

**Lucia Tria**

## **Diritti umani e cambiamenti climatici<sup>1</sup>**

SOMMARIO: 1- La necessità di una drastica e immediata riduzione delle emissioni. 2.- I cambiamenti climatici non hanno solo rilevanza ambientale ma sono fonte di disuguaglianze economiche e sociali. 3.- Le plurime iniziative della Comunità internazionale e della UE. 4.- La svolta del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite. 5.- Il principio di non respingimento dei migranti climatici. 5.- La giurisprudenza nazionale. 6.- Conclusioni.

### **1- La necessità di una drastica e immediata riduzione delle emissioni.**

Da molti anni<sup>2</sup> in sede ONU e, in particolare da parte dell'OIL, si afferma che è necessario puntare sul trinomio ambiente-salute-lavoro dignitoso perché questo equivale a dare rilievo all'equità socio-economica, sempre più necessaria e, quindi, a rispettare il principio dello sviluppo sostenibile. Principio cui da tempo fa riferimento anche la UE.

Sempre in ambito ONU con «L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile» sono stati fissati gli impegni assunti da 193 Paesi per lo sviluppo sostenibile, da realizzare entro il 2030, individuando 17 obiettivi principali, riconducibili al suddetto trinomio. Infatti, la loro attuazione a livello nazionale non è circoscritta alla dimensione economica dello sviluppo ma è affiancata alla realizzazione degli altri due pilastri fondamentali: l'inclusione sociale e la tutela dell'ambiente.

In tale ultima Agenda si è insistito, in particolare, sullo stretto legame tra il benessere umano e la salute dei sistemi naturali e sulla presenza di sfide comuni che tutti i Paesi sono chiamati ad affrontare, sempre perseguendo la realizzazione dell'indicato trinomio.

Negli ultimi anni è stato accertato che tra i suddetti tre elementi la tutela dell'ambiente ha un ruolo prioritario in quanto l'avanzamento sempre più veloce dei cambiamenti climatici sta minacciando in modo molto incisivo e accelerato la vita di intere comunità già provate da dure condizioni di povertà e quindi ha effetti negativi sul loro benessere e sul lavoro. Infatti, oltre a causare fenomeni più evidenti, quali la fusione dei ghiacciai e il conseguente previsto innalzamento del livello del mare, i

---

<sup>1</sup> Da un intervento svolto il 9 febbraio 2023 nel corso del Terzo incontro dei Seminari dell'anno accademico 2022/2023, del Modulo "Jean Monnet" Legal Academy on Immigration & Citizenship in Action - LAICA Prof. Marco Benvenuti su: "Ambiente e migrazioni forzate"

<sup>2</sup> Vedi, fra l'altro: Agenda di sviluppo per il post-2015, sulla quale: M. ZUPI, *Agenda di sviluppo post 2015 e l'accordo sui cambiamenti climatici (approfondimento a cura del CeSPI per l'Osservatorio di politica internazionale)*, in [www.senato.it](http://www.senato.it) - 14 settembre 2014

cambiamenti climatici incidono pesantemente sulla produzione agricola, la disponibilità d'acqua, la salute e la possibilità di procurarsi beni di prima necessità<sup>3</sup>.

Questo è stato sottolineato nell'ultimo rapporto del IPCC ((Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite), pubblicato in aprile 2022 ed è stato oggetto di approfondimento anche nella 27a sessione della Conferenza delle parti (COP 27) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) tenutasi dal 6 al 18 novembre 2022 a Sharm el-Sheik, Egitto.

Nel corso della COP 27 il Presidente del Consiglio UE, Charles Michel, ha dichiarato che l'UE deve assumersi la sua parte di oneri nella transizione verso l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra e che "la nostra azione per il clima comporta tre tipi di obblighi: verso i Paesi in via di sviluppo, verso la prossima generazione e verso i nostri cittadini".

D'altra parte, alla questione dei cambiamenti climatici – vista l'importanza del fenomeno dal punto di vista della tutela dell'ambiente – la Presidente della Commissione UE Ursula Von der Leyen ha dato molto rilievo nel suo programma, indicando la lotta ai cambiamenti climatici come una delle più importanti priorità dell'attuale Commissione europea.

Va anche detto che gli obiettivi ambiziosi della UE non hanno trovato riscontro nelle conclusioni della Conferenza il cui più significativo risultato è stato l'istituzione di un Fondo per la compensazione economica dei Paesi più colpiti dal riscaldamento climatico – che paradossalmente sono coloro che hanno minore responsabilità storica relativamente al climate change – per le perdite e i danni ("loss and damage") collegati al riscaldamento climatico<sup>4</sup>.

Ma il bilancio complessivo della Conferenza è da considerare deludente, come risulta dalla dichiarazione di Antonio Guterres, Segretario generale delle Nazioni Unite, secondo cui la COP 27 non ha risposto alla domanda di una drastica e

---

<sup>3</sup> L'Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC (Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico) è l'organismo delle Nazioni Unite che costituisce il principale organismo internazionale per la valutazione dei cambiamenti climatici che effettua esaminando le più recenti informazioni scientifiche, tecniche e socio-economiche prodotte in tutto il mondo in materia. È stato istituito dal Programma Ambientale delle Nazioni Unite (UNEP) e dall'Organizzazione Meteorologica Mondiale (WMO) nel 1988 per fornire ai leader politici valutazioni scientifiche periodiche sul cambiamento climatico, le sue implicazioni e i suoi rischi, e per proporre strategie di adattamento e mitigazione. Nello stesso anno l'Assemblea Generale dell'ONU ha approvato l'azione del WMO e dell'UNEP nel creare congiuntamente l'IPCC. Oggi ha 195 Stati membri.

<sup>4</sup> Questa decisione è stata salutata con gioia da molti Paesi del mondo, in primis i Paesi africani. Ma per il futuro servirà vigilare affinché questi fondi siano utilizzati (solo) per scopi climatici, come auspicato da molti osservatori.

immediata riduzione delle emissioni che condiziona lo sviluppo sostenibile del pianeta.

## **2.- I cambiamenti climatici non hanno solo rilevanza ambientale ma sono fonte di disuguaglianze economiche e sociali.**

Nella stessa ottica non è tuttora prevista – tanto a livello internazionale, quanto a livello di ordinamento dell’Unione europea – una protezione specifica nei confronti dei migranti climatici o ambientali, pur essendo noto da tempo che secondo l’IPCC oltre il 40% della popolazione mondiale (tra i 3,3 e i 3,6 miliardi di persone) vive in contesti di estrema vulnerabilità ai cambiamenti climatici e che (secondo la Banca Mondiale) entro il 2050 ben 216 milioni di persone potrebbero essere costrette a lasciare la loro terra per sopravvivere, con l’individuazione di ben 127 rischi che riguardano gli insediamenti, le infrastrutture, l’economia, le strutture sociali e culturali, la sicurezza idrica e alimentare, la salute e il benessere degli individui, gli sfollamenti e le migrazioni.

E, come è confermato dal Dossier statistico immigrazione 2022 a cura di IDOS,<sup>5</sup> l’impatto dei cambiamenti climatici non è uguale per tutti.

Una maggiore vulnerabilità può essere ricondotta sostanzialmente «a tre fattori principali: geografico, ossia vivere in aree più fragili e maggiormente esposte agli effetti del riscaldamento globale; socio-economico, legati all’assenza di risorse e servizi, all’incapacità di adattarsi o prevenire gli impatti della crisi climatica-ambientale; fisiologico, connesso alle specificità di singole categorie (bambini, donne, anziani)».

Si sottolinea, inoltre, che conflitti, clima e Covid-19 (le “3 C”) sono tra i fattori chiave per comprendere le migrazioni contemporanee ma, come già registrato da tempo, alla base del maggior numero di migrazioni – interne ed esterne – nel mondo vi sono le crisi ambientali determinate dai cambiamenti climatici e spesso collegate a crisi alimentari.

---

<sup>5</sup> Il Dossier Statistico Immigrazione è il rapporto socio-statistico che vanta la più lunga serie ininterrotta di pubblicazioni annuali sul fenomeno migratorio in Italia, la prima edizione essendo del 1991. Curato fino al 2003 dalla Caritas di Roma e, a partire dal 2004, dal Centro Studi e Ricerche IDOS (che da esso prende il nome: Immigrazione Dossier Statistico), questo rapporto viene realizzato con la collaborazione di strutture pubbliche e del mondo sociale e grazie al contributo di enti sostenitori (in origine Caritas e Migrantes; negli anni 2013 e 2014 l’Unar; dal 2015 – anno in cui è iniziato il partenariato con il Centro Studi Confronti ed è continuata la collaborazione dell’Unar – il Fondo Otto per Mille della Chiesa Valdese). L’ultimo Dossier è stato presentato il 27 ottobre 2022 a Roma e, in contemporanea, in tutte le Regioni e Province Autonome d’Italia,

Nella stessa ottica, da una recente nota ufficiale dell'UNHCR<sup>6</sup> risulta che in tutto il mondo per le persone costrette a fuggire dal proprio Paese il momento attuale è particolarmente critico, oltre che per i mutamenti climatici per ulteriori molteplici ragioni che spesso con essi interagiscono determinando la violazione dei diritti umani fondamentali degli interessati: le pesanti conseguenze della pandemia, le numerose guerre che vi sono nel mondo, a partire da quella ucraina in Europa,<sup>7</sup> i cui effetti a catena comportano fra l'altro aumenti esorbitanti dei prezzi dei beni essenziali.

In particolare, l'UNHCR ha sottolineato che chi soffre di più di questa complessiva situazione sono soprattutto le donne e le ragazze perché, di fronte alla carenza di cibo e all'aumento dei prezzi, spesso sono costrette a subire o a prendere decisioni strazianti per sopravvivere. Così vi sono bambine mandate a lavorare invece che a scuola e bambine, ragazze e donne che non hanno altra scelta che chiedere l'elemosina o praticare la vendita o lo scambio di sesso per denaro.

A ciò si aggiunge il preoccupante aumento dei rischi di sfruttamento, traffico di esseri umani, matrimoni forzati e/o precoci (volti a incrementare il reddito familiare) e violenze nelle relazioni di coppia.

Né va dimenticato che il **delitto d'onore** in India, in Pakistan e in molti altri Paesi specialmente asiatici uccide diverse migliaia di persone ogni anno, in particolare donne e minori che vengono puniti con pene corporali o con la morte per il presunto disonore arrecato alla famiglia di origine – i genitori, i fratelli – o al

---

6 Sulla quale vedi: U. DE GIOVANNANGELI, *Migranti, cresce la violenza di genere: la denuncia dell'Unhcr*, [www.globalist.it](http://www.globalist.it), 25 Novembre 2022 7

7 In base ai dati forniti da Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) una parte considerevole del globo è ancora sommersa da una qualche forma di conflitto. Secondo una classificazione piuttosto utilizzata (anche se poco indicativa) suddividendo le guerre in base al numero di persone che perdono la vita ogni anno a causa di essi, si distinguono tre categorie di conflitti: le guerre maggiori, le guerre, i conflitti minori. Di conseguenza Da ciò si desume che attualmente sono in corso 10 conflitti maggiori (che a volte vanno avanti da tempo e che comunque potrebbero peggiorare o evolvere in senso negativo). Tali conflitti riguardano i seguenti Stati: Etiopia, Yemen, Sael, Nigeria, Afghanistan, Libano, Sudan, Haiti, Colombia, Myanmar. ACLED è una organizzazione no profit finanziata da vari enti tra cui il Bureau of Conflict and Stabilization Operations presso il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, il Ministero degli Affari Esteri olandese, il Ministero degli esteri tedesco, la Fondazione Tableau, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e l'Università del Texas ad Austin.

In applicazione alla suddetta classificazione si sono sottolinea nel mondo sono in corso attualmente molti altri conflitti "dimenticati" (sicuramente più di 30) e che in molti di questi conflitti, in particolare in Mali, Siria, Libia è stato protagonista il violento gruppo Wagner, la compagnia militare privata russa che sta "aiutando" Putin anche nella guerra in Ucraina.

E, per quel che riguarda il Mali (da cui provengono molti immigrati in Italia) si calcola che il conflitto che va avanti da molti anni abbia causato più di 15mila morti.

Per la maggior parte di questi Paesi Save the Children ha lanciato l'allarme sottolineando che in essi i bambini vivono ogni giorno l'inferno e spesso sono malnutriti.

Per eventuali approfondimenti: A. DEGLI INNOCENTI, *Non solo Ucraina: ecco quante e quali sono le guerre nel mondo*, [www.italiachecambia.org](http://www.italiachecambia.org), 3 aprile 2022; D. GUARINO, *Non solo Ucraina. Dalla Yemen alla Siria, ecco le guerre dimenticate che oggi si combattono nel mondo*, <https://luce.lanazione.it> 2 aprile 2022.

marito e/o alla famiglia di quest'ultimo per atti di “disobbedienza” alle consuetudini locali.

Come è, ad esempio, accaduto nel caso di Saman Abbas, la ragazza di origine pakistana uccisa dai familiari nei pressi di Reggio Emilia per aver rifiutato un matrimonio combinato.

Ne deriva che, per effetto dell'anzidetto “mix tossico di crisi”, aumentano le disuguaglianze visto che le suindicate situazioni – a partire dal degrado ambientale – colpiscono in modo maggiore i soggetti considerati vulnerabili, a partire da donne e ragazze, ma anche bambini in genere, giovani, persone con disabilità, popolazioni indigene, le famiglie a basso reddito che, quali soggetti già marginalizzati, vedono divenire più incisive le discriminazioni nei loro confronti già presenti nella società, con conseguenze sul diritto alla vita, alla salute, all'istruzione, al cibo<sup>8</sup>.

Basti pensare che da un recente rapporto di Save the children<sup>9</sup> risulta che 774 milioni di bambine e bambini nel mondo – ovvero un terzo della popolazione infantile mondiale – vivono gli effetti del duplice impatto della povertà e dell'alto rischio climatico. E la minaccia della povertà combinata al rischio climatico, non risparmia i Paesi ricchi, visto che riguarda 28 milioni di bambini e giovani che vivono nei Paesi più ricchi del mondo e più di 2 su 5 negli Stati Uniti o nel Regno Unito. Inoltre per molti bambini ai due suddetti fattori di rischio si aggiunge la minaccia di conflitti, mentre 13,6 milioni di bambini rischiano la vita per la forma più acuta e grave di malnutrizione.

Eppure, a quest'ultimo proposito, bisognerebbe ricordare che, a conclusione di EXPO 2015, i Grandi della terra hanno firmato la Carta di Milano, dichiarando di portare la propria “adesione concreta e fattiva agli Obiettivi per uno Sviluppo Sostenibile promossi dalle Nazioni Unite”, pronunciando le seguenti solenni parole: “Poiché crediamo che un mondo senza fame sia possibile e sia un fatto di dignità umana, nell'Anno Europeo per lo sviluppo e in occasione di Expo Milano 2015, noi ci impegniamo ad adottare i principi e le pratiche esposte in questa Carta di Milano, coerenti con la strategia che gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno elaborato per sradicare il problema della fame entro il 2030”.

---

<sup>8</sup>Sul punto vedi: L.TIBERIO, *Il legame tra il cambiamento climatico e la tutela dei diritti umani*, ottobre 2021, [://www.unionedirittiumani.it](http://www.unionedirittiumani.it)

<sup>9</sup>Si tratta del rapporto “Generation Hope: 2,4 miliardi di ragioni per porre fine alla crisi globale del clima e delle disuguaglianze”, sviluppato grazie al modello climatico dei ricercatori della Vrije Universiteit Brussel (VUB) e pubblicato in ottobre 2022.

Tali diseguaglianze colpiscono in modo particolare le popolazioni dei Paesi Sud del mondo già oggi maggiormente vulnerabili rispetto ai cambiamenti climatici sia perché sprovviste dei mezzi e delle risorse richieste per attuare politiche efficaci di contrasto al fenomeno sia perché la loro economia dipende in prevalenza o esclusivamente dalla produzione agricola che è inevitabilmente legata alle condizioni climatiche e meteorologiche. Pertanto, le economie più esposte ai suddetti shock climatici, come quelle di molti Paesi sub-sahariani, sono anche quelle nelle quali si registrano livelli di disuguaglianza particolarmente elevati.

Questo è molto preoccupante perché significa non soltanto che nei prossimi anni l'86% dei Paesi nel mondo diventerà più povero a causa dei cambiamenti climatici, ma che le disparità di reddito aumenteranno. E, “nel peggiore degli scenari, i Paesi che dipendono fortemente dall'agricoltura potrebbero vedere un aumento del 45% della disuguaglianza di reddito, esclusivamente come conseguenza di anomalie di precipitazione, ma se consideriamo anche le anomalie di temperatura, l'aumento atteso potrebbe arrivare al 78%”.

Pertanto, studiosi autorevoli, sottolineano che è urgente l'esigenza di politiche di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, combinate con interventi mirati a limitare le disuguaglianze e a favorire lo sviluppo economico, in particolare nei Paesi più esposti.<sup>10</sup>

Tutto ciò dimostra che i cambiamenti climatici e le loro ripercussioni – che stanno già colpendo gli abitanti del pianeta con temperature estreme, piogge intense, siccità, scioglimento dei ghiacci, aumento del livello del mare – non hanno solo rilevanza ambientale, ma hanno una profonda attinenza alle questioni di uguaglianza e giustizia sociale, rendendo sempre più nette le disuguaglianze economiche e sociali.

Infatti, chi può permetterselo sa come proteggersi da carestie ed eventi climatici estremi, mentre i più poveri vedono calpestati i loro più elementari diritti.

Questo vale anche per la scelta di emigrare.

In particolare, “i ceti meno abbienti spesso non possono permettersi di pagare il costo della migrazione”. Quindi, “le persone più povere affrontano una «doppia serie di rischi» essendo incapaci di evitare le minacce climatiche e particolarmente vulnerabili ai loro impatti. Ne consegue che i cambiamenti climatici possono

---

<sup>10</sup> Vedi l'interessante analisi statistica dei dati su variabili climatiche e disuguaglianze di reddito relativi agli ultimi 40 anni e raccolti in 101 Paesi, i cui risultati sono stati pubblicati sulla rivista dell'Accademia Nazionale delle Scienze degli Stati Uniti, *Pnas*, grazie ad una ricerca italiana, condotta dalla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, con il suo Istituto di Economia e il Dipartimento di Eccellenza EMbeDS (Economics and Management in the era of Data Science) e, in particolare effettuata da Elisa Palagi, Matteo Coronese, Francesco Lamperti, e Andrea Roventini.

generare immobilità. Il cambiamento climatico può avere un effetto immobilizzante ogni volta che il suo impatto riduce le risorse necessarie per muoversi”<sup>11</sup>.

In estrema sintesi, i cambiamenti climatici e i loro effetti socio-economici colpiscono soprattutto le persone e i Paesi più poveri ma anche alcune persone povere (a partire dai bambini e dalle bambine) che vivono nei Paesi ricchi.

### **3.- Le plurime iniziative della Comunità internazionale e della UE.**

Si tratta di questioni molto note.

La comunità internazionale e anche la UE da tempo si occupano del contrasto al “climate change” grazie a summit, conferenze e azioni che mettono al centro del dibattito – correttamente – questo fenomeno complesso e le sue ineluttabili conseguenze.

Basti pensare, fra le tante iniziative, alle seguenti:

a) l’Accordo di Parigi del 2015 che ha avuto il pregio di essere il primo accordo universale sul clima, giuridicamente vincolante a livello mondiale;

b) la risoluzione del 30 settembre 2021, basata su un rapporto di Edite Estrela (Portogallo, SOC), con la quale l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa (APCE) ha dichiarato che l’accesso al diritto fondamentale a un ambiente sicuro, pulito e sano non è uniformemente rispettato a livello delle regioni, dei paesi e degli individui, sottolineando che gli effetti dei cambiamenti climatici hanno un impatto sproporzionato sui Paesi poveri, come pure sui gruppi svantaggiati, le minoranze, le donne e i bambini. Ed ha proposto una serie di misure volte a combattere le disuguaglianze in materia di diritto a un ambiente sano derivanti dalle differenze economiche che si registrano tra i Paesi e all’interno dei vari Paesi, dichiarando che: “Qualsiasi nuovo strumento giuridicamente vincolante sul diritto a un ambiente sicuro, pulito e sano dovrà affrontare tutte le fonti delle disuguaglianze, al fine di ridurle al minimo” ;

c) il Patto europeo su migrazione e asilo, documento programmatico pubblicato il 23 settembre 2020, con il quale la Commissione europea ha esposto le linee guida che avrebbero orientato il proprio lavoro in tema di migrazione nel successivo quinquennio<sup>12</sup>.

---

11 In materia vedi l’interessante libro: F. SANTOLINI, *Profughi del clima. Chi sono, da dove vengono, dove andranno*, Rubettino, 2019 già citato sopra.

12Al riguardo vedi:F. PERRINI, *Il nuovo patto sulla migrazione e l’asilo ed i migranti ambientali: una categoria “dimenticata”?* Freedom, Security & Justice: European Legal Studies Rivista giuridica di classe A 2021, n. 2, p. 245 e ss. [www.fsjeurostudies.eu](http://www.fsjeurostudies.eu) che, fra l’altro, osserva che il tema della tutela dei migranti ambientali, pur essendo di grande

Tuttavia, mentre nell'ambito delle suddette iniziative i cambiamenti climatici sono considerati come l'urgenza del secolo per il pianeta e i suoi abitanti, per contro tuttora essi e i disastri naturali non sono contemplati, in quanto tali, nell'ambito della protezione internazionale.

Eppure, come si è detto, nella maggior parte dei casi, la vera motivazione di coloro che emigrano anche verso l'Europa è rappresentata proprio dalla povertà – assoluta o relativa – a sua volta spesso dovuta a eventi naturali estremi (come inondazioni, terremoti, alluvioni) oppure a mutamenti ambientali e climatici provocati dall'uomo (quali la deforestazione, il processo di desertificazione, la perdita della biodiversità, la costruzione di dighe, lo sfruttamento delle risorse naturali, ecc.).

In ambito UE per questi migranti è consentita la previsione solo di blande forme di protezione complementare da parte di alcuni Stati UE.

Pertanto, fino al 2015, la Svezia<sup>13</sup> e la Finlandia<sup>14</sup>, nelle rispettive legislazioni nazionali contemplavano il disastro ambientale tra i fondati motivi per richiedere la protezione sussidiaria in Svezia e la protezione temporanea in Finlandia.

Tuttavia, l'applicazione di entrambe tali discipline è stata sospesa in virtù della cosiddetta “crisi dei rifugiati” (che ha avuto inizio nel 2013) e, ad oggi, non risulta che sia stata ripristinata<sup>15</sup>.

---

attualità, risulta essere una questione rispetto alla quale il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, presentato il 23 settembre 2020 dalla Commissione europea, presenta delle lacune.

Sul suddetto Patto vedi anche: P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, I Post di AISDUE, II, 2020, Focus - La proposta di Patto su immigrazione e asilo, 5 ottobre, 2020, p. 1 ss., consultabile al sito [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu); A. DI PASCALE, *Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo, scontentare tutti per accontentare tutti*, in Eurojus, 2020, consultabile al sito [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it); P. DE BRUYCKER, *The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been*, 15 dicembre 2020, in [www.eumigrationlawblog.eu](http://www.eumigrationlawblog.eu); D. THYM, *European realpolitik: legislative uncertainties and operational pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, 28 settembre 2020, in [www.eumigrationlawblog.eu](http://www.eumigrationlawblog.eu); C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo “c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico”* [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it) 2 ottobre 2020; M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, 2021, n. 1, pp. 1-26, consultabile al sito [www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it](http://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it).

13 1 Swedish Aliens Act 716/2005, Chapter 4, Section 2(3) “In this Act a person otherwise in need of protection is an alien who in cases other than those referred to in Section 1 is outside the country of the alien's nationality, because he or she is unable to return to the country of origin because of an environmental disaster”.

14 Il Finnish Aliens Act 301/2004, Section 88a(1) prevedeva il conferimento della protezione temporanea ai cittadini di Stato terzo già presenti in Finlandia e che non potevano fare sicuro ritorno nel Paese di origine in virtù di disastri ambientali: “An alien residing in Finland is issued with a residence permit on the basis of humanitarian protection, if [...] he or she cannot return to his or her country of origin or country of former habitual residence as a result of an environmental catastrophe or a bad security situation which may be due to an international or internal armed conflict or a poor human rights situation”. Al contempo, la Section 109(1) del medesimo atto conferiva la protezione temporanea anche a richiedenti protezione internazionale: “Temporary protection may be given to aliens who need international protection and who cannot return safely to their home country or country of permanent residence, because there has been a mass displacement of people in the country or its neighbouring areas as a result of an armed conflict, some other violent situation or an environmental disaster”.



Pertanto al momento, l'Italia è l'unico Stato dell'Unione Europea a prevedere un'espressa (e molteplice) tutela per cause climatico-ambientali di migrazione, sempre di tipo complementare e quindi nazionale, che si traduce nella eventuale concessione della protezione speciale (ex protezione umanitaria) e nella previsione del "permesso di soggiorno per calamità", previsto dall'art. 20-bis del TUI (Testo unico dell'immigrazione di cui al d.lgs. n. 286 del 1998) <sup>16</sup>.

In ogni caso in Italia così come nella UE è escluso il riconoscimento del diritto alla protezione internazionale, sia come status di rifugiato sia come protezione sussidiaria quale diretta conseguenza degli effetti subiti a causa dei cambiamenti climatici.

Ne deriva che, pur interessando questa forma di migrazione milioni di persone nel mondo ed anche in Europa, al momento essa in ambito UE viene trattata come migrazione di tipo "economico" – con ciò che ne consegue – oppure può comportare, in singoli casi, l'attribuzione di una forma di protezione internazionale, ma solo se gli interessati al loro arrivo anziché dare rilievo alla vera ragione dell'espatrio raccontano una storia nella quale possono rinvenirsi, per altre ragioni, gli estremi per ottenere la protezione internazionale.

Certamente questa non è la soluzione ad un dramma di questo tipo, tanto più che a volte, simili storie sono "preparate" e, come tali, suscettibili di contraddizioni e di non superare il vaglio della credibilità.

La conseguenza di tutto ciò è che milioni di persone che sono costrette a lasciare le loro case perché non riescono più a svolgere nel loro Paese dei lavori produttivi di reddito sufficiente per mantenersi a causa di disastri ambientali o perché per la stessa ragione non riescono ad accedere all'acqua o a nutrirsi in modo adeguato diventano dei "fantasmi" per i quali nessun Paese prevede ancora uno status giuridico collegato

---

15Vedi: C. SCISSA, *Estrema povertà dettata da alluvioni: condizione (in)sufficiente per gli standard nazionali di protezione?*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it) 17 maggio 2021 e Id., *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: un'analisi di tre recenti pronunce*, Forum di Quaderni Costituzionali, 2, 202, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) 1 settembre 2021

16 Art. 20-bis (Permesso di soggiorno per calamità). -1. Fermo quanto previsto dall'articolo 20, quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza, il questore rilascia un permesso di soggiorno per calamità.

2. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi, ed è rinnovabile per un periodo ulteriore di sei mesi se permangono le condizioni di eccezionale calamità di cui al comma 1; il permesso è valido solo nel territorio nazionale e consente di svolgere attività lavorativa, ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Si tratta, come si vede, di un titolo di soggiorno di breve durata (sei mesi) e di carattere emergenziale che - benché oggi sia convertibile in permesso di soggiorno per ragioni di lavoro - tuttavia non è finalizzato all'integrazione dell'immigrato ma solo a consentirgli di restare in Italia (anche lavorando) per il tempo necessario a poter rientrare nel proprio Paese in condizioni di sicurezza poste in pericolo da "una situazione di contingente ed eccezionale calamità".

al diritto d'asilo riconosciuto in sede internazionale, anche se è noto che i disastri ambientali spesso sono di origine antropica <sup>17</sup>.

Così, di fatto, ad accogliere l'esodo di milioni di sfollati per ragioni climatiche sono, principalmente, Paesi con risorse precarie e a loro volta fragili anche da un punto di vista ambientale. Basta pensare che nel 2021, l'83% dei rifugiati è stato accolto in Paesi a reddito basso o medio<sup>18</sup>.

Intanto, negli Stati più ricchi e maggiormente responsabili della crisi climatica, continua a diffondersi un approccio allarmistico rispetto alle migrazioni anche climatiche e questo comporta che sempre più denaro pubblico viene speso per militarizzare i confini piuttosto che per ridurre le cause del disastro climatico, alimentando il cosiddetto "global climate wall", cioè "un muro climatico globale, fatto di ingenti investimenti economici per barriere, droni, tecnologie di sorveglianza, a detrimento degli aiuti necessari ai Paesi più vulnerabili per mitigare e adattarsi al cambiamento climatico".

Né va omissso di rilevare che, per effetto dell'invasione russa in Ucraina con la conseguente crisi dei prezzi del gas, nella UE sono state adottate in campo energetico scelte che ci allontanano dalla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, prima causa del cambiamento climatico.

Pertanto, nulla è cambiato in modo significativo né sul fronte della tutela dell'ambiente né per quanto riguarda le diseguaglianze derivanti dai mutamenti climatici, benché insistentemente in sedi internazionali e nazionali si parli dell'emergenza climatica – anche da quando, sulla scia dell'attivista svedese Greta Thunberg milioni di persone sono state sensibilizzate al riguardo – tanto che anche il World Economic Forum di Davos del 2022, gotha dell'economia mondiale, per la prima volta ha riconosciuto che il cambiamento climatico è il rischio più grande del pianeta e, in quella sede, il direttore esecutivo dell'Agenzia internazionale per l'energia (IEA), Fatih Birol, ha sottolineato che: "alcune persone potrebbero usare l'invasione dell'Ucraina come scusa per gli investimenti in combustibili fossili. Ciò chiuderà per sempre la porta per raggiungere i nostri obiettivi climatici".

Ma, anche nell'ambito di questa nuova sensibilizzazione – che, come si è detto, non ha dato grandi frutti nella COP27 – dei migranti ambientali o climatici, in ambito politico, nessuno si occupa in modo costruttivo e chi lo fa si preoccupa

---

<sup>17</sup> In materia vedi l'interessante libro: F. SANTOLINI, *Profughi del clima. Chi sono, da dove vengono, dove andranno*, Rubettino, 2019.

<sup>18</sup> Vedi Dossier Statistico Immigrazione dell'IDOS presentato il 27 ottobre 2022, cit.

principalmente della più adeguata definizione da dare a questa categoria di migranti<sup>19</sup>, senza considerare adeguatamente che l'UNHCR e l'OIM hanno dichiarato che tra 30 anni saranno 200-250 milioni le persone costrette a spostarsi dalle proprie terre per motivi climatici e questo rende difficile non considerarli “migranti forzati”.

#### **4.- La svolta del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite**

Tuttavia il 7 gennaio 2020 si è avuto un importante segnale di cambiamento con una ormai famosa decisione del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, che ha esaminato il caso di una persona proveniente da Kiribati – un gruppo di atolli nel Pacifico centrale che sta diventando inabitabile per l'innalzamento del livello del mare e le relative conseguenze – che aveva chiesto asilo alla Nuova Zelanda come “rifugiato del clima” e che in seguito al relativo rigetto si era rivolto al Comitato delle Nazioni Unite nel 2016.

Il Comitato – le cui decisioni non sono vincolanti – ha “riconosciuto il degrado ambientale e i cambiamenti climatici come una delle più gravi minacce al diritto alla vita per le generazioni presenti e future”.

Questo verdetto è stato considerato storico, sia per la potenziale portata giuridica, sia dal punto di vista politico e alcuni commentatori hanno rilevato che esso potrebbe avere un'influenza positiva sulla stipulazione di una convenzione specifica che si occupi di tutelare i migranti climatici, di cui si discute da tempo in sede ONU<sup>20</sup>.

Analogo orientamento è stato espresso dal Comitato in occasione della sua 135esima sessione (27 giugno – 27 luglio 2022) nel caso Daniel Billy e altri c. Australia, avente ad oggetto la mancata adozione di misure di mitigazione e

---

19 Ci sono diversi punti di vista sulla definizione da dare alle popolazioni che migrano a causa delle condizioni ambientali avverse. Alcuni studiosi parlano di profughi ambientali o climatici, altri di rifugiati ambientali, altri ancora adottano il termine di migranti climatici o ambientali.

Le organizzazioni delle Nazioni Unite tuttavia hanno espresso il loro dissenso in merito all'utilizzo del termine “rifugiato climatico”, in quanto “rifugiato” fa riferimento a una precisa categoria giuridica individuata dall'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951 e indica coloro che sono costretti a lasciare il proprio Paese a causa di persecuzioni per motivi di “razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche”.

Insomma, le motivazioni ambientali non sarebbero presenti tra quelle che definiscono un rifugiato.

Per mancanza di una definizione adeguata ai sensi del diritto internazionale, è quindi tuttora in discussione la esatta definizione da adottare. Per risolvere questa questione l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) ha proposto la seguente definizione: “I migranti climatici sono persone o gruppi di persone che, per motivi impellenti di cambiamenti improvvisi o progressivi dell'ambiente che influiscono negativamente sulla loro vita o sulle loro condizioni di vita, sono costretti a lasciare le loro case abituali, o scelgono di farlo, temporaneamente o permanentemente, e si spostano all'interno del loro Paese o all'estero”.

20 Molti sono i commenti e gli approfondimenti relativi agli effetti di questa decisione del Comitato ONU. Fra gli altri vedi: E. FORMALÉ, *A l'envers: Setting the Stage for a Protective Environment to Deal with 'Climate Refugees' in Europe*, *European Journal of Migration and Law* 22 (2020) 518–540.

adattamento per combattere gli effetti dei cambiamenti climatici nei confronti di cittadini australiani appartenenti alla minoranza indigena delle isole dello stretto di Torres e residenti nelle quattro isole di Boigu (Keith Pabai e Stanley Marama), Masig (Nazareth Warria; e Yessie, Genia, Ikasa, Awara, Santoi e Baimop Mosby), Warraber (Kabay e Tyrique Tamu; e Ted e Daniel Billy) e Poruma (Nazareth Faud), quindi nelle isole basse, le cui popolazioni sono tra le più vulnerabili all’impatto dei cambiamenti climatici.

Si tratta di decisioni molto rilevanti che si spera possano finalmente portare al riconoscimento della protezione internazionale per questa, martoriata, categoria di migranti che, come si è detto, riesce difficile non considerare “forzati”, al pari di quelli cui è concedibile la protezione internazionale.

Comunque, va sottolineato che il Comitato per i diritti umani ONU ha specificato che anche nei confronti dei migranti ambientali o climatici deve essere sempre tutelato il principio di non respingimento.

### **5.- Il principio di non respingimento dei migranti climatici.**

In questa ottica, effettuando una interpretazione della Convenzione di Ginevra di tipo storico (riferita all’epoca in cui è stata emanata) oltre logico-sistemica (riferita alla sua ratio), in applicazione degli insegnamenti della nostra Corte costituzionale (vedi, per tutte: sentenze n. 16 e n. 74 del 1996), potrebbe giungersi alla conclusione che la mancata considerazione dei migranti climatici in questa Convenzione è da ascrivere a ragioni storiche.

Detto questo, nell’ambito del CEAS, si potrebbe anche giungere quanto meno alla possibile attribuibilità della protezione sussidiaria per questi migranti facendo applicazione dei principi affermati nella importante sentenza della Grande Sezione della CGUE 14 maggio 2019, cause riunite C 391/16, C 77/17 e C 78/17, nella quale fra l’altro la CGUE ha precisato che l’obbligo di conformità alla Convenzione di Ginevra, posto dall’articolo 78, par. 1, TFUE deve essere interpretato alla luce della Carta UE e questo impone di individuare nella Convenzione di Ginevra il “livello minimo di tutela da garantire ai rifugiati, ponendo tale Convenzione in una posizione analoga a quella in cui l’articolo 52, par. 3, della Carta colloca la CEDU nel sistema di tutela dei diritti fondamentali dell’Unione”.Ciò significa che se, da un lato, la protezione offerta dalla Convenzione di Ginevra si configura come un obbligo imprescindibile, d’altra parte, il diritto dell’Unione è suscettibile di offrire un livello di tutela maggiore, in forza del vincolo derivante dalle disposizioni della Carta UE<sup>21</sup>.

<sup>21</sup>Al riguardo vedi: L. TRIA, *Un modello UE di principio di non respingimento nel rapporto tra Convenzione di Ginevra e Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea alla luce della giurisprudenza della CGUE* in

Va considerata pure la giurisprudenza della CGUE sull'articolo 15 della direttiva qualifiche che è la disposizione che obbliga gli Stati membri a garantire protezione sussidiaria alle persone che rischiano di subire torture, trattamenti disumani o degradanti o punizioni nel loro Paese di origine, in analogia a quanto stabilito dall'art. 3 della CEDU.

Nella sentenza del 17 febbraio 2009, C-465/07, Elgafaji, la Corte ha affermato che l'art. 15, lett. c), della direttiva – che fa riferimento ad una «minaccia grave e individuale alla vita o alla persona» del richiedente, riguardando il rischio di un danno non specifico – è una disposizione con un contenuto diverso da quello dell'art. 3 della CEDU e deve pertanto essere interpretato autonomamente, pur nel rispetto dei diritti fondamentali come garantiti dalla CEDU (§ 28), diversamente dall'art. 15, lett. b) che fa riferimento a «la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente» e che quindi sostanzialmente corrisponde al detto art. 3 della CEDU.

Peraltro, nella sentenza 18 dicembre 2014, M'Bodj, C-542/13 la CGUE ha affermato che ai fini dell'interpretazione dell'art. 15, lettera b), della direttiva 2004/83 il danno grave da esso definito non ricomprende una situazione in cui il trattamento inumano o degradante che un richiedente affetto da una grave malattia potrebbe subire in caso di ritorno nel suo Paese d'origine, sia dovuto all'assenza di terapie adeguate in tale paese, senza che sia in discussione una privazione di assistenza sanitaria inflitta intenzionalmente a tale richiedente. Infatti, siffatto danno – come si desume dall'art. 6 della direttiva stessa, che contiene un elenco dei responsabili del danno grave – deve essere costituito dal comportamento di un terzo e quindi non può derivare semplicemente da carenze generali del sistema sanitario del Paese d'origine.

Sicché un simile orientamento, se applicato agli effetti dei cambiamenti climatici, potrebbe significare che, ai sensi della direttiva 15b) della direttiva qualifiche, un danno grave non potrebbe derivare esclusivamente da una situazione causata dagli effetti del cambiamento climatico<sup>22</sup>.

Ma devono anche essere ricordate:

a) la sentenza 24 aprile 2018, MP, C-353/16, nella quale pur richiamando la sentenza, M'Bodj, tuttavia la Corte è giunta alla conclusione secondo cui l'articolo 2,

---

[www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu)

22E. DELVAL, *Dal Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite alle Corti europee: che tipo di protezione è prevista dal diritto europeo per gli sfollati a causa dei cambiamenti climatici?* 16 aprile 2020, traduzione di F. Occhipinti, [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org)

lettera e), e l'articolo 15, lettera b), della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, letti alla luce dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che è ammissibile allo status di protezione sussidiaria il cittadino di un paese terzo torturato in passato dalle autorità del suo paese di origine e non più esposto a un rischio di tortura in caso di ritorno in detto paese, ma le cui condizioni di salute fisica e mentale potrebbero, in un tale caso, deteriorarsi gravemente, con il rischio che il cittadino di cui trattasi commetta suicidio, in ragione di un trauma derivante dagli atti di tortura subiti, se sussiste un rischio effettivo di privazione intenzionale in detto paese delle cure adeguate al trattamento delle conseguenze fisiche o mentali di tali atti di tortura, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare;

b) la recente sentenza 22 novembre 2022, X c. *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C 69/21 – riguardante il caso un cittadino russo, nato nel 1988, che a sedici anni ha contratto una rara forma di cancro del sangue per la quale è attualmente curato nei Paesi Bassi, con una terapia medica consistente, in particolare, in flebotomie nonché nella somministrazione della cannabis per uso terapeutico a fini analgesici, somministrazione quest'ultima non è autorizzata in Russia – con la quale la Grande Sezione della CGUE in parte differenziandosi dalla sentenza sul caso *M'Bodj* ha affermato, fra l'altro, che la direttiva 2008/115/CE (sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), in combinato disposto con gli artt. 7, nonché 1 e 4 della Carta dei diritti fondamentali UE, deve essere interpretata nel senso che:

– essa non impone allo Stato membro nel cui territorio un cittadino di un Paese terzo soggiorna irregolarmente di rilasciargli un permesso di soggiorno quando tale cittadino non può essere oggetto né di una decisione di rimpatrio né di una misura di allontanamento per il fatto che sussistono motivi gravi e comprovati per ritenere che egli sarebbe esposto nel Paese di destinazione al rischio effettivo di un aumento rapido, significativo e irrimediabile del dolore causato dalla grave malattia da cui è affetto;

– le condizioni di salute di tale cittadino e le cure che riceve in detto territorio per tale malattia devono essere prese in considerazione, insieme a tutti gli altri fattori pertinenti, dall'autorità nazionale competente allorché valuta se il diritto al rispetto della vita privata di tale cittadino osti a che egli sia oggetto di una decisione di rimpatrio o di un provvedimento di allontanamento;

– l’adozione di una decisione o di un provvedimento del genere non viola tale diritto per la sola ragione che, in caso di rimpatrio nel Paese di destinazione, egli possa essere esposto al rischio che le sue condizioni di salute si deteriorino, qualora un rischio siffatto non raggiunga la soglia di gravità richiesta ai sensi dell’articolo 4 della Carta.

Alla base di tali ultime decisioni della CGUE vi è stato il riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo relativa all’articolo 3 della CEDU, dalla quale risulta che il dolore dovuto ad una malattia sopraggiunta per cause naturali, sia essa fisica o mentale, può ricadere nella portata di tale articolo 3 della Convenzione se esso è o rischia di essere esacerbato da un trattamento – sia esso risultante da condizioni di detenzione, da un’espulsione o da altri provvedimenti – per il quale le autorità possono essere ritenute responsabili, purché le sofferenze che ne conseguono raggiungano il livello minimo di gravità richiesto da tale articolo 3 (vedi, in tal senso, Corte EDU sentenza 13 dicembre 2016, Paposhvili c. Belgio §§ 174 e 175 già richiamata dalla citata CGUE sentenza 24 aprile 2018, MP, C-353/16, punto 38).

Va, del resto, considerato che la Corte EDU ha avuto modo di pronunciarsi su casi ambientali in diverse occasioni, casi in cui i ricorrenti hanno, in vario modo, invocato un’interferenza con il loro diritto alla vita privata ai sensi dell’articolo 8 della CEDU e, più raramente, con il loro diritto alla vita, ai sensi dell’articolo 2. In tali situazioni la Corte ha valutato se lo Stato aveva assolto i propri obblighi positivi o se aveva o meno fornito la protezione necessaria, date le informazioni disponibili.

Tuttavia, i casi esaminati riguardavano luoghi specifici e situazioni particolari che avrebbero messo gli individui davanti a rischi specifici, e in cui gli Stati avevano deciso di non intraprendere alcuna azione nonostante fossero stati informati del pericolo da rapporti scientifici (ad esempio un’esplosione di metano in una discarica, vedi sentenza 30 novembre 2004, Öneriyildiz c. Turchia). Pertanto, è stato sufficiente per la Corte rilevare che gli Stati non avevano affatto adempiuto ai loro obblighi positivi, senza dover aggiungere ciò che questi comportano esattamente e come lo Stato avrebbe dovuto rispettarli.

Invece, la Corte EDU non ha ancora avuto l’opportunità di pronunciarsi su casi di rimpatrio legati ai cambiamenti climatici, come quello Teitiota esaminato dal Comitato ONU.

Ma è molto nota la sua giurisprudenza, basata sull’articolo 3 della CEDU, che vieta il trasferimento di persone malate in un Paese in cui si troverebbero ad

affrontare un trattamento disumano o degradante (a partire dalla sentenza della Grande Camera sul caso Paposhvili, richiamata dalla CGUE e dalla conforme sentenza 24 giugno 2021, Khachaturov c. Armenia) e nella quale la Corte EDU ha precisato che l'approccio generale della propria valutazione al fine di stabilire se una persona sia stata sottoposta a un trattamento "inumano o degradante" ai sensi del citato art. 3 è quello di sottolineare che il trattamento deve raggiungere un livello minimo di gravità per essere compreso nel campo di applicazione della suddetta disposizione e che la determinazione di tale livello è relativa dipendendo da tutte le circostanze della causa, principalmente dalla durata del trattamento, dai suoi effetti fisici o mentali e, in alcuni casi, dal sesso, dall'età e dallo stato di salute della vittima (si vedano oltre alla citata sentenza Paposhvili c. Belgio [GC] § 174, le sentenze 20 ottobre 2016 [GC], Muršić c. Croazia, § 97; 15 dicembre 2016 [GC], Khlaifia e altric. Italia, § 158 e 159; 25 giugno 2019 [GC], Nicolae Virgiliu Tănase c. Romania, § 116).

Di conseguenza, non può escludersi che, in un eventuale caso futuro riguardante il rimpatrio di emigrati in Paesi di origine in cui rischiano condizioni potenzialmente mortali a causa dei cambiamenti climatici, la Corte EDU possa adottare un ragionamento simile a quello del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, ed imporre obblighi di non respingimento agli Stati europei interessati, in base agli artt. 2 (diritto alla vita) oppure 3 (divieto di trattamento disumano e degradante) della CEDU o anche facendo riferimento all'art. 8 sulla tutela della vita privata e familiare.

E, con l'occasione, la Corte di Strasburgo potrebbe rinnovare la richiesta di potenziamento degli strumenti legali esistenti per aiutare gli Stati europei ad affrontare le notevoli sfide ambientali che noi tutti abbiamo di fronte, già proposta dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

D'altra parte, in una simile evenienza la CGUE potrebbe prendere in considerazione la anzidetta situazione ai sensi dell'art. 4 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che è l'equivalente dell'articolo 3 della CEDU, adottando quindi un ragionamento simile a quello della CEDU e del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite.

## **5.- La giurisprudenza nazionale.**

È importante ribadire che mentre in ambito internazionale e UE – non volendosi porre l'accento sulle responsabilità ambientali e sociali degli Stati, derivanti dalle loro scelte in materia di sviluppo, industria e modello energetico – ancora non si è riusciti a riconoscere ai migranti climatici alcuna forma di protezione, neppure con l'adozione di disposizioni sulla tutela degli sfollati indotti dal clima che sono molto



numerosi specialmente in regioni quali l’Africa subsahariana e l’Asia del Sud, invece nel nostro Stato la giurisprudenza di merito e soprattutto di legittimità hanno riconosciuto a questi migranti delle forme di protezione facendo principalmente riferimento alla protezione umanitaria, oggi protezione speciale e quindi muovendo da una normativa nazionale – attualmente unica in ambito UE, come si è detto – che lo consente.

Tra le pronunce di merito deve essere in particolare ricordata l’ordinanza 18 febbraio 2018 con la quale il Tribunale dell’Aquila ha riconosciuto la protezione umanitaria ad un cittadino del Bangladeshil quale aveva dichiarato di essersi irrimediabilmente indebitato dopo aver perso il suo terreno agricolo a causa di un alluvione, facendo esplicito il riferimento alla povertà come conseguenza socio-economica di cambiamenti climatici, deforestazione e land grabbing.

Il Tribunale ha anche tenuto conto della circolare prot. 00003716 del 30 luglio 2015 del Ministero dell’Interno, Commissione Nazionale per il diritto di Asilo, in cui sono stati inclusi tra i motivi per la concessione della protezione umanitaria anche le gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza.

Per quel che riguarda la Corte di cassazione le pronunce più interessanti prendono l’avvio da Cass. n. 2563 del 2020, nella quale è stato affermato il seguente principio: nelle fattispecie in cui ratione temporis sia applicabile l’art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 (vedi: Cass. SU 13 novembre 2019, n. n. 29459 e Cass. 19 febbraio 2019, n. 4890) ai fini del riconoscimento del diritto al permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, in sede di interpretazione evolutiva, per la valutazione della vulnerabilità del richiedente – che nel proprio racconto ritenuto credibile abbia posto alla base della sua immigrazione ripetute alluvioni subite nel Paese di origine – va considerato altresì l’art. 20-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 (inserito dal d.l. 4 ottobre 2018, 113 convertito dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132) che ha espressamente previsto il permesso di soggiorno per calamità e quindi la calamità naturale come meritevole di attenzione in sede di protezione. Pertanto, deve essere accertato se le calamità naturali richiamate dal ricorrente siano, o meno, tali da non consentire il rientro e la permanenza nel Paese di origine in condizioni di sicurezza, oltre ad applicarsi i principi affermati dalla giurisprudenza di legittimità in materia di protezione umanitaria, pure con riguardo all’avvenuta integrazione nel Paese ospitante (rispetto alla quale se lo svolgimento di una stabile attività lavorativa non è di per sé sufficiente per la concessione della protezione, comunque è un elemento da valutare, insieme con gli altri richiesti).

Nell'occasione è stato anche implicitamente sottolineata la differenza tra la protezione umanitaria e il permesso di soggiorno di cui all' art. 20-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 in quanto tale ultimo permesso può essere concesso “quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza”, ha la durata di sei mesi, è rinnovabile per un periodo ulteriore di sei mesi se permangono le condizioni di eccezionale calamità suindicate, è valido solo nel territorio nazionale e originariamente consentiva lo svolgimento di attività lavorativa ma non poteva essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro (facoltà oggi prevista dal d.l. n. 130 del 2020)<sup>23</sup>.

Si tratta, quindi, di un titolo di soggiorno che è collegato al carattere contingente ed eccezionale degli eventi calamitosi sicché la sua applicazione si riferisce soltanto a situazioni climatiche improvvise ed occasionali, apparentemente escludendo gli eventi a più lenta insorgenza o quelli ciclicamente ricorrenti. Esso, pertanto, non è finalizzato all'integrazione dell'immigrato, a differenza della protezione umanitaria (oggi speciale).

Questa prima apertura al riconoscimento della protezione umanitaria peraltro è stata seguita da altre numerose decisioni conformi (tra le tante: Cass. 18 settembre 2020, n. 19506; Id. 10 novembre 2020, n. 25143; Id. 21 dicembre 2020, n. 29233; Id. n. 6927 del 2021; Id. n. 34681 del 2021; Id. n. 37799 del 2021; Id. n. 2453 del 2022; Id. n. 30387 del 2022).

Anche Cass. 8 gennaio 2021, n. 121 è giunta al medesimo risultato della concedibilità della protezione umanitaria ad un richiedente asilo proveniente dal Bangladesh considerando l'alluvione che aveva devastato il villaggio del ricorrente come elemento di forte vulnerabilità che poteva integrare una condizione di per sé già fortemente violativa dei diritti umani fondamentali, avendo costretto l'interessato a lasciare il proprio Paese “per assicurarsi un livello minimo di dignità umana, impossibile da ottenere nel Bangladesh a causa della calamità climatica che aveva devastato il villaggio ove abitava”.

Vale la pena di sottolineare che, al di là della mancata previsione – tanto a livello internazionale, quanto a livello di ordinamento dell'Unione europea – di una

---

<sup>23</sup>Il legislatore nel d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, ha incluso il permesso di soggiorno per ragioni di calamità naturale – che non era convertibile in permesso per motivi di lavoro per il d.l. n. 113 del 2018 – tra i permessi convertibili per motivi di lavoro, il che può aprire le porte alla possibilità di stabilizzare nel nostro Paese i migranti ambientali che abbiano trovato occupazione lavorativa. In materia: C. SCISSA, *La protezione per calamità: una breve ricostruzione dal 1996 ad oggi*, Forum di Quaderni Costituzionali, 1, 2021, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

protezione specifica nei confronti dei migranti ambientali, ad essi deve, in ogni caso, essere garantito il godimento dei diritti umani.

È, pertanto, all'insieme delle norme di diritto internazionale poste a tutela dei diritti fondamentali ed alla loro applicazione giurisprudenziale che occorre fare riferimento come valida alternativa alla lacuna di cui si è detto. A tale proposito viene in rilievo, in particolare, l'orientamento manifestato dal Comitato dei diritti dell'uomo, a partire dal caso Teitiotia c. Nuova Zelanda.

Proprio sulla base di tale decisione la nostra Corte di cassazione, nell'ordinanza n. 5022 del 2021, dopo avere ripercorso le argomentazioni del Comitato ONU ed avere ribadito che il divieto di respingimento deve valere non solo per quelle situazioni in cui la vita è messa in pericolo da conflitti ed eventi bellici, ma anche da gravi disastri ambientali che compromettono l'integrità fisica, ha sottolineato che, in assenza dei presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria, al migrante che fugge da catastrofi ambientali può essere riconosciuta la protezione umanitaria, dando così nuovo slancio a tale istituto.

Nella pronuncia è stato in particolare precisato che dall'orientamento manifestato dal Comitato dei diritti dell'uomo ONU nel caso Teitiotia c. Nuova Zelanda si desume che, l'assenza di una forma protezione specifica nei confronti dei migranti ambientali, non esclude che ad essi debba essere garantito, in ogni caso, il godimento dei diritti umani e che a tal fine vada fatto riferimento all'insieme delle norme di diritto internazionale poste a tutela dei diritti fondamentali ed alla loro applicazione giurisprudenziale come valida alternativa alla lacuna normativa in materia.

In sintesi, Cass. n. 5022 del 2021 ha affermato il seguente **principio di diritto**: “Ai fini del riconoscimento, o del diniego, della protezione umanitaria prevista dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del d.lgs. n. 286 del 1998, il concetto di “nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale” individuato dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. Cass. Sez. 1, Sentenza n. 4455 del 23/02/2018; Cass. Sez. U, Sentenza n. 29459 del 13/11/2019; Cass. Sez. 1, Ordinanza n.17130 del 14/08/2020) costituisce il limite minimo essenziale al di sotto del quale non è rispettato il diritto individuale alla vita e all'esistenza dignitosa. Detto limite va apprezzato dal giudice di merito non soltanto con specifico riferimento all'esistenza di una situazione di conflitto armato, ma con riguardo a qualsiasi contesto che sia, in concreto, idoneo ad esporre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione dell'individuo al rischio di azzeramento o di riduzione al di sotto della predetta soglia minima, ivi espressamente inclusi – qualora se ne ravvisi in

concreto l'esistenza in una determinata area geografica – i casi del disastro ambientale, definito dall'art. 452-quater c.p., del cambiamento climatico e dell'insostenibile sfruttamento delle risorse naturali”.

In senso diverso, in Cass. n. 9366 del 2021 – relativa ad un richiedente asilo proveniente dal Bangladesh ed entrato in Italia da minorenni il quale aveva narrato di essere fuggito dal proprio Paese perché, a causa di alluvioni, cui era conseguita la perdita del raccolto, si era trovato senza avere nulla di che vivere – la Corte di cassazione, pur richiamando la su citata ordinanza n. 2563 del 2020, tuttavia ha negato la concedibilità della protezione umanitaria per duplici ragioni: a) quanto alla minore età escludendo che il ricorrente si trovava in una condizione di personale vulnerabilità, in quanto pur avendo lasciato a un mese dal compimento della maggiore età il suo Paese, era divenuto un uomo adulto, non caratterizzato da rilevanti svantaggi personali, tali da renderlo particolarmente esposto alla privata violenza dalla prospettata debolezza repressiva dello Stato di provenienza, elemento decisivo secondo la giurisprudenza della Corte EDU (Selmouni c. Francia, 28 luglio 1999; Rumor c. Italia, 27 maggio 2014), richiamata da Cass. n. 23281/2020, non potendo la carenza strutturale dello Stato di assicurare la protezione dei singoli dalla violenza e, comunque, dagli abusi e minacce, di soggetti privati, costituire di per sé ragione per riconoscere il diritto alla protezione internazionale; b) quanto alla vicenda climatica, affermando, attraverso il richiamo dell'art. 20-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, che per la valutazione della vulnerabilità del richiedente ai fini della protezione umanitaria, deve ritenersi rilevante anche la sussistenza della menzionata situazione di calamità (vedi: Cass. n. 2563, del 2020), ma tale situazione “non può identificarsi con le ricorrenti avversità, pur gravi, derivanti dalle caratteristiche climatiche dei luoghi”.

Al momento tale ultima impostazione non risulta avere avuto seguito nella giurisprudenza della Corte di cassazione, mentre ha avuto plurime conferme l'orientamento favorevole alla concedibilità della protezione umanitaria (oggi speciale ed espressamente finalizzata alla tutela della vita privata e familiare).

Deve anche essere sottolineato che, nell'ambito di questa giurisprudenza, pur essendosi confermato l'orientamento secondo cui la povertà di per sé sola non può giustificare l'accesso alle misure protettive se non ne viene dimostrato il carattere “estremo” e quindi tale da incidere sul “nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale” (vedi: Cass. n. 33863 del 2019 e Cass. n. 15961 del 2021), tuttavia si è posto l'accento sulla necessità di non decontestualizzare la denunciata povertà dalla sua origine calamitosa, non potendosi nella valutazione del racconto

dell'interessato ignorare completamente tale aspetto, ad esempio riscontrabile quando per effetto di una calamità naturale precisamente indicata siano stati distrutti la casa familiare e/o i campi e/o i raccolti e quindi tutte le fonti di reddito (Cass. n. 13652 del 2021).

Va anche sottolineato che questa giurisprudenza (che, al momento, ha principalmente esaminato casi di alluvione in Bangladesh e, in una minoranza di casi, in Pakistan, ma ovviamente si presta ad essere applicata ad ogni tipo di evento calamitoso, purché riferito in modo puntuale e non generico) si è sviluppata parallelamente ad altra importante giurisprudenza che, a partire da Cass. 21 dicembre 2020, n. 29142, ha affermato il seguente principio: “costituisce presupposto per il riconoscimento della protezione internazionale il pericolo di persecuzione nel Paese di provenienza, consistente nella riduzione in schiavitù a seguito della situazione debitoria del richiedente, diffusa nel costume locale e tollerata dalle autorità statali, situazione che si differenzia dalla migrazione per ragioni economiche poiché, nel primo caso, l'espatrio non persegue un miglioramento economico, ma si rende necessario al fine di evitare trattamenti inumani o gravemente dannosi per la persona. Ne consegue che, ove sia stato dedotto tale pericolo, il giudice deve svolgere d'ufficio gli accertamenti necessari a verificare che le leggi o i costumi del Paese di provenienza siano tali da autorizzare o tollerare tale pratica. (Nella specie, la S.C. ha cassato la pronuncia di merito, che, sulla base del racconto del richiedente - che aveva narrato di essere stato costretto ad espatriare per timore di ritorsioni da parte di creditori insoddisfatti e per il conseguente pericolo di riduzione in schiavitù praticato in Bangladesh - aveva rigettato la domanda, riconducendo la fattispecie ad un'ipotesi di migrazione per ragioni economiche)”.

Anche quest'ultimo orientamento, basato sulla non riconducibilità alla migrazione economica della situazione debitoria di carattere usurario contratta in Paesi ove il mancato pagamento di tali debiti possa esporre al pericolo di riduzione in schiavitù, è ormai consolidato e può tradursi, a seconda dei casi, nella prevista concedibilità di una forma di protezione internazionale ovvero della protezione umanitaria.

In ogni caso, quel che rileva è che questi migranti così come quelli climatici (situazioni che, peraltro, possono coesistere nella medesima persona<sup>24</sup>) per la

---

<sup>24</sup>Basta pensare che per i trafficanti il racket della prostituzione e allo sfruttamento della manodopera in nero, ha raggiunto elevati standard organizzativi e gestionali, curando interamente ogni fase, a partire proprio dal 'reclutamento' in patria (ingaggio per debito) alla fornitura di documenti falsi per l'espatrio, dal trasferimento nei Paesi di arrivo per tappe successive, sino allo smistamento nei vari settori di impiego illecito. Sicché lo stesso debito contratto per il viaggio può esporre un migrante ad una situazione di schiavitù, tollerata leggi o i costumi del Paese di provenienza (come accade in Bangladesh).

prevalente giurisprudenza della Corte di cassazione – a certe condizioni – vanno considerati migranti “forzati”<sup>25</sup> e non economici <sup>26</sup>, come impropriamente vengono considerati in ambito internazionale e UE.

Questo equivale a garantire loro il godimento dei diritti umani, ma è evidente che comporta che, nell’ambito della procedura bifasica di origine UE per la protezione internazionale, il racconto dell’interessato non sia sul punto generico e sia le Commissioni territoriali sia i giudici del merito effettuino in modo particolarmente attento la valutazione delle circostanze climatico-ambientali del Paese di provenienza e degli effetti sulla vulnerabilità del migrante e sul “nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale”.

In questo non deve essere dimenticato che per la disciplina UE tutta la procedura bifasica in oggetto è stata concepita come volta alla introduzione di strumenti di carattere procedurale diretti a facilitare allo straniero l’esercizio dei propri diritti fondamentali coinvolti, tanto che le sue fondamentali caratteristiche sono rappresentate dalla possibilità di presentare una unica domanda ad oggetto indistinto e dal ruolo attivo attribuito alle diverse autorità (amministrative e giurisdizionali) di cooperazione istruttoria al fine dell’accertamento delle condizioni che possono consentire allo straniero di avvalersi della protezione internazionale.

E la procedura è stata così concepita sul presupposto che gli stranieri migranti sono per definizione soggetti deboli, anche quando non appartengono a specifiche categorie protette (es. minori, invalidi etc.).

Questo, del resto, è particolarmente evidente per i migranti climatici che sono costretti ad abbandonare i loro Paesi per disastri ambientali, provocati quasi interamente dai Paesi ricchi ma i cui effetti – le alluvioni, le desertificazioni, le siccità, gli inquinamenti dell’acqua e dell’aria – si manifestano soprattutto nei confronti delle popolazioni povere del mondo, le quali, per tali ragioni, sono anche vittime di disuguaglianze sostanziali, come la fame, la miseria, le devastazioni

---

25 Questi migranti possono entrare nel nostro Paese e ricevervi accoglienza secondo le norme che disciplinano la protezione internazionale (di origine ONU o UE) o umanitaria (di cui agli artt. 5 e 19 del TUI, la cui normativa però è stata completamente “revisionata” prima dal d.l. n. 113 del 2018 e poi dal d.l. 21 ottobre 2020, n. 130) e possono eventualmente, se ne ricorrono i presupposti, restare nel territorio nazionale in base ad un permesso di soggiorno diverso (es. lavoro, studio, motivi familiari etc.) da quello inizialmente ottenuto.

26 Questi migranti, invece, invece devono rispettare il regime “ordinario” in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato. Tale normativa — secondo quanto più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, ordinaria e amministrativa — si fonda sulla radicale premessa per la quale nessun soggetto extracomunitario può entrare nello Stato ed ivi stabilmente soggiornare se non è munito di visto di ingresso e di permesso di soggiorno, e cioè di un titolo amministrativo che lo autorizzi allo stabilimento, alla circolazione ed allo svolgimento di attività per specifiche tassative ragioni di visita (es. affari, turismo, studio, lavoro, ricongiungimento familiare e motivi familiari, protezione sociale, asilo e protezione temporanea, cure mediche etc.) .

ambientali. E se riescono a lasciare i loro Paesi, dopo terribili odissee, spesso non trovano adeguata accoglienza nei Paesi di destinazione<sup>27</sup>.

## **6.- Conclusioni.**

In sintesi, salva la lodevole apertura della nostra giurisprudenza in particolare della Corte di cassazione, deve riconoscersi che benché siano passati più di 70 anni dalla proclamazione della Dichiarazione Universale dei diritti umani siamo ancora lontani dall'aver dato piena attuazione nei confronti dei migranti climatici, al primo articolo di questa Dichiarazione secondo cui:

“Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza”.

Eppure, va sottolineato che la suddetta solenne proclamazione della pari dignità di tutti gli esseri umani è stata ribadita in tutte le molteplici Convenzioni settoriali che hanno fatto seguito alla Dichiarazione universale e anche in molte Carte costituzionali di singoli Stati (e anche nella nostra, sia pure, come è noto, con una impostazione del tutto peculiare).

Va aggiunto che pure il richiamo alla “fratellanza” ha avuto il suo seguito non solo nelle parole di Papa Francesco – che, nella sua terza enciclica, “Fratelli tutti”, dedicata alla fraternità e all'amicizia sociale, è tornato sul tema della fratellanza umana leggendolo anche alla luce della recente pandemia – ma anche nell'ambito della UE.

Non va, infatti, dimenticato che l'auspicio formulato quattro anni prima della presa della Bastiglia dal poeta tedesco Friedrich von Schiller: “Alle Menschen werden Brüder” – tutti gli uomini saranno fratelli – è stato inserito nell'ultimo movimento della Nona Sinfonia di Ludwig van Beethoven, composta mettendo in musica l'Inno alla gioia, scritto da Friedrich von Schiller.

Questo inno è diventato l'inno dell'Unione europea e dell'intera Europa.

Quando lo sentiamo siamo tutti in qualche modo commossi, ma è arrivato il momento di chiederci se in Europa siamo realmente diventati “fratelli”, nella consapevolezza che il concetto di fratellanza in Europa funziona su due livelli: fra gli Stati membri e fra le persone che vivono nei diversi Stati.

---

<sup>27</sup>Al riguardo vedi per tutti: L. FERRAJOLI, *Diritti umani, diritto disumano* in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it) 25 ottobre 2021.

E credo che dobbiamo anche domandarci se i numerosi Stati firmatari della Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948 – che sono tutti gli Stati che, nel corso del tempo, sono diventati membri dell’ONU – e i loro cittadini siano o meno diventati “fratelli”, nella doppia accezione suindicata.

A fronte del preoccupante aumento delle diseguaglianze e delle pesanti conseguenze non solo dei mutamenti climatici ma anche della pandemia e delle numerose guerre attualmente in corso nel mondo (che dai dati forniti da Armed Conflict Location & Event Data Project – ACLED sono una trentina, come si è detto) a partire da quella in Ucraina, nella nostra Europa non possiamo più eludere simili domande né restare inerti.

Del resto, in caso contrario dovremmo sentire tutta la responsabilità (quantomeno sociale) di non essere stati capaci, con la nostra cecità e il nostro egoismo, di evitare epiloghi tragici per noi e per le future generazioni, visto che, come affermava Thomas Mann: “la tolleranza diventa un crimine quando si applica al male” ed è indubbio che calpestare, direttamente o indirettamente, la dignità umana e quindi tradire lo spirito di “fratellanza” che tutti proclamiamo nella UE e in sede ONU sia un male.