a protocol, another legal instrument, or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties Version 2 of 10 December 2015 at 21:00, art. 5.

sulle «esigenze specifiche e le circostanze speciali delle Parti che sono paesi in via di sviluppo, in particolare quelli che sono particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici»¹⁰⁶. Al di là degli specifici riferimenti, comunque, va fatto presente che l'Accordo di Parigi, anche se indirettamente, prevede delle misure che determineranno delle conseguenze sulla mobilità umana, poiché mira alla riduzione delle emissioni climalteranti e al rafforzamento della resilienza delle popolazioni vulnerabili ai fenomeni sopra richiamati.

Tra le iniziative da segnalare vi è anche la creazione, nel 2016, di una *Task Force on Displacement* nel contesto del WIM, con il compito «[to] avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change»¹⁰⁷. A venire in rilievo poi è il *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, che tuttavia, con riguardo alla mobilità umana, si limita a richiamare la necessità di adottare politiche e programmi di azione che possano rafforzare la resilienza delle popolazioni affette dai disastri ambientali e delle comunità di accoglienza (art. 30, lett. l)).

Alla luce della sintetica ricostruzione operata è di chiara evidenza che nel quadro internazionale di lotta al cambiamento climatico non si riscontra ancora l'attenzione che sarebbe invece dovuta alla mobilità umana correlata ai fenomeni ambientali e climatici. Ciò che preme far presente, ad ogni modo, è che in tale contesto la migrazione non viene percepita necessariamente in termini di criticità ma in specifiche circostanze viene ritenuta una vera e propria strategia di adattamento al cambiamento climatico¹⁰⁸.

b) Nel regime di tutela dei diritti dei migranti e dei rifugiati.

Venendo al regime internazionale di protezione dei diritti dei migranti e dei rifugiati, anche qui si registra un sostanziale vuoto normativo¹⁰⁹. In dottrina si discute se sia opportuno

¹⁰⁶ Accordo di Parigi, Traduzione, in GUUE L 282/4, 19.10.2016. Per un'analisi più dettagliata sui lavori preparatori si rinvia a C. Scissa, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: Un'analisi di tre recenti pronunce*, in *Questione Giustizia*, 17 maggio 2021, in part. p. 2-4.

¹⁰⁷ <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-5>. In argomento più diffusamente si rinvia a B. Mayer, *Migration in the UNFCCC Workstream on 'Loss and Damage'*, cit.

¹⁰⁸ In argomento si rinvia più diffusamente a E. Fornalé, *A l'envers*, cit., p. 524.

¹⁰⁹ António Guterres, Address, Statement by UN High Commissioner for Refugees, delivered at the Intergovernmental Meeting at Ministerial Level to mark the 60th Anniversary of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 50th Anniversary of the 1961 Convention on the Reduction of

adottare una convenzione *ad hoc*, un Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Ginevra¹¹⁰ o anche alla Convenzione quadro sul cambiamento climatico¹¹¹ per poter regolamentare le migrazioni correlate al cambiamento climatico e al degrado ambientale. È stata altresì proposta la riformulazione dell'art. 1(A) della Convenzione di Ginevra per far rientrare nella definizione di rifugiato coloro che non corrano il rischio di persecuzione per i cinque motivi attualmente elencati ma per il pericolo derivante alla propria integrità psico-fisica dagli effetti dei suddetti fenomeni. Allo stato attuale infatti non è agevole riscontrare la sussistenza dei criteri di eleggibilità nei confronti di dette persone. Innanzitutto, come tra l'altro è emerso nell'esame del caso *Teitiota*, la valutazione per il riconoscimento dello status di rifugiato è individuale, ma quando si prendono in considerazione le conseguenze del cambiamento climatico generalmente le stesse si riflettono su intere popolazioni o almeno su interi gruppi. Non è poi immediato riscontrare un rischio di persecuzione per uno dei cinque motivi previsti dalla Convenzione di Ginevra, dal momento che gli effetti del cambiamento climatico non possono essere letti come trattamento persecutorio, né rilevano i motivi tassativi di cui all'art. 1A; anche la categoria del determinato gruppo sociale non è idonea posto che l'elemento innato e irrinunciabile non può essere ravvisato nel subire gli effetti del cambiamento climatico¹¹². Analoga difficoltà si ha con la determinazione dell'agente persecutore¹¹³. Certamente ci si potrebbe trovare di fronte ad uno Stato che non ha la capacità di offrire protezione, soprattutto se si tratta di Stati a basso o medio reddito, e dunque con mezzi scarsi per affrontare gli effetti del cambiamento climatico, o a maggior ragione Stati per i quali è già previsto che il territorio di cui dispongono sarà sommerso. Tuttavia anche in queste ipotesi è assente l'elemento della persecuzione collegata ai cinque motivi statuari. Ancora, solo una minima parte delle persone oggetto di indagine attraversa le frontiere statali ma, com'è noto, lo spostamento

Statelessness, Geneva, 7 December 2011, p. 141. In dottrina si rinvia, tra gli altri, a W. Kälin e N. Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change*, cit.

¹¹⁰ F. Biermann e I. Boas, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, Global Governance Working Paper No, 33, November 2007; M. Traore Chazalnoel e D. Ionesco, *Advancing the global governance of climate migration through the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Global Compact on Migration*, in S. Behrman, A. Kent (eds.), *'Climate Refugees'. Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, Londra, 2018, p. 103 ss. Per una visione critica si rinvia a M. Hulme, *Commentary: Climate Refugees: Cause for a New Agreement?*, in *Environment*, 2008.

¹¹¹ J. McAdam, *Swimming against the tide*, cit.

¹¹² G. Goodwin-Gill e J. McAdam, *The refugee*, cit., p. 644; J. McAdam, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, 2011.

¹¹³ M. Burkett, *International Climate Change law perspectives*, in B. Mayer e F. Crépeau, *op. cit.*, p. 190 ss., in part. p. 193.

transnazionale costituisce un altro dei requisiti di eleggibilità previsti dal regime di Ginevra¹¹⁴. L'Alto Commissariato non ha tuttavia escluso che in specifiche circostanze possa trovare applicazione la definizione di rifugiato, qualora gli effetti dei fenomeni ambientali o climatici si sommino a quelli di un conflitto bellico, della persecuzione o di altre violazioni dei diritti umani, o laddove nel contesto dei suddetti fenomeni alcuni individui o gruppi siano oggetto di misure discriminatorie da parte delle autorità statali, trovi¹¹⁵. Ad ogni modo, non risultano al momento casi di riconoscimento dello status di rifugiato a persone che hanno giustificato la richiesta di asilo *esclusivamente* sulla base del degrado ambientale, del cambiamento climatico o di disastri naturali¹¹⁶. Nondimeno, come avremo modo di evidenziare nel prosieguo del lavoro, di tali fattori si è tenuto conto in una valutazione complessiva della vulnerabilità del richiedente nell'ambito di procedure nazionali che hanno portato al riconoscimento di forme di protezione *lato sensu* umanitaria. D'altra parte, lo stesso Alto Commissariato ha sostenuto che, laddove non rilevino i requisiti di eleggibilità per lo status di rifugiato, può trovare applicazione il diritto dei diritti umani, in special modo il principio di *non-refoulement*, che, appare opportuno rammentarlo, se in alcuni meccanismi di protezione si limita ad interdire l'allontanamento dal territorio statale, in altri comporta il rilascio di un permesso di soggiorno con un corollario di situazioni giuridiche soggettive ben definite¹¹⁷.

Tra le varie ipotesi volte a colmare il vuoto di protezione che si riscontra a livello internazionale vi è anche quella della predisposizione di un *passaporto climatico* prendendo come modello di riferimento il passaporto Nansen rilasciato tra il 1922 e il 1938

¹¹⁴ Sulle cause ostative all'applicazione della Convenzione di Ginevra alla categoria delle persone che si spostano per motivi ambientali o climatici si rinvia tra gli altri a C. Cournil, *The inadequacy of international refugee law in response to environmental migration*, in B. Mayer, F. Crépeau (a cura di), *op. cit.*, p. 85 ss.

¹¹⁵ UNHCR, *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*, 1° ottobre 2020. In precedenza *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*, 2009, ed anche, *Seven reasons the UN Refugee Convention should not include 'climate refugees'*, 7 giugno 2017.

¹¹⁶ C. Cournil, *The inadequacy of international refugee Law*, cit. Si vuole anche segnalare che tale fenomeno potrebbe determinare la perdita della cittadinanza da parte di migliaia di persone poiché, in base al diritto internazionale, un requisito essenziale della soggettività internazionale è proprio il territorio. Cfr. A. Caligiuri, *Sinking States: The statehood dilemma in the face of sea-level rise*, in *QIL Zoom-out*, n. 91/2022, pp. 23-37. In generale sul tema si rinvia a J. McAdam et al., *International Law and Sea Level Rise. Report of the International Law Association Committee on International Law and Sea Level Rise*, Brill, 2019.

¹¹⁷ Si pensi alla protezione sussidiaria disciplinata dalla 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, su cui torneremo a breve.

ai rifugiati che avevano perso la cittadinanza, o di istituire un visto di natura umanitaria che gli Stati potrebbero rilasciare, su base volontaria, ai migranti che non possono rientrare nel loro Paese per motivi climatici o ambientali, visto non temporaneo ma di lungo periodo, come quelli rilasciati da Stati Uniti e Canada ai cittadini haitiani e filippini in seguito agli uragani¹¹⁸.

Un documento particolarmente meritevole di menzione è l'*Agenda For The Protection Of Cross-Border Displaced Persons In The Context Of Disasters And Climate Change*¹¹⁹, adottata nel 2015 al termine del processo di consultazione intergovernativo, definito *Nansen Initiative*¹²⁰, lanciato su iniziativa dei governi norvegese e elvetico parallelamente ai lavori della COP-21 che si sono conclusi con l'adozione dell'Accordo di Parigi. L'Agenda, sottoscritta da più di cento governi, parte dal presupposto che la mobilità umana nel contesto del cambiamento climatico costituisce una questione trasversale che richiede un intervento su diversi piani, tra cui l'aiuto umanitario, la protezione dei diritti umani, la gestione delle migrazioni, la tutela dei rifugiati e di altre persone vulnerabili, le strategie di riduzione dei disastri, le misure di adattamento, le politiche di sviluppo. Il documento in questione fornisce indicazioni concrete agli Stati per prevenire lo sfollamento, facilitare gli spostamenti regolari in condizioni di sicurezza nel caso di disastri e soddisfare i bisogni di protezione delle persone che attraversano un confine. Tra le buone prassi che trovano spazio nell'Agenda vi è l'inclusione della mobilità umana nei piani nazionali di adattamento al cambiamento climatico e nelle strategie di riduzione del rischio di disastri. Nel documento le autorità statali vengono invitate a non respingere le persone che si spostano in seguito a disastri, ad ammetterle almeno temporaneamente nel proprio territorio e a tener conto della vulnerabilità connessa ai fenomeni ambientali e climatici nel valutare eventuali richieste di protezione¹²¹. Per dare continuità alla *Nansen Initiative* è stata costituita la *Platform on Disaster Displacement (PDD)*¹²², volta a dare implementazione alla *Protection Agenda* e che ha prodotto risultati apprezzabili, poiché ha contribuito tra

¹¹⁸ D.M.S. Matias, *Climate humanitarian visa*, cit.

¹¹⁹ <https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>.

¹²⁰ <https://www.nanseninitiative.org/>.

¹²¹ *Agenda For The Protection Of Cross-Border Displaced Persons In The Context Of Disasters And Climate Change*, p. 7-8.

¹²² <https://disasterdisplacement.org/>.

l'altro all'adozione¹²³ dell'*IGAD Free Movement Protocol* per il Corno d'Africa¹²⁴, delle *Guidelines on Admission and Stay* in Central America del 2016¹²⁵ e del *Pacific Response to Disaster Displacement Project*¹²⁶.

Una specifica rilevanza assumono poi in questo ambito la Dichiarazione di New York su migranti e rifugiati¹²⁷, il Global Compact sui rifugiati¹²⁸ e, in misura maggiore, quello per una migrazione sicura, ordinata e regolare¹²⁹, e ciò malgrado la portata non giuridicamente obbligatoria dei documenti richiamati. La Dichiarazione di New York afferma espressamente che «humanity has been on the move. Some people move in search of new economic opportunities and horizons. Others move to escape armed conflict, poverty, food insecurity, persecution, terrorism, or human rights violations and abuses. *Still others do so in response to the adverse effects of climate change, natural disasters (some of which may be linked to climate change), or other environmental factors. Many move, indeed, for a combination of these reasons*»¹³⁰. Dopo aver riconosciuto che anche i fattori climatici e ambientali, talvolta combinati ad altri fattori, possono determinare spostamenti di persone, la Dichiarazione di New York pone l'attenzione, oltre che sull'assistenza delle persone costrette a spostarsi, sulla necessità di politiche di sviluppo volte a sradicare la povertà e a creare società eque ed inclusive, fondate sullo stato di diritto, e capaci di affrontare in modo efficace il cambiamento climatico¹³¹. Nel documento vengono richiamati l'Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030, il *Sendai Framework*, l'Accordo di Parigi e l'iniziativa Nansen. Se il Global Compact sui rifugiati è alquanto tiepido rispetto alla questione oggetto di analisi, poiché la premessa cui è ispirato è che «not in themselves causes of refugeee

¹²³ <https://disasterdisplacement.org/five-years-after-sendai-paris-and-the-endorsement-of-the-protection-agenda>.

¹²⁴ Protocol on Free Movement of Persons in the Igad Region Endorsed By Committee Of Ambassadors, Ministers of Interior and Ministers of Labour of Igad Member State del 2020. <https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/event/file/Final%20IGAD%20PROTOCOL%20ENDORSED%20BY%20IGAD%20Ambassadors%20and%20Ministers%20of%20Interior%20and%20Labour%20Khartoum%2026%20Feb%202020.pdf>.

¹²⁵ <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2016/11/PROTECTION-FOR-PERSONS-MOVING-IN-THE-CONTEXT-OF-DISASTERS.pdf>.

¹²⁶ Progetto che beneficia del finanziamento dell'UE. Cfr. <https://www.internal-displacement.org/pacific-disasters>.

¹²⁷ AG, Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016, UN Doc. A/RES/71/1 del 3 ottobre 2016.

¹²⁸ Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018, Global Compact on refugees, UN Doc A/RES/73/151 del 10 gennaio 2019.

¹²⁹ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Report of the Secretary-General, UN Doc A/76/642 del 27 dicembre 2021.

¹³⁰ Dichiarazione di New York, par. 1.

¹³¹ Dichiarazione di New York, par. 43; Global Compact sui rifugiati, artt. 8 e 32.

movements, climate, environmental degradation and natural disasters increasingly interact with the drivers of refugee movements»¹³², quello per una migrazione sicura, ordinata e regolare riconosce invece espressamente l'impatto dei fenomeni ambientali e climatici, sia a lenta che a rapida insorgenza, sullo spostamento di persone e incoraggia ad istituire canali di ingresso legale per coloro che siano costretti a lasciare il proprio Paese e non possano farvi ritorno, tra cui vengono indicati il rilascio di visti umanitari, sponsorship private, permessi per lavoro, per studio o per ricerca, e facilitando il ricongiungimento familiare¹³³. Tale auspicio è stato ribadito nel primo report di attuazione del *Global Compact*¹³⁴, che in vista dell'*International Migration Forum* svoltosi nel mese di maggio 2022¹³⁵, nel porre fortemente l'attenzione sull'integrazione dei migranti nelle società di accoglienza e sulla riduzione delle vulnerabilità, ha evidenziato come la creazione e la diversificazione di canali di ingresso regolari siano necessarie di fronte agli «intensifying impacts of climate change»¹³⁶. Tale diversificazione ricomprende, come già sostenuto nel Global Compact, la regolarizzazione delle persone, anche attraverso il rilascio di visti per lavoro¹³⁷ o ricongiungimento familiare. Ad ogni modo, il documento in questione, riconoscendo il cambiamento climatico come la sfida più importante di quest'epoca, ha precisato che le misure contenute nel Global Compact sulle migrazioni debbono combinarsi e interagire con quelle predisposte nel quadro internazionale di lotta al cambiamento climatico, anche al fine «to foster people's resilience to remain in place with dignity or move as a form of adaptation»¹³⁸. Si tratta di una precisazione significativa, che prende atto tra l'altro delle rivendicazioni di diverse popolazioni, in special modo di quelle degli Stati insulari del Pacifico¹³⁹, le quali non vogliono essere classificate come *rifugiati* ma vogliono partecipare alla definizione di strategie di reinsediamento che da qui a qualche anno si renderanno

¹³² Global Compact sui rifugiati, p. 4. Anche nel documento adottato in occasione del primo *Global Refugee Forum* del 16-18 dicembre 2019 ci si limita a sottolineare “the growing incidence of climate linked displacement and the considerable environmental impact of large refugee situations on the environment” (Outcomes Of The Global Refugee Forum 2019, p. 7).

¹³³ UN Doc. A/RES/73/195 dell'11 dicembre 2019, in particolare artt. 18 e 21.

¹³⁴ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, cit.

¹³⁵ <https://www.un.org/en/migration2022/>.

¹³⁶ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, cit., punto 9.

¹³⁷ In argomento si rinvia a E. Fornalé, *Labour Mobility Options as Adaptation Strategies to Environmental Changes?*, in D. Manou, A. Baldwin, D. Cubie, A. Mihr e T. Thorp (a cura di), *op. cit.*, p. 203 ss.

¹³⁸ *Ivi*, punto 22.

¹³⁹ Pacific Network on Climate Change Migration, *Displacement and Resettlement, Listening To The Pacific: Framework For Pacific Regionalism Regional Initiative Submission*, 2016, p. 7. Si rinvia anche a V. Rive, *op. cit.*, in part. nota 44.

necessarie. Ad esempio, il presidente della Repubblica di Kiribati, già nel 2009, intervenendo dinanzi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite durante la Conferenza di Copenaghen, faceva presente che come abitanti delle isole avrebbero voluto “[to] maintain our homeland and our sovereignty” ma, di fronte all'ineluttabilità dell'innalzamento dell'oceano, avevano dovuto rassegnarsi a individuare quale soluzione “migration with dignity”¹⁴⁰, accordandosi con altri Stati dell'area, che avevano offerto disponibilità ad accoglierli¹⁴¹. La migrazione difatti è per molti lo scenario peggiore che possa venire a configurarsi¹⁴². Anche i governi di Tuvalu e della Federazione di Stati della Micronesia hanno ribadito la volontà delle proprie popolazioni di continuare a vivere nel territorio di origine e hanno finanche rigettato l'ipotesi del reinsediamento, anche per il timore che, *arrendendosi* alla migrazione, gli Stati industrializzati si sentirebbero deresponsabilizzati rispetto all'impegno della riduzione delle emissioni climalteranti e più in generale della lotta al cambiamento climatico¹⁴³.

Tornando alla regolamentazione normativa, e spostandoci sul piano regionale, va richiamata innanzitutto la Convenzione dell'Organizzazione per l'Unità africana¹⁴⁴ – oggi Unione africana – sui rifugiati del 1969, che estende la definizione di rifugiato alle persone che sono costrette a lasciare il Paese di origine a causa di «events seriously disturbing public order», espressione nell'ambito della quale, se ci si rifà ad una interpretazione evolutiva¹⁴⁵, possono essere fatti ricadere anche i disastri naturali o indotti dall'uomo, i fenomeni ambientali e quelli climatici. A sua volta la Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati del 1984, che a differenza del precedente documento non ha portata giuridica obbligatoria, precisa che «la definizione o il concetto di rifugiato, di cui raccomandare l'applicazione nella regione, potrebbe non soltanto inglobare gli elementi della

¹⁴⁰ A. Randall, *Don't Call Them 'Refugees': Why Climate-Change Victims Need a Different Label*, *The Guardian*, 18 settembre 2014.

¹⁴¹ T. Crossen, *The Climate Dispossessed: Justice for the Pacific in Aotearoa?*, Bridget Williams Books, 2020, p. 42.

¹⁴² J. McAdam e M. Loughry, *We aren't refugees*, 30 giugno 2009, <http://insidestory.org.au/we-arent-refugees/>.

¹⁴³ Dichiarazioni riportate da J. McAdam, *Swimming against the tide*, cit., p. 15. Cfr. anche il documento Kainaki II Declaration for Urgent Climate Change Action Now, Annex to the Forum Communiqué of the Fiftieth Pacific Islands Forum Funafuti, Tuvalu 13-16 August 2019, par. 2, nel quale si invita la Comunità internazionale ad ottemperare agli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi.

¹⁴⁴ OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, adottata a Addis Abeba, il 10 settembre 1969.

¹⁴⁵ UNHCR, *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*, par. 14.

Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967, ma anche estendersi alle persone fuggite dal loro paese perché la loro vita, la loro sicurezza e la loro libertà erano minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, conflitti interni, una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico»¹⁴⁶. Va precisato che l'applicazione delle suddette disposizioni nei rispettivi ambiti regionali risulta essere alquanto restrittiva¹⁴⁷.

Venendo al continente europeo, già nel 2009 l'Assemblea Generale del Consiglio d'Europa riconosceva che «Environmentally induced migration and displacement (is) a 21st-century challenge»¹⁴⁸ e, di conseguenza, indicava una serie di azioni da avviare, tra cui l'adozione di «a clearly defined and inclusive working definition that covers all forms of movement, from voluntary to forced, and includes the full range of human mobility caused by environmental factors», la predisposizione di misure volte a ridurre la vulnerabilità delle popolazioni dei Paesi a basso e medio reddito, l'elaborazione di una convenzione ad hoc che andasse a colmare il vuoto di protezione a livello internazionale e l'adozione da parte degli Stati di legislazione nazionali che riconoscessero l'applicazione del principio di *non-refoulement* e di altre forme di protezione complementare, anche a tempo indeterminato laddove il rimpatrio non sia possibile, per le persone che migrano per motivazioni connesse ai fenomeni ambientali o climatici¹⁴⁹. Più di recente la stessa Assemblea Parlamentare ha adottato una risoluzione nella quale l'attenzione si concentra maggiormente sulle misure di adattamento e di resilienza delle popolazioni. Vi trova tuttavia spazio un esplicito invito agli Stati membri del CoE «To develop in the asylum systems of member States and in international law protection for people fleeing long-term climate change in their native country»; ciò anche perché «The industrialised member States of the Council of Europe carry a particular responsibility to those countries, especially the countries of the 'global South' affected by man-made climate change, and should therefore provide appropriate asylum for climate refugees»¹⁵⁰. È altresì degno di nota che venga richiamata la necessità

¹⁴⁶ Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati, adottata dal Colloquio sulla protezione internazionale dei rifugiati in America Centrale, Messico e Panama: problemi giuridici ed umanitari Cartagena de Indias, 19-22 novembre 1984, punto 3.

¹⁴⁷ G. Goodwin-Gill e J. McAdam, *The refugee*, cit., p. 645-646 e bibliografia ivi menzionata.

¹⁴⁸ Assemblea Parlamentare del CoE, Resolution 1655 (2009), *Environmentally induced migration and displacement: a 21st-century challenge*.

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ Assemblea Parlamentare del CoE, Resolution 2307 (2019), *A legal status for "climate refugees"*, 3 ottobre 2019.

di *a better response* con riguardo alle persone che *are forced to move* in conseguenza del cambiamento climatico. Né, viene precisato nel documento, l'assenza di una definizione vincolante per riferirsi a queste persone può impedire l'adozione di specifiche politiche per garantire loro protezione. Nondimeno sembra essere stata abbandonata l'idea di una convenzione *ad hoc*.

Va altresì segnalato che non si registra ancora giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani con riguardo alla questione oggetto di studio, sebbene in linea di principio chi scrive ritiene che l'art. 3 CEDU sia suscettibile di essere applicato con riguardo all'allontanamento di persone verso Paesi nei quali si troverebbero in una situazione lesiva della loro dignità anche in ragione degli effetti del cambiamento climatico e del degrado ambientale¹⁵¹. Ci sembra tra l'altro che il divieto di tortura e di trattamenti e pene inumani e degradanti, anche in considerazione degli sviluppi interpretativi che ha registrato nel corso del tempo, sia più idoneo a venire in rilievo in dette circostanze rispetto al diritto alla vita.

Venendo all'Unione europea, abbiamo già sostenuto in altra sede¹⁵² che la protezione sussidiaria disciplinata dalla direttiva qualifiche¹⁵³ ben potrebbe trovare applicazione anche con riguardo alle migrazioni connesse con cause ambientali o climatiche, sia qualora la condizione di indigenza che ne deriva vada a configurare un trattamento inumano e degradante sia in relazione a conflitti bellici che determinino degrado del territorio e scarsità di risorse.

A nostro avviso uno strumento che avrebbe potuto consentire una tutela immediata e uniforme nel territorio europeo dei migranti costretti a lasciare il loro Paese in seguito ad eventi ad insorgenza rapida, quale può essere una catastrofe naturale, è la direttiva sulla protezione temporanea¹⁵⁴, che ha trovato attuazione per la prima volta in seguito

¹⁵¹ Sia consentito rinviare al nostro *Migrazioni connesse con disastri naturali, degrado ambientale e cambiamento climatico: sull'ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2021, pp. 521-533.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ Direttiva 2011/95/UE.

¹⁵⁴ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001. In argomento sia consentito rinviare a A. Del Guercio, *La protezione dei richiedenti asilo*, cit., p. 384 ss. L'applicabilità della direttiva sulla protezione temporanea alle migrazioni indotte da cause ambientali o climatiche non trova consenso unanime in dottrina. Favorevoli sono S. Peers, V. Moreno Lax, M. Garlick e E. Guild, *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, Second Revised Edition, Leiden-Boston, 2015, p. 573; di avviso contrario N. Arenas, *The Concept of 'Mass Influx of Displaced Persons' in the European Directive Establishing the Temporary Protection System*, in *European Journal of Migration and Law*, 2005, p. 435 ss., in part. p. 446.

all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dell'esodo umano che ne è derivato¹⁵⁵. Il testo normativo dispone infatti la competenza del Consiglio ad adottare una decisione con la quale viene accertata l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati provenienti da un determinato Paese e stabilita la durata della protezione da accordare agli stessi, in termini di rilascio di un permesso di soggiorno, misure di accoglienza e redistribuzione degli oneri tra gli Stati membri. Ai sensi del dettato normativo, ricadono nell'ambito di applicazione della direttiva le persone costrette a lasciare il Paese di origine o che siano state evacuate in ragione di conflitti armati, violenza endemica, rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani. Chi scrive è dell'avviso che potrebbero beneficiare della protezione anche coloro che si spostano in seguito a disastri o a fenomeni ambientali o climatici. Come dimostrano gli eventi attuali, l'elemento essenziale perché ciò possa avvenire è la *volontà*¹⁵⁶, quella dei ministri degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, che tra l'altro vota a maggioranza qualificata e non all'unanimità. Va preso atto, tuttavia, che la direttiva sulla protezione temporanea è destinata ad essere abrogata e sostituita da alcune norme contenute nella proposta di regolamento su situazioni di crisi e di forza maggiore¹⁵⁷, che nell'attuale formulazione appaiono più restrittive delle ipotesi contemplate dallo strumento normativo in vigore.

Va menzionato altresì il Codice dei visti¹⁵⁸, il cui art. 25 consente il rilascio di un visto di ingresso, della durata di tre mesi e valido solamente nel territorio dello Stato che lo ha rilasciato, laddove rilevino obblighi internazionali o motivi umanitari non meglio precisati. Non è dunque da escludersi la possibilità che venga utilizzato in caso di disastri ambientali così come che trovi applicazione l'art. 6, par. 5, lett. *d*), del Codice delle frontiere Schengen¹⁵⁹, ai sensi del quale non può essere negato l'accesso nel territorio dello spazio Schengen a coloro che non possiedono i requisiti di ingresso stabiliti dalla stessa disposizione laddove vengano in rilievo motivi umanitari o di interesse nazionale o

¹⁵⁵ Per un primo commento si rinvia a A. Di Pascale, *Volere è potere! L'attivazione della protezione temporanea per l'accoglienza dei profughi ucraini nell'Unione europea*, in Eurojus.it, 14 marzo 2022.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, COM(2020) 613 final del 23 settembre 2020.

¹⁵⁸ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti come modificato, da ultimo, dal Regolamento (UE) 2019/1155 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019.

¹⁵⁹ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

obblighi internazionali. È tuttavia doveroso dare atto che l'interpretazione e applicazione dell'art. 25 del Codice dei visti, sia da parte dei governi degli Stati membri, sia da parte della Corte di giustizia dell'UE, si sono dimostrate particolarmente restrittive¹⁶⁰.

Restando nel quadro dell'UE, desta perplessità che documenti di indirizzo quali il Green Deal¹⁶¹ e il nuovo Patto su immigrazione e asilo¹⁶² non prestino particolare attenzione alla tematica oggetto del presente studio. Il Green Deal si limita a prendere atto che le sfide climatiche e ambientali possono determinare «conflitti, insicurezza alimentare, spostamenti delle popolazioni e migrazioni forzate» e di conseguenza l'UE viene invitata ad agire in sinergia con i partner per migliorare la resilienza ai cambiamenti climatici e ambientali¹⁶³. Anche nel Patto europeo sul clima¹⁶⁴ e nella strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici¹⁶⁵ ci si riferisce alle migrazioni solo in termini di conseguenza indiretta del cambiamento climatico¹⁶⁶. Analogamente, nel Patto su immigrazione e asilo adottato nel settembre 2020 si riconosce che il cambiamento climatico, come altri fattori, inciderà sulle migrazioni e per questo si afferma la necessità di una politica di partenariato con i Paesi terzi, che, tuttavia, com'è noto, non è volta ad aprire canali di ingresso legali, come auspicato dal Global Compact sulla migrazione, quanto invece a chiuderli. Nessun riferimento alle persone che si spostano in seguito ad eventi ambientali o climatici si rinviene nella Raccomandazione sui percorsi legali di protezione che accompagna il Patto¹⁶⁷, né risultano quote di reinsediamento destinate espressamente agli stessi. Ciò non sorprende tenuto conto della difficoltà ad individuare nei fenomeni ambientali o climatici la causa primaria dello spostamento di persone. Nondimeno sarebbe forse opportuno

¹⁶⁰ Corte di giustizia UE, *X e X c. Belgio*, causa C-638/16 PPU, sentenza del 7 marzo 2017.

¹⁶¹ Comunicazione della Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final dell'11 dicembre 2019.

¹⁶² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, COM(2020) 609 final del 23 settembre 2020. Si rinvia a A. Liguori, *Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la cooperazione dell'Unione europea con i Paesi terzi: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1, 2021, pp. 67-84; A. Patroni Griffi, *La gestione dell'immigrazione in Europa*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022.

¹⁶³ *Green Deal*, p. 24.

¹⁶⁴ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, *European Climate Pact*, COM(2020) 788 final del 9 dicembre 2020.

¹⁶⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM(2021) 82 final del 24 febbraio 2021.

¹⁶⁶ *Ivi*, p. 4.

¹⁶⁷ Raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione del 23 settembre 2020 relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari.

prevedere quote specifiche di ingresso, anche al di fuori dei canali della protezione internazionale, quanto meno di fronte a disastri naturali o indotti dall'uomo, rispetto ai quali l'Unione europea ha elaborato una propria politica¹⁶⁸.

Ancora, nel documento sulla gestione delle crisi si auspica il coinvolgimento dei Paesi partner di modo da avere informazioni aggiornate e tempestive sui flussi migratori e su tutti quei fattori (anche geopolitici, sanitari, ambientali, climatici, demografici o socioeconomici) che incidono sulla gestione dell'asilo, della migrazione o delle frontiere dell'UE¹⁶⁹. Infine, la necessità di intervenire per la creazione di opportunità economiche e sociali, per rafforzare la resilienza delle popolazioni e la gestione delle migrazioni, anche in relazione ai fattori climatici, viene richiamata con riguardo ai Paesi subsahariani nel Report su migrazione e asilo pubblicato dalla Commissione nel 2021¹⁷⁰. La sfida climatica e ambientale e la gestione delle migrazioni sono anche una delle priorità della cooperazione dell'Unione europea con l'Africa, che costituisce un centro di interesse per l'Organizzazione. Tale rilevanza può essere ricavata altresì nella bozza di accordo con i Paesi ACP¹⁷¹.

4. L'impatto della decisione *Teitiota* sulle prassi e la giurisprudenza internazionale e nazionale.

La rilevanza della decisione del Comitato DU va evidenziata anche con riguardo all'influenza che potrebbe esercitare – e che in parte ha già esercitato – su altri organi di controllo internazionali e sugli ordinamenti statali.

Sono proprio le istituzioni nazionali ad aver mostrato di essere pronte a raccogliere lo stimolo derivante da una decisione coraggiosa, tra l'altro attraverso soluzioni creative, con le quali tener conto della complessità del fenomeno.

¹⁶⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_17_4731.

¹⁶⁹ Raccomandazione (UE) 2020/1366 della Commissione del 23 settembre 2020 su un meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione (programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione), p. 6.

¹⁷⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Report on Migration and Asylum, COM(2021) 590 final del 19 settembre 2021, p. 18.

¹⁷¹ Partnership Agreement Between [The European Union/The European Union And Its Member States], Of The One Part, And Members Of The Organisation Of African, Caribbean And Pacific States, Of The Other Part, Negotiated Agreement text initialled by the EU and OACPS chief negotiators on 15th April 2021.

Innanzitutto, in seguito al rigetto del caso *Teitiota* da parte dei propri tribunali, il governo neozelandese ha presentato una proposta di legge per l'istituzione di un visto umanitario per rifugiati climatici, anche nella consapevolezza che sono proprio gli Stati economicamente avanzati ad avere le maggiori responsabilità rispetto a tale fenomeno e che, di conseguenza, devono fare la propria parte per dare sostegno agli Stati che ne soffrono maggiormente gli effetti. Tra questi si collocano proprio gli Stati insulari del Pacifico, i cui cittadini sono espressamente contemplati come beneficiari del visto ipotizzato. Tuttavia, da subito l'iniziativa neozelandese ha suscitato le resistenze di quegli stessi Paesi che potrebbero usufruire della proposta, i quali chiedono non visti umanitari ma un maggiore impegno della Comunità internazionale nelle misure di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, di modo da poter continuare ad abitare la propria terra¹⁷². Le popolazioni degli atolli polinesiani non aspirano allo status di rifugiato ma preferirebbero essere trattate “as active economic and social contributors to any country to which we might need to move”¹⁷³. Insistono sull'incremento di canali di ingresso per lavoro e solo come *extrema ratio* per il reinsediamento, su base comunitaria e non individuale; non dunque attraverso visti ad hoc ma attraverso politiche statali che consentano all'intera popolazione di spostarsi in altri Paesi del Pacifico.

Anche nel continente europeo la decisione *Teitiota* ha contribuito a posizioni interessanti di tribunali statali. Guardando all'Italia, degna di nota è innanzitutto l'ordinanza n. 5022 del 2020¹⁷⁴, con la quale la Suprema Corte, pronunciandosi sul ricorso di un richiedente asilo nigeriano al quale era stata negata la protezione internazionale ed anche quella umanitaria, ha dato rilievo alla condizione di dissesto ambientale nella regione di origine, il Delta del Niger, dovuto allo sfruttamento del greggio da parte delle multinazionali, e all'estrema condizione di indigenza della popolazione, che non beneficia dei proventi di tale attività. Ad avviso della Cassazione, che si allinea alla decisione del Comitato dei diritti

¹⁷² Six things New Zealand's new government needs to do to make climate refugee visas work, 30 novembre 2017, <https://theconversation.com/six-things-new-zealands-new-government-needs-to-do-to-make-climate-refugee-visas-work-87740>.

¹⁷³ <https://www.abc.net.au/news/2014-09-05/pacific-islanders-reject-calls-for-27climate-refugee27-status/5723078>.

¹⁷⁴ Corte di Cassazione, seconda sezione civile, ordinanza del 12 novembre 2020 n. 5022 (pubblicata il 24 febbraio 2021), su cui sia consentito rinviare al nostro *Migrazioni connesse con disastri naturali*, cit., p. ; e a A. Ciervo, *Verso il riconoscimento dei “rifugiati ambientali”? Note a prima lettura ad una recente ordinanza della Corte di Cassazione*, in *ADiM Blog*, Osservatorio della Giurisprudenza, maggio 2021; C. Scissa, *Estrema povertà dettata da alluvioni: condizione (in)sufficiente per gli standard nazionali di protezione?*, in *Questione Giustizia*, 14 febbraio 2022; S. Villani, *op.cit.*

umani, è indiscutibile che degrado ambientale, cambiamento climatico e sviluppo insostenibile possono incidere significativamente sulla vita e sull'esistenza dignitosa di una persona, in particolare «in ogni ipotesi in cui il contesto socio-ambientale sia talmente degradato da esporre l'individuo al rischio di vedere azzerati i suoi diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione, o comunque di vederli ridotti al di sotto della soglia del loro nucleo essenziale e ineludibile» (p. 6). Il giudice di primo grado avrebbe dovuto quanto meno verificare se il pericolo cui andrebbe incontro il richiedente in caso di rimpatrio determini una riduzione dei suoi diritti fondamentali al di sotto di detta soglia minima e pertanto il ricordo del ricorrente è stato accolto.

Va precisato che non è la prima volta che la Corte di Cassazione mostra di essere attenta all'impatto dei fenomeni ambientali e climatici sull'esercizio dei diritti fondamentali da parte delle persone che chiedono protezione internazionale in Italia¹⁷⁵. Anche successivamente è tornata sulla questione, per ribadire che presupposto per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari è il rischio che il rimpatrio determini una compromissione dei diritti umani del ricorrente «al di sotto del nucleo ineliminabile e costitutivo della dignità personale» e che il giudice di merito avrebbe dovuto verificare se nel caso di specie la condizione di estrema povertà in cui lo stesso è venuto a trovarsi dopo aver perso casa, terreno e lavoro in conseguenza di un'alluvione vada a configurare tale ipotesi¹⁷⁶. Ancora, la Suprema Corte ha accolto il ricorso di un richiedente bengalese, al quale era stata negata qualsiasi tipo di protezione sia in via amministrativa sia in via giudiziaria, che lamentava una condizione fortemente privativa, essendo stato costretto a lasciare il paese di origine per assicurarsi un livello minimo di dignità umana, impossibile da ottenere nel Bangladesh a causa della calamità climatica che aveva devastato il villaggio ove abitava¹⁷⁷.

Non mancano inoltre decisioni delle Commissioni territoriali di esame della domanda di protezione internazionale e dei giudici di merito¹⁷⁸.

Spostandoci in un altro ordinamento statale, è significativa la pronuncia della *Higher Administrative Court* di Baden-Wuerttemberg del 17 dicembre 2020¹⁷⁹, che ha ritenuto

¹⁷⁵ Corte di Cassazione, sentenza del 2018, n. 4455; ordinanza del 4 dicembre 2019, n. 2563; ordinanza del 14 agosto 2020, n. 17130.

¹⁷⁶ Corte di Cassazione, sezione civile, sentenza del 25 settembre 2020, n. 20334.

¹⁷⁷ Corte di Cassazione, ordinanza 26 novembre 2020 – 8 gennaio 2021, n. 121.

¹⁷⁸ Si rinvia a www.meltingpot.org.

¹⁷⁹ VGH Baden-Wuerttemberg, sentenza del 17 dicembre 2020 – A 11 S 2042/20.

applicabile il principio di non-refoulement nei confronti di un cittadino afghano che sarebbe andato incontro ad una condizione di vulnerabilità in ragione del contesto ambientale, caratterizzato da siccità e inondazioni, reso ulteriormente problematico dalla pandemia da Covid-19.

5. Conclusioni.

L'analisi svolta ha provato ad evidenziare la complessità di un fenomeno, quello delle migrazioni correlate al cambiamento climatico, al degrado ambientale e ai disastri, che va letto attraverso le sue molteplici dimensioni e che, proprio in ragione di ciò, necessita di un intervento olistico. Il breve quadro tracciato mostra infatti come non vi sia un'unica modalità di intervento di fronte al fenomeno oggetto di indagine, ma che è necessaria una combinazione di misure di mitigazione, adattamento, protezione dei diritti fondamentali, accoglienza e definizione di status giuridici per coloro che migrano individualmente o collettivamente, e reinsediamento laddove non siano ravvisabili altre soluzioni.

La decisione del Comitato per i diritti umani, al di là dei limiti di cui si è dato conto, ha richiamato fortemente l'attenzione sulla cooperazione internazionale per una più efficace strategia di contrasto al cambiamento climatico e sulla predisposizione di misure di mitigazione e di adattamento che possono in talune circostanze prevenire gli spostamenti individuali e collettivi nell'interesse delle stesse popolazioni. Ad ogni modo tali misure devono essere accompagnate da strategie di sviluppo e redistribuzione delle ricchezze, a livello globale e nazionale¹⁸⁰.

Tuttavia non sempre risulta possibile prevenire gli spostamenti di persone. Già si registrano situazioni di fronte alle quali la Comunità internazionale è chiamata ad avviare una riflessione più puntuale per individuare risposte efficaci e dignitose anche in termini di reinsediamento, preferibilmente su base comunitaria, ad esempio per le popolazioni degli Stati insulari del Pacifico, che, secondo i report scientifici, saranno sommersi nei prossimi 20 o 30 anni. Come si è visto, la Commissione di diritto internazionale e la Commissione

¹⁸⁰ Sull'incompatibilità dell'attuale modello di sviluppo con la salvaguardia dell'ambiente si rinvia a B. Tonoletti, *I cambiamenti climatici come problema di diritto pubblico universale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1/2021.

internazionale di diritto del mare sono particolarmente attive a tal riguardo e, proprio mentre si scrive, sono in corso di pubblicazione dei rapporti nei quali si prova a definire delle strategie per affrontare una questione che è particolarmente spinosa in termini di conseguenze sulla soggettività internazionale di detti Stati e di perdita della cittadinanza delle popolazioni ivi residenti.

Se l'obiettivo primario della Comunità internazionale per affrontare gli spostamenti umani è la lotta al cambiamento climatico di modo da consentire alle popolazioni di scegliere di restare a vivere nel territorio di origine, nondimeno vanno individuate soluzioni flessibili che consentano a coloro che si spostano anche su base individuale per motivi connessi ai fenomeni ambientali e climatici di non ritrovarsi in un limbo giuridico. Si è visto infatti come allo stato attuale manchino norme sovranazionali volte a regolamentare lo status di queste persone e ad attribuire loro dei diritti. Non sorprende la difficoltà di pervenire alla definizione di uno strumento internazionale precipuamente destinato alla regolamentazione della mobilità umana nel contesto del cambiamento climatico, del degrado ambientale e dei disastri. Ci sembra tuttavia che da alcuni dei documenti illustrati, anche se privi di portata giuridica obbligatoria, quali la *Protection Agenda* e il *Global Compact* sulla migrazione, si possano ricavare delle Linee-guida rilevanti per la gestione da parte delle autorità statali della migrazione connessa a motivi connessi ai fenomeni ambientali o climatici. In particolare sarebbe auspicabile la diversificazione dei canali di ingresso legale, che non necessariamente devono essere collegati all'asilo, ma anche al lavoro e al ricongiungimento familiare. Inoltre possono essere valorizzati strumenti giuridici adottati a livello regionale, tra cui, con riguardo al continente europeo, le direttive dell'Unione nel cui ambito di applicazione ci sembra possano ricadere anche le persone che si spostano per tali ragioni.

Sempre più spesso le giurisdizioni nazionali si trovano di fronte a richieste di asilo o di un visto di ingresso nelle quali a rilevare sono fenomeni correlati al cambiamento climatico, al degrado ambientale, ai disastri, naturali o provocati dall'uomo. A tal riguardo va evidenziato che specifiche soluzioni sono state individuate nell'ambito di alcuni ordinamenti statali, tra cui quello italiano, dove è prevista la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per calamità ma anche di riconoscere la protezione speciale, ben più garantista, a coloro che in seguito al rimpatrio verrebbero a trovarsi in una condizione di vulnerabilità anche conseguenza di fenomeni ambientali o climatici. Nondimeno, proprio

perché vengono elaborate a livello nazionale, le soluzioni sono le più disparate. Invero, purché il vuoto giuridico venga colmato, non necessariamente la diversificazione costituisce una criticità, poiché, come è stato ribadito più volte nel presente scritto, sono a loro volta variegate e complesse le motivazioni che spingono le persone a migrare così come le vulnerabilità che emergono dai percorsi migratori.

Riguardo alle difficoltà sopra menzionate condividiamo l'auspicio della dottrina più sensibile al tema oggetto di indagine: non è rilevante individuare la causa primaria che ha spinto le persone a spostarsi, dunque stabilire se la migrazione sia avvenuta principalmente per le conseguenze di un disastro, del cambiamento climatico, del degrado ambientale o per una vulnerabilità socio-economica già presente; una classificazione rigida non è agevole da determinare ma soprattutto non ha alcuna utilità, poiché l'imperativo, indipendentemente dalla diversità delle cause e delle situazioni, è soddisfare i bisogni di protezione delle persone, che sono di sovente analoghi¹⁸¹.

L'analisi ha dunque provato a muoversi su diversi piani, quello della lotta al cambiamento climatico, della tutela dei diritti umani, infine del diritto dell'immigrazione e dell'asilo. La molteplicità di regimi normativi da un lato costituisce indubbiamente una risorsa in termini di soluzioni approntabili; dall'altro tuttavia si pone come criticità, soprattutto perché allo stato attuale non sussistono forme di coordinamento tra i vari regimi e meccanismi. Ad ogni modo è di palese evidenza che di fronte a dinamiche tanto complesse e difficilmente inquadrabili è fondamentale conoscere ed utilizzare tutti gli strumenti giuridici a disposizione, anche attraverso un approccio creativo, quale quello del Comitato per i diritti umani e dei giudici nazionali.

Siamo in una fase particolarmente dinamica per quanto concerne la tematica oggetto di indagine. Sono stati pubblicati negli ultimi mesi importanti studi di agenzie internazionali (in primis dell'IPCC) ed altri, come si è detto, sono in corso di pubblicazione. Nel mese di maggio si è svolto, sotto l'egida delle Nazioni Unite e con il coordinamento dell'OIM, il primo *International Migration Review Forum*, nel corso del quale, per tre giorni, si è discusso di tutta una serie di questioni connesse alle migrazioni, tra cui anche quelle oggetto di indagine¹⁸². Sono inoltre pendenti dinanzi agli organi giurisdizionali e di controllo

¹⁸¹ G. Goodwin-Gill e J. McAdam, *The refugee*, cit., p. 639; F. Thornton, *Climate Change and People on the Move: International Law and Justice*, Oxford, 2018.

¹⁸² Il documento di riferimento è *Migration in the context of disasters, climate change and environmental degradation*, Leads: ILO, IOM, UNFCCC Thematic Priority 4 Workplan September 2021, reperibile al link

sovranzionali alcuni casi che potranno contribuire a chiarire e completare il quadro che abbiamo tratteggiato.

Abstract: Il contributo, a partire dalla decisione *Teitiota c. Nuova Zelanda* del Comitato per i diritti umani, si pone l'obiettivo di indagare se la mobilità umana connessa con il cambiamento climatico, il degrado ambientale e i disastri abbia trovato una regolamentazione nell'ordinamento sovranazionale. In particolare, dopo aver esaminato i contenuti della decisione richiamata, ci si sofferma sul quadro internazionale di lotta al cambiamento climatico e su quello concernente l'immigrazione e l'asilo. Infine si va a verificare l'impatto della decisione *Teitiota* sugli ordinamenti nazionali.

Abstract: Taking as its starting point the decision reached by the Human Rights Committee in the *Teitiota v. New Zealand case*, this paper aims to investigate whether human mobility connected to climate change, environmental damage and natural disasters has gained some form of regulation in International law. In particular, after having examined the details of the aforementioned decision, we look at the international frameworks for fighting climate change and at International law on migration and asylum. Finally we assess the impact of the *Teitiota case* on national legal orders.

Parole chiave: cambiamento climatico – mobilità umana – non-refoulement – diritti umani – vulnerabilità.

Key words: climate change – human mobility – non refoulement – human rights – vulnerability.

https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/resources_files/workplan_climate_change_and_migration_final.pdf.