

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

TESI DI DOTTORATO IN SCIENZE SOCIALI

CURRICULUM SCIENZE POLITICHE

*Il diritto internazionale di fronte alla sfida
delle migrazioni forzate dal riscaldamento globale*

DIRITTO INTERNAZIONALE

(IUS/13)

RELATORI:

Chiar.mo Professor Francesco Munari

Chiar.mo Professor Lorenzo Schiano di Pepe

CANDIDATO:

Dott. Giovanni Sciacaluga

Anno Accademico 2017/2018

Grazie a Laura Carpaneto, Francesco Munari e Lorenzo Schiano di Pepe.

A Stefano Dominelli, Francesca Maoli e Christopher Markou.

A Jane McAdam e Walter Kälin.

E alla mia famiglia.

***Il diritto internazionale di fronte alla sfida
delle migrazioni forzate dal riscaldamento globale***

Introduzione	4
Premessa	7
1. Chi sono i “rifugiati climatici”? Alla ricerca di una concettualizzazione utile al diritto internazionale	18
1.1. Cambiamenti del clima e fenomeni migratori: una relazione complessa	25
1.2. Il dibattito sulle previsioni: dal massimalismo al minimalismo	35
1.3. Un problema di definizioni: su quali “rifugiati climatici” concentrarsi?	52
2. Un problema di diritti e responsabilità: perché proteggere gli emigranti climatici forzati?	71
2.1. Cambiamenti del clima, migrazioni forzate, diritti fondamentali	74
2.2. Cambiamenti del clima e migrazioni forzate: una questione di responsabilità statale	94
3. I regimi potenzialmente applicabili: dalla Convenzione sui Rifugiati ai <i>Guiding Principles on Internal Displacement</i>	117
3.1. (Non) rifugiati climatici e Convenzione di Ginevra sui rifugiati	120
3.2. Il ruolo della protezione complementare	141
3.3. Micro-Stati insulari e diritti degli apolidi	157
3.4. La tutela delle <i>Internally Displaced Persons</i>	171
4. Possibili evoluzioni	179
4.1. <i>Hard law, soft law</i>	182
4.2. Principi regolatori generali	194
Conclusione	209
Bibliografia	212

Abbreviazioni utilizzate

AOSIS Alliance of Small Island States	IISD International Institute for Sustainable Development
ASEAN Association of South-East Asian Nations	ILC International Law Commission
CBD Convenzione sulla Biodiversità	ILO International Labour Organization
CEDU Convenzione Europea dei Diritti Umani	IOM International Organization for Migration
CIG (ICJ) Corte Internazionale di Giustizia	IOM MECLEP Iom Migration Environment and Climate Change: Evidence for Policy
Corte EDU Corte Europea dei Diritti Umani	IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change
CQCC (UNFCCC) Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici	NRC-IDMC Norwegian Refugee Council – Internal Displacement Monitoring Center
CRC Convention on the Rights of Child	NZIPT New Zealand Immigration and Protection Tribunal
EACH-FOR Environmental Change and Forced Migration Scenarios	NZRSAA New Zealand Refugee Status Appeals Authority
EHRR European Human Rights Report	OCHA Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OCSE Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico	OHCHR United Nations High Commissioner for Human Rights
EWCA England and Wales Court of Appeal	ONU (UN) Organizzazione delle Nazioni Unite
FER Fondo europeo per i rifugiati	PAC Pacific Access Category
FAMI Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione	PDD Platform on Disaster Displacement
FAO Food and Agriculture Organization	RRTA Refugee Review Tribunal of Australia
GCIM Global Commission on International Migration	UK United Kingdom
GPID Guiding Principles on Internal Displacement	UKHL United Kingdom House of Lords
HRC Human Rights Committee	UNDP United Nations Development Program
IASC Inter-Agency Standing Committee	UNEP United Nations Environmental Program
IDP Internally Displaced Person	UNFPA United Nations Population Fund
ICCPR International Covenant on Civil and Political Rights	UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees
ICESCR International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	UNISDR United Nations International Strategy for Disaster Reduction
IDMC International Displacement Monitoring Center	UNU-EHS United Nations University – Institute for Environment and Human Security
IDP Internally Displaced Person	USA (US) United States of America
IFRC International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	

WFP World Food Programme

WIM Warsaw International Mechanism

Introduzione

I “rifugiati climatici”, ovvero quella categoria di persone che, a causa del riscaldamento globale antropogenico, iniziato con l’avvento della società industriale, sarebbe costretta a lasciare i propri luoghi di origine, fanno parte del dibattito politico e giuridico internazionale ormai da qualche decennio. Nonostante appaia chiaro che il clima e l’ambiente abbiano giocato un ruolo cruciale nei fenomeni migratori sin dagli albori dell’umanità, quel che risulta oggi “nuovo” e, quindi, rilevante è l’origine umana dei cambiamenti del clima oggi in atto. Come risaputo, sono infatti numerose attività sociali ed economiche – combustione di energie fossili, allevamento intensivo di animali, utilizzo dei trasporti, *etc.* – ad aver avviato il c.d. effetto serra su scala planetaria.

È, invero, tale componente climalterante antropica a rendere il fenomeno del riscaldamento globale, con tutte le conseguenze ad esso legate, rilevante ai fini del diritto e dell’ordinamento internazionale, giacché sembra possibile (e certamente eticamente doveroso) indagare sui regimi di responsabilità che sono (o dovrebbero) essere applicabili al fine di porre rimedio a talune attività che rischiano di alterare in maniera eccessiva gli equilibri climatici ed ambientali su cui le nostre società ed il nostro benessere si basano da secoli.

Fra i vari effetti dei cambiamenti del clima, quello delle “migrazioni climatiche” è sicuramente fra i più sentiti, sensibili e controversi. A partire dal 1990, infatti, gli studi dell’*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) hanno sottolineato come il riscaldamento globale potrebbe essere in grado, nell’arco dei decenni, di intensificare in modo estremamente significativo i flussi migratori su scala globale, con innumerevoli persone costrette o spinte a migrare a causa di fenomeni come siccità, alluvioni, cicloni, innalzamento del livello degli oceani o desertificazione. Nonostante permangano, come si vedrà nel prosieguo, cruciali e notevoli differenze con riguardo alla “quantificazione” del fenomeno in oggetto, è ormai fuori discussione che il riscaldamento globale giochi un ruolo sempre più determinante nell’aumento dei flussi migratori, futuri e attuali. Se, infatti, per taluni il fenomeno dei “rifugiati climatici” sembra ancora abbastanza lontano nel tempo, è anche vero che in determinati contesti geografici – si pensi ai micro-Stati insulari, al Bangladesh, o ad alcune regioni del Sahel – le migrazioni indotte dai cambiamenti climatici hanno già iniziato a farsi strada.

Quale deve e quale può essere il ruolo del diritto internazionale in tutto questo? In estrema sintesi, il presente studio tenta di rispondere a tale quesito. Data la natura globale del cambiamento climatico, sia per le sue origini che per i suoi effetti, è indubbio che l'ordinamento internazionale venga in rilievo; a maggior ragione quando si deve ragionare sul fenomeno delle migrazioni internazionali causate o indotte dal clima: diversi elementi di politica e diritto internazionale entrano, infatti, in gioco. Si pensi alla mitigazione dei ed all'adattamento ai cambiamenti del clima, alle politiche migratorie, ai diritti fondamentali, alla protezione internazionale ed alla cooperazione interstatale.

Onde gettare un poco di luce su un tema decisamente complesso, sintesi (o somma) di due fenomeni di per sé assai difficili – la natura dei cambiamenti del clima antropogenici e la natura delle migrazioni umane – il presente studio, muovendo da una premessa iniziale nella quale si tenta di sottolineare come il mantenimento degli equilibri climatici ed ecosistemici tipici dell'Olocene sia un obiettivo imprescindibile, esordisce con un capitolo dedicato al come “concettualizzare” i c.d. rifugiati climatici: molto spesso, infatti, si sente parlare di tale categoria senza un'adeguata consapevolezza riguardo alle sue caratteristiche e, di conseguenza, anche riguardo al perché essa debba rilevare (o meno) nell'alveo del diritto internazionale.

La prima parte indaga, dunque, sulla relazione intercorrente fra riscaldamento globale e fenomeni migratori, per poi concentrarsi su un'analisi critica delle due maggiori scuole di pensiero che, nell'arco degli ultimi decenni, hanno affrontato lo studio della questione, ovvero il massimalismo ed il minimalismo. Un simile lavoro serve per creare le basi sulle quali diventa possibile fornire una concettualizzazione della categoria rilevante ed utile ai fini dello studio della materia dal punto di vista internazionalistico, andando, quindi, a sciogliere un nodo concettuale che (troppo spesso), tanto nei media quanto in dottrina, appare eccessivamente intricato e superficialmente affrontato.

Sulla scorta delle ricerche e delle proposte avanzate nella prima parte, la seconda indaga sulle ragioni per cui il diritto internazionale dovrebbe farsi carico, soprattutto in ottica di concessione di protezione internazionale, di un particolare sotto-insieme della macro-categoria dei c.d. rifugiati climatici (così come caratterizzato e definito nella prima parte della tesi). Sovente, ci si è dedicati allo studio del fenomeno senza affrontare adeguatamente una domanda in realtà cruciale: perché e quali “rifugiati climatici” dovrebbero essere tutelati ai sensi dell'ordinamento internazionale?

Analizzando diritti, principi e consuetudini esistenti, la seconda parte vuole, pertanto, identificare la base giuridica in forza della quale sarebbe doveroso che la Comunità internazionale ed i suoi soggetti si attivassero a tutela di coloro i quali sono effettivamente costretti a lasciare il proprio Stato di origine a causa dei cambiamenti climatici antropogenici.

Se un tale obbligo esiste, appare allora doveroso capire se e quali strumenti attualmente vigenti possono essere in grado di rispondere alla necessità di tutelare i c.d. rifugiati climatici. La terza parte analizza, quindi, la possibile applicabilità di alcuni strumenti di protezione internazionale, dalla Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato ai *Guiding Principles on Internal Displacement* del 1998. Si vedrà, quindi, come essi appaiono – quantomeno in ottica di medio-breve periodo – largamente inadeguati a tal fine e ciò, primariamente, a causa della “novità” storica dei cambiamenti climatici antropogenici, un fenomeno che ha iniziato a vedere la propria regolamentazione internazionale “solo” fra i venticinque e trent’anni orsono.

La parte conclusiva tenta, di conseguenza, di identificare ed enucleare i principi generali ed i meccanismi normativi che, nel corso dei prossimi anni, dovrebbero essere presi in considerazione allorquando si andranno (presumibilmente) a creare o implementare nuovi strumenti di tutela dedicati ai “rifugiati climatici” (locuzione che, seppur giuridicamente del tutto impropria, resta simbolicamente e comunicativamente di un’efficacia ad oggi ineguagliata).

PREMESSA

“Il nostro mondo ha avuto a che fare con profondi cambiamenti del clima in passato. Quello che oggi appare diverso, è che una specie, quella umana, sta contribuendo al cambiamento e che questo sta impattando sugli ecosistemi da cui essa dipende¹”

La questione relativa alle migrazioni ed agli spostamenti umani indotti dalle pressioni derivanti dai cambiamenti climatici e dalle conseguenti degradazioni ambientali ha da tempo assunto un ruolo di rilievo nel dibattito internazionale: a partire dalla metà degli anni '80, l'ONU ha infatti iniziato ad occuparsi del tema², con l'intento di meglio comprendere quali siano i legami esistenti fra cambiamenti nelle condizioni ambientali e flussi migratori³.

Nonostante negli anni la produzione scientifica dedicata abbia prodotto risultati controversi con riguardo alle previsioni relative al numero di persone che è e sarà coinvolto dal fenomeno, esiste un forte consenso riguardo ad un elemento di fondo: col passare del tempo, il riscaldamento globale avrà un ruolo sempre più determinante nelle dinamiche migratorie, nazionali ed internazionali⁴. Ciò sia per quanto riguarda il numero

¹ WARNER, ERHART, DE SHERBININ, ADAMO e CHAI-ONN, *In Search of Shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement*, Center for International Earth Science Information Network, Earth Institute of Columbia University, 2009, p. 1 (reperibile in rete).

² Il primo riconoscimento in seno all'ONU del fenomeno fu ad opera di EL-HINNAWI, *Environmental Refugees*, UNEP 4, New York, 1985 (reperibile in rete). Al riguardo si veda anche MYERS e KENT, *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*, Climate Institute, Washington DC, 1985 (reperibile in rete).

³ Si veda, *ex multis* e a titolo generale: MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement, Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, 2010. Si vedano anche HUGO, *Environmental Concerns and International Migration*, in *International Migration Review*, 1995, p. 105; EACH-FOR, *Synthesis Report*, 14 maggio 2009 (reperibile in rete); *Chairperson's Summary, Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st Century*, 6-7 giugno 2011, Oslo, par. 4 (reperibile in rete). Con riferimento agli studi giuridici, si vedano, a titolo generale: NTEKANGI, *Vers un droit international des réfugiés écologiques*, L'Harmattan, Kinshasa, 2014; MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, 2012; KÄLIN e SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in The Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches*, UNHCR Legal and Protection Research Series, PPLA/2012/01, febbraio 2012 (reperibile in rete); WESTRA, *Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugees*, Londra, 2009; XING-YIN NI, *A Nation Going Under: Legal Protection for "Climate Change Refugees"*, in *Boston College International & Comparative Law Review*, 2, 2015, pp. 329 ss.

⁴ “È previsto che i cambiamenti climatici nel XXI secolo porteranno ad un incremento negli spostamenti delle persone (medium evidence, high agreement)”. IPCC, 2014: *Summary for policymakers*. In: *Climate*

delle persone interessate sia per quanto riguarda la natura stessa dei flussi esistenti. La questione, quindi, merita di essere approfondita, poiché avrà, nei prossimi decenni, un impatto su un numero sempre maggiore di individui, nonché sugli equilibri geopolitici, socioeconomici e giuridici del mondo intero.

Onde indagare sulla relazione fra le pressioni ambientali associate ai cambiamenti climatici e la scelta di migrare, occorre – credo – soffermarsi preliminarmente ed in modo sintetico sugli impatti che i cambiamenti del clima possono avere sugli ecosistemi e, di rimando, sul benessere delle società umane. Grazie a tale analisi, si potrà più facilmente comprendere perché le degradazioni ambientali associate al riscaldamento globale siano determinanti in ottica migratoria. Inoltre, è anche grazie alla scienza che studia gli ecosistemi, l'ecologia, che si possono individuare le zone del globo che saranno più colpite dal fenomeno in studio. Un rapido *excursus* sui caposaldi della scienza ecologica non può, quindi, che essere di aiuto alla comprensione della questione dei c.d. rifugiati climatici, dato che è a causa di alterazioni ecosistemiche associate ai cambiamenti del clima nei loro luoghi di origine che essi diventano tali.

Il padre fondatore dell'ecologia, il biologo Ernst Haeckel, definì tale campo di studi come “*la scienza dei rapporti tra gli organismi ed il mondo esterno, nel quale possiamo riconoscere, in modo più ampio, i fattori della lotta per l'esistenza*”⁵. L'ecologia ha iniziato ad assumere un ruolo importante negli ultimi decenni, in risposta al manifestarsi sempre più grave e massiccio dei problemi ambientali, fra i quali giocano un ruolo di primo piano i cambiamenti climatici antropogenici. Da allora, essa ha conosciuto un grande sviluppo, anche in collegamento con le scienze sociali, le quali hanno cominciato a mutuare dall'ecologia concetti e scoperte in forza della semplice

Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contributo del Working Group II al Quinto Rapporto del Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, p. 20. Si veda al riguardo, altresì, BERGOGLIO, *Lettera enciclica – Laudato si' – del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, Città del Vaticano, 2015, p. 23, par 25: “*Per esempio, i cambiamenti climatici danno origine a migrazioni di animali e vegetali che non sempre possono adattarsi, e questo a sua volta intacca le risorse produttive dei più poveri, i quali pure si vedono obbligati a migrare con grande incertezza sul futuro della loro vita e dei loro figli. È tragico l'aumento dei migranti che fuggono la miseria aggravata dal degrado ambientale, i quali non sono riconosciuti come rifugiati nelle convenzioni internazionali e portano il peso della propria vita abbandonata senza alcuna tutela normativa. Purtroppo, c'è una generale indifferenza di fronte a queste tragedie, che accadono tuttora in diverse parti del mondo. La mancanza di reazioni di fronte a questi drammi dei nostri fratelli e sorelle è un segno della perdita di quel senso di responsabilità per i nostri simili su cui si fonda ogni società civile*”.

⁵ Cit. in DÉLEAGE, *Storia dell'ecologia. Una scienza dell'uomo e della natura*, Cuen, Napoli, 1994, p. 61.

idea di fondo secondo cui il funzionamento dei sistemi umani sia paragonabile a quello, appunto, di un sistema ecologico.

Un contributo rivoluzionario, prima sul piano intellettuale e successivamente anche su quello scientifico, è stato offerto qualche decennio addietro da J. Lovelock, fra i primi a sostenere, nel suo celebre libro *Gaia*, l'idea che il Pianeta, nel suo insieme di processi e organizzazioni, fosse caratterizzato da proprietà simili a quelle di un sistema vivente⁶. Egli avanzò l'ipotesi secondo cui, come i singoli organismi hanno una capacità di auto-organizzazione e di controllo di alcuni parametri (per esempio la temperatura corporea, la composizione chimica del sangue, *etc.*), così la rete globale degli ecosistemi avesse la capacità di regolare, almeno parzialmente, la temperatura media terrestre, la composizione chimica dell'atmosfera e così discorrendo. L'estrema novità di tale proposta, risalente alla fine degli anni '70 del secolo scorso, portò in un primo periodo ad una lettura banalizzante della teoria, ma, in seguito, grazie ad ulteriori approfondimenti ed all'introduzione, ad esempio, di concetti come la struttura dissipativa⁷, la teoria di *Gaia* è stata fortemente rivalutata in ambito scientifico.

Laddove compresa e accettata, essa comporta, sul piano etico-politico, notevoli implicazioni, poiché dimostra l'esistenza di un mondo interdipendente dal punto di vista climatico ed ambientale, dal quale dipendono in buona misura le possibilità di sviluppo delle società umane. Su tali idee, si è fondata, negli anni, buona parte dell'insieme di strumenti politici e giuridici di cui si è dotato il sistema internazionale in materia ambientale. Come ad esempio la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 su ambiente e sviluppo⁸ (in realtà precedente rispetto alle pubblicazioni di Lovelock) o la Dichiarazione di Principi (rimasta solamente in bozza) in tema di Diritti Umani e Ambiente del 1994⁹, nei quali l'idea di un mondo interdipendente dal punto di vista ambientale e non esclusivamente antropocentrico è chiara ed evidente. Anche nei più

⁶ LOVELOCK, *Gaia: A New Look at Life on Earth*, Oxford University Press, Oxford, 1979.

⁷ Per struttura dissipativa (o sistema dissipativo) si intende un sistema termodinamicamente aperto che lavora in uno stato lontano dall'equilibrio termodinamico scambiando con l'ambiente energia, materia e/o entropia. Fra gli esempi di strutture dissipative si possono includere fenomeni come i cicloni e, su scala più estesa e complessa, gli ecosistemi e le forme di vita.

⁸ Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, adottata a Stoccolma il 15 giugno 1972.

⁹ Draft Principles on Human Rights And The Environment (doc. nr. E/CN.4/Sub.2/1994/9, Annex I), adottati il 16 maggio 1994.

recenti *Sustainable Development Goals* per il 2030¹⁰, tale idea è evidentemente trasversalmente condivisa, sottintendendo la logica dell'intero documento.

Allo stesso modo, le teorizzazioni di P. Picone, secondo cui sarebbe corretto parlare, oggi, nell'età della globalizzazione, non più di “diritto di coesistenza” fra gli Stati, ma di “diritto dell'interdipendenza”¹¹, sembrano riflettere ampiamente lo sviluppo cui l'intelletto umano è stato soggetto negli ultimi decenni, grazie non solo alla maggiore importanza che materie come l'ecologia ricoprono nel panorama intellettuale umano, ma forse soprattutto grazie alle maggiori scoperte nel campo della fisica moderna, le più celebri delle quali restano la teoria della relatività di Einstein ed il c.d. principio di indeterminazione di Heisenberg, che hanno dimostrato come sia fuorviante, nonché scorretto, ritenere che possano esistere unità “chiuse”, separate ed indipendenti dal sistema in cui operano e dagli altri elementi con cui esse vanno ad interagire.

Il concetto di interdipendenza, su cui poggia l'intera scienza ecologica, sembra dunque possa essere adottato nell'ambito delle scienze sociali e, fra queste, anche nell'alveo del diritto internazionale. È, anzi, forse solo attraverso l'accettazione dell'interdipendenza quale concetto e principio di base che il diritto internazionale volto alla tutela dei beni comuni (oceani, atmosfera, foreste, *etc.*) e la buona gestione di un fenomeno globale e complesso quanto i cambiamenti climatici possono arrivare ad un certo grado di successo. Il “diritto dell'interdipendenza”, che sembra sempre più necessario con il manifestarsi dei processi di globalizzazione, sembra infatti mettere visibilmente in crisi un modello di diritto (e di sistema) internazionale classico, ancorato eccessivamente al principio di sovranità, secondo cui uno Stato tende ad essere considerato come un soggetto a sé stante, indipendente dal contesto nel quale si trova ad esistere ed agire.

Complementare ed utile a tali considerazioni di carattere teorico, è, quindi, il concetto di ecosistema, che sta ad indicare l'insieme degli organismi viventi (biotici) e dei fattori abiotici presenti in un dato ambiente e, soprattutto, delle relazioni che legano tali elementi fra loro. Una definizione più completa è quella adottata dalla Convenzione

¹⁰ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, adottata il 25 settembre 2015 (doc. nr. A/RES/70/1).

¹¹ Vedasi PICONE, *Comunità Internazionale ed Obblighi Erga Omnes*, Napoli, Jovene Editore, 2013, p. 16. V. anche GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, *Diritto internazionale. Vol. 2: Gli aspetti giuridici della coesistenza degli Stati*, Milano, Giuffrè, 1983.

sulla Diversità Biologica del 1992¹² e, più precisamente, dall'articolo 2, ove si precisa che un ecosistema è “*un complesso dinamico di piante, animali e comunità di microorganismi e dell'ambiente abiotico circostante, che interagiscono come una unità funzionale*”. Con tali parole si vuole affermare, quindi, che, “*nel considerare l'ambiente, bisogna tenere conto non solo del suo valore come ordine o come vincolo, ma anche come organizzazione*¹³”. Ciò sta a significare che i processi di degradazione ambientale a cui siamo oggi soggetti non vanno considerati solamente come perdita di valore in sé delle risorse ambientali, ma anche come cambiamento delle dinamiche dei sistemi in cui viviamo.

Sono, infatti, i “servizi”, i “beni” e le “funzioni” fornite dagli ecosistemi a consentire lo sviluppo ed il progresso della vita, umana e non. È abbastanza intuitivo che tale consapevolezza fosse presente già nelle prime società umane, dato il profondo rapporto uomo-natura che le caratterizzava, ma essa è divenuta progressivamente sempre più chiara, tanto che già Platone, ad esempio, scriveva di come la deforestazione eccessiva dell'Attica avesse portato all'erosione del suolo ed al prosciugamento delle sorgenti¹⁴, riconoscendo così esplicitamente il legame che esiste fra ecosistemi e possibilità di sviluppo per le società umane. Allo stesso modo, antiche civiltà in Cina, India e Perù erano consapevoli dei danni alla produzione di cibo derivanti da un eccessivo utilizzo dei suoli¹⁵.

Più recentemente, un grande contributo in materia è stato offerto dal lavoro di Jared Diamond, fra i maggiori e più apprezzati esperti al mondo in tema di rapporti fra condizioni ambientali e sviluppo (o meno) delle società umane. Soprattutto in *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*¹⁶, egli ha saputo tratteggiare con chiarezza espositiva, sostenuta da una cospicua e coerente ricerca storico-ambientale, casi in cui determinate società si sono, in conseguenza di un utilizzo decisamente poco lungimirante delle risorse naturali a loro disposizione, condannate alla decadenza (o al collasso). Le tesi di Diamond, che qui per ovvie ragioni non possono essere approfondite, meritano probabilmente di essere utilizzate e riprese in ogni lavoro che

¹² Convenzione sulla Diversità Biologica, adottata il 22 maggio 1992, entrata in vigore il 29 dicembre 1993.

¹³ BAGLIANI e DANSERO, *Politiche per l'ambiente. Dalla natura al territorio*, Utet, Novara, 2011, p. 32.

¹⁴ Cit. in DAILY (a cura di), *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Systems*, Island Press, Washington DC, 1997, p. 5.

¹⁵ Si veda DONALD HUGHES, *Ecology in Ancient Civilizations*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1975.

¹⁶ DIAMOND, *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*, Viking Press, New York, 2005.

abbia quale presupposto una preoccupazione di fondo rispetto ai processi di cambiamento climatico e degradazione ambientale cui il sistema internazionale – per non dire il Pianeta intero – è e sarà sempre più soggetto, data l'esponenziale (e mai sperimentata prima) crescita demografica ed economica che ha vissuto l'umanità negli ultimi due secoli scarsi¹⁷.

In tutto ciò, i cambiamenti climatici antropogenici sono caratterizzati da un andamento inerziale di lungo periodo (la c.d. vita media atmosferica di una particella di CO₂, il più diffuso gas ad effetto serra, varia fra i 50 ed i 200 anni) in forza del quale, anche in un (assurdamente) ipotetica drastica e repentina riduzione delle emissioni di gas serra, gli effetti negativi ad essi associati continuerebbero a peggiorare per i prossimi decenni (è per questo, infatti, che sempre più spesso si parla dell'inevitabilità futura di misure di c.d. ingegneria climatica, come la cattura dei gas serra dall'atmosfera o l'alterazione delle radiazioni solari che arrivano sulla Terra)¹⁸.

Solo con una gestione accorta e decisa dei fenomeni ad essi associati, si può dunque sperare che la società – soprattutto occidentale – possa continuare, per dirla con Diamond, a “vivere” (per come oggi la conosciamo). E ciò appare possibile solamente in caso di successo nella preservazione di quegli equilibri ecosistemici a cui siamo – su basi più o meno stabili – abituati da circa 10.000 anni, ovvero dall'inizio dell'Olocene¹⁹, e sui quali è possibile edificare un progresso della società. Le alterazioni del sistema climatico sono intimamente legate a variazioni ecosistemiche (riscaldamento delle temperature, innalzamento del livello degli oceani, acidificazione delle acque, modifiche nei processi di rilascio e sequestro del diossido di carbonio, *etc*) da cui dipende in larga misura il benessere ed il buon funzionamento delle società umane.

Non è questa la sede ove concentrarsi approfonditamente sulla “scienza dura” relativa ai cambiamenti climatici antropogenici (anche se spesso si nota, tanto fra il

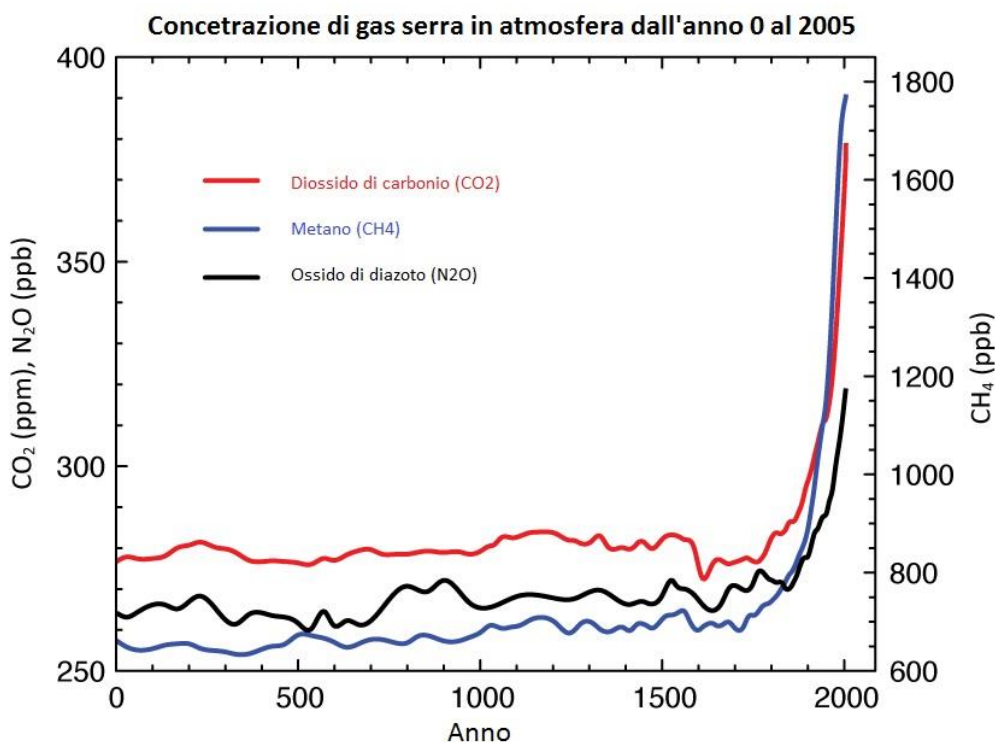
¹⁷ Si ricorda che nel solo XX secolo la popolazione umana è quadruplicata, mentre l'economia mondiale e la produzione industriale sono aumentate, rispettivamente, di 14 e 40 volte. Si veda al riguardo, *ex multis*, MCNEILL, *Du Nouveau sous le Soleil: histoire de l'environnement mondial au XXe siècle*, Champ Vallon, Seyssel, 2010, p. 44.

¹⁸ Su cui, PARSON, *Opinion: Climate policymakers and assessments must get serious about climate engineering*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 35, 2017 (reperibile online); *Starting the dialogue on climate engineering governance: a world commission*, in Centre for International Governance Innovation, *Fixing Climate Governance Policy Brief No. 8* (reperibile in rete).

¹⁹ L'Olocene, l'ultima era geologica, iniziata fra i 12.000 ed i 10.000 anni fa dopo la fine dell'ultima era glaciale ha permesso, anche per la sua inusuale stabilità climatica, uno sviluppo umano enorme. Per maggiori informazioni, cfr. INCROPERA, *Climate Change: a Wicked Problem*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, cap. 2.

pubblico più colto quanto fra quello meno istruito, una generale inconsapevolezza riguardo ai fenomeni in atto ed alle loro cause), nonostante essi rappresentino una delle più grandi sfide e delle più notevoli minacce che l'umanità abbia mai affrontato.

Sembra però opportuno ricordare, in ottica di “novità” e “portata” di quello cui l'umanità ha iniziato ad andare incontro con il fenomeno del riscaldamento globale, che le concentrazioni di gas serra in atmosfera (fra i quali giocano un ruolo primario CO_2 , CH_4 e N_2O) non sono mai state così alte negli ultimi 800.000 anni (e forse anche negli ultimi due milioni di anni)²⁰. Se (limitandoci ad un periodo decisamente più breve e a noi vicino) negli ultimi 20.000 anni, la concentrazione media di CO_2 equivalente in atmosfera si è attestata – con qualche lieve oscillazione – attorno alle 270 parti per milione (ppm), oggi siamo intorno alle 400 ppm, in costante aumento, nonostante gli sforzi e le buone intenzioni.



GHG in atmosfera: variazione della concentrazione CO_2 , CH_4 e N_2O negli ultimi due millenni (IPCC, 2007b).

Sembrerebbe dunque sufficiente sottolineare che le alterazioni climatiche messe oggi in moto (e che per loro natura dureranno per decenni e decenni a venire) sono in grado di impattare notevolmente sugli equilibri ecosistemici che da tempo immemore

²⁰ Cfr., anche per ulteriori riferimenti scientifici, *ibidem*, p. 31 e seguenti.

offrono all'essere umano (e non solo) quei "beni" e "servizi" sui quali è (stato?) possibile edificare lo sviluppo, il progresso, ed il benessere umano negli ultimi secoli e millenni.

Al riguardo, la scienza ecologica offre, oggi, un'esauriente categorizzazione di tali beni, servizi e funzioni ecosistemici. La definizione condivisa di servizi ecosistemici fa riferimento alle condizioni ed ai processi attraverso cui gli ecosistemi ed i diversi elementi (biotici e non) che li compongono sostengono la vita umana. Tali servizi sono alla base della produzione di numerosi "beni", tra cui le varie tipologie di cibo, foraggio, legname, fibre naturali, essenze e principi farmaceutici, ed altri ancora. Inoltre, gli ecosistemi non offrono solo "beni materiali", ma anche tutte quelle funzioni di supporto alla vita, tra cui la produzione dell'ossigeno atmosferico, il controllo parziale di numerosi cicli biogeochimici²¹, il riciclo ed il ricircolo dei nutrienti e delle sostanze biodegradabili.

Ad offrire un contributo illuminante sulla materia, sono gli studi del 2005 del *Millennium Ecosystem Assessment*²², che distinguono i servizi ecosistemici in quattro principali funzioni, ciascuna comprendente numerosi servizi.

Rientrano nella prima i c.d. *servizi di supporto*, che indicano le funzioni che sono alla base di tutti gli altri servizi ecosistemici. Essi si differenziano dagli altri perché i loro impatti sugli esseri umani sono indiretti o avvengono in tempi lunghi, mentre i cambiamenti nei servizi delle altre categorie hanno effetti diretti ed immediati. Fra i servizi di supporto è possibile includere

- la produzione primaria, ossia la produzione di biomassa da parte degli organismi autotrofi, che fornisce nutrimento a tutti gli altri esseri viventi;
- la produzione dell'ossigeno atmosferico;
- la formazione ed il mantenimento dei suoli;
- il controllo dell'erosione;

²¹ Il termine ciclo biogeochimico indica la circolazione degli elementi chimici tra le componenti viventi e quelle non viventi. Dal momento che questa movimentazione coinvolge sia gli ecosistemi sia i processi geologici (movimenti d'acqua, erosione, *etc.*) e chimici, i cicli che ne risultano vengono chiamati biogeochimici.

²² Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Island Press, Washington, DC, 2005, p. 103-122 (reperibile online). Si veda anche *Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Managing Ecosystems in the Context of Climate Change Mitigation: A review of current knowledge and recommendations to support ecosystem-based mitigation actions that look beyond terrestrial forests*, CBD Technical Series No. 86 (reperibile in rete).

- la regolazione del ciclo dell'acqua e dei cicli biogeochimici che includono sostanze nutritive;
- la formazione ed il mantenimento degli habitat.

La seconda delle principali funzioni comprende i *servizi di produzione*, che riguardano i beni forniti dagli ecosistemi. Fra essi, si trovano:

- la produzione di cibo (vegetali, frutta, tuberi, carne, pesce, foraggio, spezie);
- la produzione di fibre (cotone, seta, lana, iuta);
- la produzione di combustibili (legno, letame, altre biomasse);
- di principi biogeochimici, medicine naturali e sostanze farmaceutiche;
- di risorse di tipo ornamentale (pelli, conchiglie, fiori, *etc.*).

Di seguito, si trovano i *servizi di regolazione*, che si riferiscono a quei beni e servizi derivanti dalle diverse attività di regolazione attuate dagli ecosistemi. Tra essi, i principali sono:

- il controllo della qualità dell'aria;
- il sequestro del biossido di carbonio e regolazione del clima;
- la purificazione dell'acqua;
- la decomposizione dei rifiuti organici;
- l'impollinazione;
- il controllo biologico di infestanti e malattie;
- la protezione da uragani ed eventi marini estremi (grazie alle barriere coralline ed alle foreste di mangrovie).

Infine, un'ultima categoria è costituita dai servizi di *tipo culturale*, più direttamente connessi alle attività umane: vantaggi e benefici non materiali che riguardano aspetti di tipo culturale, spirituale, estetico, ricreativo. Essi includono:

- la diversità culturale;
- i valori spirituali e religiosi;
- il sistema di conoscenza tradizionale e formale;
- i valori estetici;
- il senso di appartenenza al luogo;
- le attività ricreative.

Alla luce di tali elementi, il nesso che può legare la degradazione ambientale associata ai cambiamenti climatici al benessere umano, tanto individuale quanto collettivo, sembra quantomeno evidente. La crisi ecologica attuale, dovuta sì ai cambiamenti

climatici, ma, più in generale, al sovra-utilizzo ed all'inquinamento di suoli, atmosfera, risorse idriche, ed oceani, nonché ad una drammatica perdita di biodiversità, provoca effetti negativi su tutte e quattro le categorie di servizi ecosistemici, soprattutto con riguardo ai servizi di produzione e di regolamentazione.

Ad esempio, l'immissione di gas con effetto serra nell'atmosfera va ad incidere, come noto, sui processi di sequestro del biossido di carbonio (CO₂) e, di conseguenza, sulla regolazione del clima, con un conseguente aumento medio delle temperature terrestri. Il riscaldamento globale, attraverso fenomeni come la desertificazione e l'innalzamento del livello degli oceani, conduce, di rimando, in alcune zone del pianeta – spesso densamente popolate e scarsamente preparate da un punto di vista economico-istituzionale – ad una diminuzione della produzione di cibo, di fibre e combustibili naturali. Inoltre, l'innalzamento del livello degli oceani – dovuto allo scioglimento dei ghiacci ed all'aumento di temperatura degli oceani stessi, con loro conseguente aumento volumetrico – ha effetti negativi, fra gli altri, sulle barriere coralline e sulle foreste di mangrovie, elementi naturali imprescindibilmente legati al benessere di milioni e milioni di persone. Tali mutamenti ambientali, con i conseguenti problemi causati alle popolazioni più vulnerabili, possono poi condurre alla potenziale perdita di valori culturali importanti, presenti, nella loro infinita diversità, nel contesto umano globale: basti pensare a quei micro-Stati insulari che potrebbero veder sommerso il proprio territorio, con tutti i connotati simbolici ed emotivi ad esso legati.

Gli studi dell'IPCC dimostrano come gli effetti più invasivi derivanti dai cambiamenti climatici avranno a che fare con la disponibilità di acqua²³: alcune regioni saranno colpite da una riduzione nella sua disponibilità, in particolare nei tropici, nel Mediterraneo e nel Medio Oriente, così come negli estremi meridionali di Africa e America Latina; al contrario, la disponibilità dovrebbe aumentare in misura eccessiva (con piogge ed inondazioni) in parti dell'Africa orientale, nel sub-continente Indiano, in Cina ed alle latitudini settentrionali. Inoltre, a causa dell'innalzamento del livello dei mari, le aree densamente popolate dei grandi delta fluviali del mondo (Gange, Mekong, Nilo, Yangtse), specialmente in Asia e Africa, così come gli atolli che si stagliano solamente pochi metri sopra al livello del mare, saranno ad alto rischio di inondazioni, tempeste, salinizzazione delle acque sotterranee e dei suoli, depauperamento delle barriere coralline, inondazioni costiere e sommersione.

²³ Cfr. IPCC, *Climate Change 2007: Synthesis Report*, pp.30 e 53 (reperibile in rete).

Tutto ciò condurrà (e in realtà ha già iniziato a condurre) ad un aumento dei movimenti migratori in molte e diverse parti del globo. È, infatti, certo che l'esacerbazione di degradazioni ambientali dovute ai cambiamenti climatici, laddove impattano su zone già vulnerabili da un punto di vista socioeconomico, vadano a determinare un aumento dei fattori di spinta (c.d. *push-factors*), in presenza dei quali gli individui decidono di migrare. Se è certo, dunque, che i flussi migratori aumentano a causa del riscaldamento globale (nonché dell'esponenziale crescita demografica terrestre), non è però ancora certo, soprattutto ai fini di uno studio internazionalistico del fenomeno, quali fra questi migranti possano (o debbano) godere di una qualche forma di protezione internazionale e quali invece no. Anche con riguardo alle "migrazioni climatiche", infatti, nonostante la loro peculiarità, trova una sua importanza l'annoso problema relativo alla distinzione fra "migrante" e "rifugiato" (così come intesi nel linguaggio comune).

Nei prossimi capitoli, attraverso uno studio dei diversi tentativi e tipi di concettualizzazione offerti per comprendere il fenomeno, si cercherà dunque di individuare, circostanziare e definire la categoria di quei migranti climatici che, sia per ragioni legate a determinati bisogni sia per ragioni legate alla responsabilità degli Stati in materia di cambiamenti climatici e diritti umani, potrebbero verosimilmente godere di un diritto di protezione ai sensi del diritto internazionale.

1

CHI SONO I RIFUGIATI CLIMATICI?

ALLA RICERCA DI UNA DEFINIZIONE UTILE

AL DIRITTO INTERNAZIONALE

Introduzione

A seconda di come si concettualizza o interpreta il fenomeno delle migrazioni forzate e/o indotte dai cambiamenti climatici e le associate degradazioni ambientali, le previsioni relative al numero delle persone coinvolte e, di seguito, anche le soluzioni politiche e giuridiche proposte al fine di far fronte al problema, tendono a cambiare diametralmente. Ciò tende ad alimentare un clima talvolta confusionario, dovuto, in realtà, alla relativa novità storica del fenomeno. Del resto, “*in un nuovo campo di studi, insicuro della propria identità, un certo grado di caos semantico e concettuale è inevitabile*”²⁴.

Così, sul tema di quelli che vengono comunemente chiamati “rifugiati climatici” il dibattito è acceso (e talora anche abbastanza incoerente) da qualche decennio. Esistono infatti diversi approcci o *discourses* attraverso i quali il fenomeno può essere inquadrato: ad esempio, e per citare una tipologia assai esaustiva, si può parlare di discorso “scientifico”, “capitalista”, “umanitario” o “radicale”²⁵. Più a monte, a dire il vero, le concettualizzazioni riguardanti il fenomeno dipendono in larghissima parte dalle previsioni scientifiche alle quali ci si affida relativamente al riscaldamento della temperatura media terrestre che si verificherà nei prossimi decenni. È evidente, infatti, che la densità e l’intensità dei flussi migratori indotti o forzati dai cambiamenti climatici varierà in funzione dell’aumento della temperatura media terrestre che si manifesterà a causa dell’effetto serra.

Ad oggi, la Comunità internazionale (stando alle dichiarazioni rese nel 2009 in occasione della Conferenza di Copenaghen nell’ambito della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici, CQCC²⁶) individua nell’aumento di 2°C rispetto al 1850 – ovvero rispetto all’epoca preindustriale – la soglia entro la quale gli effetti negativi del riscaldamento globale potranno essere contenuti entro confini accettabili dal punto di vista del mantenimento dell’ordine sociopolitico e socioeconomico mondiale. Oltre tale soglia, per dirla con J. Diamond, si rischierebbe il collasso del sistema internazionale per come oggi lo conosciamo.

²⁴ MERRYMAN, *Comparative Law and Social Change: on the Origins, Style, Decline & Revival of the Law and Development Movement*, in *American Journal of Comparative Law*, 25, 1977, pp. 457-491, op. cit. in MAYER, ‘*Environmental Refugees*’? *A Critical Perspective on the Normative Discourse*, Center for Sustainable Development Law, Montreal, 2012 (traduzione dall’inglese ad opera dell’A.).

²⁵ Per ulteriori informazioni, si rimanda a BETTINI, *Climate Barbarians at the Gate? A Critique of Apocalyptic Narratives on ‘Climate Refugees’*, in *Geoforum* 45, 2013, p. 63-72 (anche reperibile online).

²⁶ Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata il 9 maggio 1992.

Anzi, nel testo dell'Accordo di Parigi sul clima, entrato in vigore nel 2016 e ratificato attualmente da 174 Stati, si fa perfino cenno all'obiettivo di contenere il riscaldamento medio entro 1,5°C (obiettivo che – a onor del vero – appare difficilmente raggiungibile dato l'andamento inerziale delle emissioni di gas ad effetto serra oggi esistenti). Stando alle stime attuali (e ricordando che l'aumento della temperatura già occorso rispetto al 1850 coincide all'incirca con 1°C), si calcola infatti che, senza interventi decisivi e radicali, al 2100 si arriverà ad un aumento di ben oltre 3°C²⁷. Utile ricordare, poi, che l'IPCC e gli studi di climatologia prevedono ulteriori scenari – improbabili ma non impossibili – di aumento fino ed oltre i 6°C, con conseguente radicale collasso degli equilibri climatici ed ecosistemici per come li conosciamo da secoli e secoli.

Va da sé, pertanto, che la rilevanza umanitaria, politica ed economica del fenomeno dei c.d. “rifugiati climatici”, ovvero di chi sarà spinto o costretto ad emigrare in risposta ai cambiamenti del clima, varierà sensibilmente a seconda di come e quanto si manifesterà nei prossimi decenni il riscaldamento globale. Senza iniziative serie di mitigazione delle emissioni di gas serra, il fenomeno sarà molto difficilmente controllabile, con migrazioni interne ed internazionali sempre più numerose, dovute ad un'eccessiva esacerbazione delle condizioni socioeconomiche in molte parti del globo, soprattutto in quelle più povere e vulnerabili.

Al contrario, qualora la Comunità internazionale si adoperasse con decisione nella lotta al cambio climatico, politiche di gestione dei flussi migratori ed introduzioni normative volte alla protezione internazionale dei più colpiti potrebbero essere intraprese entro margini di sostenibilità sociale e politica. Resta che, anche nel caso delle più radicali politiche di mitigazione delle emissioni di gas serra, il riscaldamento globale è già in atto, che durerà a lungo e che, dunque, anche nella migliore delle ipotesi, taluni flussi migratori aumenteranno, inducendo quindi gli Stati e la Comunità internazionale a reazioni volte ad assicurare una gestione (quale che ne siano i contenuti) del fenomeno.

In sintesi, dunque, a seconda delle previsioni scientifiche a cui ci si affida e, parallelamente, del grado di fiducia che si nutre nei confronti della Comunità

²⁷ Se il traguardo di un aumento di 3°C dovrebbe poter essere raggiungibile in caso di implementazione e successo degli impegni assunti con l'Accordo di Parigi, resta che i c.d. *baseline scenarios* di aumento della temperatura in funzione delle politiche e delle azioni intraprese ad oggi indicano come si potrebbe/dovrebbe arrivare ad un aumento di circa 4,8°C al 2100. Cfr. IPCC, *Climate Change 2014 – Synthesis Report*, 2014, p. 77.

internazionale e degli Stati relativamente alla lotta ai cambiamenti climatici, si possono adottare vari e diversi quadri di concettualizzazione per il fenomeno oggetto di studio.

Semplificando (e riducendo) il tutto a soli due estremi, si può individuare *in primis* la concettualizzazione fornita dai c.d. massimalisti²⁸, i primi in ordine temporale (ovvero fra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni 2000) ad avere affrontato la questione: prevalentemente studiosi provenienti dal campo delle scienze ambientali, che (troppa) poca importanza hanno conferito agli studi in materia di diritto di asilo e di flussi migratori, tendendo spesso, quindi, attraverso previsioni numeriche esorbitanti, a toni allarmisti e d'impatto pubblico.

All'altro estremo si trovano, invece, i minimalisti, che, a partire dai primi anni '90 ed in reazione alle tesi talvolta catastrofistiche del massimalismo²⁹, sono andati a consolidare un filone di studi scientificamente più maturo. Il minimalismo tende a preferire un approccio più sobrio, basato sugli studi empirici in materia di migrazioni e maggiormente ancorato – se non altro dal punto di vista definitorio – alla cornice normativa esistente e, quindi, in particolare, agli strumenti di protezione internazionale esistenti, riuscendo in tal modo ad evitare talune di quelle eccessive semplificazioni tipiche di (parte del) massimalismo.

Alla luce di tali differenze, appare forte, innanzitutto, la necessità di un approccio unitario e condiviso al problema dei “rifugiati climatici”. Malgrado lo studio del tema possa considerarsi ancora in una fase iniziale, data la relativa novità storica del fenomeno, e sia, quindi, difficile (se non impossibile) giungere a conclusioni significative e definitive, un obiettivo di questo lavoro e, in particolare, di questa prima parte è fornire un orientamento unitario ai fini di una concettualizzazione del fenomeno utile dal punto di vista del diritto internazionale.

La scienza che indaga sui rapporti causali esistenti fra i fattori climatici e/o ambientali ed i processi migratori ad essi correlati ha ampiamente dimostrato come la relazione fra essi sia, di fatto, assai complessa e non segua un andamento lineare. Ciò non stupisce e sta, inoltre, a significare che i cambiamenti climatici non possono essere considerati facilmente come la sola causa degli spostamenti/migrazioni degli individui;

²⁸ Si rimanda, fra i molti, a EL-HINNAWI (cit.), JACOBSON, *Environmental Refugees. A Yardstick of Habitability*, in *Bullettin of Science, Technology and Society* 8, 1988, pp.257-258.

²⁹ Si veda BILSBORROW, *Rural Poverty, Migration and the Environment in Developing Countries: three case studies*, World Bank Policy Research Working paper 1017, 1992 (reperibile in rete); BLACK, *Refugees, Environment and Development*, Harlow Longman, New York, 1998; KIBREAB, *Environmental Causes and Impact of Refugee Movements: a Critique of the Current Debate*, in *Disasters*, 21, 1997, pp. 20-38.

sembrerebbe più opportuno, piuttosto, considerarli come un “aggravatore” dei molti *push-factors* che possono contribuire alla scelta di migrare. Ne consegue come risulti semplicistico pensare a masse di persone costrette a spostarsi *solamente* per le avverse pressioni climatiche avverse sopravvenute nei loro luoghi di origine.

Una tale immagine appare però sicuramente suggestiva, poiché aiuta a denunciare ed a mettere in risalto gli effetti negativi del riscaldamento globale e, quindi, a scatenare una reazione volta al loro contrasto. Tuttavia, un eccessivo catastrofismo può avere conseguenze negative: questo soprattutto in campo politico, dove le previsioni di “orde” di migranti climatici spinti dalla miseria, possono – oltre a creare sentimenti di solidarietà e collaborazione – provocare anche reazioni di chiusura e rigetto regionale o nazionale ed esacerbare, quindi, tensioni esistenti. In questo senso, appaiono meritevoli di menzione le tesi del sociologo tedesco Ulrich Beck, secondo il quale il riscaldamento globale avrebbe già oggi un impatto decisivo sulle società umane, non tanto a causa delle sue componenti fisiche (aumento della temperatura, cambiamento del clima, variazione degli equilibri ecosistemici, con conseguenti riflessi sulle società umane, sulla flora e sulla fauna) quanto per le sue componenti simboliche e, dunque, per le ripercussioni che – dettate dalla pressoché totalmente assodata certezza riguardo al fatto che i cambiamenti climatici antropogenici rappresentano una delle più grandi sfide che l’umanità abbia mai affrontato – già oggi impattano sugli equilibri sociali e politici³⁰.

A *latere* di tali considerazioni, resta da sottolineare un’ulteriore negatività che può derivare da un’eccessiva drammatizzazione del fenomeno in esame. Infatti, definire impropriamente “rifugiato climatico” ogni migrante, forzato o volontario che sia, soggetto a pressioni di tipo climatico risulta, da una prospettiva giuridica, non solo assai scorretto, ma rischia anche di creare confusione e di mettere in crisi i sistemi di tutela umanitaria esistenti³¹.

Nel pensiero comune, che, dato il loro impatto mediatico, è tendenzialmente basato sugli studi del primo massimalismo, i c.d. rifugiati climatici sono spesso considerati come coloro che (*i*) saranno costretti ad abbandonare le proprie case a causa

³⁰ BECK, *Disuguaglianza senza confini*, Editori Laterza, Bari, 2011.

³¹ Un tale rischio è immaginabile poiché, qualora gli strumenti di diritto internazionale preposti alla tutela dei rifugiati fossero modificati al fine di includervi anche i c.d. rifugiati climatici, numerosi Stati potrebbero rifiutarsi, anche per lunghi periodi, di aderire alle modifiche o agli strumenti *in toto*. In tal caso, l’intero sistema di tutela dei rifugiati, il cui lato più debole è rappresentato dalla scarsa implementazione statale, potrebbe essere minato in modo grave.

dei cambiamenti climatici, (ii) saranno centinaia di milioni e (iii) che valicheranno in massa le frontiere internazionali. Nelle pagine seguenti si cercherà di mostrare, invece, sulla scorta di quanto evidenziato dal minimalismo, come (i) il nesso causale fra cambiamenti climatici e migrazioni sia, in realtà, rilevante ma non totalizzante, come (ii) gran parte delle previsioni numeriche relative alle persone coinvolte colpite sia, alla meglio, un “*guess*”³² (congettura, nella traduzione più morbida del termine) e (iii), anche, come gran parte dei soggetti interessati tenda (e tenderà) a muoversi all’interno dei propri confini nazionali, non rappresentando dunque una immediata sfida di tipo internazionale/istico.

Ciò che questa prima parte cerca di mettere in evidenza, è, quindi, come credenze approssimative riguardo alla questione siano spesso frutto di una semplificazione eccessiva del reale e, di conseguenza, abbastanza disutili. Un’analisi attenta e di tipo scientifico, basata sullo studio dei flussi migratori esistenti e sulle ricerche empiriche effettuate sul campo, anche se meno clamorosa e più lenta, ha il pregio di indirizzare i *policy-maker* verso sentieri più solidi. Pertanto, è importante che i futuri sistemi di gestione e di tutela dei diritti dei c.d. rifugiati climatici si basino su un lavoro di questo genere.

Da ultimo, ci si prefigge di individuare con una qualche certezza la categoria di individui che dovrebbe verosimilmente essere protetta ai sensi del diritto internazionale, ovvero quella degli “emigranti climatici forzati” (locuzione che la presente tesi adotta come principale). L’esistenza di diversi approcci alla materia e la proliferazione di molte e diverse definizioni della categoria di individui coinvolti ha, infatti, fra le sue conseguenze, portato alla creazione di un “calderone” entro cui può essere “gettata” qualunque persona la cui migrazione sia *anche* dovuta ad una degradazione ambientale associata al riscaldamento del globo.

Il diritto, al fine di godere di un certo grado di efficacia, deve tracciare delle linee di confine grazie alle quali poter identificare, ad esempio in relazione al fenomeno in esame, quali categorie sono effettivamente suscettibili di essere protette attraverso il diritto internazionale e quali no: è, quindi, in questo senso che un po’ di luce dev’essere

³² “*The scope and scale of displacement due to slow-onset disasters, such as drought, remains a guess at best*”, in IASC, *Quick guide to Climate Change Adaptation*, 2010 (reperibile in rete), riferendosi a OCHA e IDMC, *Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change: Findings of a Study by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the International Displacement Monitoring Center*, 2009 (reperibile online).

gettata all'interno di quel "calderone", concettualmente e semanticamente ancora così confuso.

Ci si ricollega inevitabilmente, come già accennato, all'annoso problema della distinzione fra i c.d. migranti economici e i c.d. rifugiati, ovvero fra coloro i quali non godono di un diritto di assistenza e tutela incisiva in uno Stato terzo e coloro i quali che, invece, ne godono poiché impossibilitati a goderne in Patria. I rifugiati climatici o ambientali non fanno eccezione: in nome dell'aggravarsi delle condizioni ambientali in diverse aree del mondo, si potrebbe erroneamente credere che tutti coloro i quali migrano e migreranno a causa di tali fenomeni siano intrinsecamente dotati di un diritto alla protezione internazionale. In realtà, questo non è e non può essere. Nelle pagine seguenti, si cercherà dunque di capire quale categoria di persone debba e possa essere tutelata ai sensi del diritto interstatale e, dunque, si intende fornire una concettualizzazione del fenomeno utile non solo a fini di comprensione dello stesso, ma, soprattutto, a fini eminentemente giuridici.

1.1

Cambiamenti climatici e fenomeni migratori: una relazione complessa

“Ipotizziamo che una persona sia in grado di portare 40 kg sulle proprie spalle. Quello è il suo limite, ed è una persona povera. Poi arrivo io ed aggiungo un altro chilo, quello che gli rompe la schiena. A questo punto, chi è responsabile di averlo ucciso? I 40 chili che stava già trasportando oppure il chilo che ho aggiunto io?”³³”

Cambiamenti climatici e migrazioni umane sono due campi di studio assai delicati, nei quali è difficile districarsi con chiarezza. Del resto, entrambe le materie hanno a che fare con due fra i più complessi (e misteriosi) campi della realtà: la natura del clima e quella dell'essere umano. Per quanto i progressi scientifici in climatologia siano stati enormi, soprattutto a seguito della spinta che il fenomeno del riscaldamento globale ha dato alla materia, diverse delle conclusioni raggiunte al riguardo restano, ancora, nel mondo delle incertezze. Ad esempio, e con riferimento ai disastri naturali immediati (inondazioni, cicloni, *etc.*), chiedersi se i cambiamenti climatici rappresentino la causa di un particolare evento è una domanda sostanzialmente priva di senso ed “*a cui non è possibile dare risposta*”³⁴.

Dall'altro lato, la scelta di migrare è sempre determinata da un complesso insieme di fattori, che, a loro volta, possono avere effetti diversi a seconda del singolo individuo su cui vanno ad impattare. Un singolo può infatti essere spinto a lasciare il proprio Paese da un insieme di fattori: climatico/ambientali, economici, demografici, famigliari, sociali, psicologici, *etc.* Risulta spesso difficile determinare quale sia il fattore che maggiormente ha spinto un soggetto a migrare, tanto più che diversi individui, in medesimi contesti, possono reagire in modo diverso ed adottare scelte opposte. Si pensi, in ipotesi, al caso di un giovane uomo filippino, che, senza profondi vincoli famigliari e con abbastanza risorse a sua disposizione, decide di emigrare in

³³ Intervista ad Abu M Kamal Uddin, CDMP, Dhaka, Bangladesh, 16 giugno 2010, cit. in MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), p. 166 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

³⁴ HUBER e GULLEDGE, *Extreme Weather and Climate Change: Understanding the Ling and Managing The Risk*, Center for Climate and Energy Solutions, 2011, p.2 (online).

cerca di fortuna anche a causa dei frequenti cicloni ed inondazioni che colpiscono la sua zona di origine e, all'opposto, ad una sua conterranea, legata, sempre per ipotesi, ai propri doveri materni e che, nello stesso identico contesto socio-ambientale, decide invece di restare. Allo stesso modo, tipi di degradazione climatico/ambientale simili fra loro, ma che si concretizzano in luoghi diversi, possono portare ad effetti differenti in relazione alla scelta individuale di emigrare. Contadini australiani che fronteggiano ondate di calore e siccità, se comparati a contadini nel Nord dell'Etiopia che fronteggiano situazioni simili, non soffrono allo stesso modo e non sono spinti ad emigrare, mentre gli Etiopi potrebbero esserlo più facilmente. In una simile ipotesi, sembrerebbe possibile sostenere che le migrazioni legate alla siccità, alle ondate di calore ed al riscaldamento globale in Etiopia siano primariamente dovute alla povertà ed ai fallimenti istituzionali dello Stato, piuttosto che alle variazioni del clima³⁵. In sintesi, *“le decisioni riguardo al migrare – anche quelle identificabili nel quadro delle migrazioni forzate – sono sfaccettate e sfatano le comuni assunzioni riguardo alle relazioni lineari di causa ed effetto”³⁶*.

Diventa perciò arduo stabilire un nesso eziologico preciso fra i cambiamenti del clima e gli spostamenti umani. Tuttavia, in parte della letteratura, tale aspetto è stato spesso ignorato e si è preferito considerare i cambiamenti climatici come *creatori* del movimento di intere popolazioni senza argomentarne adeguatamente le ragioni. Ricerche teoriche ed empiriche in materia di migrazioni condotte in modo più approfondito dimostrano, invece, come l'impatto derivante dai fattori climatici sia non solo mediato dal grado di vulnerabilità, preparazione e resilienza delle comunità colpite, ma anche dai flussi e schemi migratori già esistenti e dalle diverse potenziali forme di adattamento *in situ*. *“Questo non significa che il fenomeno degli spostamenti connessi ai cambiamenti climatici non sia reale, ma piuttosto che è molto più complesso di come spesso si presuppone”³⁷*. Anche se resta incontestabile che i fattori climatici abbiano (ed avranno sempre più) un'influenza significativa nel determinare i processi migratori dei prossimi decenni, sono molteplici, al contempo, gli elementi che, accanto ad essi, vanno tenuti in considerazione.

³⁵ MEZE-HAUSKEN, *Migration, Development and Environment: How vulnerable are People in Dryland Areas? A Case Study in Northern Ethiopia*, in *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 5, 2000, p. 379 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

³⁶ HUGO, *Environmental Concerns and International Migration*, in *International Migration Review*, 30, 1996, cap. 6.

³⁷ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), pp. 15-16 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

Una chiave di lettura interessante e comunemente accettata è quella di considerare i cambiamenti climatici come un *threat multiplier* (moltiplicatore di minacce, “aggravatore” di pericoli), ossia come una variabile che va ad aggravare situazioni già di per sé complicate. In questo senso, nell’esemplare libro di Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, sono riportati i pensieri di un funzionario pubblico del Bangladesh, secondo il quale: lo scarso sviluppo, combinato con il sovra-utilizzo della superficie coltivabile, la pressione demografica, la deforestazione e l’insediamento delle popolazioni in aree fragili dal punto di vista ambientale, comporta che le persone che vivono in tali situazioni siano intrinsecamente più vulnerabili ai disastri naturali (graduali e non). Adottando questo approccio, i cambiamenti climatici, attraverso i loro effetti negativi sulla qualità dell’ambiente, possono diventare quel fattore che spinge determinati individui ad emigrare.

Nel complesso, la scelta o meno di emigrare dipende quindi da una lunga serie di elementi – sui quali i cambiamenti climatici hanno un impatto – ma dei quali è difficile stabilire una precisa gerarchia. Fra i vari fattori determinanti, si pensi, ad esempio, al contesto politico ed istituzionale di riferimento³⁸, alla situazione ambientale, alla dimensione del nucleo familiare, alla situazione economica nel luogo di origine e nei potenziali luoghi di destinazione, alla pressione demografica, alle opportunità di istruzione, alla presenza o meno di *network* sociali comuni nei potenziali luoghi di destinazione, *etc.*

Un ulteriore elemento (talvolta scarsamente considerato) consiste nel fatto che le migrazioni possono frequentemente portare effetti positivi sulle comunità di origine dei migranti. È fuorviante pensare all’emigrazione come ad un evento puramente negativo: diverse ricerche dimostrano, ad esempio, come le rimesse costituiscano un elemento estremamente positivo per i Paesi di origine dei migranti, spesso molto poveri³⁹. Inoltre, resta da considerare che l’emigrazione di un membro della famiglia può essere vissuta come una forma di adattamento positivo ad un difficile contesto socio-economico-ambientale. Le migrazioni circolari e stagionali, tipiche di talune regioni africane, ad

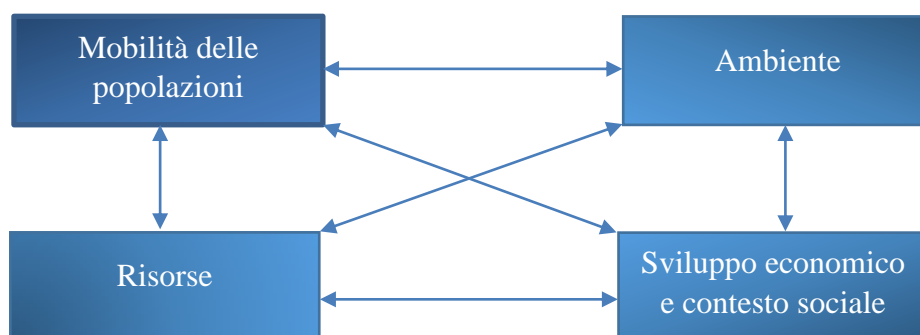
³⁸ L’importanza del contesto politico e socioeconomico è ribadita anche dal lavoro di SEN, che, nel rapporto *Overcoming Global Hunger, Actions to Reduce hunger world-wide*, Washington DC, 1993 (reperibile in rete), evidenzia che mai una carestia seria ha colpito un Paese dotato di governo democratico e libera stampa.

³⁹ Si veda ad esempio, BARNETT e WEBBER, *Migration as Adaptation*, in MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010.

esempio, così come quelle permanenti, alleggeriscono il peso economico di un nucleo familiare e, al contempo, permettono spesso, grazie all'invio delle rimesse, un gettito di reddito addizionale per il nucleo stesso.

Tali considerazioni assumono rilevanza, poiché mostrano come i processi migratori vadano letti, come ogni altro aspetto del reale in effetti, sia nella loro positività che negatività. Letture troppo semplicistiche del fenomeno, che fomentano immagini allarmistiche, rischiano di portare a reazioni indesiderate anche dal punto di vista della tutela dei diritti umani (e, quindi, in ottica degli individui coinvolti dal fenomeno in studio). In altri termini – come si accennava nell'introduzione – immaginare i migranti climatici come orde di persone colpite dalla miseria in cerca di aiuto all'estero potrebbe indurre alcuni governi nazionali a rispondere all'intensificazione dei flussi migratori con politiche di chiusura dei confini, con tetti all'immigrazione e, quindi, attraverso un rifiuto del principio/dovere di collaborazione internazionale in tema di tutela umanitaria. È essenzialmente per questo che occorre, quindi, adottare un approccio il più oggettivo possibile al tema, in modo da non alimentare sentimenti sconsiderati, basati su concettualizzazioni essenzialmente superficiali.

Uno schema intuitivo ed efficace volto a spiegare la relazione complessa che esiste fra i cambiamenti climatici e le migrazioni è quello offerto da G. Hugo e ripreso nella figura seguente, nella quale viene evidenziato come diversi elementi (migrazioni, ambiente, risorse e grado di sviluppo) influiscano l'uno sull'altro e come sia impossibile stabilire un nesso causale puramente lineare fra questi.



Una interrelazione complessa: migrazioni, ambiente, risorse e sviluppo⁴⁰

⁴⁰ HUGO, *Climate Change-Induced Mobility and Existing Migration Regime in Asia and the Pacific*, in MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010.

Accanto a ciò, un ulteriore elemento cruciale ai fini delle tesi qui proposte resta da evidenziare. Se è difficile determinare un nesso eziologico diretto fra cambiamenti climatici e migrazioni, è altrettanto complicato differenziare nettamente fra migrazioni volontarie e forzate. Non è sempre semplice individuare la soglia oltre la quale una migrazione diventa forzata e, dunque, prima della quale questa sia da considerare volontaria e preventiva. Dal punto di vista della potenziale tutela delle persone coinvolte, tale aspetto ricopre un'importanza primaria, giacché i migranti volontari/preventivi, benché “climatici”, non possono che essere inseriti nell'insieme di coloro i quali decidono di lasciare il proprio Paese prevalentemente per motivi di opportunità economica. Queste persone non godranno, pertanto, di particolari regimi internazionali a loro tutela (a parte quello derivante dalla Convenzione Internazionale sulla Protezione dei Diritti dei Lavoratori Migranti e dei Membri delle loro Famiglie⁴¹ e le disposizioni generali di diritto umanitario internazionale). All'estremo opposto, coloro i quali sono effettivamente forzati ad emigrare di fronte ad un disastro climatico in grado di rendere inabitabili il loro Paese di origine si troverebbero – presumibilmente – a dover beneficiare di una maggiore protezione internazionale, poiché, in linea di massima, potrebbero essere considerati come dei veri e propri “rifugiati climatici”, ovvero individui che, senza un'assistenza di uno Stato terzo o della Comunità internazionale tutta, andrebbero incontro a gravi violazioni dei loro diritti umani di base.

È importante, dunque, pensare alle migrazioni climatiche, sia a quelle volontarie che a quelle forzate, lungo un *continuum*. Una netta linea di distinzione fra i due estremi non è facilmente determinabile, soprattutto con riguardo a quei disastri climatico/ambientali che si manifestano gradualmente nel tempo, come ad esempio l'innalzamento del livello degli oceani: infatti, mentre sembrerebbe più semplice determinare il grado di “forzatura” di uno spostamento dovuto ad un evento improvviso e violento, appare più difficile capire quando e come una migrazione possa essere realmente forzata – in una prospettiva di breve periodo – nel caso di degradazioni ambientali lente e graduali. Un cittadino del micro-Stato insulare di Kiribati, ad esempio, *sceglie*, oggi (più o meno volontariamente) di emigrare anche a causa delle previsioni relative all'innalzamento degli oceani; il suo spostamento viene, quindi, attualmente considerato alla stregua di una migrazione volontaria, non suscettibile di attivare una qualche forma di protezione particolare derivabile dal diritto internazionale.

⁴¹ Convenzione Internazionale sulla Protezione dei Diritti dei Lavoratori Migranti e dei Membri delle loro Famiglie, adottata il 18 dicembre 1990, entrata in vigore il 1 luglio 2003.

Casi del genere si sono invero già verificati, con alcune corti australiane e neozelandesi che si sono pronunciate in merito. L'argomento sarà ampiamente trattato in un capitolo dedicato, ma si può già citare, a titolo esemplificativo, il caso relativo alla decisione di un tribunale neozelandese⁴², che, proprio di fronte ad una richiesta di un abitante di Kiribati emigrato in Nuova Zelanda, ha rifiutato di concedere lo *status* di rifugiato in base alla Convenzione Relativa allo *Status* dei Rifugiati⁴³ (d'ora in poi definita Convenzione del 1951), poiché non ha ritenuto che il richiedente stesse soffrendo, nel suo Paese di origine, al momento della domanda di asilo, di condizioni ambientali tali da integrare una persecuzione così come intesa ai sensi del diritto internazionale.

Tuttavia, il problema resta: se le previsioni riguardo all'innalzamento degli oceani per i prossimi decenni dovessero rivelarsi esatte, uno Stato come Kiribati (e con esso diversi altri) potrebbe addirittura vedere il proprio territorio completamente sommerso nell'arco di un secolo. I suoi cittadini sarebbero via via *costretti* a lasciare le proprie case ed a cercare una qualche forma di tutela in altri Stati e, dunque, anche in strumenti di diritto internazionale. Auspicabilmente, a quel punto, la Comunità internazionale saprà affrontare tale peculiare situazione e, dunque, i soggetti interessati potranno accedere ad un sistema di garanzia dei loro diritti. L'emigrante attuale, invece, non gode di una simile possibilità.

Questa è una complicanza significativa nello studio della questione e rende il lavoro di previsione riguardo ai numeri dei soggetti colpiti assai arduo. *“Migrare prima che un cambiamento nelle condizioni ambientali renda impossibile rimanere in un luogo potrebbe essere considerato una forma di adattamento/migrazione volontaria, mentre migrare quando ogni altra opzione possibile è stata usata, e non è più possibile restare in un luogo, rende lo spostamento forzato”*⁴⁴. Tale distinzione è stata osservata, ad esempio, in studi relativi alle risposte ai diversi stadi di una carestia⁴⁵.

⁴² Decisione NZIPT (New Zealand Immigration and Protection Tribunal) 800413/2013 (reperibile online).

⁴³ Convenzione Relativa allo Status dei Rifugiati, adottata il 28 luglio 1951, entrata in vigore il 22 aprile 1954, letta congiuntamente al Protocollo Relativo allo Status dei Rifugiati, adottato il 31 Gennaio 1957 ed entrato in vigore il 4 Ottobre 1967.

⁴⁴ Cfr. HUGO, *Climate Change-Induced Mobility and Existing Migration Regime in Asia and the Pacific*, in MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010, pag. 13 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

⁴⁵ BOHLE, CANNON, HUGO e IBRAHIM (a cura di), *Famine and Food Security in Africa and Asia: Indigenous Response and External Intervention to Avoid Hunger*, Bayreuther Geowissenschaftliche Arbeiten, Bayreuth, 1991.

A tal riguardo, sembra interessante riportare la classificazione di “migranti ambientali” offerta da Renaud⁴⁶, che usa come criterio distintivo il grado di obbligatorietà del loro spostamento, e che ben coglie le varie dimensioni di spostamento che possono essere associate alle degradazioni ambientali ed al riscaldamento globale.

Gli “*environmentally motivated migrants*” (EMM) sono individui che decidono di migrare preventivamente al fine di allontanarsi da future e significative degradazioni ambientali. La scelta di migrare è in buona parte dettata da difficoltà socioeconomiche già esistenti, ma anche dal loro previsto aggravarsi a causa di eventi e processi climatico/ambientali. Al momento della migrazione, tale categoria di persone non vive in una situazione di pericolo attuale o imminente ed i fattori ambientali di spinta all’emigrazione giocano solo un ruolo, insieme ad altri (famigliari, economici, sociali, *etc.*). Gli EMM sono e saranno, di conseguenza, verosimilmente considerati alla stregua di migranti del lavoro, ovvero di persone che lasciano i propri Paesi alla ricerca di migliori opportunità economiche: così, data la possibilità (benché limitata) di restare nei propri Stati di origine e la mancanza di una condizione di difficoltà estrema, sembra improbabile che per gli EMM possano invocarsi significativi regimi di protezione internazionale.

Gli “*environmentally forced migrants*” (EFM) sono, invece, coloro i quali si trovano in situazioni in cui determinati cambiamenti ambientali stanno distruggendo o stanno per distruggere i loro mezzi di sostentamento e non possono, quindi, scegliere di restare, anche se rimane loro un certo grado di scelta relativamente al tempismo con cui farlo.

Infine, possono definirsi “*environmental emergency migrants*” (EEM) coloro i quali non hanno scelta né con riguardo al restare né con riguardo al quando. Gli EEM sono individui obbligati ad abbandonare i propri luoghi di origine a causa di impatti climatici o ambientali estremamente seri, che rendono impercorribile l’opzione di restare. Simili ipotesi possono essere dovute all’insorgere di disastri naturali (sia improvvisi che gradualmente) capaci di minacciare la sopravvivenza stessa degli individui colpiti. Per tali individui, vista la relazione fra attività umane, promosse e permesse da (taluni) Stati e cambiamenti climatici, si potrebbe pensare che un livello di protezione internazionale significativa debba essere accordato.

⁴⁶ RENAUD, BOGARDI, DUN e WARNER, *Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?*, UNU-EHS, *InterSecTions Publication Series*, 5, 2007 (anche reperibile online).

Insieme a tutto ciò e, quindi, alla relazione causale complessa ed alla difficile distinzione fra migrazione forzata e volontaria, resta da considerare un altro aspetto fondamentale ai fini di una corretta concettualizzazione del fenomeno dei “rifugiati climatici”: molte delle persone colpite dai cambiamenti ambientali – fra cui quelli climatici – non avranno i mezzi e le possibilità di emigrare. Emigrare presuppone, infatti, una certa disponibilità finanziaria, insieme ad una rete sociale verso la quale indirizzarsi all'estero (c.d. teoria dei *migration networks*⁴⁷). I Paesi più colpiti dai cambiamenti climatici e dalle migrazioni ad essi associate sono quasi sempre fra i più poveri al mondo (vedasi la regione del Sahel o il Bangladesh, ad esempio). Molte delle persone colpite non disporranno delle risorse necessarie ad affrontare un viaggio internazionale per iniziare una nuova vita altrove. Si ritroveranno, pertanto, costrette a restare in condizioni ambientali disastrose, oppure ad emigrare internamente.

Con questo, si arriva ad un punto cardine: nonostante ciò che viene comunemente percepito, la grandissima maggioranza dei c.d. “rifugiati climatici” non sarà transfrontaliera, ma si muoverà, invece, all'interno dei propri confini nazionali. Gran parte delle ricerche empiriche in materia di migrazioni dimostra, infatti, che, nel maggior numero di casi, gli spostamenti sono interni⁴⁸. Ciò risulta, tuttavia, in contrasto con parte della letteratura massimalista e della copertura mediatica ad essa accordata, le quali tendono, invece, a collocare tutti i migranti climatici nell'insieme dei migranti transfrontalieri.

In realtà, così non è. Già oggi alcune ed isolate popolazioni sono costrette a ricollocarsi in un'altra zona interna al proprio Stato nazionale a causa di fenomeni legati ai cambiamenti climatici. Doveroso citare, al riguardo, alcuni villaggi popolati da nativi dell'Alaska che, per via di erosioni ed inondazioni sempre più impattanti dovute all'innalzamento del livello degli oceani, hanno scelto di lasciare i propri territori e di

⁴⁷ Le “*migration networks*” si creano quando un migrante pioniere raggiunge una destinazione ed inizia ad insediarsi. Col tempo, egli sarà in grado di fornire ai suoi famigliari ed amici formazioni affidabili riguardo alla vita nuova, riguardo alle opportunità lavorative, all'assistenza al momento dell'arrivo, *etc.* Questa teoria è una delle migliori nella spiegazione dell'iniziazione e del mantenimento dei luoghi emigrazione, poiché spiega perché i migranti tendono a concentrarsi in determinati posti, piuttosto che sceglierne casualmente altri. Tale teoria è anche alla base del progetto di adattamento ai cambiamenti climatici promosso dal governo di Kiribati.

⁴⁸ Per uno studio dettagliato condotto in ventitre Paesi si veda EACH-FOR, *Environmental Change and Environmental Migration Scenarios, Final Activity Report*, 14 maggio 2009 (reperibile in rete). Si veda anche LACZKO e AGHARZAM (a cura di), *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, IOM, Ginevra, 2009.

migrare altrove sul suolo statunitense⁴⁹. Destino simile riguarda gli abitanti dell'Isola di Jean Charles, in Louisiana, che avrebbe perso fino al 98% dei propri territori a causa dell'innalzamento del livello degli oceani e di pratiche irresponsabili di estrazione di combustibili fossili nella zona. Di recente, al fine di porre rimedio alla situazione, il governo federale statunitense ha reso disponibili risorse economiche con l'obiettivo di ricollocare gli abitanti, appartenenti ad un'antica tribù di nativi americani che da oltre centosettant'anni stanza sull'isola, in territori meno vulnerabili dal punto di vista ambientale⁵⁰. In ultimo, analoga sorte tocca agli abitanti delle Isole Carteret in Papua Nuova Guinea, che attraverso il piano di ricollocazione migratoria interna, chiamato *Tulele Peisa*, stanno lasciando le proprie isole originarie e spostandosi in altre zone del proprio Paese di origine⁵¹.

Così, seppur utilizzando una terminologia impropria dal punto di vista del diritto internazionale, i membri di tali popolazioni sarebbero i primi “rifugiati climatici” (interni) della storia.

I dati relativi all'importanza dei flussi migratori interni sono importanti anche a fini pratici e giuridici. Se la grande maggioranza delle migrazioni indotte dal clima sarà interna, è opportuno considerare criticamente l'eccessivo focalizzarsi, in ottica di tutela degli individui coinvolti, su meccanismi di protezione internazionale derivati dal modello della Convenzione del 1951 sui rifugiati. Essi si applicano, infatti, solo a fronte di episodi migratori transfrontalieri. Resta da chiedersi, quindi, quale possa e debba essere il ruolo del diritto internazionale nella gestione e nella tutela dei migranti interni, giacché questa resta prioritariamente allo Stato nazionale. Di ausilio in questo senso sono certamente i *Guiding Principles on Internal Displacement* (GPID), adottati dall'Assemblea Generale ONU nel 1998, fornendo alla Comunità internazionale ed agli Stati che vogliano implementarli a livello interno un notevole modello di riferimento⁵².

In conclusione, quando si affronta il tema dei “rifugiati climatici”, sembra opportuno considerare con attenzione quanto evidenziato finora. Altrimenti si corre il

⁴⁹ Si veda al riguardo *United States Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, Alaska Native Villages: Limited Progress has been made on relocating Villages threatened by Flooding and Erosion*, giugno 2009 (reperibile online).

⁵⁰ Si veda D'ANGELO per Huffington Post Hawaii, *A Louisiana Tribe is Now Officially a Community of Climate Refugees*, 2 dicembre 2016 (reperibile online).

⁵¹ Si rimanda al sito internet dedicato www.tulele-peisa.org; vedasi al riguardo PASCOE, *Sailing the Waves on our Own: Climate Migration, Self-Determination and the Carteret Islands*, in *QUT Law Review*, 2, 2015, pp. 72-85.

⁵² Vedasi per maggiori approfondimenti il capitolo 4.4.

rischio di indirizzare i *policy-maker* ed i legislatori verso soluzioni basate su una comprensione approssimativa ed errata del problema. Molte previsioni riguardo al numero dei soggetti colpiti si basano (come vedremo a breve) su metodologie criticabili, che non tengono sufficientemente conto di elementi come la multi-causalità delle scelte migratorie, la difficoltà nel distinguere fra migrazione forzata e volontaria, o del fatto che gran parte degli individui colpiti si muove all'interno dei propri Paesi. Lo stesso IPCC scrive, al riguardo, che “*c'è scarsa fiducia nelle previsioni quantitative riguardo ai cambiamenti nella mobilità delle popolazioni, a causa della natura complessa e multi-causale di queste*”⁵³.

⁵³ IPCC, 2014: Summary for policymakers. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contributo del Working Group II al Quinto Rapporto del Intergovernmental Panel on Climate Change [FIELD, C.B., V.R. BARROS, D.J. DOKKEN, K.J. MACH, M.D. MASTRANDREA, T.E. BILIR, M. Chatterjee, K.L. EBI, Y.O. ESTRADA, R.C. GENOVA, B. GIRMA, E.S. KISSEL, A.N. LEVY, S. MACCRACKEN, P.R. MASTRANDREA, e L.L.WHITE (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, p. 20 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

1.2

Il dibattito sulle previsioni: dal massimalismo al minimalismo

“Nel 1995, i rifugiati ambientali erano
almeno venticinque milioni⁵⁴”

“[Al 2010, e]sistono poche prove riguardo al
fatto che il cambiamento climatico abbia, per
ora, causato grandi migrazioni⁵⁵”

Le diverse previsioni riguardo al numero di coloro i quali migrano e migreranno a causa dei cambiamenti climatici ed il dibattito accademico accesi al riguardo costituiscono uno degli aspetti più interessanti nello studio del tema. L'ONU ha iniziato ad occuparsi dei rifugiati ambientali a partire dal 1985, quando M. El-Hinnawi usò tale locuzione in un rapporto per l'*United Nations Environment Programme* (UNEP), al fine di evidenziare i potenziali impatti dello sviluppo incontrollato e dell'inquinamento sui flussi migratori. Da allora, la ricerca scientifica ha iniziato a proliferare, dividendosi prevalentemente in due filoni (massimalismo e minimalismo), che si differenziano notevolmente riguardo alle previsioni relative al numero di coloro i quali sono (e saranno) costretti ad abbandonare i propri luoghi di origine a causa di fattori climatico/ambientali.

Ciò che viene analizzato più approfonditamente in questo capitolo è il dibattito instauratosi fra la corrente massimalista e quella minimalista. Già si è potuto notare come esistano approcci ben diversi alla questione e come, a seconda di come la si interpreti e concettualizzi, essa offra spunti di riflessione ed incentivi all'azione, tanto sul piano politico quanto su quello normativo, assai diversi⁵⁶.

⁵⁴ MYERS, *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society: Biological Sciences*, vol. 357, 2001, pp. 609-613 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

⁵⁵ CASTLES, *Afterword: What now? Climate-Induced Displacement after Copenhagen*, in MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010, p. 244 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

⁵⁶ Ad esempio, a seconda dell'approccio con il quale si affronta il tema, un migrante irregolare può essere considerato come una minaccia (sicurezza), come una fonte di lavoro a basso costo (capitale) o come un individuo bisognoso di assistenza (discorso umanitario).

Grazie ai dati forniti dall'*Internal Displacement Monitoring Center (IDMC)*⁵⁷, sappiamo che, dal 2008, una media annua di 27 milioni di individui viene allontanata forzatamente dalle proprie case a causa di disastri naturali, siano essi di origine meteorologica, geofisica o climatica. Ciò equivale, come suole ripetere Walter Kälin (ex *Representative of the United Nations secretary-general on the human rights of internally displaced persons*) e fra i maggiori esperti al mondo in materia, ad una persona al secondo⁵⁸. Dal 1970 ad oggi, la probabilità di essere “*displaced*” a causa di tali eventi è raddoppiata, sia in conseguenza dell’aumento della pressione demografica sia per gli effetti del riscaldamento globale. Tali dati, unitamente alla certezza riguardo al fatto che i cambiamenti climatici, quali che siano le misure di adattamento e mitigazione intraprese, continueranno sulla strada iniziata, contribuendo quindi all’esacerbazione di disastri e degradazioni ambientali di non poco conto, lasciano intendere come il numero degli individui coinvolti in movimenti migratori (internazionali e non) dovuti a pressioni climatico/ambientali sia destinato ad aumentare. Si è certi, dunque, che i numeri aumenteranno, ma permangono, al contempo, significative incertezze riguardo al quanto.

E ciò, come visto, a maggior ragione se si considerano i soli impatti negativi dei cambiamenti del clima. Ancora oggi, infatti, in base allo stato attuale della conoscenza scientifica, risulta complesso predire quante persone sono – e saranno – forzate a migrare come conseguenza degli effetti dei cambiamenti climatici, così come prevedere con esattezza quando e dove ciò accadrà. Nonostante questo, quando l’IPCC, a partire dagli anni ’90, dichiarò che le migrazioni sarebbero state fra i principali effetti dei cambiamenti climatici⁵⁹, diversi autori iniziarono ad attribuire una relazione causale diretta fra tali elementi.

Iniziava in tal modo a diffondersi la c.d. scuola massimalista; secondo tale orientamento (per la verità oggi abbastanza desueto a livello accademico, ma ancora in auge a livello mediatico), centinaia di milioni di persone, addirittura fino ad un miliardo, saranno forzate a migrare a causa dei cambiamenti climatici nel prossimo

⁵⁷ L’IDMC è l’organizzazione non governativa più autorevole, nell’ambito della Comunità internazionale, con riguardo al monitoraggio degli spostamenti interni (ma anche esterni). Istituito nel 1998, è appoggiato e riconosciuto dall’Assemblea Generale ONU. Per maggiori informazioni, si rimanda al sito internet www.internal-displacement.org

⁵⁸ V. IDMC, *People displaced by disasters. Global estimates 2015*, luglio 2015 (reperibile online).

⁵⁹ V. IPCC, *First Assessment Report, Climate Change: The IPCC Impacts Assessment (1990), Policymakers' summary*, p. 3 (reperibile in rete).

secolo⁶⁰. I c.d. massimalisti (o allarmisti) collocano il tema delle migrazioni legate ai cambiamenti climatici nel più ampio discorso mirante a sottolineare i pericoli derivanti dai cambiamenti climatici e dalla questione ambientale in genere. Nell'ottica massimalista, porre enfasi su numeri estremamente grandi di persone costrette ad emigrare dai cambiamenti climatici è un modo per dimostrare l'alto grado di distruttività degli stessi. In un certo senso, quindi, la scuola allarmista si è fatta portatrice di un messaggio volto ad aumentare l'attenzione della politica sull'importanza della mitigazione dei cambiamenti climatici⁶¹.

Benché tali intenti siano apprezzabili, da un punto di vista della ricerca della verità, tale approccio presenta evidenti problemi, soprattutto perché tende ad ignorare i risultati ottenuti dagli studi empirici in materia di migrazione ed a fornire, dunque, una lettura tendenzialmente semplicistica e banalizzante del problema. Il più celebre autore della scuola massimalista, Norman Myers, esperto di scienze ambientali di Oxford e tuttora fra gli studiosi più citati nel presente filone di studi (se non altro per il merito di averlo portato all'attenzione dei più), è stato, infatti, duramente criticato per la metodologia con la quale ha condotto le sue analisi quantitative negli anni.

Nel 1993, egli scrisse che entro il 2050 vi sarebbero stati 150 milioni di persone spostate dai cambiamenti climatici. Per ottenere tali cifre, egli identificò le parti del globo più vulnerabili a fenomeni come l'innalzamento degli oceani e l'aumento nella frequenza di eventi atmosferici estremi; dopodiché, calcolò il numero di persone possibilmente soggette a migrazioni forzate basandosi sui tassi attesi di crescita demografica per le decadi successive. Negli anni seguenti, egli ha poi rivisto tali cifre, arrivando a ipotizzare che il numero sarebbe arrivato a 250 milioni. Il problema riguardo a tale metodologia risulta abbastanza chiaro: Myers considera come rifugiati ambientali internazionali e, quindi, si noti, come emigranti forzati, pressoché tutti gli

⁶⁰ Per previsioni di questo tipo si guardi, per esempio: Christian Aid, *Human Tide: The Real Migration Crisis*, 2007; Friends of Earth in Australia, *A Citizen's Guide to Climate Refugees*, 2007; MCKIE, *Climate Change will Cost a Billion People their Homes, says report*, per *The Observer*, 28 novembre 2010; International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report: Focus on Recovery*, IFRC and Red Crescent Societies, 2001; MYERS, *Environmental Refugees in a Globally Warmed World*, in *Bioscience*, 43, 1993 p.752; *Environmental Refugees: An Emergent Security Issue*, 13. Economic Forum, Praga, 23-27 Maggio 2005 (tutti reperibili in rete).

⁶¹ In tal senso, BETTINI (cit.), p. 65: “Moreover, a collateral to apocalyptic narration is the envisioning of an ultimate threat (the tsunamis of climate refugees), and raises the imperative ‘If we do not do this... some unspeakably horrible will take place’. It thereby mobilizes fear and a sense of urgency”; si veda anche MAYER, (cit.), laddove afferma, (p. 2): “The limpid simplicity of the maximalist estimations and provisions exerts a certain attraction, providing a simplistic, media-friendly, and policy relevant message [...] – a discourse more efficient than the half-tone, prudent voices of minimalists”.

individui che decidono di emigrare (anche internamente) per motivi che, più o meno direttamente, sono legati anche fattori ambientali e climatici. Chiunque decida di lasciare il proprio Paese perché spinto anche da siccità, inondazioni, carestie, viene “gettato” nel “calderone dei rifugiati ambientali”, senza un’adeguata analisi – se non altro dal punto di vista giuridico – riguardo alle distinzioni che in tale “calderone” (o, più correttamente, in tale insieme) sono giocoforza presenti e rilevanti.

Un esempio chiarificatore (e tra l’altro riferito al contesto italiano) dell’approssimazione di tale metodo è rinvenibile in un lavoro di Myers del 2005 e, più precisamente, nelle seguenti dichiarazioni: *“nella misura in cui questo articolo postula che le concentrazioni maggiori di rifugiati ambientali sono localizzate in regioni in via di sviluppo, i Paesi OCSE potrebbero rispondere che il problema “laggiù” ha poco a che fare con loro in termini pratici. [...] I Paesi sviluppati non possono [tuttavia] isolarsi dall’emergenza e dai disastri dei Paesi in via di sviluppo: esistono ragguardevoli numeri di rifugiati ambientali che sono già entrati, di solito illegalmente, in Paesi OCSE. [...] Si consideri, per esempio, il caso dell’Italia, un Paese ben posizionato per i Nordafricani, che possono clandestinamente navigare dalla Tunisia alla Sicilia in tre ore. Il loro numero è, quantomeno, di 120,00 all’anno e il loro totale ha superato il milione [...]”⁶².*

Ora, per quanto gli immigranti in Italia provenienti dai diversi Stati africani soffrano sicuramente, in molti casi, anche per fattori climatici ed ambientali, è forse eccessivo considerarli solo come “rifugiati ambientali”, quando essi sono spinti verso l’Italia e l’Europa anche da motivazioni legate a conflitti armati, alla ricerca di migliori opportunità economiche e maggiori diritti politici e civili, e così discorrendo.

Nonostante tali (palesi) criticità di metodo, è opportuno, comunque, sottolineare come i tentativi e gli studi dei massimalisti (i primi ad aver affrontato il tema) non siano in realtà, in funzione alla prospettiva con cui si guarda al fenomeno, del tutto da ripudiare. Un recente studio pubblicato dalla *National Academy of Sciences* statunitense ha, infatti, evidenziato come nello scoppio del conflitto civile siriano in atto i cambiamenti climatici abbiano giocato un ruolo di non poco conto a causa di una delle siccità più dure, vissuta dal Paese negli anni immediatamente antecedenti lo scoppio del

⁶² MYERS (cit.), *Environmental Refugees: An Emergent Security Issue*, pp. 3-4 (traduzione dall’inglese ad opera dell’A.).

conflitto (2007-2010), che abbiano mai colpito la zona geografica in questione⁶³. Secondo gli autori, il riscaldamento globale avrebbe esacerbato (entro un certo ed indeterminabile grado) il fenomeno siccitoso, che, di pari passo, avrebbe spinto molti agricoltori siriani a cercare opportunità economiche alternative in aree urbane, dando il là, in un contesto – si ricorda – già di per sé politicamente instabile, ad una serie di problematiche sociali, economiche e politiche, che sono poi sfociate nel conflitto ancora in atto.

Tale studio ha avuto, per l'importanza e l'impatto delle tesi proposte, una notevole risonanza mediatica⁶⁴, fino al punto da indurre lo staff di Hillary Clinton, verso la fine del 2015, a riconoscere come i cambiamenti climatici siano da considerarsi come una delle cause della guerra civile siriana e, più in generale, come uno dei fattori alla base di spostamenti forzati di individui e popolazioni, nonché, da ultimo, come fattore suscettibile di scatenare le c.d. “crisi dei rifugiati⁶⁵”. Ad ulteriore riprova della correlazione fra gli effetti del riscaldamento globale e scatenamento di flussi migratori difficilmente gestibili, si può citare il caso dell'esodo dalla Somalia al Kenya, fra il 2012 ed il 2013, causato tanto dalla severa siccità quanto dalle violenze perpetrate dal regime di Al Shabab⁶⁶.

Se così è (e non si capisce più di tanto perché ancora si possa e debba dubitarne, se non altro a livello scientifico), è possibile sostenere che i cambiamenti climatici antropogenici stiano già oggi producendo i loro effetti – ovviamente in un complesso

⁶³ V. KELLEY *et al.*, *Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought*, in *Proceedings of the National Academy of Science*, 11, 2015, pp. 3241–3246.

⁶⁴ Vedasi WELCH per il *National Geographic*, *Climate Change Helped Spark Syrian War, Study Says*, 2 marzo 2015 (reperibile online); BAWDEN per The Independent, *Climate Change Key in Syrian Conflict – and I will trigger more war in future*, 2 marzo 2015 (reperibile online), FOUNTAIN per The New York Times, *Researchers Link Syrian Conflict to a Drought Made Worse by Climate Change*, 2 marzo 2015 (reperibile online). Si veda inoltre WENDLE, *The Ominous Story of Syria's Climate Refugees*, in *Scientific American*, 17 dicembre 2015 (reperibile online); RANDALL (direttore della *Climate and Migration Coalition*), *Syria and climate change: did the media get it right?*, 28 aprile 2016 (reperibile online).

⁶⁵ Vedasi MERICA per CNN, *Hillary Clinton: Climate change has contributed to refugee crises, including Syria*, 4 novembre 2015 (reperibile online). In tal senso, si vedano anche le dichiarazioni del 2015 dell'ex Segretario di Stato USA John Kerry: “*I'm not saying that the crisis in Syria was created by climate change. But the devastating drought made a bad situation a lot worse*”, dichiarazioni riportate in BROWN (Coordinator of UNEP's Disaster and Conflicts Subprogramme), *Europe's refugee crisis: a taste of things to come?*, 22 marzo 2016 (reperibile online).

⁶⁶ Si veda UNHCR, *UNHCR, the Environment & Climate Change (Updated Version)*, Ginevra, ottobre 2015, p. 5 (reperibile online), nel quale si riportano, sempre con riguardo al nesso fra siccità, conflitto e migrazioni forzate in Somalia, le dichiarazioni emblematiche di coloro i quali vivono tali fenomeni in prima persona. Per approfondire, si rimanda a AFIFI, GOVIL, SAKDAPOLRAK, WARNER, *Climate Change, Vulnerability and Human Mobility: Perspectives of Refugees from the East and Horn Africa*, UNHCR e UNU-EHS, nr. 1, giugno 2012 (reperibile online).

sistema multi-causale – su esodi migratori massicci e difficilmente gestibili. Considerando che anche in caso di successo delle politiche di contenimento del riscaldamento globale, l'aumento della temperatura media terrestre raddoppierà rispetto a quello avvenuto fino ad ora, sembra inevitabile concludere che la Comunità internazionale sarà, nei prossimi anni e decenni, posta davanti a grandissime e difficili sfide associate al mutamento climatico ed alle pressioni migratorie ad esso correlate.

Gli studi dei massimalisti peccano forse, dunque, di eccessiva semplificazione della realtà, giacché tendono a tramutare i cambiamenti climatici e le degradazioni ambientali in un “fattore fagocitante”, che poco spazio lascia ad altri ed altrettanto importanti fattori che possono contribuire allo scoppio di conflitti od esodi migratori massicci; d'altro canto, è purtuttavia ormai abbastanza chiaro che il riscaldamento globale gioca un ruolo determinante e che, data la sua natura di elemento storicamente nuovo ed attribuibile in larga parte alle attività umane, esso possa forse essere considerato in maniera diversa rispetto ai fattori “classici” che inducono alle migrazioni umane ed è, forse, per tale ragione che i “rifugiati climatici” meritano una trattazione a sé stante (ad esempio rispetto al più grande insieme dei “rifugiati ambientali”).

Da un lato, autori come Myers hanno avuto l'indubbio merito di aver portato all'attenzione dei più il tema, dall'altro, le loro previsioni spesso “esplosive”, unite all'utilizzo di una terminologia giuridicamente impropria e di un metodo di calcolo criticabile, hanno contribuito a creare un dibattito pubblico malinformato sulla questione, soprattutto perché sono gli autori più allarmisti e sensazionalisti ad ottenere le maggiori attenzioni dei media e, quindi, dell'opinione pubblica, così come brillantemente sottolineato, ad esempio, da B. Mayer: “*Certainly, the limpid simplicity of the maximalist estimations and previsions exerts a certain attraction, providing a simplistic, media-friendly and policy-relevant message [...] – a discourse more efficient than the halftone, prudent voices of the minimalists*”⁶⁷.

Anche McAdam ha voluto far notare⁶⁸ che nei giorni precedenti alle negoziazioni della Conferenza di Cancún del dicembre 2010 sui cambiamenti climatici (COP 16 della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici), uscì un articolo sul quotidiano britannico *The Observer*, intitolato: “*Climate Change will Cost a Billion*

⁶⁷ MAYER (op. cit.), p. 3.

⁶⁸ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), 2012, p. 27.

*People their Homes, says report*⁶⁹”. L’articolo citava un “rapporto speciale”, che sarebbe stato presentato alle negoziazioni di Cancún, secondo il quale fino ad un miliardo di persone avrebbe perso la propria casa nei successivi novant’anni a causa del mancato raggiungimento di accordi relativi ai tetti alle emissioni di carbonio. Tuttavia, occorre innanzitutto considerare che il rapporto citato consiste in una serie di articoli, che si basano su scenari di innalzamento delle temperature globali pari a +4°C e oltre rispetto al 1850, ed anche tenuto conto di questo elemento, il “rapporto speciale”⁷⁰, pubblicato da F. Gemenne, uno dei massimi esperti del fenomeno dei c.d. rifugiati ambientali, non dichiara in alcun punto che un miliardo di persone sarà costretto a lasciare le proprie abitazioni, ma, piuttosto, che un miliardo di persone potrebbero essere negativamente influenzate dai cambiamenti nella disponibilità dell’acqua potabile.

In definitiva, le cifre avanzate da Myers e, in realtà, da quello che potremmo definire “massimalismo mediatico”⁷¹, sono, da un punto di vista rigorosamente scientifico, abbastanza inattendibili. Esse non tengono sufficientemente conto della multi-causalità e della multi-dimensionalità che esiste alla base della scelta di migrare, così come non considerano il fatto che molti soggetti colpiti dagli effetti dei cambiamenti climatici potrebbero decidere di adattarsi *in situ* al fine di evitare l’emigrazione o, più semplicemente, di migrare internamente. In tutto questo, il ruolo dei cambiamenti climatici è sì importante, ma ancora difficilmente determinabile.

Da sottolineare è, ad esempio, che, secondo recenti studi, perfino in contesti micro-insulari dove l’innalzamento del livello degli oceani ha impattato su più del 90% dei nuclei famigliari ivi abitanti, solamente una percentuale compresa fra l’8 ed il 23% dei migranti (interni e/o internazionali) ha identificato nei cambiamenti climatici uno dei fattori di spinta decisivi. Ciò non coglie di sorpresa allorché si riflette sulle condizioni socioeconomiche in cui versa uno Stato come Kiribati (uno dei Paesi su cui si concentra lo studio citato), laddove pressione demografica e debolezza economica sono caratteristiche strutturalmente presenti da decenni. Al contempo, è tuttavia ovvio che, in contesti simili, già di per sé ardui, il peggioramento delle condizioni ambientali dovute

⁶⁹ MCKIE, *Climate Change will Cost a Billion People their Homes, says report*, per The Observer, 28 novembre 2010 (reperibile in rete).

⁷⁰ GEMENNE, *Climate-Induced Displacement in a 4°C+ degree World*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 182, 2011.

⁷¹ Si veda in tal senso anche DOHERRY, SLEZAK, *Australia faces potentially disastrous consequences of climate change, inquiry told*, per The Guardian, 10 agosto 2017 (reperibile in rete).

al riscaldamento globale possa, per dirla molto semplicemente, costituire la “goccia che fa traboccare il vaso”. Difatti, più del 70% dei nuclei familiari di Kiribati e di Tuvalu ha affermato che, col passare del tempo, l’opzione migratoria sarà sempre più dovuta a fenomeni siccitosi ed all’innalzamento del livello degli oceani⁷².

Parimenti, ed in termini generali, una delle maggiori difficoltà nella comprensione del legame fra migrazioni e clima è quella legata all’impredicibilità della variabile relativa alla capacità umana di adattamento e, di conseguenza, del grado di resilienza di un individuo o di una collettività di fronte a determinate pressioni, ambientali e non. Affermare che gli abitanti delle zone costiere del globo soggette agli effetti negativi dell’innalzamento degli oceani saranno *costretti* ad (e)migrare è semplicemente sbagliato. Nonostante tutti i problemi che tali individui devono affrontare, resta loro la possibilità di adattarsi ai cambiamenti cui vanno incontro e restare dove sono, quella di migrare all’interno del proprio Paese o quella di migrare per una causa che potrebbe essere, per un dato soggetto, più impellente di quella climatica.

Buona parte delle stime che prevedono grandi numeri si basano su una valutazione dei rischi che si corrono di fronte ai cambiamenti climatici, piuttosto che, *anche*, su uno studio attento ed oggettivo della relazione che intercorre fra le migrazioni ed i fattori climatici. Nonostante tali carenze metodologiche, i dati forniti dalla scuola massimalista sono stati, però, sovente utilizzati dalla letteratura scientifica, così come da molte organizzazioni internazionali interessate. Il celebre Rapporto Stern, ad esempio, autorevole documento macroeconomico che studia i costi ed i benefici relativi ai cambiamenti climatici e ad una loro politica correttiva, ha descritto le cifre di Myers come conservatrici⁷³. La *International Organization for Migration* (IOM) stima che nel 2050 ci saranno 200 milioni di c.d. rifugiati ambientali⁷⁴, collocandosi così a metà fra le posizioni del primo Myers (25-50 milioni) e quelle più “esplosive” in assoluto, che prevedono dai 700 milioni fino ad 1 miliardo di individui costretti a migrare a causa delle pressioni ambientali nei prossimi decenni⁷⁵.

⁷² Si veda il rapporto pubblicato dalla United Nations University (Institute for Environment and Human Security), *Climate Change and Migration in The Pacific: Links, Attitudes, and Future Scenarios in Nauru, Tuvalu, and Kiribati*, Fiji, 2014 (reperibile in rete).

⁷³ STERN, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p.112.

⁷⁴ BROWN, OLI, *Migration and Climate Change. International Organization for Migration: Research Series No.31*, Ginevra, 2008 (reperibile anche in rete).

⁷⁵ Christian Aid, *Human Tide: The Real Migration Crisis* (Report), Londra, 2007 (reperibile in rete).

Resta, in verità, da vedere cosa accadrà effettivamente in futuro, ma spesso la scuola massimalista viene utilizzata da politici, media ed organizzazioni, poiché permette di dare maggior risalto alla questione dei cambiamenti climatici. In tal modo, si spera che nascano delle reazioni contrarie ad essi e che si spinga l'umanità verso un futuro più virtuoso dal punto di vista climatico ed ambientale. Nella grande maggioranza dei casi, tali cifre vengono citate senza porsi alcuna domanda sulle metodologie utilizzate e, in definitiva, sulla complessità di un fenomeno che troppo spesso viene semplificato oltremisura.

La critica mossa alla scuola massimalista è, quindi, essenzialmente di carattere metodologico, poiché la volontà di enfatizzare l'importanza della questione ambientale sembrerebbe condivisibile, soprattutto se si pensa che essa avrà effetti sempre più incisivi man mano che i decenni passeranno. Se ne può concludere che da un punto di vista etico (ovvero in ottica di responsabilizzazione delle generazioni del presente verso quelle future), i massimalisti svolgono un ruolo positivo ed importante, poiché grazie ai loro sforzi, grandi numeri di persone in tutto il mondo (compreso chi scrive) si avvicinano al tema dei c “rifugiati ambientali” e, in generale, allo studio del rapporto fra essere umano ed ambiente in cui esso vive ed opera.

Accanto a tale virtù, è però indubbio che il massimalismo tende a creare degli effetti negativi anche sul piano politico, nonostante la sua “volontà” vada in senso opposto. *“Strombazzare cifre alte in assenza di metodologie difendibili può avere un effetto deleterio. Quando le prove empiriche non le supportano, la stessa motivazione che sta dietro all’approccio massimalista – generare azione – è minata, poiché le persone percepiscono che non esistono prove chiare a supporto del fenomeno delle migrazioni causate dai cambiamenti climatici”⁷⁶*. Tutto ciò tende ad alimentare un dibattito disinformato e polarizzato sulla questione climatica ed ambientale: da una parte, schiere di “ambientalisti” che citano numeri “scientifici”, dall’altra “scettici” che utilizzano gli stessi dati per dimostrare come i cambiamenti climatici non siano reali e come, quindi, l’ONU ed organi come l’IPCC o l’UNEP non svolgano attività meritevoli di considerazione e fiducia.

Altro effetto negativo delle tesi allarmiste può essere quello di contribuire alla creazione di un sentimento di paura di fronte a potenziali movimenti migratori, che,

⁷⁶ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), 2012, p. 29 (traduzione dall’inglese ad opera dell’A.).

sempre secondo una parte della letteratura, diventerebbero la causa di conflitti⁷⁷ ed epidemie. In realtà, con analisi più rigorose ed approfondite, è dimostrato che le migrazioni indotte dai cambiamenti climatici possano essere una fra le molteplici cause di conflitti armati, esattamente come successo in Siria. Studi recenti dimostrano come il rischio di conflitti armati in zone caratterizzate da compresenza di diverse etnie aumenti in presenza di disastri e fenomeni correlati ai cambiamenti climatici antropogenici⁷⁸. Del resto, conclusioni simili erano già state avanzate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel 2011, allorché espresse la propria preoccupazione relativamente al ruolo che i cambiamenti del clima avrebbero potuto avere, nel lungo periodo, sull'esacerbazione o sullo scoppio dei conflitti armati⁷⁹. Da ultimo, anche le recenti scoperte in tema di relazione fra riscaldamento globale, siccità e conflitto civile siriano (cui si è fatto cenno in precedenza) tendono a confermare la teoria secondo cui i cambiamenti del clima, quale che sia la loro manifestazione, contribuiscono, in contesti laddove gli equilibri socioeconomici e geopolitici sono fragili in partenza, allo scoppio o al peggioramento di situazioni conflittuali.

Ciò non toglie che titoli giornalistici come “*milioni scapperanno dalla degradazione*”, associati ad asserzioni del tipo: “*ci saranno almeno 50 milioni di rifugiati ambientali nel mondo nel giro di cinque anni*”⁸⁰, alimentano una diffusa paura per flussi migratori incontrollabili sulla base di rilevazioni scientifiche erroneamente interpretate od accolte. In tal modo, le migrazioni tendono ad essere considerate intrinsecamente negative e, quindi, come qualcosa che deve essere arrestato. Ciò può condurre ad un pericoloso acriticismo (parte del c.d. *sedentary bias* presente negli studi sulle migrazioni⁸¹) rispetto agli elementi positivi che portano i flussi migratori ed ai quali si è fatto brevemente cenno in precedenza.

⁷⁷ Si veda, ad esempio: HOMER-DIXON, PERCIVAL, *Environmental Scarcity and Violent Conflict: Briefing Book*, University of Toronto and the American Association for the Advancement of Science, Toronto, 1996. Secondo tale letteratura, le migrazioni forzate dai cambiamenti climatici genererebbero conflitti in conseguenza di: un aumento nella competizione per risorse naturali ed economiche sempre più scarse; un conseguente aumento delle tensioni etnico/culturali esistenti; una maggiore domanda per infrastrutture sociali e, dunque, scontento politico.

⁷⁸ Cfr. SCHLEUSSNER *et al.*, *Armed-conflict risks enhanced by climate-related disasters in ethnically fractionalized countries*, in *PNAS*, 33, 2016 (anche in rete).

⁷⁹ V. UN Security Council Statement, in occasione del 6587th Meeting, 20 luglio 2011 (doc. Nr. S/PRST/2011/15).

⁸⁰ Cfr. BBC News, *Millions will flee degradation*, 2005 (reperibile in rete).

⁸¹ BAKEWELL, *Keeping them in their Place: The Ambivalent Relationship Between Development and Migration in Africa*, in *Third World Quarterly*, 29, 2008.

Non è fra gli scopi principali di questa tesi approfondire il tema relativo all'opportunità, o meno, di politiche di chiusura in reazione alle migrazioni indotte dai cambiamenti del clima, ciononostante, sembra doveroso soffermarvisi sinteticamente (se non altro per fornire un inquadramento generale del sistema di valori ad essa sottostante).

Il tema delle migrazioni indotte o forzate dal riscaldamento globale – se accolto attraverso dati numerici esorbitanti – tende ad essere inquadrato nel campo della sicurezza statale (*security agenda*), piuttosto che in quello della protezione umanitaria⁸². Previsioni eccessivamente allarmiste (e sbagliate) contribuiscono, infatti, a creare un sentimento di paura per movimenti eccessivi ed incontrollabili, andando, in tal modo, ad accreditare le tesi di coloro i quali ritengono che gli Stati, al fine di gestire il fenomeno, debbano chiudere le frontiere e cercare di evitare un contagio migratorio inarrestabile. Una possibile conseguenza complementare di tali politiche è quella di relegare il problema dei migranti climatici nei Paesi colpiti, notoriamente fra i più poveri al mondo⁸³. Così facendo, verrebbero negati i principi di collaborazione internazionale e di umanità (nonché – nell'ipotesi in cui al fenomeno delle migrazioni indotte dall'ambiente e dai cambiamenti climatici si applichi il diritto internazionale dell'ambiente – anche il principio delle responsabilità comuni ma differenziate).

È possibile, se non probabile, che un simile “rimedio” preso dai Paesi sviluppati ed industrializzati contribuirebbe ad esacerbare il problema, condannando innumerevoli persone a gravi sofferenze ed impedirebbe di utilizzare le politiche migratorie, fortemente raccomandate, come parte della soluzione al problema. Il potere pubblico, ad ogni livello, dovrebbe cercare di canalizzare tali politiche verso condizioni di sicurezza e legalità⁸⁴, invece di impedirle *tout court*. Considerare le potenziali migrazioni climatiche come una minaccia per i Paesi ricchi porta ad una accentuazione della

⁸² Cfr. JASTRAM, *Warm World, Cold Reception: Climate Change, National Security and Forced Migration*, in *Veromont. Journal of Env'tl. Law*, 2014, p. 752 ss.

⁸³ È risaputo che i Paesi maggiormente colpiti dal fenomeno delle migrazioni indotte dai cambiamenti climatici saranno fra i più poveri al mondo (ad esempio: Bangladesh, Stati del Sahel, micro-Stati insulari, *etc.*) o, in ogni caso, fra quelli meno in grado di rispondere alle degradazioni ambientali (India, Pakistan, Cina, Egitto, Vietnam, *etc.*). In sintesi, i fattori che contribuiscono ad aumentare la vulnerabilità davanti agli effetti negativi dei cambiamenti climatici sono i seguenti: scarsa educazione; istituzioni deboli; scarsa reperibilità delle risorse; scarse capacità tecniche e tecnologiche; povertà.

⁸⁴ Gemenne insiste sulla necessità di favorire il diritto alla mobilità e, a tal fine, di rimpiazzare la “*security agenda*” con una “*mobility agenda*”. In altri termini, egli propone di incentrare il dibattito sui c.d. rifugiati climatici sullo sviluppo e l'implementazione di politiche migratorie efficaci e sicure, dedicando energie tanto alla creazione di corridoi migratori, quanto alla salvaguardia dei valori culturali delle comunità di emigrazione e di quelle di destinazione.

dicotomia Nord-Sud, alimentando la visione del mondo dell'uno contro l'altro ed impedendo l'evoluzione verso un sistema di tutela e gestione ambientale ed umanitaria globalizzato.

Uno dei più grandi pensatori occidentali contemporanei, Tzvetan Todorov, riesce ad illuminare con chiarezza i suoi lettori riguardo agli effetti assurdi ed addirittura antistorici delle politiche di chiusura e contenimento culturale. Nonostante il suo discorso si riferisca al più ampio tema del multiculturalismo, così come alla genesi ed all'evoluzione delle identità collettive, le sue tesi possono essere riprese anche al fine di scongiurare politiche deleterie in materia di migrazioni e cambiamenti climatici. *“Ogni società è pluriculturale. [...]. La gestione attenta di questa pluralità crescente implicherebbe non di assimilare gli altri alla cultura maggioritaria, ma di rispettare le minoranze, integrandole in un quadro di leggi e di valori civici comuni a tutti. [...]. Infatti, la separazione e la chiusura delle culture o delle comunità sono più vicine al polo della barbarie, mentre il loro riconoscimento reciproco è un passo verso la civiltà. Il denaro pubblico deve andare di preferenza a ciò che riunisce, non a ciò che isola⁸⁵”*.

Ovviamente, un approccio, aperto all'instaurazione di flussi migratori internazionali gestiti dell'alto, può essere adottato con maggior facilità in determinati contesti geopolitici, meno in altri. Se, ad esempio, è possibile presumere che, nell'arco degli anni, il problema relativo all'emigrazione forzata degli abitanti di alcuni atolli insulari sarà gestito in maniera dignitosa, visto il relativamente esiguo numero di persone coinvolte (si stima intorno al milione) e visti i lidi di destinazione più probabili, ovvero Stati ricchi e prosperi come Australia, Nuova Zelanda e Stati Uniti d'America, una simile presunzione appare decisamente più azzardata in altri contesti geografici, quali ad esempio quello relativo al Delta del Fiume Gange, dove sorge il Bangladesh.

Il Bangladesh è, infatti, uno dei Paesi che più sono e saranno colpiti dagli effetti negativi dei cambiamenti climatici in conseguenza della sua scarsissima elevazione rispetto al livello del mare e, quindi, della sua vulnerabilità all'innalzamento del livello degli oceani. Tale evenienza, in un contesto di accertata povertà, alta densità demografica e debolezza istituzionale, è suscettibile di determinare cospicui movimenti migratori, soprattutto verso l'India, Paese vicino geograficamente e culturalmente. Anche in previsione di tali flussi, i governi dei due Paesi interessati hanno deciso, dal 2005, di costruire, anticipando (o ispirando?) le iniziative politiche di D.J. Trump, un

⁸⁵ TODOROV, *La paura dei barbari: oltre lo scontro delle civiltà*, Garzanti, Milano, 2009, p. 268.

muro di filo spinato lungo ampi tratti di confine (oltre 3.400 km), con l'intento di prevenire ed impedire eccessive migrazioni irregolari (nonché il traffico internazionale di droga).

Ad avviso di chi scrive, pur nella piena consapevolezza della complessità del fenomeno e, spesso, dell'impossibilità di adottare soluzioni alternative per la gestione dei flussi migratori in un sistema di Stati sovrani, sarebbe opportuno, piuttosto, adottare un approccio globalista e concepire il fenomeno dei migranti climatici in termini di salvaguardia delle persone colpite e non (solo) in termini di sopravvivenza di una determinata comunità/nazione per come si trova ad essere in dato istante storico. *“La paura dei barbari è ciò che rischia di renderci barbari. E il male che ci faremo sarà maggiore di quello che temevamo di subire. La storia ci insegna: il rimedio può essere peggiore del male”⁸⁶*. Sostituendo alla parola barbari il termine “migranti climatici”, si può cogliere il pericolo legato a politiche sconosciute di chiusura delle frontiere.

Con ciò non si intende assolutamente sostenere che iniziative di contenimento migratorio debbano essere evitate; si intende sostenere che esse debbono essere intraprese con il duplice obiettivo di mantenere un equilibrio interno nazionale e consentire, allo stesso tempo, flussi migratori controllati ed assistenziali per coloro i quali l'emigrazione è forzata. In questo senso, non si può che confidare nella saggezza e nella lungimiranza dei dirigenti dei Paesi (di ingresso e di esodo) più coinvolti, i quali dovrebbero avviare delle politiche di collaborazione migratoria volte a garantire un equilibrio geopolitico nello sforzo di garantire il più possibile i diritti fondamentali degli individui più colpiti.

Alcune collaborazioni del genere esistono in realtà già oggi⁸⁷ e potrebbero funzionare come modello per le politiche di domani, soprattutto con riguardo alla gestione dei flussi provenienti dai micro-Stati insulari vulnerabili all'innalzamento del livello degli oceani. È il caso, ad esempio della *Pacific Access Category* (PAC), instaurata fra Nuova Zelanda ed alcuni Stati insulari del Pacifico. La PAC garantisce diritto di residenza in Nuova Zelanda, ogni anno, a determinate quote di cittadini provenienti da Kiribati, Tuvalu, Fiji e Tonga (75 cittadini da Kiribati, 75 da Tuvalu e 250 in totale fra gli altri tre Stati). Più nello specifico, essa permette l'immigrazione di

⁸⁶ *Ibidem*, p. 16.

⁸⁷ Si ricordano, ad esempio, New Zealand's five year Strengthened Cooperation Programme with Niue, (creato nel 2004 e riformato nel 2009); South Pacific Work Permit Scheme; Pacific Access Category; cooperation agreements adopted under the Pacific Islands Forum.

individui fra i 18 ed i 45 anni di età, che godono di un'offerta di lavoro in Nuova Zelanda e che parlano un minimo di lingua inglese.

Nella PAC non si fa alcun cenno riguardo ai cambiamenti climatici od a migrazioni associate alle degradazioni ambientali (soprattutto, pare, a causa delle difficoltà politiche che sorgerebbero qualora lo facesse). A livello ufficiale, essa rappresenta un classico schema di collaborazione migratoria fra Stati incentrato su migranti che già godono di una qualche qualifica lavorativa. Tuttavia, il mancato riferimento alle pressioni ambientali e climatiche non dovrebbe, forse, essere visto con preoccupazione. Date le incertezze e le difficoltà politiche esistenti in tema di migrazioni indotte da tali pressioni, non sembra necessario che gli accordi migratori attuali, adottati *anche* al fine di prevenire migrazioni forzate nel futuro, si concentrino espressamente sulle cause delle migrazioni. Essi possono, più facilmente, garantire permessi di accesso e residenza a cittadini che provengono da zone “ambientalmente difficili” senza dover affrontare ufficialmente il tema delle cause migratorie.

Con politiche come la PAC, si diminuisce progressivamente la pressione demografica negli Stati insulari e, allo stesso tempo, si iniziano a creare dei *network* migratori stabili ed integrati, che potranno essere sfruttati maggiormente in futuro, con il progressivo peggioramento delle condizioni climatico/ambientali. In questo senso, le discussioni riguardo alla reale natura di strumenti come la PAC sembrano perdere rilevanza: sono accordi speciali dedicati ai “rifugiati climatici” oppure rappresentano dei meri schemi di collaborazione intergovernativa per le migrazioni economiche⁸⁸? Se l'obiettivo delle politiche migratorie atte a prevenire e gestire i flussi migratori intensificati dai cambiamenti del clima è, appunto, quello di garantire migrazioni preventive e volontarie dalle zone più colpite, strumenti come la PAC, pur nelle loro evidenti limitazioni, possono essere considerati come un inizio promettente. Resta, ovviamente, che dovranno essere sviluppati e maggiormente implementati, giacché, in ottica di medio periodo, ovvero con l'aggravarsi degli impatti negativi dei cambiamenti del clima, essi non si rivelerebbero all'altezza.

Facendo un passo indietro, si è visto come l'approccio massimalista possa, se spinto da eccessiva semplificazione della realtà, far propendere verso sentimenti e

⁸⁸ Si veda in questo senso WILLIAMS, *Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law*, in *Law & Policy*, 4, 2008, p. 515: “It may be argued that the environmental significance of PAC has been exaggerated and that the agreement represents little more than an economically oriented immigration move to bolster New Zealand's workforce, given the variety and class of conditions attached to the category”.

soluzioni politiche di rigetto. In questo senso, un approccio minimalista, più attento, consapevole ed informato, dovrebbe essere privilegiato. Ciò, *in primis*, in quanto il presente studio tenta di attenersi il più possibile al metodo scientifico e, in secondo luogo, anche perché è solo in tal modo che si possono costruire solide basi per gli strumenti di tutela giuridica che potrebbero essere creati a tutela dei migranti forzati dal clima nel prossimo futuro. Detto ciò, altro scopo della tesi è quello di indirizzare il dibattito fra massimalismo e minimalismo verso una sintesi, piuttosto che di spingerlo verso un inutile partigianesimo ed un problematico stallo intellettuale. Sembra necessario creare un clima che porti ad un'evoluzione costruttiva fra le parti. Un dibattito conflittuale e malinformato fra le due scuole porta a conseguenze negative: i due filoni tendono a screditarsi e limitarsi a vicenda, piuttosto che a crescere insieme. In altri termini, *“gli studiosi provenienti dal campo delle migrazioni devono riconoscere il potenziale che i cambiamenti climatici hanno nel condurre a cambiamenti fondamentali nella natura della mobilità umana, così come gli ambientalisti hanno bisogno di riconoscere i fattori complessi che spingono alcune persone ad utilizzare la migrazione come strumento della loro strategia di sopravvivenza⁸⁹”*.

La scuola minimalista, le cui caratteristiche sono state in precedenza via via evidenziate in opposizione a quella massimalista, sottolinea il fatto che gli spostamenti umani sono scatenati da cause complesse e multiple, fra le quali i cambiamenti climatici sono solamente una, e predice che il numero di casi in cui le migrazioni saranno direttamente legate agli effetti dei cambiamenti climatici sarà esiguo. Ciò è corroborato dal fatto che gran parte delle persone colpite si muoverà all'interno del proprio Paese, mentre la scuola massimalista, come visto, tende ad evidenziare solamente il carattere transfrontaliero della questione. Considerato il peso che fattori economici, etnici, demografici, *etc.*, possono giocare nella decisione del singolo di migrare o meno, i minimalisti più estremi arrivano addirittura a concludere che *“nessun pericolo climatico o ambientale conduce inevitabilmente alla migrazione⁹⁰”*. A parte tali estremi, che sembrerebbe opportuno considerare criticamente, il minimalismo ritiene, in generale, che l'assenza di una solida base metodologica possa condurre ai problemi di cui si è parlato in precedenza (ossia lo screditamento del ruolo dei principali attori che

⁸⁹ CASTLES, *Afterword: What now? Climate-Induced Displacement after Copenhagen*, in MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010, p. 243.

⁹⁰ FIGUET, *Climate Change and Forced Migration*, New Issues in Refugee Research, paper di ricerca n. 153, UNHCR, Ginevra, gennaio 2008, p.8 (anche in rete).

analizzano le questioni ambientali, così come una non corretta percezione della questione ambientale), cui deve aggiungersi il problema della difficoltà di avviare forme di cooperazione giuridica a livello internazionale. È, infatti, ragionevole presumere che molto difficilmente un accordo interstatale in materia di “rifugiati climatici” possa essere raggiunto qualora i governi si basino su dati “catastrofistici” che raramente godono di ampio consenso scientifico.

Difatti, mentre la letteratura massimalista spinge – in ottica di tutela degli individui coinvolti – verso l’adozione di nuovo strumento pattizio (attraverso un nuovo trattato, l’estensione della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 o l’estensione della CQCC), in modo tale da fornire un regime di assistenza dedicato ed universale, la letteratura minimalista sottolinea, invece, come sia necessario incentivare l’utilizzo di politiche migratorie per i migranti preventivi (creando e garantendo corridoi migratori ufficializzati tramite accordi bi- o multi-laterali) e come sia, invece, in ottica di protezione internazionale, più percorribile la strada della *soft-law*, additando come modello da seguire i *Guiding Principles on Internal Displacement* dell’ONU.

Fra i limiti del minimalismo vi è la tendenza a trascurare l’importanza dei disastri naturali improvvisi, nella cui manifestazione o creazione i cambiamenti climatici giocano un ruolo di non poco conto. Tale tipologia di disastri è, a livello globale, una delle maggiori cause di spostamento forzato esistenti. Eventi come tempeste, cicloni, inondazioni, uragani, *etc.*, seppur non causati dai cambiamenti climatici, sono da questi influenzati. In climatologia, si è da tempo dimostrato come il riscaldamento del globo – seppur in modo diverso a seconda delle aree geografiche – stia aumentando la frequenza e la forza di eventi metereologici estremi. Così, mentre i singoli eventi non possono certamente essere previsti, si sa che essi aumenteranno in numero ed in intensità. Si riportano, a titolo esemplificativo, i risultati degli studi condotti sul caso dell’ondata di calore che ha colpito la Russia nel 2010: “*i modelli elaborati riguardo [a tale evento], non hanno fornito prove sul fatto che i cambiamenti climatici abbiano, per ora, causato eventi simili, ma hanno dimostrato che il riscaldamento [globale] continuato risulterà molto probabilmente in una maggiore frequenza di ondate di calore di tale forza. Quindi, indipendentemente dalla causa di*

una particolare ondata, è atteso che il rischio di eventi simili in futuro cresca con il continuare del riscaldamento climatico globale⁹¹.

Considerato che, nel 2010, ad esempio, 38,3 milioni di persone sono state forzatamente spostate a causa di eventi legati al clima – rispetto ai 4 milioni di “spostati” per eventi non legati ad esso⁹² – sembrerebbe, quindi, azzardato affermare con assoluta sicurezza che non esistono migrazioni forzate dai cambiamenti climatici. I disastri improvvisi tendono a creare maggiormente esodi temporanei, poiché gran parte delle vittime cerca di tornare alle proprie case non appena possibile, ovvero dopo la restaurazione accettabile dei danni occorsi nei luoghi di origine. La corrente minimalista tende a trascurare il tema degli spostamenti forzati di questo tipo. Ancorata alla sola prova scientifica, tende a non inquadrare sufficientemente i disastri naturali improvvisi nell’ambito dei cambiamenti climatici, finendo così per sottostimare il numero delle persone coinvolte (anche se non in modo assolutamente diretto) a causa di essi.

In conclusione, ciò che sembra doversi sottolineare è che lo scopo ultimo di entrambe le scuole di pensiero è quello di garantire tutela addizionale ad una categoria, quella dei c.d. rifugiati climatici (o, più correttamente, delle “persone forzate alla migrazione *anche* a causa dei cambiamenti climatici”), che, come si vedrà meglio in seguito, non è coperta adeguatamente dal sistema giuridico internazionale.

Le due posizioni “*non sono necessariamente incompatibili*”⁹³. Una loro sintesi è auspicabile e possibile e ciò, probabilmente, laddove si può adottare un approccio definitorio della categoria “rifugiati climatici” più chiaro e meno generalizzante. In tutto questo, è, infatti, probabilmente l’utilizzo improprio del termine “rifugiati” (intendendo indistintamente migranti, rifugiati, profughi e richiedenti asilo), che ha portato negli anni alla polarizzazione fra le due scuole di pensiero. Esse si occupano, in realtà, di due temi collegati, ma diversi: la prima di chiarire come il riscaldamento globale aumenti i fenomeni migratori, la seconda di chiarire le distinzioni fra le categorie di individui che in tali fenomeni sono ricomprese.

⁹¹ DOLE *et al.*, *Was There a Basis for Anticipating the 2010 Russian Heat Wave?*, in *Geophysical Research Letters*, 6, 2011 (traduzione dall’inglese ad opera dell’A.).

⁹² NRC-IDMC, *Displacement due to natural hazard-induced disasters, Global estimates for 2009 and 2010*, 2011, pp.14-15 (reperibile in rete).

⁹³ KÄLIN e SCHREPFER (op. cit.), p. 12.

1.3.

Un problema di definizioni: su quali “rifugiati climatici” concentrarsi?

“Le etichette sono importanti. Una questione cruciale consiste nel determinare se le persone ‘spostate’ dai cambiamenti del clima debbano essere definite ‘rifugiati climatici’ o ‘migranti climatici’. Non è solo semantica: la definizione che verrà generalmente accettata avrà implicazioni reali per la Comunità internazionale ed i suoi futuri obblighi⁹⁴”

Le difficoltà incontrate finora riguardo allo studio delle migrazioni indotte o forzate dai cambiamenti climatici producono, ovviamente, effetti decisivi anche sul dibattito giuridico che mirante ad individuare la cornice normativa entro il quale inquadrarlo.

L’incertezza che circonda l’argomento ha, ad esempio, contribuito ad una notevole proliferazione di classificazioni e definizioni (proto)giuridiche della categoria in esame, che, spaziando da quella più popolare, “rifugiati climatici”, a quelle più tecniche, quali “migrazioni indotte dai cambiamenti climatici”, sicuramente non aiutano ai fini di una concettualizzazione condivisibile, unitaria ed utile ai fini giuridici. Senza l’individuazione di una categoria specifica che dovrebbe essere protetta ai sensi del diritto internazionale in nome di obblighi e diritti esistenti, si rischia più che altro di “ragionare sul nulla”, giacché sembra difficile sostenere che tutti i migranti ambientali, climatici ed economici abbiano un diritto di protezione internazionale.

Come si vedrà nell’arco dell’intero lavoro e, in particolare, allorquando si analizzeranno gli strumenti di protezione internazionale oggi esistenti, apparirà chiaro come il diritto internazionale preveda dei meccanismi di protezione solo in presenza di gravi ed evidenti violazioni di diritti umani fondamentali e laddove ad un individuo sia ragionevolmente preclusa la possibilità di esercitare tali diritti in Patria. In assenza del superamento di una determinata “soglia di sofferenza”, ipotetiche richieste di protezione internazionale non sono normalmente prese in considerazione e si finisce a parlare, quindi, di migrazioni volontarie, piuttosto che di migrazioni forzate (e qui ci si ricollega

⁹⁴ BROWN, *Climate Change and forced Migration: Observations, Projections and Implications*, Human Development Office Occasional Paper, UNEP, p. 7 (in rete).

alle annose discussioni riguardo alla distinzione fra c.d. rifugiato e c.d. migrante economico). Se i “migranti climatici forzati” hanno un qualche diritto di protezione internazionale, occorre individuare con precisione le ragioni per le quali tale categoria dovrebbe essere assistita ai sensi del diritto internazionale e, quindi, occorre delineare con una certa chiarezza i suoi confini.

In questo senso, sembrano da criticare le tesi secondo cui sarebbe doveroso – in ottica di protezione internazionale – distaccarsi del tutto, nell’adottare una terminologia di riferimento, dalle fattispecie determinate dai mutamenti climatici o (addirittura) dalle degradazioni ambientali *in toto* e che propongono, in alternativa, soluzioni estremamente generiche, quali “rifugiati di sopravvivenza” (*survival refugees*), “rifugiati della fame” (*hunger refugees*) o “eco-migranti” (migranti ecologici-economici). Ciò perché si ritiene (forse anche ragionevolmente, da un certo punto di vista) che non abbia molto senso concentrarsi esclusivamente su una particolare causa di migrazione forzata – i cambiamenti climatici – trascurando, invece, le altre. Il presente lavoro si discosta tuttavia da tali tesi, che – seppur moralmente condivisibili ed ineccepibili – peccano probabilmente di scarso realismo e scarsa conoscenza del funzionamento delle relazioni e del diritto internazionali.

Ciò che rileva è, dunque, che una definizione condivisa del fenomeno dei c.d. rifugiati climatici, così come della categoria colpita, è, ad oggi, mancante. Ciò comporta diverse difficoltà nel cammino verso l’individuazione delle cornici normative potenzialmente applicabili ed è forte, dunque, la necessità di chiarificare la terminologia riguardante il fenomeno⁹⁵, con l’intento preciso di capire *quali* rifugiati climatici, fra i tanti presenti nel “calderone” di cui abbiamo parlato in precedenza, possano godere di un diritto di protezione ai sensi del diritto internazionale.

Per arrivare a tale risultato, appare opportuno indagare sulle diverse tipologie di definizione e classificazione che, nell’arco degli anni, si sono susseguite ad opera di diversi e numerosi autori, provenienti sia dal mondo accademico che da quello delle organizzazioni internazionali. In precedenza, si è fatto cenno alla tipologia adottate da Renaud⁹⁶, che molta importanza rivestono ai fini di una corretta concettualizzazione e comprensione del fenomeno.

⁹⁵ In tal senso, vedasi Chairperson’s summary, *Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st Century*, Oslo, 6-7 giugno 2011, par. 21 (reperibile in rete).

⁹⁶ Vedasi cap. 1.1.

Accanto a questa, la seguente tipologia, proposta da Kälın, relativa ai possibili scenari di migrazioni correlate ai cambiamenti climatici è proposta al fine di meglio comprendere quali campi richiedano determinate risposte, tanto a livello politico quanto a livello normativo, e quali, invece, ne richiedano altre.

Si pensi, innanzitutto, ai *disastri improvvisi*, come inondazioni, tempeste, frane causate dall'eccessiva pioggia, e così via, eventi che possono scatenare spostamenti forzati e generare alti costi economici. Al contempo, in funzione della vulnerabilità della comunità colpita, così come degli sforzi tesi alla ripresa, lo spostamento delle popolazioni è tendenzialmente temporaneo, poiché il ritorno a casa resta, nella maggioranza dei casi, possibile.

In secondo luogo, rilevano i fenomeni di *degradazione ambientale graduale* e lenta. Fra essi, è possibile ricomprendere l'innalzamento del livello degli oceani, con conseguente salinizzazione delle falde acquifere, l'erosione dei suoli, gli effetti di lungo periodo di inondazioni ricorrenti, lo scioglimento del *permafrost*, la desertificazione, le ondate di calore e le siccità. Modifiche ambientali del genere hanno effetti negativi sulle opportunità economiche e le condizioni di vita nelle aree colpite. Anche se ciò non determina necessariamente migrazioni forzate, può sicuramente spingere gli individui a considerare una migrazione "volontaria" come un modo di adattarsi ai cambiamenti ambientali. Detto ciò, qualora il Paese colpito diventasse inabitabile nel tempo a causa di degradazioni gravissime, le popolazioni vittime sarebbe forzate a migrare ed il loro spostamento diventerebbe permanente.

È qui che rilevano, in particolare, i c.d. *sinking small island States*, ovvero quei micro-Stati insulari (si pensi a Kiribati, Tuvalu, le isole Tonga, Fiji, le Maldive, *etc.*) a rischio di sommersione completa dei propri territori. Essi fanno parte di un particolare sottoinsieme di degradazione graduale: infatti, come conseguenza dell'innalzamento del livello dei mari e, quindi, a causa di erosione diffusa dei suoli, di maree sempre più invasive (con conseguente salinizzazione delle falde acquifere), dell'aumento della temperatura delle acque (con conseguente alterazione degli ecosistemi insulari e marini e danneggiamento delle barriere coralline), i loro territori dovrebbero, nell'arco dei prossimi anni, diventare inabitabili o, in casi estremi, scomparire del tutto. A quel punto, le popolazioni interessate sarebbero costrette a spostarsi in modo permanente all'estero. Dal punto di vista del diritto, ciò non creerebbe problematiche solo relativamente alla protezione degli individui interessati, ma anche al godimento di diritti collettivi, quali l'autodeterminazione dei popoli, che, in caso di scomparsa

dell'elemento territoriale dovuta (prevalentemente) all'attività di altri Stati – responsabili delle emissioni di gas con effetto serra pur nella consapevolezza dei loro effetti –, potrebbe essere messa in discussione. Simili contesti geografici, in quanto sistemi tendenzialmente isolati, rappresentano delle finestre significative sugli impatti dei cambiamenti climatici, dato che gli Stati coinvolti sono e saranno i soggetti di diritto internazionale più duramente colpiti dai fenomeni ad essi legati⁹⁷.

Di seguito nella categorizzazione proposta da Kälin, rilevano i casi in cui un governo dichiara una determinata area ad alto rischio e troppo pericolosa per accogliere abitazioni umane a causa di pericoli ambientali. Come conseguenza, gli abitanti dell'area sarebbero costretti all'evacuazione e ricollocati in altri luoghi, con il divieto di tornare alle loro case di origine. Questo tipo di casi avrà effetto su un numero relativamente limitato di persone, ma potrebbe sollevare complessità giuridiche di rilievo; esso è, inoltre, fortemente collegato alle c.d. ricollocazioni indotte dalla costruzione di grandi progetti infrastrutturali, quali dighe, autostrade, centrali energetiche, *etc.* In simili ipotesi, occorre sottolineare come lo spostamento delle persone coinvolte sarebbe, se non altro in linea teorica, esclusivamente interno; resta, pertanto, da capire come e quanto il diritto internazionale possa, se non attraverso l'adozione di linee guida e strumenti esortativi, essere incisivo in simili fattispecie.

Infine, restano da considerare gli eventi suscettibili di mettere in crisi l'ordine pubblico interno ad uno Stato, i casi di violenza endemica e finanche di conflitto armato che potrebbero essere causati, almeno indirettamente, da un depauperamento delle risorse essenziali causato dai cambiamenti climatici.

Un'utile tipologia alternativa a quella appena esposta, e sempre riferita alle categorie di individui che saranno costrette a migrare anche a causa dei cambiamenti climatici, è poi fornita da Barnett e Webber. Ai fini di comprensione del fenomeno in ottica di utilità giuridica, essa presenta il pregio di evidenziare come buona parte dei “rifugiati climatici” saranno in realtà “migranti del lavoro”, ovvero parte delle c.d.

⁹⁷ Per ulteriori informazioni riguardo a tali contesti, si rimanda, *ex multis*, al seguente studio in materia ambientale: ALBERT *et al.*, *Interactions between sea-level rise and wave exposure on reef island dynamics in the Solomon Islands*, in *Environmental Research Letters*, 11, 2016, del quale si riportano i seguenti significativi passaggi: “*We have documented five vegetated reef islands (1-5 ha in size) that have recently vanished [...]. Shoreline recession at two sites has destroyed villages that have existed since at least 1935, leading to community relocations*”.

migrazioni invisibili⁹⁸, non suscettibili di attivare forme di tutela ed assistenza internazionali incisive.

Il primo sottoinsieme della tipologia consiste in coloro che vengono definiti *lavoratori migranti, internazionali e non*: nuclei familiari a rischio degli effetti negativi dei cambiamenti climatici che potrebbero deliberatamente decidere di migrare per adattarsi al nuovo contesto. Dato che i lavoratori migranti sono generalmente persone giovani ed in grado di rivolgersi ad una rete sociale accogliente nel Paese di destinazione, è ragionevole presumere che tale insieme di persone non necessiterà, in gran parte, di protezione internazionale. Nonostante ciò, sarebbe opportuno che corridoi e politiche migratorie favorevoli ai movimenti indotti dal riscaldamento globale siano implementati il più possibile, tanto su scala regionale quanto su scala internazionale.

In secondo luogo, rilevano gli *spostamenti forzati, internazionali e non*: è previsto che a causa dei cambiamenti climatici la severità e la frequenza dei disastri climatici improvvisi sarà maggiore; le migrazioni da essi derivanti saranno, di conseguenza, più cospicue e frequenti. Pertanto, è necessario che i governi e la Comunità internazionale accrescano la loro capacità di pianificazione e gestione in casi simili (c.d. *disaster risk management*), così come la loro capacità di fornire assistenza umanitaria ai bisognosi.

Di seguito, troviamo i *migranti permanenti, internazionali e non*: a causa di degradazioni ambientali graduali causate dai cambiamenti climatici, sempre più persone saranno portate a migrare in modo permanente. Rispetto al caso (i), tali persone dovrebbero necessitare, almeno in teoria, di maggiore assistenza, soprattutto se i loro Stati di origine si dovessero dimostrare non più in grado – a causa di degradazione ambientali associate al riscaldamento globale – di garantire l'esercizio di determinati diritti fondamentali sul proprio territorio.

Infine, rilevarebbero le *ricollocazioni forzose di comunità*: alcune comunità potrebbero essere spostate dai propri governi al fine di ridurre la loro esposizione a disastri naturali, a tal fine occorre creare un chiaro schema giuridico entro il quale inserire il fenomeno.

Così, mentre la prima tipologia di Kälin identifica i fenomeni ambientali e climatici che possono indurre o causare un determinato tipo di spostamento, quella di

⁹⁸ In BARNETT e WEBBER, *Migration as Adaptation*, in MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010, pp. 42-43.

Barnett e Webber si concentra direttamente sul secondo aspetto, stilando una più precisa lista delle diverse categorie di migranti. In definitiva, le due dicotomie distintive di base su cui tale seconda tipologia si struttura sono relative alla obbligatorietà/volontarietà ed alla temporaneità/permanenza dello spostamento, elementi centrali anche ai fini del diritto di asilo.

Ora, al fine di chiarificare maggiormente il quadro sopra-delineato, è possibile ed opportuno distinguere fra “eventi” e “processi” legati al clima. I primi consistono in eventi improvvisi che, in modo più o meno significativo, sono caratterizzati da una breve durata nel tempo e da un’intensità notevole. Al contrario, i “processi” sono da considerarsi per loro natura caratterizzati gradualità e progressività. In un’analisi di diritto internazionale, sembra opportuno tenere a mente tale distinzione, giacché i diversi fenomeni necessitano, verosimilmente, di risposte diverse. Le migrazioni indotte o causate dai “processi climatici”, infatti, presentano difficoltà e sfide peculiari, poiché per gli “eventi” (o disastri improvvisi) esiste già una disciplina (anche se ancora da svilupparsi), contenuta nelle norme e nelle prassi politiche internazionali e nazionali preposte alla gestione dei disastri naturali. Nel caso delle degradazioni ambientali gradualità, invece, si entra in un campo di fenomeni non adeguatamente affrontato dal diritto e, di conseguenza, dalle politiche interessate alla tutela umanitaria da essi derivante.

Le classificazioni sopra delineate hanno una valenza per una migliore comprensione di un fenomeno che, nonostante la semplicizzante locuzione “rifugiati climatici”, è in realtà assai complesso; esse servono, inoltre, per avviare l’analisi relativa alla panopia di definizioni (proto)giuridiche oggi esistenti.

Come noto ed ampiamente ribadito, il termine più comunemente utilizzato per definire la categoria in esame è quello di “rifugiati climatici”. Esso deriva, in realtà, dal più ampio insieme dei “rifugiati ambientali”, termine utilizzato – pare⁹⁹ – la prima volta nel 1976 dal fondatore del *Worldwatch Institute*, Lester Brown e ripreso, nel decennio seguente, da alcuni studi, che iniziarono embrionalmente ad interrogarsi sui legami fra

⁹⁹ In realtà, si faceva riferimento al concetto di “rifugiato ecologico” già nel 1948. Vedasi VOGT, *Road to Survival*, in GEMENNE, *How They Became the Human Face of Climate Change: Research and Policy Interactions in the Birth of the “Environmental Migration” Concept*, in PIGUET, PÉCOUD, DE GUCHTNEIRE (a cura di), *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press and UNESCO Publishing, Cambridge, 2011, p. 227.

sviluppo, conflitti, degradazione ambientale e migrazioni umane¹⁰⁰. La locuzione “rifugiato ambientale” emerse, però, in primo piano nella sfera accademica e politica internazionale, soprattutto grazie al lavoro di El-Hinnawi, studioso egiziano il cui approccio terminologico è stato poi ripreso da numerosi autori negli anni seguenti¹⁰¹.

Secondo El-Hinnawi, la cui definizione fu adottata e pubblicata dall'UNEP nel 1985, i rifugiati ambientali sarebbero “*persone forzate a lasciare la loro tradizionale abitazione, temporaneamente o permanentemente, a causa di una marcata degradazione ambientale (naturale o scatenata dall'uomo) che ha messo a rischio la loro esistenza e/o ha seriamente impattato sulla loro qualità di vita. Con il termine “degradazione ambientale” si intende ogni cambiamento fisico, chimico e/o biologico nell'ecosistema, in grado di renderlo temporaneamente o permanentemente inadatto a supportare la vita umana*”¹⁰².

Su basi simili, si possono citare diversi altri tentativi di definizione, che sembrano in realtà avere più meriti di natura descrittiva che di utilità giuridica. Mentre, ad esempio, Norman Myers ha definito i rifugiati ambientali come “*persone che non possono più disporre di mezzi di sussistenza nelle loro terre tradizionali a causa, primariamente, di pressioni ambientali di inusuale portata*”¹⁰³ e, in seguito, come “*persone che non possono più permettersi una vita sicura nelle loro terre di origine a causa di siccità, erosione dei suoli, desertificazione, deforestazione ed altri problemi ambientali associati a pressione demografica e profonda povertà*”¹⁰⁴, anche altri autori non si sono discostati più di tanto da cotanta genericità. Ad esempio Ben Gorlick,

¹⁰⁰ Si veda ad esempio HILLARY (a cura di), *Ecology 2000: The changing face of Earth*, Joseph, Beaufort Books, New York, 1984, p. 214; TIMBERLAKE, *Environmental wars and environmental refugees: the political background to the Cartagena Convention*, Earthscan, Londra, 1983. Per un'analisi approfondita riguardo all'evoluzione della terminologia utilizzata con riguardo al fenomeno in studio, si rimanda a TERMINSKI, *Towards recognition and protection of forced environmental migrants in the public international law. Refugee or IDPs umbrella?*, 2012, reperibile su rete interconnessa su SSOAR.

¹⁰¹ Cfr. WESTING, *Environmental Refugees: a Growing Category of Displaced Persons*, in *Environmental Conservation*, 19, 1992, pp. 201-207; MYERS, *Environmental Refugees in a Globally Warmed World*, in *Bioscience*, 43, 1993, pp. 752-761; SHURKE, VISENTIN, *The Environmental Refugee: a New Approach, Ecodecision*, in *Canada's Periodical on Refugees*, 1, 1992, p. 1 ss.; KEANE, *The Environmental Causes and Consequences of Migration: a Search for the Meaning of 'Environmental Refugees'*, in *Geo. Int'l Law Review*, 2, 2004, pp. 210 ss.

¹⁰² EL-HINNAWI, *Environmental Refugees*, UNEP, New York, 1985. Si ricorda che El-Hinnawi non stava cercando di sollevare alcun tipo di argomento legale, o addirittura etico, sull'estensione della legge sui rifugiati alle persone sfollate per motivi ambientali. Piuttosto, si limitò ad utilizzare il termine per evidenziare l'impatto potenzialmente devastante dello sviluppo incontrollato e dell'inquinamento.

¹⁰³ MYERS e KENT, *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in The Global Arena*, Climate Institute, Washington DC, 1985 (reperibile anche in rete).

¹⁰⁴ In MYERS, *Environmental Refugees: a Growing Phenomenon of the 21st Century* (op. cit.).

Senior Policy Advisor delle Nazioni Unite, che ha definito i rifugiati ambientali come “persone spostate forzatamente da – o che si sentono obbligate a lasciare – i propri luoghi di residenza abituale, poiché le loro vite, i loro mezzi di sostentamento e benessere sono messi a serio rischio a seguito di avversi eventi o processi di natura ambientale, ecologica o climatica”.

Definizioni di questo tipo, nonostante il loro intento condivisibile, restano troppo vaghe ed assumono, quindi, utilità prevalentemente da un punto di vista descrittivo. Risulta, infatti, ancora molto difficile capire quando e come l’ambiente sia la causa primaria di migrazioni forzate e, inoltre, la mancanza di riferimenti alla distinzione fra migrazioni volontarie e forzate, nonché fra movimenti interni e transfrontalieri, contribuisce a rendere la nozione stessa di “rifugiato ambientale” (o “climatico”) assai indistinta e generica. A tal riguardo, vi è finanche chi ritiene che, data la sua eccessiva genericità, sia opportuno interrogarsi sulla utilità *tout court* del concetto stesso¹⁰⁵. Tale approccio terminologico è stato anche criticato, fra gli altri, dall’*United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), che ha espresso serie riserve in merito all’utilizzazione ed alla diffusione della locuzione “rifugiato ambientale”, dato che essa non dispone di basi nel diritto internazionale dei rifugiati e poiché potrebbe, in realtà, anche potenzialmente minare tale regime giuridico, rendendolo sempre meno applicato da parte degli Stati¹⁰⁶.

La locuzione è, fra l’altro, finanche tendenzialmente rifiutata nei Paesi in cui il fenomeno si fa sentire con maggior incisività, ovvero nei micro-Stati insulari a rischio di deterritorializzazione. A Kiribati e Tuvalu, ad esempio, il termine “rifugiato climatico” è apertamente respinto tanto dal governo quanto dal popolo, poiché implica elementi di impotenza e mancanza di dignità (nonché di dipendenza dall’aiuto estero), con cui le popolazioni interessate non intendono vedersi etichettate¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Vedasi BATES, *Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change*, in *Population and Environment*, 5, 2002, p. 466; cfr. anche MAYER (op. cit.).

¹⁰⁶ Si veda in tal senso OGATA, ex *United Nations Commissioner for Refugees*, dichiarazione rilasciata a Ginevra, nell’ottobre 1992, in occasione di un incontro della *Swiss Peace Foundation*: “Using the term “environmental refugee” to refer to all people forced to leave their homes because of environmental change loses the distinctive need of refugees for protection. It blurs the respective responsibilities of national governments towards their citizens and of the international community towards those who are without protection. It also impedes a meaningful consideration of solutions and action on behalf of the different groups. Therefore, UNHCR believes the term “environmental refugee” is a misnomer” (reperibile online).

¹⁰⁷ La dichiarazione, in merito, del Presidente di Kiribati spiega meglio di ogni altra parola tale ritrosia: “Quando si parla di rifugiati, di rifugiati climatici, si pone uno stigma sulle vittime, non sugli offensori.

È per tale insieme di criticità che appare opportuno considerare con la dovuta attenzione la locuzione in esame. Essa non è, infatti, supportata da alcuna base giuridica, tende, in definitiva, a creare confusione a causa della sua eccessiva genericità ed è finanche rifiutata dalle popolazioni che dovrebbero, in teoria, trarne giovamento. Resta, nonostante questo, difficilmente confutabile che, da un mero punto di vista comunicativo e simbolico, la locuzione resti estremamente efficace, giacché suggerisce immediatamente lo stato di necessità (nonché le cause ad esso sottostanti) di una categoria emergente e sempre più rilevante.

Tuttavia, onde ovviare alle problematichità sopraelencate, è stata nel tempo proposta anche un'altra definizione, più tecnica e meno evocativa, ovvero quella di *environmentally displaced person* (persone spostate forzatamente dall'ambiente), che, tornando in un'ottica meramente giuridica, sarebbe applicabile sia ai casi transfrontalieri che a quelli interni, e che, soprattutto, cessa di utilizzare impropriamente il termine rifugiato. Così, mentre la locuzione “rifugiato climatico”, data la sua incisività comunicativa e simbolica, è spesso utilizzata nel mondo dei media, la locuzione *environmentally displaced person* è tendenzialmente favorita dalle diverse organizzazioni internazionali chiamate ad occuparsi del fenomeno. Tale terminologia è stata infatti adottata dall'UNHCR, dall'OHCHR (*Office of the High Commissioner for Human Rights*), dall'IOM (*International Organization for Migration*) e dal *Refugee Policy Group*.

Secondo l'IOM, ad esempio, le *environmentally displaced persons* sono: “*persone spostate forzatamente all'interno del proprio Paese di abituale residenza o che hanno attraversato un confine internazionale e per le quali la degradazione/deterioramento/distruzione ambientale ha giocato un ruolo maggioritario – anche se non esclusivo – nel determinare lo spostamento*¹⁰⁸”. In modo non dissimile, le *environmentally displaced persons* sono state definite – anche se di nuovo in modo estremamente generico – come “*qualcuno che lascia la propria casa e cerca rifugio*”.

Noi non vogliamo perdere la nostra dignità. Siccome stiamo sacrificando molto, nell'essere dislocati, non vogliamo perdere la nostra dignità, per quanto poca ne rimanga. Pertanto, l'ultimo appellativo con cui vogliamo essere chiamati è ‘rifugiati’”, cit. in. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), p. 41.

¹⁰⁸ IOM, *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migration*, International Symposium, Ginevra, 21-24 aprile 1996 (reperibile in rete).

*altrove per ragioni legate all'ambiente*¹⁰⁹, o, con più precisione (nella *Draft Convention on the Status of Environmentally-Displaced Persons*, redatta e pubblicata dall'Università di Limoges), come “*individui, famiglie e popolazioni messi di fronte ad un disastro ambientale improvviso o graduale che inesorabilmente impatta sulle loro condizioni di vita, determinando il loro allontanamento forzato dalle loro residenze abituali*”¹¹⁰.

In linea generale, con tale approccio definitorio si è inteso, innanzitutto, distinguere fra rifugiato (nel senso giuridico del termine) e persona indotta o costretta a lasciare il proprio luogo di residenza abituale a causa di fenomeni di degradazione ambientale. In questo senso, rileva, ad esempio, quanto sostenuto da L. Hens nell'ambito dei suoi studi sulle migrazioni indotte dall'ambiente in Ghana, secondo cui “*persons who are displaced within their country of habitual residence or who have crossed an international border and for whom environmental degradation, deterioration or destruction is a major cause of their displacement, although not necessarily the sole one, belong to the environmentally displaced people. These persons are refugees in the real sense of the word, but their situation does not coincide with the legal definition of refugee*”¹¹¹.

In linea di massima, l'elemento di base comune tanto alla locuzione di “rifugiato ambientale” quanto a quella di “*environmentally displaced person*” consiste nella “obbligatorietà” dello spostamento. Tali definizioni tralasciano, quindi, volutamente l'insieme di coloro i quali sono “solamente” spinti o incentivati a lasciare le proprie abitazioni a causa di pressioni ambientali o climatiche. Come visto in precedenza, nonostante sia assai difficile tracciare una netta linea di distinzione fra migranti volontari e forzati (e sia in realtà meglio considerare il tutto lungo un *continuum*), resta che le implicazioni di tale distinzione, allorquando si analizza il ruolo del diritto internazionale nell'ottica di una possibile protezione delle persone coinvolte e, più in generale, delle responsabilità interstatali, diventano decisive.

Tali implicazioni consistono, ovviamente, nell'impossibilità di comparare un migrante forzato ad uno volontario: mentre il primo – non avendo più modo di restare

¹⁰⁹ FALSTRON, *Stemming the flow of environmental displacement: Creating a Convention to protect persons and preserve the Environment*, in *Colorado Journal of Environmental Law and Policy*, 15, 2001, p. 1-20.

¹¹⁰ PRIEUR *et al.*, *Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons*, 2013 (terza versione, reperibile in rete).

¹¹¹ HENS, *Environmentally Displaced People*, in *Encyclopedia of Life Support Systems*, Area Studies Africa (Regional Sustainable Development Review) – Vol. II (reperibile online).

nel proprio Paese d'origine – dovrebbe, infatti, poter contare sull'assistenza e la protezione di uno Stato terzo o della Comunità internazionale, il secondo, potendo ancora contare sul potenziale ed effettivo aiuto del proprio Stato nazionale, non avrebbe, in realtà, una necessità (e quindi un diritto) da far valere in uno Stato terzo. È per tale motivo che le definizioni della categoria in esame che non tengono adeguatamente conto della distinzione fra movimento obbligato e volontario e, al tempo stesso, fra movimento interno ed internazionale, non risultano in realtà utili ai fini di uno studio che abbia come obiettivo l'individuazione di criteri utili per la creazione o l'evoluzione di strumenti giuridici internazionali volti a garantire la tutela degli individui colpiti.

Così, se le definizioni di rifugiato ambientale o di *environmentally displaced person* si basano, in definitiva, sul concetto di spostamento forzato e obbligatorio, altre definizioni adottate negli anni hanno, invece, proposto, in modo assai più generico, per l'identificazione di coloro i quali decidono, su basi più o meno volontarie, di abbandonare le proprie cause o i propri paesi anche in virtù di pressioni di tipo ambientale o climatico. In questo senso, si è utilizzato maggiormente il termine “migrante”, connotandolo di una componente di volontarietà normalmente inaccessibile ad un rifugiato (inteso in senso lato).

Nel 2008, la stessa IOM ha, invero, rivisto la propria posizione, fornendo una definizione aggiornata, in grado di ricomprendere anche coloro i quali migrano in modo “volontario”. È stata, infatti, proposta la locuzione “migranti ambientali”, in modo tale da non concentrare l'attenzione esclusivamente sui movimenti forzati: “*migranti ambientali sono persone o gruppi di persone che, per ragioni serie legate ad un improvviso o progressivo cambiamento ambientale che impatta negativamente sulle loro condizioni di vita, sono obbligate a lasciare – od a decidere di lasciare – le loro residenze abituali, temporaneamente o permanentemente, e che si muovono all'interno del proprio Paese o all'estero*¹¹²”. Tale approccio ha sicuramente notevoli meriti descrittivi, ma sembra poter essere sottoposto a diverse critiche, poiché risulterebbe verosimilmente assai complesso creare strumenti di tutela onnicomprensivi, in grado di fornire assistenza tanto a movimenti ancora in parte volontari quanto a quelli totalmente forzati, tanto agli spostamenti temporanei quanto a quelli permanenti, tanto a quelli interni quanto a quelli internazionali.

¹¹² Opening Statement di MCKINLEY, Direttore Generale IOM, *Conference on Climate Change, Environmental Degradation and Migration: Addressing Vulnerabilities and Harnessing Opportunities*, Ginevra, 19 febbraio 2008.

Tale definizione è stata, per di più, duramente criticata da Kälin e Zetter, i quali affermano che essa potrebbe minare la cornice legale costruita intorno alle *Internally Displaced Persons* (IDP)¹¹³, data l'assenza di una distinzione fra spostamenti internazionali ed interni. Inoltre, il non considerare rilevante la differenza fra spostamento volontario e forzato, cruciale sul piano normativo, non permetterebbe di capire quali categorie vadano protette e quali no. Così, in sunto, “*mentre le scienze sociali utilizzano il termine migrazioni intendendo sia lo spostamento volontario che quello forzato, il diritto internazionale trae una netta linea di separazione fra essi, utilizzando, per quello forzato, i termini ‘persona spostata forzatamente’ e rifugiato*”¹¹⁴.

Se ciò è vero, non appare tuttavia corretto adottare un approccio del tutto dicotomico fra la nozione “sociologica” e quella “giuridica” di rifugiato. In tal senso, si rimanda a B. Mayer, che splendidamente esprime tale concetto: “*If one follows Bourdieu’s perspective on the use of language as a symbolic power, the [legal] misnomer argument appears particularly conservative – a reaffirmation of a given power relation in favour of the dominant classes. On the other hand, labelling environmental migrants ‘refugees’ may contribute to emancipatory strategies for their protection. If social notions may evolve, so is also the case of legal ones. There is a continuum rather than a dichotomy between the ‘legal’ and the ‘sociological notion of refugee. [...] The ‘legal misnomer’ argument is based on a wrong understanding of law as an immutable set of given norms. [...] Legal notions are and need to be open to renegotiation*”¹¹⁵.

Interessante, infine, è la definizione di “*forced climate migrants*” proposta da S. Atapattu, rinomata studiosa del settore. Essa, oltre a basarsi esclusivamente su fenomeni migratori transfrontalieri forzati, indica anche sinteticamente una linea di azione che gli Stati di ricezione dovrebbero intraprendere, al fine di garantire il godimento dei diritti basilari degli individui coinvolti nello spostamento. Così, i “*forced climate migrants*” sarebbero “*persone forzate a lasciare le proprie case o i propri territori,*

¹¹³ Il termine IDP, così come definito dai *Guiding Principles on Internal Displacement*, si riferisce a “*persone o gruppi di persone che sono state forzate od obbligate a fuggire o a lasciare le loro abitazioni o i loro luoghi di abituale residenza, in particolare a causa di – o al fine di evitare gli effetti di – disastri naturali o umani, e che non hanno attraversato confini internazionali riconosciuti*”, GPID, art. 2 (traduzione dall’inglese ad opera dell’A.)

¹¹⁴ KÄLIN e SCHREPFER (op. cit.), p. 29; ZETTER, *Protecting People Displaced by Climate Change: Some Conceptual Challenges*, in MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010, pp. 140-141.

¹¹⁵ MAYER (op. cit.), p. 4.

temporaneamente o permanentemente, a causa di un danno ambientale significativo legato ai cambiamenti climatici o a causa della sopravvenuta inabitabilità del loro Stato di origine. Lo Stato di ricezione dovrebbe garantire il rispetto dei diritti umani basilari dei migranti forzati fino al momento in cui il ritorno in Patria ridiventa possibile (nel caso di uno spostamento temporaneo), mentre appositi accordi volti a garantire l'integrazione e l'ottenimento della residenza nel Paese di ricezione dovrebbero essere adottati [nel caso di migranti permanenti]¹¹⁶”.

Avviandoci ad una conclusione, sembra dunque evidente, alla luce di quanto brevemente esposto, che una prima ed importante lacuna consiste nell'assenza di una terminologia condivisa (per non parlare, quindi, di una vincolante) relativamente alla categoria che si dovrebbe proteggere. La *Nansen Initiative* (iniziativa intergovernativa patrocinata dai governi svizzero e norvegese alla quale hanno partecipato oltre cento Stati con l'intento di discutere riguardo al tema delle migrazioni indotte da clima e ambiente e di fornire delle linee di indirizzo politico da seguire¹¹⁷) ha, difatti, sottolineato tale mancanza e, inoltre, ha voluto enfatizzare come il termine “rifugiato climatico” o “ambientale” sia inaccurato e fuorviante.

Più recentemente, l'approccio terminologico nei riguardi delle categorie coinvolte dal fenomeno delle migrazioni forzate dall'ambiente e dai cambiamenti del clima ha iniziato a concentrarsi maggiormente sulla nozione di “disastro”. La stessa *Nansen Initiative*, infatti, conclusasi nel 2015, si è fatta promotrice della pubblicazione di un documento di indirizzo politico intitolato *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*. La c.d. *Protection Agenda* è sostenuta pubblicamente da 109 delegazioni governative; il suo scopo principale è di migliorare la comprensione del fenomeno, nonché di identificare le pratiche più efficaci, a livello internazionale e nazionale, oggi esistenti per far fronte all'assistenza di coloro i quali sono forzati a lasciare il proprio Paese a causa di disastri naturali¹¹⁸.

Al contrario, laddove l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici si riferisce al fenomeno qui in studio, manca nuovamente un riferimento al termine disastri. Invero, l'Accordo di Parigi è estremamente morbido riguardo al tema: solamente nella

¹¹⁶ Vedasi ATAPATTU, *Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities*, Routledge, New York, 2016, p. 165 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

¹¹⁷ Per ulteriori informazioni, si rimanda al sito internet www.nanseninitiative.org.

¹¹⁸ V. *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, Vol. 1-2 (disponibili online).

Decisione – ovvero nella parte preliminare e, quindi, non vincolante dell’Accordo vero e proprio – si trova un esplicito riferimento a ciò che viene definito “*displacement related to the adverse impacts of climate change*”. La Decisione dispone, al riguardo, che il *Warsaw International Mechanism* (WIM), l’istituzione che, all’interno della cornice della CQCC si occupa dello studio e dello sviluppo della sezione “*loss and damage*”, crei una squadra di esperti e rappresentanti delle organizzazioni più rilevanti in materia, al fine di affrontare e minimizzare i rischi legati al fenomeno¹¹⁹.

Come si può notare, anche dai più recenti strumenti adottati in seno alla Comunità internazionale, resta abbastanza evidente la necessità di un ulteriore e significativo studio della materia in esame e, prima di ogni altra cosa, probabilmente, di una concettualizzazione della stessa che possa rivelarsi condivisa e utile ai fini del diritto internazionale. In realtà, sembra possibile concludere che la scelta della terminologia da utilizzare, connotandola di volta in volta di significati diversi, appaia in ultima analisi assai arbitraria e dipenda, in definitiva, dalla volontà del suo promotore. Ad esempio, se la parola migrante è spesso utilizzata sottintendendo una componente di volontarietà nello spostamento, mentre quella di rifugiato una componente di obbligatorietà, è anche vero che spesso i termini sono utilizzati anche in modo opposto. La classificazione di Renaud cui si faceva riferimento in precedenza resta una delle più accurate ed utili dal punto di vista concettuale, anche se essa si basa esclusivamente sul termine “migrante”: con l’utilizzo di opportune specificazioni – *e.g., environmentally motivated migrants, environmentally forced migrants, environmental emergency migrants* – Renaud riesce, infatti, a fornire una classificazione esaustiva pur non cambiando, di fatto, il sostantivo di base.

Se è, quindi, in fin dei conti, la volontà e la chiarezza adottata dall’autore il fattore in funzione del quale l’adozione di una determinata terminologia assume senso, il presente lavoro tenta, sulla scorta degli elementi più rilevanti rinvenuti fin qui, di operare una distinzione fra le varie categorie che possa aver senso in un’analisi internazionalistica.

¹¹⁹ Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement (doc. nr. FCCC/CP/2015/10/Add.1), gennaio 2016, p.to 39: “*Also requests the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism to establish, according to its procedures and mandate, a task force to complement, draw upon the work of and involve, as appropriate, existing bodies and expert groups under the Convention including the Adaptation Committee and the Least Developed Countries Expert Group, as well as relevant organizations and expert bodies outside the Convention, to develop recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change*”.

In linea di massima, si è visto come una prima distinzione di base, capace di gettare una qualche luce all'interno di quello che è stato definito il “calderone dei rifugiati climatici” sia possibile grazie all'utilizzo, nell'analisi concettuale del fenomeno, della dicotomia spostamento forzato/spostamento volontario. Tale distinzione, laddove applicata, permette di distinguere fra coloro i quali versano in situazione di effettiva necessità di protezione internazionale e coloro che, al contrario, debbono essere inseriti all'interno delle “normali” politiche migratorie. Dal punto di vista del diritto, ciò è cruciale e non può né dev'essere evitato. Sostenere, in nome di principi umanitari spesso utopistici, che ogni migrante internazionale che lascia il proprio Paese a causa di difficoltà ivi incontrate goda di diritti di protezione internazionale in altri Paesi è, infatti, disutile.

Nel prosieguo della tesi, ci si concentrerà quindi maggiormente sul lato della “protezione” piuttosto che su quello della “gestione migratoria” del fenomeno. Si è visto ripetutamente come i cambiamenti del clima e le conseguenti degradazioni ambientali possano, in estrema sintesi, dare essenzialmente vita a due tipi di spostamento: uno forzato, in conseguenza dell'impossibilità, per l'individuo, di restare nel proprio Stato di origine a causa delle condizioni ambientali ivi presenti; l'altro volontario, in conseguenza di processi ambientali e climatici, che, seppur potenzialmente gravi nel lungo periodo, sono nel breve sprovvisti di una forza e di una incisività tali da rendere immediatamente necessaria la garanzia, a livello di diritto internazionale, di istituti di protezione.

Per tale secondo gruppo di migranti occorre, laddove possibile, creare ed attuare politiche migratorie lungimiranti, volte a garantire che i flussi migratori dalle regioni più colpite da fenomeni come desertificazione e innalzamento del livello degli oceani siano gestiti nel rispetto della dignità delle persone e delle comunità coinvolte, tanto di quelle di immigrazione quanto di quelle di emigrazione. Per tale gruppo, però, sembra azzardato parlare di un vero e proprio diritto alla protezione internazionale, anche se resta probabilmente corretto parlare di obblighi di assistenza ai sensi della CQCC e del principio delle responsabilità comuni ma differenziate¹²⁰.

Come si vedrà meglio in seguito, infatti, gli strumenti rilevanti in materia di protezione internazionale oggi esistenti, la cui pietra fondante resta la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato, tendono ad escludere che una qualche forma

¹²⁰ CQCC, art. 4.4.

di protezione internazionale possa essere garantita agli individui laddove manchino determinati requisiti, fra i quali gioca, nel nostro caso, un ruolo rilevante (oltre a quello attinente a gravi violazioni di diritti primari) quello dell'imminenza del danno temuto. Ad oggi, in mancanza di un'imminenza del pericolo percepito da colui/colei il/la quale richiede protezione internazionale all'estero, i sistemi normativi vigenti che verranno in dettaglio in seguito non garantiscono il riconoscimento degli *status* necessari.

Nel prosieguo della tesi ci si concentrerà prevalentemente, dunque, sul lato della "protezione" da fornire a quelli che definiremo d'ora in avanti "migranti forzati climatici" (secondo l'impostazione offerta da Atapattu e riportata in precedenza), ovvero ad *individui costretti a lasciare il proprio Paese a causa di degradazioni ambientali gravi generate dai cambiamenti antropogenici del clima*. Ci si concentrerà, quindi, sulle argomentazioni giuridiche in base alle quali tale categoria dovrebbe essere specificamente trattata e tutelata e, di seguito, anche sulle cornici giuridiche che possono avere una loro rilevanza a tal fine.

Prima di procedere, sembra però doveroso sforzarsi in un'ultima considerazione di tipo concettuale, che notevole rilevanza assume ai fini di un'analisi internazionalistica. Se, infatti, un "migrante climatico forzato" è tale se costretto a lasciare il proprio Paese, occorre soffermarsi attentamente su quella che, in letteratura, è stata definita (*reasonable*) *internal flight alternative*¹²¹. In linea di massima, si può sostenere che un individuo possa e debba essere tutelato dalla Comunità internazionale e da uno Stato terzo nel caso in cui egli/ella non abbia effettivamente la possibilità di avvalersi dell'assistenza e del supporto del proprio Stato di origine, esattamente come accade con riguardo al diritto dei rifugiati *ex* Convenzione di Ginevra del 1951. In tal caso, il regime internazionale, a nome della tutela dei diritti umani universalmente riconosciuti, dovrebbe attivarsi. In caso contrario non appaiono immediate le ragioni per cui uno Stato dovrebbe assoggettarsi all'obbligo di proteggere un cittadino di un altro nel caso in cui per questo resti vivo ed esistente un legame di fiducia e collaborazione col proprio Paese di origine. È in questo senso, pertanto, che la *internal flight alternative* non va sottovalutata.

Generalmente, un rifugiato (in senso giuridico) fugge dal proprio Stato a causa di una particolare condotta (anche omissiva) di quest'ultimo e, fugge, dunque, dallo spazio politico del proprio Paese di origine; un migrante climatico (o ambientale),

¹²¹ Vedasi in tal senso MAYER (op. cit.), pp. 5-6.

invece, è costretto a lasciare una determinata zona perché divenuta inabitabile. Questo però non comporta che egli/ella abbia la necessità automatica di dover lasciare *in toto* il proprio Paese di origine. A rigor di logica, dunque, si dovrebbe parlare di “rifugiati climatici” solo allorquando l’opzione migratoria interna è ragionevolmente preclusa. Così facendo, il “calderone” di cui abbiamo parlato in precedenza inizia ad assumere dei confini più precisi, se non altro ai fini di una categorizzazione utile ai fini del diritto internazionale. Come esiste, infatti, una netta distinzione giuridica fra rifugiato e IDP, dovrebbe esistere una distinzione fra migrante climatico forzato interno ed internazionale.

Occorre notare, dunque, come le eventualità in cui una ragionevole via di fuga interna è preclusa siano assai limitate e si manifestino soprattutto relativamente ai casi dei micro-Stati insulari il cui territorio è integralmente – benché in ottica di medio-lungo periodo e non breve – destinato a divenire inabitabile e, in seconda battuta, ai casi ove pressioni climatico/ambientali vadano ad impattare su situazioni demograficamente e socio-economicamente già estreme, andando a generare delle situazioni individuali in cui la dignità umana di un ipotetico richiedente asilo in uno Stato terzo sarebbe lesa (a fronte di trattamenti inumani e degradanti) in caso di un rientro (susseguente ad un *refoulement*) nel proprio Paese di origine. Si vedrà, quindi, come la c.d. protezione complementare al diritto dei rifugiati sia potenzialmente provvista di alcuni meccanismi adeguati a fronteggiare tali situazioni, se non altro davanti a corti regionali internazionali di ultima istanza, quali ad esempio la Corte di Strasburgo.

Conclusione

Scopo principale di questa prima parte è stato di fornire, in un'analisi internazionalistica, un quadro di concettualizzazione il più utile ed esaustivo del fenomeno delle migrazioni indotte o forzate dalle degradazioni ambientali associate al riscaldamento globale.

A tal riguardo, si è visto come sia fuorviante individuare nei cambiamenti climatici la causa primaria o esclusiva di migrazioni e spostamenti forzati numericamente esorbitanti. La scelta di migrare dipende, invero, da un complesso insieme di fattori, fra i quali i cambiamenti del clima e le pressioni ambientali possono giocare un ruolo importante, ma raramente decisivo e prevalente. In questa logica, sembra utile considerare il riscaldamento del globo come un “aggravatore” di minacce, ossia come ad un qualcosa che esacerba situazioni già di per sé fragili dal punto di vista sociale, ambientale, economico, *etc.* Ne consegue che la relazione fra cambiamenti climatici e migrazioni dipende in larga parte dal contesto in cui il fenomeno si manifesta: la struttura politico-economico-istituzionale ha profondi effetti sul grado di resilienza di una comunità e, parimenti, sulla sua vulnerabilità. Anche quando esiste un legame diretto fra cambiamenti del clima ed un disastro ambientale, progressivo o immediato, il movimento delle popolazioni resta multi-causale. Su di esso hanno, infatti, influenza l'intensità, la severità e la frequenza dell'evento, così come la vulnerabilità della popolazione colpita e la sua capacità di reagire ad esso (o, in termini più precisi, il suo grado di resilienza). In altre parole, sarà l'interazione fra l'insieme degli effetti provocati dai cambiamenti climatici e le situazioni critiche preesistenti in dati luoghi a determinare se e quando gli individui si sposteranno.

Si è, inoltre, sottolineato come si debba tener conto della distinzione fra spostamenti volontari (indotti o favoriti dal riscaldamento globale, insieme ad altri fattori) e spostamenti forzati (nei quali la scelta di restare in Patria o di migrare internamente al proprio Paese di origine è ragionevolmente preclusa in forza delle degradazioni ambientali associate ai cambiamenti del clima). Per quanto tale distinzione non sia sempre facilmente individuabile, essa è determinante ai fini dello studio della materia dal punto di vista del diritto internazionale e, più nello specifico, del diritto alla protezione internazionale, poiché solamente coloro che abbiamo definito “emigranti climatici forzati” sembrano poter e dover godere di un incisivo diritto di assistenza in uno Stato terzo, mentre soggetti che migrano più o meno volontariamente dal proprio

Paese, potendo ancora godere del rapporto di fiducia e protezione con esso, non sembrano necessitare di assistenza immediata ed incisiva in uno Stato ospitante. Con un simile approccio, l'insieme di coloro i quali per cui il diritto internazionale dovrebbe attivarsi, nell'ottica di garantire una qualche forma di protezione internazionale, tende significativamente a ridursi. Nei capitoli precedenti, si è, infatti, mostrato come l'adozione di approcci diversi e spesso contrastanti fra loro, abbia portato alla creazione di un "calderone" onnicomprensivo, nel quale vengono definiti (impropriamente) "rifugiati climatici" tutti coloro che, *anche* a causa di pressioni ambientali derivanti dai cambiamenti del clima, lasciano – forzatamente o volontariamente, internamente o per via transfrontaliera – le proprie abitazioni originarie.

In ottica di concessione di protezione internazionale, sembra invece opportuno concentrarsi su un sottoinsieme di tale "calderone", ovvero su coloro i quali sono forzati a lasciare il territorio del proprio Stato a causa di degradazioni dell'ambiente causate dal riscaldamento del globo. In questo senso, la categoria che meglio di tutte rappresenta tale realtà è, senza ombra di dubbio, quella degli abitanti dei micro-Stati insulari soggetti al rischio di "deterritorializzazione" completa nell'arco dei prossimi decenni.

2

UN PROBLEMA DI DIRITTI E RESPONSABILITÀ:
PERCHÉ PROTEGGERE GLI EMIGRANTI CLIMATICI FORZATI?

Introduzione

Una delle maggiori difficoltà che possono incontrarsi relativamente al tema qui affrontato è, di fatto, collegata ad una semplice domanda: perché proteggere i “rifugiati climatici”? Troppo spesso, infatti, nella letteratura dedicata, si è teso a dare per scontata la risposta: i cambiamenti del clima sono opera dell’essere umano, è dunque giusto che gli individui ad essi più vulnerabili, costretti a lasciare il proprio Paese¹²², debbano essere tutelati in altri Stati attraverso sistemi di protezione internazionale. Benché una tale posizione appaia sicuramente di buon senso, essa non sembra essere per ora supportata da un’adeguata analisi sistemica relativa alle obbligazioni internazionali oggi esistenti che sorgono in materia di diritti umani e di politiche di mitigazione e gestione dei cambiamenti climatici.

In altri termini: se non si riescono ad individuare le ragioni e le basi giuridiche per cui la categoria degli emigranti climatici forzati dovrebbe verosimilmente essere protetta attraverso strumenti di diritto internazionale, si rischia, in realtà, di ragionare su un fenomeno che non dovrebbe essere studiato attraverso i prismi dell’istituto della protezione internazionale. Sarebbe, infatti, inopportuno ed ingiustificato parlare di protezione, dovendosi, invece, semplicemente aspettare che, con l’aggravarsi dei fenomeni climatico/ambientali in atto, vi sarà solamente un aumento dei flussi migratori di tipo “economico”, che, come noto, tendono a non vedere particolarmente applicato il sistema giuridico incentrato sulla concessione di protezione internazionale (*in primis* attraverso il principio di *non-refoulement*) a favore di cittadini stranieri bisognosi di assistenza in uno Stato ospitante.

Nelle prossime pagine, si tenterà pertanto di capire se ed in quale misura esistono principi secondo i quali uno Stato sarebbe tenuto ad accogliere e proteggere un cittadino straniero in fuga dalla propria Patria a causa dei cambiamenti climatici. Si indaga, innanzitutto, su quei diritti fondamentali, riconosciuti ai sensi del diritto internazionale, le cui privazioni possono essere causate dai cambiamenti del clima ed in forza delle quali taluni soggetti potrebbero essere costretti a lasciare il proprio Paese e, in via complementare, sulle obbligazioni che, in nome della tutela di tali diritti e della gestione dei cambiamenti climatici, spettano agli Stati. Così facendo, si va alla ricerca delle basi in forza delle quali sembrerebbe ragionevole ritenere che stia, oggi, iniziando

¹²² Per approfondimenti riguardo alle definizioni promosse ed adottate nel presente studio, si rimanda al capitolo precedente.

a sorgere un dovere/responsabilità internazionale di proteggere la categoria dei migranti climatici forzati.

L'idea di fondo non è ancora, quindi, di mostrare come gli emigranti climatici forzati (come poco sopra categorizzati e definiti) possano o debbano essere protetti ai sensi degli strumenti esistenti¹²³, ma piuttosto di individuare le ragioni (ed anche le problematiche associate) per cui sembra possibile parlare dell'insorgenza di un dovere internazionale di adoperarsi al fine di predisporre strumenti e meccanismi di protezione internazionale per la categoria. A tal fine, si procede in prima battuta con una disamina dei diritti fondamentali il cui mancato esercizio causato dal riscaldamento globale può condurre ad emigrazioni forzate e, in secondo luogo, con un'analisi delle obbligazioni e dei doveri esistenti in capo agli Stati, tanto in materia di cambiamenti climatici quanto di diritti umani, in forza dei quali sarebbe opportuno parlare di un dovere/responsabilità di proteggere i "rifugiati climatici".

¹²³ Argomento oggetto della terza parte.

2.1

Cambiamenti climatici, migrazioni forzate, diritti fondamentali

“Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity”¹²⁴”

Il riscaldamento globale dovuto a talune attività umane e, dunque, per il quale è possibile – se non altro in linea teorica – individuare degli agenti e dei soggetti responsabili, può avere impatti negativi sul corretto esercizio di determinati diritti, tanto collettivi quanto individuali, disciplinati dal diritto internazionale¹²⁵.

Nel presente capitolo, l’analisi si concentra prevalentemente sul tema dei diritti umani il cui esercizio può essere compromesso in presenza di fenomeni migratori forzati dalle degradazioni ambientali associate al clima. L’intento consiste nel mostrare come il riscaldamento del globo, andando ad impattare sull’esercizio di taluni diritti fondamentali universalmente riconosciuti dalla Comunità internazionale, possa determinare – ovviamente tenendo conto di in un contesto di multicausalità – migrazioni forzate suscettibili di generare un diritto di protezione internazionale.

¹²⁴ Accordo di Parigi, preambolo.

¹²⁵ Il legame fra i diritti fondamentali ed i cambiamenti climatici è stato più volte riconosciuto in seno alla Comunità internazionale. È fuori discussione che gli effetti negativi causati dai cambiamenti climatici possano intaccare il godimento, da parte degli individui, dei loro diritti più basilari. A tal proposito, ad esempio, il Consiglio per i Diritti Umani dell’ONU ha individuato nei seguenti fenomeni di tipo ambientale possibili cause di privazione dei diritti fondamentali: erosione delle coste; mareggiate; inondazioni; siccità; innalzamento del livello dei mari; tempeste, uragani, cicloni. Quindi, tramite la distruzione delle strutture (politiche, economiche, istituzionali) di una comunità, diritti come il diritto alla vita; alla salute; all’alloggio; al lavoro; alla cultura; ai mezzi di sussistenza; finanche all’auto-determinazione sono suscettibili di essere messi a rischio. Si veda: Consiglio per i Diritti Umani, *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, 2009.

Accanto ai diritti fondamentali individuali, non sono da sottovalutare quei diritti statali (ed anche collettivi), più tipicamente di stampo del diritto internazionale “classico”, che sono messi in discussione soprattutto per la particolare categoria degli Stati insulari soggetti a rischio di sommersione a causa dell’innalzamento del livello degli oceani. Per tali Stati, infatti, si pongono delle sfide giuridiche nuove, che vanno finanche ad integrare la loro possibile estinzione quali soggetti di diritto internazionale (data la loro possibile e non improbabile “deterritorializzazione”). Tali sfide verranno analizzate più nello specifico in un capitolo a sé stante per ragioni di chiarezza espositiva: data la particolarissima condizione dei micro-Stati insulari a rischio di sommersione, sembra opportuno trattare il tema dei loro diritti statali – insieme a quello delle loro popolazioni – in una sede apposita.

Nella presente ci si concentra, dunque, maggiormente sul legame fra i cambiamenti climatici e l’esercizio di taluni diritti umani fondamentali, quali il diritto alla vita, alla salute ed all’accesso ai mezzi di sostentamento, nonché, necessariamente – dati i temi trattati – al controverso ruolo del diritto ad un ambiente salubre. Per finalità analitiche, si inizia anzi con la trattazione di quest’ultimo, per procedere poi con quella relativa agli altri, più canonici e meno discussi diritti fondamentali. L’intento, in questa sede, non è tanto di mostrare come la categoria degli (e)migranti climatici forzati goda un diritto di protezione internazionale in virtù di un ipotetico diritto fondamentale all’ambiente salubre quanto piuttosto di immaginare l’ambiente salubre quale requisito necessario all’effettivo godimento di diritti fondamentali universalmente riconosciuti. Non si intende, quindi, focalizzarsi su un diritto “dell’ambiente” ad essere salubre, ma piuttosto sul diritto all’ambiente inteso come l’insieme di norme, sia sostanziali che procedurali, in presenza delle quali sembra possibile concludere che il diritto internazionale si sia dotato di una disciplina finalizzata a garantire un livello di qualità ambientale tale da assicurare l’effettivo esercizio dei diritti fondamentali dell’individuo. Sembra, in questa prospettiva, corretto non parlare propriamente di diritto fondamentale all’ambiente pulito, ma piuttosto di “dimensione ambientale dei diritti fondamentali”.

L’idea di un diritto all’ambiente pulito (*right to a healthy/decent/satisfactory environment*) nasce con ed attraverso l’evoluzione e la rielaborazione dei diritti umani “classici” codificati in seno alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del

1948 e fa parte, più precisamente, dell'insieme dei c.d. diritti di terza generazione¹²⁶. La sua origine è, verosimilmente, riconducibile all'enunciazione del primo principio della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano, in base al quale “*l’Uomo ha il diritto fondamentale alla libertà, all’uguaglianza e ad adeguate condizioni di vita, in un ambiente di qualità tale da permettergli una vita dignitosa e di benessere, e assume la solenne responsabilità di proteggere e migliorare l’ambiente per le attuali e le future generazioni*”.

Tale principio riconosce chiaramente l'esistenza di un diritto a vivere in un ambiente di qualità e rappresenta il punto di partenza dal quale il tema in esame si è evoluto negli anni seguenti. Esso sancisce, inoltre, e più in generale, un'obbligazione di tutela dell'ambiente di rango *erga omnes*, in forza della quale non vengono attribuiti diritti e doveri interstatali su un piano orizzontale, ma, piuttosto, l'imposizione di una solenne responsabilità che il genere umano ha nel proteggere l'ambiente, inteso come bene comune, adottando un approccio universalista nel quale, inoltre, si fa esplicito riferimento a questioni di responsabilità intergenerazionale¹²⁷.

Tuttavia, la natura della Dichiarazione di Stoccolma è stata probabilmente “tradita” dai suoi eredi diretti; le successive grandi conferenze globali dedicate ai temi ambientali si sono infatti via via “ammorbidite”, perdendo parte di quello slancio più puramente “ecologista” che si nota nel documento del 1972. È noto, a tal proposito, come nella Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 l'attenzione ai temi ambientali si sia dovuta integrare con le necessità di crescita economica rivendicate dai Paesi in via di sviluppo (e non solo), fino al punto di declinare la questione dell'ambiente e della gestione delle risorse naturali in ottica decisamente più “sviluppista” rispetto a quanto fatto nel 1972¹²⁸.

Nonostante questo, nel panorama internazionale si è assistito ad una progressiva affermazione, seppur declinata in modi diversi, del concetto di diritto fondamentale

¹²⁶ Vedasi per un'analisi ricostruttiva MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *Tutela Transnazionale dell'Ambiente*, il Mulino, Bologna, 2012, cap. 3.

¹²⁷ Vedasi in tal senso FRANCONI, *Comments on the Preamble and on Principle 1*, in VIÑUALES (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and Development: a Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2014; PICONE, *Comunità Internazionale ed Obblighi Erga Omnes*, Jovene Editore, Napoli 2013, p. 18-19. Si veda anche il capitolo successivo della presente tesi.

¹²⁸ In via generale, si rimanda a NESPOR, *Il Governo dell'Ambiente*, Garzanti, Milano, 2009. Si veda anche ZACCAL, LUGEN, *Common but Differentiated Responsibilities against the Realities of Climate Change*, in PAPAUX e ZURBUCHEN, *Philosophy, Law and Environmental Crisis*, Nomos, Stoccarda, 2016.

all'ambiente salubre. Nuovi strumenti di *soft law*, evoluzioni giurisprudenziali di norme preesistenti ed introduzioni normative apposite sono testimoni di tale evoluzione.

Rispetto al primo tipo, assumono rilievo, ad esempio, la Dichiarazione sull'Ambiente dell'Aja del 1989, che sancisce la stretta relazione fra ambiente salubre e diritto alla vita¹²⁹, una risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU, secondo cui “*all individuals are entitled to live in an environment adequate for their health and well-being*”¹³⁰ ed una successiva e conseguente dichiarazione di principi in tema di Diritti Umani e Ambiente (rimasta però solamente in bozza), elaborata nel 1994 dalla Sottocommissione sulla prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze (istituita presso il comitato sociale ed economico delle Nazioni Unite)¹³¹. La dichiarazione del 1994, anche se poco appoggiata dagli Stati, rappresenta uno strumento di interesse, soprattutto da un punto di vista contenutistico, poiché adotta un approccio “ecologicamente forte”, sullo stesso modello di quanto fatto, quindi, dalla Dichiarazione di Stoccolma. Essa riconosce, infatti, l'esistenza di un diritto *intergenerazionale* ad un ambiente ecologicamente salubre, interdependente ed *indivisibile* rispetto ad ogni altro diritti umano¹³², di un diritto individuale, dotato anche di portata *extraterritoriale*, di libertà da fenomeni di inquinamento e da attività che causino degradazioni ambientali, nonché, quindi, di obblighi esistenti in capo agli Stati per la protezione e la salvaguardia di aria, suoli, acque, oceani e biodiversità¹³³. È probabilmente proprio per tali ragioni, legate ad un'eccessiva responsabilizzazione in materia ambientale, che la dichiarazione del 1994 non ha incontrato un sostegno generalizzato da parte della Comunità degli Stati.

¹²⁹ The Hague Declaration on the Environment, adottata l'11 marzo 1989.

¹³⁰ *Need to Ensure a Healthy Environment for the Well-being of Individuals*, UNGA Resolution 45/94 del 14 dicembre 1990 (A/RES/45/94).

¹³¹ Draft Principles on Human Rights and the Environment, 16 maggio 1994 (E/CN.4/Sub.2/1994/9).

¹³² *Ibidem*, principi 2 e 4. In materia di equità intergenerazionale, sono interessanti le posizioni avanzate dagli Stati Uniti nel 1893, in occasione del *Bering Sea Fur Levels Arbitration*, caso di scuola in materia di diritto internazionale dell'ambiente: “*The earth was designed as the permanent abode of man through ceaseless generations. Each generation, as it appears upon the scene, is entitled only to use the fair inheritance. It is against the law of nature that any waste should be committed to the disadvantage of succeeding tenants. [...] That one generation may not only consume or destroy the annual increase of product of the earth, but the stock also, thus leaving an inadequate provision for the multitude of successors which it brings to life, is a notion so repugnant to reason as scarcely to need formal refutation*”. Cit. in SPIER, *Intergenerational Equity: an Aspiration or an Effective Weapon?*, in PAPAUX e ZURBUCHEN, *Philosophy, Law and Environmental Crisis*, Nomos, Stoccarda, 2016, p. 69.

¹³³ Draft Principles on Human Rights and the Environment, Principi 5 e 6.

Accanto allo sviluppo dei documenti di *soft-law*, mentre alcune corti preposte alla tutela dei diritti fondamentali su scala regionale, quali ad esempio la Corte di Strasburgo¹³⁴, hanno iniziato ad interpretare in modo evolutivo e “rinverdito” diritti preesistenti, facendovi rientrare un indiretto – ma chiaro – diritto all’ambiente salubre, alcune carte e dichiarazioni in tema di diritti umani storicamente più recenti si sono espresse esplicitamente sul tema¹³⁵. È il caso, ad esempio, della Carta africana dei diritti umani e dei popoli del 1981, nella quale gli articoli 16 e 24 sanciscono il diritto dei popoli a godere del miglior standard di salute possibile (*best attainable standard of health*) e di un ambiente generalmente soddisfacente ed idoneo a favorire lo sviluppo (*a general satisfactory environment favourable to their development*)¹³⁶. È da notare come tale diritto non sia formulato in chiave individuale, ma piuttosto collettiva (diritto dei popoli). Celebre, al riguardo, è il noto caso Ogoni, in Nigeria, giunto dinanzi al Commissione per i diritti umani e dei popoli della Carta Africana ed a seguito del quale il governo nigeriano è stato condannato per violazioni delle disposizioni in esame per aver permesso sul proprio territorio – e nella zona in cui la minoranza etnica degli Ogoni era (ed è) solita vivere – attività di estrazione degli idrocarburi nella più lampante noncuranza di ogni normativa a tutela dell’ambiente e dei diritti delle popolazioni autoctone. La Commissione ha quindi stabilito che gli Stati parte della Carta africana sono responsabili di prevenire l’inquinamento ed il degrado ecologico, di garantire la conservazione di un ambiente ecologicamente stabile (*ecologically sustainable development*) e di assicurare uno sviluppo – e l’utilizzo delle risorse naturali – ecologicamente sostenibile¹³⁷.

¹³⁴ Per ulteriori informazioni e considerazioni, con particolare riferimento al contesto europeo, cfr. PAVONI, *Interesse pubblico e diritti individuali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

¹³⁵ Cfr. KNOX per UN HRC, *Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, 2015 (A/HRC/28/61). Si veda anche UN OHCHR, *Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment: Focus Report on Human Rights and Climate Change*, 2014 (reperibile in rete).

¹³⁶ Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli, adottata il 27 giugno 1981.

¹³⁷ V. *Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and Another v Nigeria* (2001) AHRLR 60 (ACHPR 2001), p.to. 52. Si rimanda anche al punto 58: “*The [African] Commission notes that in the present case, despite its obligation to protect persons against interferences in the enjoyment of their rights, the Government of Nigeria facilitated the destruction of Ogoniland. Contrary to its Charter obligations and despite such internationally established principles, the Nigerian Government has given the green light to private actors, and the oil companies in particular, to devastatingly affect the well-being of the Ogonis*”.

Esplicito in materia è, inoltre, l'articolo 11 del Protocollo di San Salvador del 1998 della Convenzione americana sui diritti umani, in forza del quale esiste un diritto individuale a vivere in un ambiente sano. Su posizioni simili si collocano, inoltre, l'articolo 38 della Carta araba sui diritti umani, secondo cui “*every person has the right to an adequate standard of living for himself and his family, which ensures their well-being and a decent life, including food, clothing, housing, services and the right to a healthy environment*”¹³⁸, e la *ASEAN Declaration on Human Rights* del 2012: “*Every person has the right to an adequate standard of living for himself or herself and his or her family including the right to a safe, clean and sustainable environment*”¹³⁹. Di rilievo è, infine, l'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, seppur non sancendo un vero e proprio diritto individuale all'ambiente, dispone, in un documento dedicato alla tutela dei diritti fondamentali, come l'obiettivo di elevato livello di tutela ambientale, insieme al suo miglioramento ed al perseguimento dello sviluppo sostenibile, debbano essere integrati e tenuti in considerazione nell'attuazione di ogni politica dell'Unione¹⁴⁰.

In via complementare, come accennato, il diritto ad un ambiente pulito è stato indirettamente garantito attraverso l'interpretazione evolutiva di diritti preesistenti, il cui esercizio è precluso in caso di vita in contesti ambientali qualitativamente inadeguati. In tale prospettiva, ha primario rilievo l'azione della Corte di Strasburgo, la quale utilizza gli articoli 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) – rispettivamente a tutela della vita e del rispetto alla vita familiare e privata – e li “rinverdisce”, interpretandoli cioè in relazione alla loro dimensione ambientale¹⁴¹. Riguardo al diritto alla vita, sono due i casi di scuola in cui la Corte si è espressa con chiarezza (*Öneryildiz c. Turchia*¹⁴² e *Budayeva c. Russia*¹⁴³). In entrambi i casi, i due Stati convenuti sono stati condannati per violazioni dell'articolo 2 della CEDU, poiché, pur consapevoli dei rischi associati a determinate situazioni ambientali (rispettivamente: l'aver lasciato che talune abitazioni si localizzassero sopra ad una discarica di rifiuti urbani sotterranea, poi

¹³⁸ Arab Charter on Human Rights, adottata il 15 settembre 1994.

¹³⁹ Asean Declaration on Human Rights, adottata il 9 novembre 2012, p.to 28.

¹⁴⁰ Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, art. 37. Rileva, in tal senso, l'articolo 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, allorché stabilisce come gli obiettivi di tutela ambientale e le politiche ambientali debbano essere integrati in ogni altra politica dell'Unione.

¹⁴¹ Cfr. MUNARI, SCHIANO DI PEPE (op. cit.), p. 118.

¹⁴² Corte Europea dei Diritti Umani, *Öneryildiz c. Turkey*, ricorso nr. 48939/99, 30 novembre 2004.

¹⁴³ Corte Europea dei Diritti Umani, *Budayeva e al. c. Russia*, ricorsi nr. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, 20 marzo 2008.

esplosa, a causa della pressione di gas generativisi, provocando vittime; ed il non aver adottato misure volte a proteggere una popolazione soggetta al rischio di una frana – poi verificatasi – nonostante l’episodio fosse stato ampiamente previsto), non avevano preso tutte quelle misure necessarie, ottemperando ai propri obblighi positivi, affinché tali rischi non si concretizzassero¹⁴⁴. Tali omissioni hanno, dunque, integrato una violazione del diritto alla vita, che gli Stati parte sono tenuti a tutelare dall’azione di ogni attività, tanto pubblica quanto privata, posta sotto alla propria giurisdizione.

Ma, soprattutto – se non altro da un punto di vista numerico – è l’articolo 8 della Convenzione, a tutela del rispetto alla vita familiare e privata, ad essere più sovente chiamato in causa in relazione alla qualità dell’ambiente, e ciò in virtù della considerazione secondo cui una normale vita privata non può essere condotta in condizioni ambientali decisamente sfavorevoli (si pensi a gravi fenomeni di inquinamento acustico, atmosferico, o dei suoli e delle acque). La Corte di Strasburgo ha, dunque, più volte statuito come l’articolo 8 della CEDU si concretizzi anche nella protezione degli individui da situazioni di “*serio rischio ambientale*” e, più precisamente, di “*effetto nefasto sulla sfera privata e familiare di una persona, e non [di] un semplice degrado, anche generalizzato, dell’ambiente*”¹⁴⁵.

Così è stato, ad esempio, relativamente al caso *Guerra c. Italia*¹⁴⁶, nel quale lo Stato italiano è stato condannato per non aver adottato misure atte a consentire alla popolazione locale (nei pressi di Manfredonia) l’accesso ad informazioni sul reale contesto di pericolosità di un impianto petrolchimico. Similmente, il caso *Taskin c. Turchia*, ha visto lo Stato turco condannato per violazioni dell’articolo 8 CEDU a seguito dell’omissione di misure protettive richieste dal ricorrente al fine di interrompere attività minerarie lesive per l’ambiente in cui egli viveva regolarmente¹⁴⁷. Sono numerosi gli altri casi in cui Stati parte della CEDU sono stati condannati per aver ommesso di intraprendere azioni positive volte a prevenire il verificarsi di rischi –

¹⁴⁴ Trattasi di obblighi normativi, ma anche amministrativi, che implicano sia l’adozione di regole e standard sostanziali volti a limitare i rischi di Perdita di vite umane sia l’introduzione di procedure di controllo e verifica sul rispetto, da parte degli interessati

¹⁴⁵ Cfr. in tal senso Corte europea dei diritti umani, *Kyrtatos c. Grecia*, ricorso nr. 41666/98 (p.to 52), 22 maggio 2003; *Fadeyeva c. Russia*, ricorso nr. 55723/00, 9 giugno 2005 (p.to 68); *Di Sarno e al. c. Italia*, ricorso nr. 30765/08, 10 gennaio 2012 (p.to 80).

¹⁴⁶ Corte europea dei Diritti Umani, *Guerra c. Italia*, ricorso nr. 14967/89, 19 febbraio 1998.

¹⁴⁷ Corte europea dei Diritti Umani, *Taskin c. Turchia*, ricorso nr. 46117/99, 10 novembre 2004, p.ti. 125-126.

derivanti perlopiù da attività industriali ed infrastrutturali, ma addirittura da locali notturni – seri per la salute, la vita privata o la proprietà dei ricorrenti¹⁴⁸.

Particolare attenzione sembra doversi dedicare, in tutto questo, al tema della “proceduralizzazione dei diritti ambientali”, ovvero a quella che viene talvolta definita “democrazia ambientale”. Spesse volte, infatti, la Corte di Strasburgo ha riscontrato violazioni dell’articolo 8 CEDU – significativo in questo senso è il caso *Giacomelli c. Italia*¹⁴⁹ – allorché lo Stato convenuto non ha rispettato i requisiti procedurali necessari a far sì che l’attivazione o lo svolgimento di determinate attività (perlopiù industriali) fossero rispettose dell’ambiente e della vita privata di coloro i quali che su quell’ambiente erano soliti svolgere le proprie attività quotidiane. In *Giacomelli*, ad esempio, la Corte ha ritenuto che l’articolo 8 possa applicarsi ai fini di accertare se il processo decisionale col quale viene approvata l’installazione di un impianto di smaltimento di rifiuti (quindi con forte impatto ambientale) abbia tenuto in adeguata considerazione gli interessi privati dei ricorrenti.

La *ratio* di fondo di un tale sistema consiste nell’idea secondo cui livelli di ambiente “accettabili” possono essere garantiti, in presenza di attività a forte impatto ambientale, solo quando determinati requisiti procedurali – fra i quali giocano un ruolo di primo piano il diritto all’accesso alle informazioni (cfr. *Guerra*), il diritto di partecipazione ai processi decisionali (cfr. *Giacomelli*) e, più in generale, il diritto di accesso alla giustizia – sono rispettati. In ottica simile, anche nel caso *Ogoni*, in Nigeria, è stato statuito, con riguardo al diritto di accesso alle informazioni, che “*government compliance with the spirit [...] of article 24 [che disciplina il diritto ad un ambiente salubre in seno alla Carta africana] must also include ordering or at least permitting independent scientific monitoring of threatened environments, requiring and publicising environmental and social impact studies prior to any major industrial development [...]*”¹⁵⁰.

Oltreoceano, e con riguardo al tema dell’accesso alla giustizia, ha inoltre rilevanza il caso *Maya Indigenous Communities c. Belize*, nel quale il Belize è stato condannato per aver garantito, in violazione del diritto alla proprietà di alcune

¹⁴⁸ V. Corte europea dei Diritti Umani. *Fadeyeva c. Russia*, ricorso nr. 55723/00, 30 novembre 2005; *Hatton c. Regno Unito*, ricorso nr. 36022/97, 10 luglio 2003; *Moreno Gomez c. Spagna*, ricorso nr. 4143/02; *Kyrtatos c. Grecia*, ricorso nr. 41666/98, 16 febbraio 2005; *Faegerskiold c. Svezia*, ricorso nr. 37664/04, 26 febbraio 2008.

¹⁴⁹ Corte europea dei Diritti dell’Uomo, *Giacomelli c. Italia*, ricorso n. 59909/00, 19 ottobre 2006.

¹⁵⁰ *Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and Another v Nigeria* (2001) AHRLR 60 (ACHPR 2001), p.to 53.

popolazioni indigene, concessioni per lo sfruttamento di risorse naturali e, di più, per non aver garantito alla comunità autoctona un'adeguata tutela giudiziaria¹⁵¹.

Esiste, inoltre, un trattato internazionale (a respiro prevalentemente europeo, ma in realtà aperto alla firma di qualsivoglia Stato) dedicato specificamente alla c.d. “democrazia ambientale”: la Convenzione di Aarhus del 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale¹⁵². Accesso alle informazioni, partecipazione dei cittadini ai processi decisionali ed accesso alla giustizia sono, invero, i pilastri del “diritto procedurale all'ambiente salubre”: tramite questi si impongono alle istituzioni statali una serie di adempimenti procedurali attraverso i quali si intende garantire che ogni attività – tanto pubblica quanto privata – svolta sul loro territorio non produca effetti nefasti sulla qualità dell'ambiente. In questa prospettiva, la violazione del diritto individuale all'ambiente pulito non si ha direttamente in relazione al degrado ambientale occorso, bensì al “*mancato rispetto di regole procedimentali atte a consentire una verifica in ordine alla circostanza se questo mutamento [o degrado] fosse necessario e proporzionato all'obiettivo che si intendeva raggiungere con tale attività, e coerente con un bilanciamento degli interessi contrapposti*”¹⁵³.

Se esiste, dunque, una dimensione puramente procedurale del diritto a vivere in un ambiente salubre, non sembra però automaticamente corretto sostenere che le violazioni del diritto fondamentale ad un ambiente salubre si esauriscano solo laddove si riscontrano violazioni di requisiti di tipo formale e procedurale. Questo soprattutto alla luce del fatto che più costituzioni nazionali fanno riferimento ad un diritto sostanziale all'ambiente, non già solamente ad uno procedurale/formale. La dimensione procedurale del diritto all'ambiente pulito sembra essere, invero, una parte del diritto fondamentale all'ambiente, il quale si articola, a livello internazionale ed a livello nazionale, in più ed in diverse dimensioni. Sarebbero, infatti, ben 177 le nazioni ad aver riconosciuto un diritto ad un ambiente salubre (a livello costituzionale, di legge ordinaria, attraverso interventi giurisprudenziali o attraverso la ratifica di trattati internazionali). Più precisamente, sarebbero 110 gli Stati ad avere tale garanzia a livello

¹⁵¹ Corte Interamericana dei Diritti Umani, *Maya indigenous community of the Toledo District c. Belize*, caso 12.053, report nr. 40/04, p.ti 193-197.

¹⁵² Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, adottata nel 1998.

¹⁵³ Cit. MUNARI, SCHIANO DI PEPE (op. cit.), p. 128. Si rimanda inoltre ai capitoli 3.2.4 e 3.2.5 della medesima opera per una più completa ed approfondita disamina della dimensione procedurale del diritto all'ambiente salubre, tanto a livello internazionale pattizio quanto di diritto dell'Unione europea.

costituzionale, e 120 ad averla tramite l'assoggettamento a strumenti di diritto internazionale¹⁵⁴.

Non stupisce, dunque, ad anzi sembra difficilmente confutabile, l'idea secondo cui “*were the Universal Declaration [on Human Rights] to be drafted today, it is easy to imagine that it would include a right to [a healthy] environment recognised in so many national constitutions and regional agreements*”¹⁵⁵. Se, accanto a ciò, si considera quanto enunciato – seppur non in ambito di tutela dei diritti umani – dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 1997, secondo cui la tutela dell'ambiente è da considerarsi alla stregua di un'obbligazione *erga omnes* in virtù del fatto che le questioni ambientali attengono ad un interesse essenziale per l'umanità¹⁵⁶, non sembra del tutto incoerente – anzi – credere e sostenere che, seppur declinato in modi e misure diverse, il diritto ad un ambiente pulito stia insistentemente entrando a far parte del diritto internazionale generale¹⁵⁷ e che, in realtà, il suo mancato riconoscimento generalizzato sia dovuto alla sua relativa freschezza storica ed alla sua frammentazione attuale.

Resta, in ogni caso, che il diritto fondamentale all'ambiente (quale che ne sia la sua attuazione) non si concretizza come una protezione ambientale intesa a tutelare l'ambiente di per sé, ma piuttosto come uno strumento teso ad assicurare che altri diritti fondamentali – vita, salute, vita familiare, proprietà – siano rispettati. Di conseguenza, occorre tenere a mente che il danno all'ambiente non integra, di per sé, una violazione di diritti fondamentali: si parla, del resto, di diritto all'ambiente e non di diritto dell'ambiente. Più propriamente, in realtà, bisognerebbe parlare di “esercizio dei diritti nell'ambiente” o, come fatto in precedenza, di dimensione ambientale dei diritti fondamentali.

¹⁵⁴ Cfr. FRANCONI, QUIRICO, *Untying the Gordian Knot*, in QUIRICO, BOUMGHAR, *Climate Change and Human Rights*, Routledge, New York, 2016, p. 147. Si veda inoltre UNEP *et al.*, *Regional Consultation on the Relationship between Human Rights Obligations and Environmental Protection, with a Focus on Constitutional Environmental Rights*, Johannesburg (23-24 gennaio 2014); BOYD, *The Environmental Rights Revolution*, UBC Press, Vancouver, 2012.

¹⁵⁵ Cfr. KNOX (op. cit.), *Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, 2014.

¹⁵⁶ Corte Internazionale di Giustizia, caso *Gabcikovo-Nagymaros (Ungheria c. Slovacchia)*, 25 settembre 1997, I.C.J. Reports 1997, p. 7, vedasi punto 41. Si rimanda inoltre a CIG, *Parere consultivo sulla legalità della minaccia o uso delle armi nucleari*, I.C.J. Reports 1996, p. 226.

¹⁵⁷ Si vedano in tal senso anche BOYD, *The Constitutional Right to a Healthy Environment, in Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 4, 2012, pp. 3-15.

Quando le autorità pubbliche permettono un degrado decisivo dell'ambiente *in cui* sono esercitati i diritti, si può incorrere in violazioni di diritti fondamentali. In questo senso, e come del resto ovvio – dato il mondo giuridico di origine giudaico-cristiana in cui viviamo – il diritto all'ambiente è inteso spiccatamente in senso antropocentrico e, molto spesso, individualistico, e non, quindi, a tutela dell'ambiente di per sé. In tutto questo, però, un determinato livello di tutela dell'ambiente è certamente necessario ed imprescindibile all'esercizio effettivo di diritti universalmente riconosciuti.

Resta da capire, in tutto ciò, che ruolo possono assumere i cambiamenti climatici e come il discorso finora portato avanti si rapporti al fenomeno delle migrazioni climatiche forzate.

Da qualche tempo, è generalmente riconosciuto che i fenomeni associati al riscaldamento globale possono impattare negativamente sull'esercizio di diritti fondamentali, quali ad esempio il diritto ad una vita familiare ed alla proprietà, ma, soprattutto ed ancora prima, il diritto alla vita ed alla salute. Tali diritti, la cui fonte originaria consiste, come noto, nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, sono sanciti, a livello pattizio, nel Patto sui Diritti Civili e Politici¹⁵⁸ ed in quello sui Diritti Economici, Sociali e Culturali¹⁵⁹, e sono stati, inoltre, più specificamente disciplinati e garantiti attraverso sistemi di tutela dei diritti umani su scala regionale, fra i quali giocano sicuramente un ruolo di primo piano la Convenzione europea dei diritti umani, la Convenzione americana dei diritti umani, e la Carta africana per i diritti umani e dei popoli. La loro natura di diritti fondamentali facenti parte del diritto internazionale generale non è, quindi, messa in discussione.

Nel caso di migrazioni forzate dalle alterazioni del clima o da invivibili condizioni ambientali, è indubbio che si sia in presenza di sofferenze, per l'essere umano, suscettibili (se non altro sul piano teorico), di integrare violazioni di diritti individuali universalmente riconosciuti. Gravi degradazioni dell'ambiente, tanto di origine climatica quanto geofisica o meteorologica, possono infatti condannare taluni individui – o addirittura comunità intere – a condizioni di vita difficilmente accettabili da un punto di vista socioeconomico. Si pensi, ad esempio, alle difficoltà che possono incontrarsi nell'accedere ai mezzi di sussistenza di base in zone ripetutamente soggette a siccità, desertificazione, innalzamento dei mari, salinizzazione delle falde acquifere, *etc.*

¹⁵⁸ Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici, adottata il 16 dicembre 1966.

¹⁵⁹ Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, adottata il 16 dicembre 1966.

Se occorre, in prima battuta, far riferimento alle difficoltà che si avrebbero sul piano del godimento dei diritti sostanziali cui si è fatto appena riferimento, non sembrano doversi sottovalutare anche quei diritti di carattere procedurale (come il diritto di partecipare alle decisioni concernenti lo spostamento delle proprie abitazioni o nuclei familiari a causa di fenomeni emergenziali), così come disciplinati, ad esempio, nei *Guiding Principles on Internal Displacement*¹⁶⁰. Sebbene resti discutibile che simili diritti procedurali godano di una portata internazionale capillarmente diffusa, con meccanismi di tutela capaci di garantirne il rispetto nella maggioranza degli Stati e dei contesti della Comunità internazionale, resta parimenti chiaro che, laddove questi sono o dovrebbero essere garantiti, il loro rispetto potrebbe essere messo a dura prova in casi di migrazioni forzate numericamente cospicue ed emergenziali.

Accanto a questo, il riscaldamento globale può avere effetti negativi anche sul godimento di diritti collettivi di alcune popolazioni particolarmente vulnerabili. Il diritto alla cultura e ad alla nazionalità¹⁶¹ potrebbero, infatti, essere messi in crisi per le popolazioni di quei micro-Stati insulari minacciati dalla sommersione dei propri territori a seguito dell'innalzamento del livello dei mari. I popoli di questi Stati, il cui destino appare – stando alle previsioni scientifiche a nostra disposizione – purtroppo difficilmente evitabile, corrono il rischio di perdere gran parte della propria cultura nazionale (inevitabilmente legata al proprio territorio), del diritto a godere effettivamente dei diritti derivanti dalla loro nazionalità e, addirittura, a non potersi autodeterminare come popolo.

Sono, quindi, essenzialmente due le dimensioni di diritti che vengono in rilievo nel manifestarsi del fenomeno delle migrazioni forzate dagli effetti ambientali dei cambiamenti climatici¹⁶².

Da un punto di vista storico, l'associazione del fenomeno dei cambiamenti climatici al godimento dei diritti fondamentali è quantomeno recente. In origine, infatti, il riscaldamento globale antropogenico è stato soprattutto considerato come una materia

¹⁶⁰ OCHA, *Guiding Principles on Internal Displacement*, agosto 1998. Per ulteriori informazioni, si rimanda al capitolo 3.4.

¹⁶¹ Vedasi Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, adottata il 20 novembre 1989, art. 7.

¹⁶² Vedasi ATAPATTU, *Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities*, Routledge, New York, 2016, p. 68: “*The rights affected include the right to life, right to property and the right to a livelihood, while those living on small island states are facing the risk of extinction as their island nations are threatened by submersion associated with sea-level rise. Other communities are facing the likelihood of losing their traditional way of life, their culture and their traditional lands*”.

puramente ambientale, con la conseguenza che gli studi e le azioni intraprese per farvi fronte sono stati per anni condotti da attori specializzati in tale ambito.

Così, nonostante i cambiamenti climatici antropogenici facciano parte dei temi internazionalmente rilevanti da alcuni decenni, è solo a partire dalla fine degli anni 2000 che le istituzioni internazionali specializzate nello studio e nella tutela dei diritti umani hanno iniziato ad interessarsi ad essi¹⁶³. Il Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU si è, infatti, espresso al riguardo solamente nel 2008, dichiarando come i cambiamenti del clima rappresentino una minaccia immediata e di vasta scala per individui e comunità in tutto il mondo, con implicazioni sul pieno godimento dei diritti umani e sottolineando, altresì, il ruolo particolarmente vulnerabile di talune aree geografiche¹⁶⁴. A ruota, anche l'OHCHR (*Office of the High Commissioner for Human Rights*) si è dedicato alla questione, concludendo come il godimento di diversi diritti, tanto civili e politici quanto sociali, economici e culturali, possa essere messo in discussione dal cambiamento climatico¹⁶⁵. Fra questi, sono stati messi in rilievo il diritto alla vita, al cibo, all'acqua, alla salute, al domicilio ed all'autodeterminazione.

Sembra interessante notare sinteticamente, inoltre, come il riscaldamento globale, dato il suo carattere estremamente complesso e articolato, sia in grado di impattare sui diritti umani non solo attraverso i suoi effetti negativi diretti, ma anche, paradossalmente, attraverso le azioni volte alla sua mitigazione¹⁶⁶. La produzione, ad esempio, di carburanti derivanti da prodotti agricoli (c.d. biocarburante) potrebbe avere effetti negativi sui diritti di popolazioni e individui relativamente al loro accesso al cibo

¹⁶³ Per una spiegazione del perché, si veda MCINERNEY-LANKFORD, *Human Rights and Climate Change*, in GERRARD e WANNIER, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, New York, 2013, p. 229-230: “*The international bill of rights is a product of the post-World War II era and is oriented toward preventing specific moral harms and preserving a set of substantive and procedural entitlements for all. The climate change regime for its part emerged much later, as the outcome of very different movements and awareness. It is aimed at tackling harms that were not contemplated in the design of human rights frameworks, which are therefore ill equipped to tackle them*”.

¹⁶⁴ Vedasi, Consiglio ONU per i Diritti Umani, Ris. 7/23 (2008), *Human Rights and Climate Change* (reperibile in rete).

¹⁶⁵ Consiglio ONU per i Diritti Umani, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights* (2008) (reperibile in rete).

¹⁶⁶ Seppur non riferito nello specifico al tema dei diritti umani, anche il preambolo dell'Accordo di Parigi sottolinea tale possibilità: “*Recognizing that Parties may be affected not only by climate change, but also by the impacts of the measures taken in response to it*”.

ed ai noti fenomeni di *land-grabbing* oggi in atto in alcune zone del globo, particolarmente in Africa¹⁶⁷.

Ma, a prescindere da tale argomento, con riguardo ai singoli diritti fondamentali potenzialmente messi in pericolo dal riscaldamento globale, sembrano meritevoli alcuni approfondimenti.

Primo fra tutti, gioca un ruolo cruciale il diritto alla vita. Secondo gli studi dell'IPCC, i cambiamenti climatici, soprattutto attraverso l'intensificazione e l'aumento nella frequenza di eventi meteorologici estremi, sono identificabili come la (con)causa di numerose morti. Oggi, con un aumento della temperatura media terrestre rispetto al 1850 di 1 solo grado centigrado, sono già numerosi e noti i casi di cicloni, ondate di calore, siccità ed inondazioni di inaudita forza in diverse parti del globo¹⁶⁸. Tali eventi sono alla base della perdita di numerose vite umane, anche se resta difficile attribuirne la responsabilità maggiore ai cambiamenti climatici (in tal senso: le stesse considerazioni avanzate in precedenza con riguardo alla multi-causalità di un evento migratorio possono essere riproposte relativamente alla multi-causalità di un evento meteorologico che provochi la morte di uno o più individui). Se, quindi, non è possibile considerare i cambiamenti climatici come la sola, unica e principale causa di deprivazione del diritto alla vita – preliminare ed inderogabile¹⁶⁹ –, è altrettanto possibile concludere che questi giochino un ruolo significativo nell'integrazione di tale "violazione". Accanto a ciò, il diritto alla vita può vedersi leso attraverso una drastica alterazione negativa nella capacità di determinati luoghi di fornire – attraverso l'azione ecosistemica di cui si è parlato in precedenza – cibo ed acqua alle popolazioni umane.

Il diritto alla vita, "*the foundation of man as a citizen and as a member of society*"¹⁷⁰, dal quale discendono ovviamente tutti gli altri, deve essere garantito dagli Stati attraverso l'adempimento di obblighi sia negativi che positivi. Gli Stati sono dunque tenuti ad astenersi dal togliere arbitrariamente la vita agli individui e, più importante ancora in ottica di cambiamenti del clima, ad adoperarsi al fine di garantire

¹⁶⁷ In tal senso ATAPATTU, *Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities*, Routledge, New York, 2016, p. 71.

¹⁶⁸ Secondo i dati OHCHR (op. cit.), fra il 1980 ed il 2000 i cicloni tropicali avrebbero causato la morte di circa 250.000 individui, mentre fra il 2000 ed il 2004 la vita di circa 262 milioni di persone (di cui il 98% risiede in Paesi in via di sviluppo) è stata influenzata negativamente ogni anno da disastri nella cui manifestazione i cambiamenti climatici hanno giocato un ruolo rilevante.

¹⁶⁹ Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, articolo 6.

¹⁷⁰ TOMUSCHAT, *The Right to Life: Legal and Political Foundations*, in TOMUSCHAT, LAGRANGE, OETER (a cura di), *The Right to Life*, Leiden, Brill, 2010, p. 3.

che nei propri territori esistano tutte quelle condizioni sociali ed economiche in presenza delle quali il diritto alla vita possa essere rispettato.

A livello di diritto internazionale “universale”, il diritto alla vita è tutelato dall’art. 6 del Patto sui Diritti Civili e Politici, secondo cui tale diritto è inerente ad ogni essere umano e dev’essere tutelato a norma di legge. Al riguardo, il Consiglio ONU per i Diritti Umani, ha dichiarato come gli Stati, in attuazione dei propri obblighi positivi, siano chiamati a prendere tutte le misure necessarie a proteggere la vita umana¹⁷¹. Il diritto alla vita trova inoltre una sua speciale disciplina all’interno della Convenzione per i Diritti dell’Infanzia, nuovamente all’articolo 6.

A livello regionale e, quindi, in ottica complementare a ed attuativa dei dispositivi normativi universali sopra citati, è di indubbio rilievo l’articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, sul quale la Corte di Strasburgo è stata chiamata ad esprimersi in più e diverse occasioni. Nelle Americhe, rilevano gli articoli 1 e 4 della Convenzione americana, che impone a sua volta ai propri Stati parte l’adempimento di obblighi positivi, ovvero l’instaurazione di tutte le misure e politiche pubbliche volte a far sì che il diritto alla vita possa essere garantito¹⁷². La Carta Africana copre, poi, il continente africano e, più nel dettaglio, sancisce l’invulnerabilità e l’inderogabilità del diritto alla vita all’articolo 4¹⁷³.

In questo senso, quindi, ogni Stato – ed in particolar modo qualora abbia ratificato una delle convenzioni, universali o regionali, a tutela dei diritti dell’uomo – dovrebbe, una volta comprovato il loro potenziale impatto negativo sull’esercizio del diritto alla vita, ritenersi obbligato ad adoperarsi al fine di mitigare i cambiamenti climatici, nonché a promuovere azioni di adattamento agli stessi, al fine di garantire che con le proprie azioni il “diritto supremo” dei soggetti posti sotto la propria giurisdizione sia rispettato. Questo, ovviamente, ha una sua valenza indiscutibile su un piano teorico. Nei – cospicui – casi, però, in cui il diritto internazionale è sprovvisto di strumenti di “giustiziabilità” dei diritti, resta difficile chiarire fino a che punto gli Stati siano effettivamente tenuti ad adempiere ai propri obblighi, tanto più quando si entra nel

¹⁷¹ Consiglio ONU per i Diritti Umani, *General Comment No 6, Article 6*, par. 1 (reperibile online).

¹⁷² Di nuovo, limitandosi ad alcuni casi in cui si è posto il problema relazione fra ambiente salubre ed esercizio del diritto alla vita, si rimanda alle pronunce della Corte interamericana per i Diritti Umani, *Yanomani Indians v Brazil*, Caso Nr. 7615 del 3 marzo 1985; *Kawas-Fernandez v Honduras*, 3 aprile 2009; *Maya Indigenous Community of the Toledo District v Belize*, caso nr. 12.053, 12 ottobre 2004.

¹⁷³ Si rimanda al caso Ogoni. Si veda anche *Norbet Zongo c. Burkina Faso*, appl. 13/2011, marzo 2014.

campo dei cambiamenti climatici, con tutte le complessità ed incertezze internazionali ed intergenerazionali che li caratterizzano.

In tal senso, anche il citato rapporto dell’OHCHR, pur evidenziando le implicazioni negative che il cambiamento climatico comporta sul godimento di alcuni diritti fondamentali, si è chiesto fino a che punto tali implicazioni possano essere considerate come “classiche” violazione dei diritti umani. Al riguardo è stata, infatti, rilevata (l’annosa) difficoltà che si incontra nel provare l’esistenza di un legame causale diretto fra cambiamenti climatici, eventi naturali estremi e violazioni dei diritti umani, nonché, nel caso di processi di degradazione più graduale, la discrasia temporale fra gli eventi previsti (ad esempio la sparizione di un’isola) ed il danno da essi provocato nell’immediato e, dunque, invocabile in sede giurisdizionale.

Intimamente collegato all’esercizio del diritto alla vita è quello alla salute, il cui rispetto dev’essere garantito ai sensi dell’articolo 12 del Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966 ed in base al quale gli Stati sono tenuti ad intraprendere tutte le azioni volte a far sì che i cittadini vivano in condizioni tali da garantire l’accesso a livelli di salute, tanto sul piano mentale quanto fisico, più alti possibile.

Il riscaldamento globale ed i suoi effetti possono avere serie implicazioni negative sull’esercizio di tale diritto. L’aumento delle temperature comporta, infatti, un aumento della possibilità di diffusione di malattie tropicali, prima fra tutte la malaria, in zone climatiche tradizionalmente temperate. Lo scioglimento del permafrost, inoltre, può liberare batteri e malattie letteralmente congelati da tempo immemore, i cui effetti sulla popolazione umana attuale restano ancora tutti da scoprire¹⁷⁴. Accanto a tutto ciò, anche l’aumento e l’intensità degli eventi meteorologici estremi può sicuramente generare situazioni che abbiano un impatto negativo sulla salute umana: si pensi primariamente agli infortuni fisici e, in secondo luogo, alla possibilità di diffusione di malattie come il colera in periodi susseguenti a disastri naturali quali inondazioni o cicloni, ad esempio. Il diritto alla salute implica, ovviamente, la necessità di avere libero accesso ai mezzi di sostentamento di base, quale cibo, acqua, domicilio ed implica, parimenti, la necessaria esistenza di condizioni ambientali e socioeconomiche tali da rendere la vita in un determinato luogo sana, salutare ed accettabile¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Vedasi GOUDARZI, As *Earth Warms, the Diseases That May Lie within Permafrost Become a Bigger Worry*, in *Scientific American*, novembre 2016 (reperibile online).

¹⁷⁵ In tal senso Economic and Social Council, *General Comment No 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, 2000 (reperibile online).

Di rilievo e complementari sono, quindi, il diritto al cibo ed all'acqua¹⁷⁶. Ai sensi del Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, il diritto al cibo è parte integrante del diritto ad un adeguato standard di vita, così come disciplinato dall'articolo 11. Tale diritto si esplica inoltre – e nonostante le annose difficoltà nel vederlo attuato e rispettato in tutto il mondo¹⁷⁷ – nel diritto fondamentale di libertà dalla fame. Nonostante gli sforzi – più o meno lodevoli – della Comunità internazionale, la quale si è posta nel 2015, con l'adozione dei *Sustainable Development Goals* per il 2030¹⁷⁸, l'obiettivo di dimezzare il numero di persone che soffrono la fame, è indubbio che i cambiamenti climatici possano peggiorare la situazione in molte parti del globo, con impatti particolarmente significativi nelle zone aride e soggette a desertificazione dell'Africa sub-sahariana. Sembrano degne di nota, in tal senso, le parole pronunciate nel 2008 dello *Special Rapporteur* dell'ONU sul diritto al cibo: “*Half of the world's hungry people depend for their survival on lands which are inherently poor and which may be becoming less fertile and less productive as a result of the impact of repeated droughts, climate change and unsustainable land use*”¹⁷⁹.

Il riscaldamento del globo ha, inoltre, decisivi effetti sulla distribuzione delle risorse idriche e, di conseguenza, sull'accesso all'acqua. Da una parte, l'aumento di inondazioni e piogge torrenziali può provocare un “eccesso” di acqua in alcune luoghi; dall'altra, i fenomeni di desertificazione ed aumento dei fenomeni siccitosi, insieme alla diminuzione del volume dei ghiacciai, producono gli effetti opposti¹⁸⁰. Sebbene il succitato articolo 11 del Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali non faccia cenno diretto all'esistenza di un diritto individuale all'acqua, risulta quantomeno ovvio che l'esercizio dei diritti alla vita, alla salute e ad un adeguato standard di vita dipendano strettamente dall'accesso all'acqua. Non stupisce, infatti, che il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e la stessa Assemblea Generale ONU si siano espressi

¹⁷⁶ Per maggiori informazioni in tal senso si veda FRANCA, *Climate Change and interdependent human rights to food, water and health: the contest between harmony and invention*, in QUIRICO, M. BOUMGHAR, *Climate Change and Human Rights: an International and Comparative Law Perspective*, Routledge, New York, 2016, p. 89-103.

¹⁷⁷ Si ricorda che approssimativamente più di 800 milioni di persone soffrono di denutrizione.

¹⁷⁸ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 21 ottobre 2015 (A/RES/70/1).

¹⁷⁹ Report of the Special Rapporteur on Right to Food, 10 gennaio 2008, par. 5 (A/HRC/7/5) (reperibile online).

¹⁸⁰ Vedasi il document di UN-Water, *Climate Change adaptation is mainly about water* (reperibile online).

con chiarezza in tal senso, specificando come il diritto all'acqua si concretizzi nella possibilità di accedere a risorse idriche sufficienti, sane, accettabili e convenienti¹⁸¹.

Ovviamente, data la complessità dei fenomeni del cambio climatico, la variazione nella distribuzione delle risorse idriche va (ed andrà sempre più) a relazionarsi con altri elementi, quali, appunto, l'accesso al cibo, la degradazione dei suoli, la pressione demografica e la capacità delle comunità colpite di adattarsi ai cambiamenti in atto (ovvero il loro grado di resilienza). Sembra pertanto opportuno studiare la materia con un approccio ampio, olistico, e non focalizzarsi prevalentemente su uno o qualcuno dei diritti individuali che sono messi in crisi.

Invero, i cambiamenti climatici alterano ed altereranno sempre più diversi equilibri ecologici su cui le società umane fondano il proprio sviluppo – su basi più o meno stabili – da circa 10.000 anni, ovvero dall'inizio dell'Olocene. L'impatto della variazione di tali equilibri dipenderà dalla variazione stessa e quindi, verosimilmente, in buona parte, dalla capacità e volontà dell'umanità di far fronte a queste sfide. Resta, in ogni caso, che, soprattutto nelle zone più vulnerabili e negli Stati più poveri del mondo, che già si trovano in difficoltà con riguardo all'accesso al diritto al cibo ed all'acqua e, di conseguenza, al rispetto del diritto alla vita ed alla salute, le condizioni climatiche ed ecologiche tenderanno a cambiare – spesso in negativo – esacerbando situazioni già di per sé non felici e contribuendo dunque ad un aumento dei flussi migratori.

Sembra, dunque, del tutto fuori di discussione che il riscaldamento globale abbia un impatto sull'esercizio dei diritti fondamentali¹⁸², resta però da vedere e capire quanto e come la Comunità internazionale o gli Stati siano tenuti ad agire per far fronte agli effetti più negativi e nefasti dei fenomeni in atto (ed in peggioramento).

Con riferimento ai “migranti climatici forzati”, si può tuttavia iniziare a proporre un ragionamento che potrebbe funzionare come base giuridica in forza della quale la Comunità internazionale debba adoperarsi al fine di fornire degli strumenti di tutela appositi.

In base all'analisi definitoria presentata in precedenza, si è concluso che un (e)migrante climatico forzato dovrebbe essere considerato come una persona costretta a

¹⁸¹ Cfr. OHCHR, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 15 on the Right to Water* (2002) (reperibile in rete); *Resolution on Human Rights to Water and Sanitation*, risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ottobre 2010.

¹⁸² Si veda in tal senso KNOX, *Report of the Independent Expert on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Mapping Report*; Decisione 1/CP.16, *The Cancun Agreements: Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, COP 16, UNFCCC.

lasciare il proprio Paese, divenuto inabitabile a causa di gravi degradazioni ambientali associate ai cambiamenti climatici. Ragionando puramente in astratto – ma seguendo del resto anche il buon senso – è possibile sostenere che una zona diventi inabitabile allorquando non sia in grado (in un contesto vulnerabile, poco resiliente, forse economicamente ed istituzionalmente debole) di far fronte a cambiamenti ecosistemici che mettono in crisi l'accesso ai mezzi di sostentamento di base e, quindi, al cibo ed all'acqua, eventualità da cui possono sorgere privazioni del diritto alla vita ed alla salute degli individui.

Resta da capire quale sia la responsabilità della Comunità internazionale e – soprattutto – degli Stati nel far fronte a tali problematiche, anche se sembra possibile sostenere che, date le privazioni di diritti fondamentali universali cui i “migranti climatici forzati” sono soggetti, le quali sono da considerarsi come la causa del fenomeno migratorio, esista, quantomeno in principio, un dovere di creare dei meccanismi di tutela, e questo alla luce del sempre più crescente e sempre meno discutibile ammontare di prove scientifiche che legano il riscaldamento globale alle attività umane e, in particolare, alle emissioni di gas serra, per le quali determinate attività economiche (soprattutto produzione di energia elettrica da combustibili fossili, allevamento di bestiame, trasporti) sono primariamente responsabili.

Più sinteticamente: se a livello scientifico è dimostrato che i cambiamenti climatici dipendono anche (ed in modo decisivo) da alcune attività umane, per le quali gli Stati possono essere direttamente o indirettamente (attraverso la c.d. *due diligence*) ritenuti responsabili ai sensi del diritto internazionale¹⁸³, e se è dimostrato che tali cambiamenti del clima possono creare od esacerbare situazioni ambientali capaci di integrare privazioni di diritti fondamentali universali ed inderogabili (quali *in primis* il diritto alla vita ed alla salute), violazioni per le quali una nuova categoria giuridica di individui, quella degli “(e)migranti climatici forzati”, è costretta a lasciare il proprio Paese di origine, allora sembra possibile sostenere che alla Comunità internazionale ed ai suoi Stati spetti l'obbligo di proteggere tale categoria attraverso meccanismi, norme e strumenti di protezione internazionale.

¹⁸³ Tema che verrà approfondito nel capitolo successivo, “Cambiamenti del clima e migrazioni forzate: una questione di responsabilità statale?”.

Si tratta, quindi, di considerare i cambiamenti climatici come una causa suscettibile di porre in essere *un ambiente nel quale taluni diritti fondamentali non possono essere esercitati*.

A livello delle Nazioni Unite, nelle risoluzioni del Consiglio ONU per i Diritti Umani e dell'OHCHR, così come in ambito CQCC del resto, si cerca, però, di evitare espliciti riferimenti a “violazioni di diritti umani” derivanti dal fallimento degli Stati nell'adempiere ai propri obblighi di mitigazione dei ed adattamento ai cambiamenti del clima. Si tende piuttosto a parlare di “effetti ed implicazioni negativi” sull'esercizio dei diritti fondamentali, con il preciso intento di sollevare gli Stati da responsabilità dirette¹⁸⁴. Tuttavia, in forza delle prove scientifiche sempre più univoche, del continuo (benché progressivo) aggravarsi dei cambiamenti climatici e delle degradazioni ambientali da essi causate, diventerà verosimilmente sempre meno facile difendere tale approccio. In questo senso, i cambiamenti climatici (ma in realtà, ancora più a monte, determinate attività, permesse o promosse dagli Stati) possono già oggi (e si presume lo saranno sempre di più) considerarsi come la causa di possibili violazioni di diritti umani ritenuti universali ed inderogabili ai sensi del diritto internazionale e, quindi, come la causa di emigrazioni forzate che meriterebbero un regime normativo ad esse dedicato.

Se esiste, quindi, un diritto per gli “emigranti climatici forzati” (o, più canonicamente, per i “rifugiati climatici”) ad essere protetti ai sensi del diritto internazionale, appare doveroso indagare su quali strumenti possano essere utilizzati a tal fine. Tale analisi, che verte prevalentemente sul diritto internazionale dei rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, sulla protezione ad essa complementare (c.d. protezione sussidiaria) e sul diritto degli apolidi (in relazione al particolare caso degli abitanti dei micro-Stati insulari) sarà oggetto dei capitoli successivi.

Prima, resta però da sciogliere un nodo centrale collegato al ragionamento qui proposto, ovvero quello relativo alle responsabilità statali per le emissioni di gas serra (con la conseguente nascita della categoria dei migranti climatici forzati). Se è ovvio,

¹⁸⁴ Cfr. in tal senso FRANCONI, QUIRICO, *Untying the Gordian Knot*, in QUIRICO, BOUMGHAR, *Climate Change and Human Rights*, Routledge, New York, 2016, p. 151, che sostengono, fra l'altro che “*effectively grappling with climate change requires a radical re-conceptualization of human rights and environmental damage. Such re-conceptualization is necessary to the extent that climate change is a global problem for humanity as a whole*”. Vedi anche: STOUTENBERG, *When Do States Disappear?: Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of 'Deterritorialized' Island States*, in GERRARD, WANNIER, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, New York, 2013, p. 75-76: “[T]here is a difference between saying that a right has been affected (i.e., that its exercise has been factually impaired) and that it has been violated through a breach attributable to another State”.

infatti, che tale responsabilità appare sempre più chiara da un punto di vista causale ed etico, resta da capire come ed in quale misura tale responsabilità possa declinarsi in senso internazionalistico.

2.2

Cambiamenti del clima e migrazioni forzate: una questione di responsabilità statale?

“La biosfera, le forme di vita che la popolano e i processi ecologici che animano tutti gli organismi viventi sono parte del patrimonio comune dell’umanità. Sugli esseri umani, per la loro natura e le loro uniche capacità, incombe un dovere essenziale, come guardiani e amministratori della Terra, di preservare, proteggere e sostenere la biosfera e la varietà di specie che ne fanno parte¹⁸⁵”

Non ci si vuole concentrare, in questa sede, solamente sul concetto che potremmo definire “canonico” o “classico” di responsabilità statale, ovvero intesa come responsabilità per atti compiuti da uno Stato (che possono essere di natura illecita o meno) che abbiano ripercussioni negative sull’esercizio dei diritti sovrani di un altro. Una tale accezione del concetto è certamente tenuta in considerazione, soprattutto laddove si cerca di mostrare come politiche di mitigazione ai e di gestione dei cambiamenti climatici appaiano ormai sempre più obbligatorie ai sensi del diritto internazionale, tanto pattizio quanto generale.

Piuttosto, e più in generale, si tenta qui di ragionare su una nozione più ampia del concetto di responsabilità: si cercano, infatti, le ragioni, scaturenti da obblighi normativi esistenti, in base alle quali alla Comunità internazionale ed ai suoi soggetti spetterebbe la responsabilità di predisporre, attraverso strumenti di diritto, meccanismi di tutela per la categoria degli emigranti climatici forzati, così come previamente definiti e categorizzati (ovvero ad individui cui la possibilità di restare sul territorio del proprio Stato è preclusa a causa di degradazioni ambientali dovute ai cambiamenti climatici antropogenici). A tal fine, si svolge un’indagine su tre diverse dimensioni del concetto di responsabilità. In primo luogo, si cerca di capire quali siano gli obblighi internazionali in materia di politiche climatiche esistenti in forza del diritto

¹⁸⁵ Preambolo dei Principi di Oslo sulle Obbligazioni Relative al Cambiamento Climatico Globale, annunciati in occasione del simposio tenutosi presso il King’s College di Londra il 30 marzo 2015 (reperibili in rete).

consuetudinario (attraverso il c.d. *no-harm principle*) e del regime pattizio dedicato ai cambiamenti del clima (CQCC e suoi protocolli attuativi). In seconda battuta, si intende mostrare come diversi elementi scaturenti da tale insieme di norme stiano forse portando alla luce una nuova consuetudine internazionale, in forza della quale gli Stati sarebbero tenuti ad adoperarsi nella lotta al e nella gestione del riscaldamento globale. Se così fosse, tali obblighi rappresenterebbero, per di più, un'obbligazione di tipo *erga omnes*, e questo data l'importanza essenziale del "bene" internazionale che si vorrebbe tutelare, ovvero le basi climatiche su cui si erge, da secoli, la Comunità internazionale. In terzo luogo, e più nello specifico con riferimento al tema delle migrazioni forzate dal clima, si indaga sulle obbligazioni esistenti in capo agli Stati in materia di diritti umani: si è visto in precedenza quali diritti fondamentali possano essere messi a grave rischio dagli effetti negativi dei cambiamenti climatici; in questa sede, si va invece ad approfondire il discorso relativo agli obblighi (sia di portata interna che extraterritoriale) che, in nome della tutela di tali diritti, spetterebbero agli Stati con riguardo alle proprie politiche climatiche.

L'intento principale *non* è tanto, dunque, di determinare se ed in che misura ad un dato Stato spetti una responsabilità per un "illecito climatico" in forza del quale esso sarebbe, ad esempio, tenuto ad ospitare e tutelare determinate quote di "rifugiati climatici"¹⁸⁶ come forma di riparazione per le lesioni dei diritti da esso causate, quanto piuttosto di individuare le basi giuridiche su cui possa stabilirsi che, dati i ragionamenti esposti in precedenza riguardo alla relazione fra determinate attività economiche promosse e permesse dagli Stati, impatto negativo su taluni diritti umani inderogabili ed

¹⁸⁶ Si veda, ad esempio: BYRAVAN e RAJAN, *Providing New Homes for Climate Change Exiles*, in *Climate Policy*, 6, 2006, pp. 247-249. Qualche studio, come quello appena citato, ha voluto concentrarsi sul fatto che i "rifugiati climatici" dovrebbero essere ammessi su territori stranieri in funzione della quantità di emissioni prodotte da un singolo Stato. Tuttavia non sembra che un tale approccio tenga sufficientemente conto di tutte le problematiche giuridiche connesse al tema dell'attribuzione della responsabilità statale in tema di cambiamenti climatici. Inoltre, i proponenti rischiano anche di allontanare dalla protezione dei diritti umani e collettivi delle persone coinvolte. Infatti, proporre che i "rifugiati climatici" siano trasferiti da un Paese ad un altro in nome della responsabilità politica ed etica degli Stati maggiormente inquinanti potrebbe relegare le persone colpite al rango di "merce di scambio". Se venissero adottate soluzioni di questo genere, la garanzia dei diritti culturali e collettivi delle comunità dislocate – ed anche di quelle di destinazione – sarebbe messa a dura prova. Come è stato dimostrato, le migrazioni, quali forme di adattamento ai cambiamenti – ambientali e non –, fanno parte della cultura di numerosissime comunità. Occorre pertanto studiare quali siano i flussi migratori esistenti e cercare di rendere questi legali, efficaci e sicuri, al fine di rispettare i diritti ed i valori delle comunità interessate, piuttosto che creare nuovi corridoi, per di più su basi più o meno coattive. Un approccio del genere rischia, in definitiva, di complicare il discorso, piuttosto che di fornire un'intelligente via di uscita.

emigrazioni forzate, il diritto internazionale debba, nei prossimi anni, dotarsi, così come ha fatto nell'arco dei secoli scorsi per i "rifugiati politici", di strumenti volti a proteggere una nuova categoria di migranti forzati, ovvero quelli "climatici".

Sostenere l'esistenza di una responsabilità e di un dovere di protezione internazionale per tale categoria può sembrare moralmente banale, ma è giuridicamente complesso ed è essenzialmente per questo che appare necessaria un'indagine sulla nozione di responsabilità internazionale intesa in più e diverse dimensioni.

Responsabilità degli Stati e politiche climatiche

Occorre primariamente ragionare sul regime di responsabilità internazionale "canonica" che va a regolare le attività statali considerate dalla grande maggioranza della comunità scientifica come le cause del riscaldamento globale, ovvero le emissioni di gas serra. Scopo della presente sezione è di scoprire fino a che punto l'impossibilità di esercitare taluni diritti fondamentali in determinati ordinamenti (con conseguenti migrazioni forzate) sia ricollegabile, stante il diritto vigente, ad attività riconducibili agli Stati o ad altri soggetti di diritto internazionale e quali siano, dunque, le ragioni in forza delle quali una gestione/protezione della categoria degli emigranti climatici potrebbe essere garantita ai sensi del diritto internazionale.

È nota la distinzione, in tema di responsabilità statale, fra *state responsibility* e *state liability*. Mentre quest'ultima si applica a fronte di atti leciti posti in essere da uno Stato che abbiano prodotto, nonostante la loro liceità, un danno presso un altro, la prima nozione trova applicazione in conseguenza di atti considerati illeciti¹⁸⁷. Si può parlare, in questo senso, di responsabilità *ex delicto* e responsabilità *sine delicto*.

Con riferimento ai cambiamenti climatici¹⁸⁸, possono entrambe venire in rilievo, poiché le emissioni di gas con effetto serra, attività normalmente e fino ad oggi considerate lecite, possono, come visto ad esempio con riguardo al godimento dei diritti fondamentali, provocare danni in Stati terzi, andando quindi a far parte dell'insieme di

¹⁸⁷ Cfr. HOSS, *State Responsibility, Liability and Environmental Protection*, in WOLFRUM, LANGENFELD e MINNEROP (a cura di), *Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception*, Erich Schmidt Verlag, Berlino, 2005, p. 455-494; KISS, SHELTON, *Strict Liability in International Environmental Law*, in NNDIAYE, WOLFRUM (a cura di), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007, pp. 1131-1151.

¹⁸⁸ Per un'opera dedicata al tema della responsabilità in materia in relazioni ai danni provocati dai cambiamenti del clima, si rimanda a KOSLOPOVA, *Interstate liability for climate change-related damage*, Eleven, L'Aja, 2013.

ipotetiche responsabilità *sine delicto*. Al contempo, però, si può sostenere che una parte – storicamente circoscritta – delle emissioni di gas serra possa considerarsi come derivante da atti illeciti e debba, quindi, essere ricompresa fra le responsabilità statali *ex delicto*: questo laddove uno Stato fallisca nell'intraprendere misure di mitigazione delle proprie emissioni a fronte di un'obbligazione proveniente in tal senso dal diritto consuetudinario (attraverso il *no-harm principle* tipico del diritto internazionale dell'ambiente) o dal sistema pattizio dedicato ai cambiamenti del clima e, quindi, dalla CQCC e dai suoi protocolli attuativi (Kyoto 1997 e Parigi 2015).

Con riguardo alle migrazioni forzate dai cambiamenti del clima, abbiamo visto come un'ipotetica responsabilità potrebbe essere invocata laddove gli Stati permettono o pongono in essere attività economiche che incidono in modo decisivo sul riscaldamento globale, il quale determina, in alcune zone, delle situazioni ambientali nelle quali risulta impossibile godere di diritti fondamentali. Così, nel caso in cui agli individui di tali zone venga preclusa la possibilità di restare nel proprio Stato, un diritto di assistenza e protezione in uno Stato terzo dovrebbe verosimilmente essere riconosciuto. Questo poiché, in sostanza, un emigrante climatico forzato si troverebbe impossibilitato – prevalentemente per responsabilità non imputabili al proprio Stato di origine, ma bensì agli Stati tutti, benché ovviamente con responsabilità differenziate – a non poter più godere del rapporto di fiducia, collaborazione ed assistenza che dovrebbe normalmente intercorrere con esso.

Come nel diritto internazionale dei rifugiati “politici” (come si è già accennato in precedenza e si vedrà meglio in seguito¹⁸⁹), la protezione internazionale viene accordata laddove un individuo non può più esercitare i propri diritti nello spazio politico e territoriale del proprio Stato di origine, nell'ipotetico diritto dei rifugiati “climatici”, un'eguale protezione dovrebbe essere accordata per la stessa ragione, ovvero per l'impossibilità di esercitare i propri diritti fondamentali nel proprio spazio territoriale e politico, e questo *nonostante* la diversità delle cause alla base dell'impossibilità di esercitare i propri diritti fondamentali in Patria.

Come noto, rilevante in tema di responsabilità *ex delicto* è il Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti¹⁹⁰ (adottato nel 2001 dalla Commissione di Diritto Internazionale), secondo cui – andando a codificare regole

¹⁸⁹ Si veda cap. 4.1.

¹⁹⁰ *ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, allegati a UN Doc. A/Res/56/83, 12 dicembre 2001.

di diritto consuetudinario – uno Stato è da considerarsi responsabile per una condotta (anche di natura omissiva), se quest’ultima è ad esso attribuibile – c.d. elemento soggettivo – e, allo stesso tempo, quando essa costituisce una violazione di un obbligo internazionale – c.d. elemento oggettivo¹⁹¹.

Teoricamente, quindi, uno Stato potrebbe essere ritenuto responsabile per fenomeni migratori forzati legati al clima qualora una condotta ad esso attribuibile, proibita ai sensi del diritto internazionale, ne fosse la causa (e ciò attraverso una grave interferenza nell’esercizio dei diritti fondamentali in un altro Stato e, quindi – come si vedrà in dettaglio a breve – attraverso un’applicazione extraterritoriale dei propri obblighi in materia di diritti umani).

Ciò è tuttavia estremamente arduo, data la natura dei cambiamenti climatici antropogenici, imputabili sì ad attività umane, ma ad attività che si svolgono – accogliendo la data arbitrariamente scelta dall’IPCC riguardo all’inizio dell’era industriale – dal 1850, e per le quali un insieme di Stati – detti “industrializzati” – è in realtà collettivamente responsabile. Non stupisce, difatti, che fra i cardini del diritto internazionale del clima si rinvenga il principio delle responsabilità comuni ma differenziate¹⁹², in virtù del quale, come noto, il riscaldamento globale è da considerarsi come un fenomeno con origini globali e diffuse, in cui il grado di responsabilità varia in funzione delle emissioni generate dai singoli Stati nell’arco della propria storia industriale.

In questo senso, l’individuazione di un preciso nesso causale fra l’attività di *uno* Stato ed eventuali danni arrecati in altri (con conseguente esodo migratorio forzato), ovvero l’individuazione del c.d. elemento soggettivo, diviene complessa, se non impossibile. Nondimeno, sembra invece possibile sostenere che almeno un determinato insieme di Stati possa essere ritenuto responsabile, soprattutto laddove questi non si siano impegnati seriamente in politiche di taglio alle emissioni di gas serra anche a

¹⁹¹ In tema, si rimanda *ex multis* a FUMAGALLI, *Illecito e Responsabilità*, in CARBONE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Internazionale*, Giapichelli, Torino, 2016, p. 269 ss. Si veda anche CRAWFORD *et al.*, *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

¹⁹² Preambolo CQCC, punti 3 e 6: “*constatando che sia in passato che attualmente le emissioni mondiali di gas ad effetto serra sono dovute in gran parte ai Paesi sviluppati, che le emissioni pro capite nei Paesi in via di sviluppo sono ancora relativamente basse e che la quota delle emissioni mondiali dovute ai Paesi in via di sviluppo aumenterà fino a che siano soddisfatte le esigenze sociali e di sviluppo*”; “*consapevoli che la portata mondiale dei cambiamenti climatici richiede la più vasta cooperazione possibile di tutti i paesi e la loro partecipazione ad un’azione internazionale adeguata ed efficace, in rapporto alle loro responsabilità comuni ma differenziate, alle rispettive capacità e alle loro condizioni economiche e sociali*”.

seguito della sopraggiunta consapevolezza riguardo ai loro effetti negativi. Se risulta, quindi, difficile o impossibile individuare una responsabilità del singolo Stato, sembra invece chiara l'esistenza di una responsabilità "collettiva" in capo ai Paesi maggiormente emettitori, e questo sicuramente su un piano etico-morale.

Difficoltà simili si riscontrano anche con riguardo all'esistenza del c.d. elemento oggettivo: occorre infatti chiarire come ed in base a quale normativa esistente emissioni di gas serra non adeguatamente controllate da uno Stato possano integrare atti illeciti. Ciò presenta alcune difficoltà di non poco conto, in prima battuta poiché le emissioni di gas serra sono (se non altro per la maggior parte della loro "esistenza storica") un'attività del tutto lecita e, anzi, promossa in ottica di sviluppo economico e sociale e, in secondo luogo, se si considera che i GHG possono, sì, essere direttamente emessi da enti od imprese di proprietà statale, ma, più comunemente (e se non altro nei Paesi industrializzati in cui vigono sistemi liberali), è il settore privato (industrie, trasporti, famiglie, imprese) ad essere l'emettitore principale. In questo senso, uno Stato può essere ritenuto responsabile della condotta degli attori privati presenti sul proprio territorio solo nella misura in cui esso fallisce nel controllare, limitare o fermare tale condotta nonostante abbia un'obbligazione ad operare in tal senso (c.d. *due diligence*), al fine di evitare che si verifichino dei danni sui territori di altri Stati.

Tale meccanismo, che nel diritto internazionale dell'ambiente trova le sue origini nel *no-harm principle*, è parte del diritto internazionale consuetudinario ed impone agli Stati di astenersi dal – e non permettere di – utilizzare il proprio territorio in un modo da causare danni ambientali oltre i propri confini, in ossequio alla massima *sic utere tuo ut aliaenum non laedas*¹⁹³. Ci si pone, dunque, in un conflitto fra il diritto di ogni Stato a consentire nel proprio territorio lo svolgimento di attività in grado di produrre danni da inquinamento, ed il diritto di ogni altro Stato di evitare che tali danni si concretizzino anche nel proprio territorio. Dal punto di vista teorico, la regola del *no-harm* può trovare le sue origini, in generale, dal principio di abuso del diritto o dalla categoria dei c.d. obblighi di buon vicinato, intesi però in senso ampio¹⁹⁴.

¹⁹³ Così come stabilito dalla Corte Internazionale di Giustizia in occasione del *Corfu Channel Case (UK c. Albania)*, 1949, I.C.J Rep 4, p. 22 e ribadito in occasione del caso *Trail Smelter Arbitration (USA c. Canada)*; CIG, *Parere consultivo sulla legalità della minaccia o uso delle armi nucleari* (cit.), p.to 242; si vedano anche la Dichiarazione di Stoccolma, principio 21 e la Dichiarazione di Rio, principio 2. In dottrina, si veda BRATSPIES, MILLER, *Transboundary Harm in International Law: Lessons from the Trail Smelter Arbitration*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

¹⁹⁴ Cfr. PICONE, *Comunità Internazionale ed Obblighi Erga Omnes*, Napoli, Jovene Editore, 2013, p. 13.

Uno Stato può essere ritenuto responsabile (e ciò assume rilievo sia in ottica di responsabilità *ex delicto* che *sine delicto*) laddove non si adoperi a prevenire l'insorgere di danni *previsti e preventivabili* in altri Stati. Riguardo a tale "preventivabilità", è pur vero che i cambiamenti del clima restano un fenomeno relativamente recente, ma è altrettanto vero che il primo rapporto dell'IPCC risale al 1990, mentre l'entrata in vigore della CQCC, trattato che gode di 197 ratifiche e nel quale – si ricorda – l'origine umana del riscaldamento globale è data per certa¹⁹⁵, risale al 1994. Non sembra impossibile sostenere, dunque, che gli Stati che da allora non si sono adoperati in politiche e normazioni di taglio alle emissioni di GHG siano in violazione del *no-harm principle*, e ciò (se non altro) specialmente con riferimento agli interessi ed ai diritti dei micro-Stati insulari a rischio di sommersione.

Ciò sta a significare, ragionando in ottica di responsabilità *ex delicto*, che nessuna emissione di GHG dovrebbe essere considerata illecita – in applicazione della *no-harm rule* – se risalente a prima del 1990, o – in applicazione del diritto speciale scaturente dalle obbligazioni *ex CQCC* – a prima dell'entrata in vigore (e solo per gli Stati che vi hanno aderito) del Protocollo di Kyoto, ovvero il primo strumento attuativo della CQCC ad introdurre esplicitamente degli obblighi di riduzione alle emissioni per i Paesi industrializzati. Se ne deduce, dunque, che solo una piccola parte delle emissioni storiche di GHG è coperta da limiti di legge, tanto attraverso il diritto consuetudinario quanto attraverso quello pattizio¹⁹⁶. Questo non significa, però, che i grandi emettitori di gas serra non possano, attraverso un'interpretazione estensiva della *no-harm rule*, essere ritenuti responsabili per danni occorsi in altri Paesi laddove abbiano accresciuto (o non limitato adeguatamente e proporzionalmente) le proprie emissioni (quantomeno) a seguito dell'adesione alla CQCC.

Inoltre, se possono esserci dei (ragionevoli) dubbi relativamente all'esistenza ed all'effettività di obblighi e responsabilità nella lotta ai cambiamenti climatici con riguardo al periodo intercorrente fra il 1990 ed il 2015 – periodo che a livello storico, e nonostante la chiarezza dei termini utilizzati nella CQCC, potrebbe essere ricordato come il "preludio" all'instaurazione di un regime internazionale del clima incisivo e largamente condiviso – simili dubbi sembrano essersi significativamente ridotti a

¹⁹⁵ Cfr. in particolare CQCC, preambolo e artt. 1 e 2.

¹⁹⁶ Si ricorda, inoltre, come le regole sulla responsabilità statale non possano essere applicate retroattivamente. Cfr. *ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, art. 13.

seguito dell'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi (e questo nonostante il congiunturale atteggiamento assunto al riguardo dal governo federale statunitense insediatosi nel 2017).

Sebbene non sia fra gli scopi del presente lavoro quello di soffermarsi su un'analisi dettagliata dell'evoluzione e del funzionamento del regime internazionale sul clima, l'Accordo di Parigi può essere considerato come "l'anno zero" di una nuova era di tale regime, giacché con esso si è instaurata un'architettura normativa potenzialmente in grado di durare per i decenni a venire¹⁹⁷ e, soprattutto, sembra essersi affermata nella Comunità internazionale la convinzione condivisa e trasversale riguardo all'obbligatorietà ad agire in risposta alle attività che causano il riscaldamento globale.

¹⁹⁷ In estrema sintesi, l'Accordo di Parigi adotta un obiettivo comune condiviso (il mantenimento del riscaldamento globale entro i 2°C al 2100), da raggiungere attraverso sforzi volontari da parte delle singole parti del trattato. Ogni Stato è, infatti, tenuto ad inoltrare al Segretariato della CQCC il proprio contributo nazionale di riduzione di gas serra (c.d. *nationally determined contribution*), ovvero un piano quinquennale di riduzione progressiva delle emissioni nazionali di GHG. Ogni piano quinquennale deve essere più ambizioso rispetto a quello precedente, di modo che le politiche climatiche di ogni singolo Stato diventino col passare del tempo sempre più "aggressive". Accanto a questo, il sistema prevede che ogni cinque anni vi sia un c.d. *global stocktake*, ovvero un'opera di analisi ed accertamento riguardo ai dati raggiunti da ogni Stato rispetto ai propri obiettivi nazionali dichiarati con la propria NDC. Pur non esistendo meccanismi sanzionatori in caso di mancato raggiungimento, il sistema si basa, di fatto, sul principio di trasparenza degli obiettivi e delle politiche nazionali e di condivisione dell'obiettivo comune globale. Tale struttura, che di piano quinquennali in piano quinquennale ha tutto per poter durare per i prossimi decenni a venire, rappresenta sicuramente un elemento di novità nel sistema internazionale. Resta da vedere come, nei fatti, gli Stati vorranno o riusciranno ad intraprendere le politiche di taglio alle emissioni dichiarate nei propri NDC. Resta il fatto che, a parte il significativo, ma solitario, atteggiamento assunto dall'attuale governo degli Stati Uniti d'America, il sostegno internazionale al sistema è forte, con ben 160 ratifiche (al 22 agosto 2017) e la presentazione di 189 NDC, il che lascia pensare che – seppur fra inevitabili difetti e debolezze – il sistema normativo creato con l'Accordo possa rivelarsi negli anni a venire un modello di riferimento internazionale di non poco conto, al contrario, invece, di quanto successo con il Protocollo di Kyoto, che imponendo obblighi di riduzione delle emissioni di GHG imposti dall'alto (*top-down*) in un periodo in cui la comunanza di intenti ad agire contro i cambiamenti del clima era decisamente meno forte di oggi, si è rivelato inadatto ad ispirare e determinare l'azione della grande maggioranza degli Stati. In dottrina, si rimanda a BODANSKY, *Reflections on the Paris Conference*, in *Opinio Juris* (blog online); DOELLE, *The Paris Agreement: Historic Breakthrough or High Stakes Experiment?* (online); European Commission, *The Road from Paris: assessing the implications of the Paris Agreement and accompanying the proposal for a Council decision on the signing, on behalf of the European Union, of the Paris agreement adopted under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, comunicazione del 2 marzo 2016 (COM(2016) 110 final); BAKER e MCKENZIE, *The Paris Agreement Putting the first universal climate change treaty in context* (report reperibile online); HUANG, *The 2015 Climate Agreement: Key Lessons Learned and Legal Issues on the Road to Paris*, 28 dicembre 2015 (online); OBERGASSEL, et al., *Phoenix from Ashes – An Analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework*, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, gennaio 2016 (online); GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La Comunità Internazionale*, 2016, 21ss; ROMANIN JACUR, *The Paris Agreement on climate change: progresses achieved and challenges ahead*, NCTM Newsletter, marzo 2016 (online).

In questo senso, l’atteggiamento dell’attuale governo degli Stati Uniti d’America, seppur fra i più influenti al mondo, non dovrebbe essere considerato come prova incontrovertibile del mancato impegno della Comunità ad occuparsi seriamente del fenomeno dei cambiamenti climatici. L’avventura intrapresa dal Presidente Trump resta, infatti, solitaria, con nessun altro Paese al mondo ad essersi allineato e, anzi, con i soggetti maggiormente rilevanti in tema di emissioni di GHG (Cina, UE, Russia, Giappone, Canada, India) ad aver aspramente criticato l’annunciato recesso degli Stati Uniti dall’Accordo di Parigi (che, si ricorda, è formalmente ammesso solamente dopo quattro anni dalla ratifica e, dunque, per gli Stati Uniti, solamente a partire dal 2020¹⁹⁸).

Lotta al e gestione del riscaldamento globale: un’obbligazione *erga omnes*?

La lotta ai cambiamenti climatici e la gestione dei suoi effetti sembrano, dunque, oggi essere divenuti parte integrante degli obiettivi e degli obblighi della Comunità internazionale e, inoltre, vista l’importanza essenziale del bene comune che si intende tutelare (la stabilità del sistema climatico), non sembra neanche azzardato iniziare a sostenere il loro carattere di obbligazioni *erga omnes*.

Se ciò è vero: se, cioè, agli Stati generalmente intesi – benché con responsabilità individuali differenziate – spetta, data l’origine umana ed i potenziali effetti incontrollabili del fenomeno, un obbligo di lotta al e di gestione del riscaldamento globale (attraverso misure di mitigazione ed adattamento), si potrebbe forse ritenere, con riferimento solamente ad una “piccolissima” parte della sfida cui andiamo incontro, che, *anche* in base a questo, agli stessi spetti la responsabilità di fornire, attraverso strumenti di diritto, protezione internazionale alla nuova categoria degli emigranti climatici forzati. Per sostenere tale posizione, una più attenta disamina del ruolo delle obbligazioni *erga omnes* e del loro rapporto con i cambiamenti del clima appare quindi del tutto necessaria.

Come noto, un’obbligazione *erga omnes* sorge laddove un particolare fenomeno deve, per sua natura ed importanza, essere gestito da e per conto della Comunità internazionale intera o, meglio, dalla generalità degli Stati, operanti collettivamente, o *uti universi*¹⁹⁹. In quest’ottica, ad essi spetterebbe non tanto un obbligo “orizzontale”, su

¹⁹⁸ Vedasi Paris Agreement, art. 28.

¹⁹⁹ Per un’analisi approfondita delle caratteristiche delle obbligazioni *erga omnes*, si rimanda a PICONE, *Comunità Internazionale ed Obblighi Erga Omnes*, Napoli, Jovene Editore, 2013, cap. 1.

un piano di mera reciprocità fra Stati (soggetti uguali, indipendenti e singolarmente considerati), quanto piuttosto un obbligo “verticale” nei confronti della Comunità tutta. Ciò si rende necessario allorché viene in gioco un valore primario, la cui tutela non può che essere condivisa dalla generalità degli Stati e sul quale la Comunità internazionale fonda la propria esistenza ed il proprio funzionamento²⁰⁰. Al fine di proteggere simili valori, che per loro natura sono evidentemente globali e comuni (ci si riferisce spesso, difatti, al c.d. patrimonio comune dell’umanità), si ritiene che al singolo Stato spetti un obbligo di comportamento esigibile, almeno in potenza, dalla generalità degli altri Stati della Comunità, che opererebbero, dunque, per conto della stessa, e questo poiché tali beni ed interessi, proprio perché propri della Comunità, sarebbero per loro natura “indisponibili” al singolo Stato.

È essenzialmente sulla base di tali teorie, che in dottrina si sostiene l’evoluzione del diritto internazionale, nell’arco degli ultimi secoli, da diritto “della mera coesistenza”, a “diritto della cooperazione” interstatale, per arrivare, infine, al “diritto dell’interdipendenza”. Fenomeni di natura globale, quali la sempre maggiore integrazione dei sistemi economici ed il diffondersi di fenomeni di inquinamento (oceani, atmosfera) e grave depauperamento di risorse naturali (deforestazione, risorse ittiche) su scala transnazionale richiederebbero l’instaurazione e l’effettività di un diritto internazionale che gestisca, appunto, in nome e per conto della generalità degli Stati, quei beni ed interessi collettivi sui quali si fonda il buon funzionamento della Comunità stessa²⁰¹. L’evoluzione del sistema internazionale in questo senso, che pur poggia chiaramente su basi “sovraniste” e “realiste”, non sembra poter essere messa in discussione. Può esserlo maggiormente, invece, la sua effettività.

Su un piano più puramente concettuale e teorico, rileva, in questo campo, il lavoro svolto dalla Commissione di Diritto Internazionale sul progetto di articoli in tema di responsabilità statale, iniziato nel 1976. Nonostante la versione adottata nel 2001 non vi faccia riferimento, le bozze precedenti hanno adottato una distinzione fra

²⁰⁰ Il primo cenno alle obbligazioni *erga omnes* si rinviene in un celebre *obiter dictum* della sentenza relativa al caso *Barcelona Traction* (CIG, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, I.C.J. Reports, 5 febbraio 1970, p. 3), p.to 33: “*In particular, an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations erga omnes*”.

²⁰¹ Preme ricordare come le obbligazioni *erga omnes* non sorgano solamente laddove vi è la necessità di fronteggiare fenomeni in corso, giacché in realtà può anche trattarsi di obbligazioni di non fare, ad esempio con riguardo al divieto di genocidio.

“crimini” contro la Comunità e “delitti” contro il singolo Stato: mentre i primi colpirebbero beni ed interessi internazionalmente protetti dalla Comunità, i secondi violerebbero i diritti di un singolo soggetto. Così, un crimine internazionale sarebbe “*ogni fatto internazionalmente illecito che risulti dalla violazione da parte di uno Stato di un obbligo internazionale così essenziale per la salvaguardia di interessi fondamentali della Comunità internazionale che la sua violazione è riconosciuta come un crimine da tale Comunità nel suo insieme*”. Fra tali interessi, si troverebbero, in chiave positiva, il mantenimento della pace, l’autodeterminazione dei popoli e la protezione ambiente e, in chiave negativa, ad esempio, il divieto di genocidio o di instaurazione dello schiavismo.

Riguardo al ruolo della tutela ambientale, rileva, in particolare, l’art. 19.3, lettera d) del Progetto di articoli del 1976, laddove, nell’elencazione dei crimini contro la Comunità, individua la “*violazione grave di un obbligo internazionale di importanza essenziale per la salvaguardia e la preservazione dell’ambiente umano*”, ma, soprattutto, rilevano le dichiarazioni della Corte Internazionale di Giustizia rese nel 1997, in occasione del caso *Gabcikovo-Nagymaros*, secondo cui la tutela dell’ambiente è esplicitamente da considerarsi come un’obbligazione *erga omnes*, data l’importanza essenziale che le questioni ambientali rivestono per l’umanità²⁰².

In tutto ciò, il mantenimento di un clima tollerabilmente stabile, attraverso l’obiettivo comune di contenere l’aumento della temperatura media nel 2100 entro i 2°C rispetto al 1850, sembrerebbe poter essere (molto) facilmente inserito nell’insieme di quegli interessi essenziali dai quali dipende la Comunità internazionale, nonché il benessere delle singole Parti che la compongono. Invero, il fallimento della gestione del riscaldamento globale e, dunque, il mancato raggiungimento dell’obiettivo collettivo condiviso con l’adozione dell’Accordo di Parigi (e prima ancora con le dichiarazioni di Copenaghen nel 2009, in occasione della COP 15 in ambito CQCC) potrebbe non inverosimilmente comportare e produrre un riassetto della Comunità internazionale di importanza storica. Il riequilibrarsi del clima verso temperature medie eccessivamente alte rispetto a quelle attuali può, infatti, attraverso l’alterazione di equilibri climatici ed ecosistemici che resistono da millenni, condurre – come minimo – allo scoppio di conflitti e fenomeni migratori di vasta magnitudine, che contribuirebbero a cambiare il sistema internazionale per come oggi lo conosciamo.

²⁰² V. sopra, nota 155.

In questo senso, la lotta ai e la gestione dei cambiamenti climatici, tanto attraverso politiche di mitigazione quanto di adattamento, sembra dover essere ricompresa fra quelle obbligazioni *erga omnes* (spettanti dunque a tutti gli Stati da e per conto della Comunità di cui essi fanno parte) volte a tutelare interessi e valori sui quali si basa il funzionamento della Comunità stessa.

Con questo non si vuole dar particolarmente conto delle teorie secondo cui la riparazione per una violazione di obbligazioni *erga omnes* sia effettivamente e facilmente esigibile: “direttamente”, ovvero attraverso il ricorso ad organi internazionali idonei ad imporre coercitivamente determinati comportamenti (anche se la particolare condizione dei micro-Stati insulari potrebbe portare, in un futuro non lontano, ad eventualità simili, soprattutto sul piano giurisdizionale), o “indirettamente”, quindi attraverso reazioni che possono essere lecitamente poste in essere da parte dei soggetti lesi o interessati nei confronti dello Stato considerato in violazione.

In questo senso, infatti, con riguardo al tema del riscaldamento globale, la reazione da parte della generalità degli Stati all’annunciato recesso degli Stati Uniti d’America dall’Accordo di Parigi non sembra indicare che tale esigibilità sia effettivamente esistente (e questo se non altro nei riguardi dello Stato militarmente ed economicamente più influente di tutto l’ordinamento). Tale reazione è consistita, infatti ed essenzialmente, in un insieme di condanne, critiche e rimostranze a livello dialogico e non in reazioni “sanzionatorie” o ritorsioni contro gli Stati Uniti, in conseguenza di un loro supposto illecito internazionale.

Ma non è qui, probabilmente, che sta la forza della teoria e del concetto stesso di obbligazioni *erga omnes*.

Ciò che preme, se non altro in questa sede e relativamente al tema qui trattato, è mostrare come la lotta al e la gestione del riscaldamento globale siano ormai un obiettivo (quasi) unanimemente condiviso, volto a tutelare interessi e valori propri della Comunità internazionale (ovvero il sistema climatico in cui essa si trova a vivere e ad operare). E questo poiché si dà per certo, a livello giuridico (e quindi attraverso il regime CQCC), che i cambiamenti del clima attualmente in atto siano in misura decisiva di origine umana e che, inoltre, gli Stati debbano agire al fine di mitigarli (e, data la loro natura parzialmente inerziale ed inevitabile, anche adattarvisi). Se così è, dovrebbe anche darsi per scontata la progressiva (ma decisa) emersione di una nuova norma di diritto consuetudinario, che imporrebbe agli Stati determinati “comportamenti climatici”, ricomprendenti, come minimo, l’obbligatorietà di una progressiva e sempre

più decisa riduzione delle emissioni di GHG²⁰³ (da ottenersi attraverso la riconversione dei propri sistemi di produzione energetica e trasporto a sfavore dei combustibili fossili e attraverso l'aumento dell'efficienza energetica) e l'instaurazione di politiche e strategie (internazionali e nazionali) di adattamento al c.d. *global warming*.

L'atteggiamento assunto dalla grandissima maggioranza (se non dell'unanimità) degli Stati negli ultimi anni – con il 2015 che segnerebbe il “culmine” dell'evoluzione storico-giuridica qui in esame – sembra, infatti, lasciar intravedere abbastanza chiaramente tanto un *usus* quanto un *opinio iure ac necessitatis* riguardo all'obbligatorietà di mitigazione dei e di adattamento ai cambiamenti climatici. Se, ovviamente, occorre non confondere fra diritto pattizio e consuetudinario, si può nondimeno ritenere che il supporto generalizzato al regime internazionale sul clima²⁰⁴, quale che ne sia l'efficacia, tende a dimostrare come una nuova regola consuetudinaria (il cui scopo consiste nel tutelare un valore essenziale alla Comunità internazionale, ovvero il nostro sistema climatico, imponendo quindi obbligazioni di rango *erga omnes*) stia oggi emergendo nel diritto internazionale.

Se tale teorizzazione ha una sua validità, la sua portata va ben al di là del particolare fenomeno delle emigrazioni forzate dal clima.

Limitandosi, però, solo ad esso, l'esistenza di una consuetudine, che impone un'obbligazione di rango *erga omnes* di gestire il riscaldamento globale, può, forse, essere utilizzata come un (ulteriore) argomento sul quale edificare la base giuridica in forza della quale la categoria degli emigranti climatici forzati dovrebbe godere di un diritto alla protezione internazionale.

²⁰³ L'Accordo di Parigi prevede che ogni Stato parte comunichi al Segretariato CQCC piani quinquennali di riduzioni delle emissioni di gas serra (i c.d. *Nationally Determined Contributions*) e che ogni piano successivo debba essere più ambizioso rispetto al precedente, dando quindi il via ad una spirale virtuosa (c.d. *Ratchet-Up Mechanism*). Vedasi in particolare art. 4.2 e 4.3: “*Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions*”, “*Each Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances*”.

²⁰⁴ Si ricordano le 197 ratifiche della CQCC, le 174 – in costante aumento – dell'Accordo di Parigi, con la presentazione di 189 *Nationally Determined Contributions* e con un solo ed unico (peraltro annunciato) recesso dal sistema. Nonostante tali numeri, a riprova della condivisa accettazione del nuovo assetto normativo internazionale dedicato al clima, siano in realtà dovuti *anche* alla flessibilità ed alla mancanza di strumenti sanzionatori tipiche dell'Accordo di Parigi, sembra nondimeno evidente che essi siano primariamente dovuti alla sempre maggiore consapevolezza riguardante la necessità di attivarsi al fine di far fronte alle minacce derivanti dal fenomeno del riscaldamento globale.

Di rilievo, in tal senso, sembrerebbe essere l’embrionale evoluzione cui si è assistito, negli ultimi anni, relativamente al tema delle migrazioni climatiche in seno al sistema CQCC: a partire dalla COP 16 di Cancùn del 2010, infatti, nell’alveo della Convenzione quadro si è iniziato ad introdurre disposizioni non vincolanti miranti a garantire una migliore comprensione, ai fini di una buona gestione, del fenomeno in esame. Attraverso la *Cancùn Adaptation Framework*, gli Stati sono invitati a prendere “*measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels*”. È probabilmente anche in reazione a tale enunciato che, negli anni immediatamente successivi, diversi Stati hanno dato vita alla *Nansen Initiative* ed al suo *follow-up*, il *Platform on Disaster Displacement*²⁰⁵, che notevole successo stanno avendo nel chiarificare la natura del fenomeno, soprattutto dal punto di vista delle prassi nazionali in materia di assistenza in caso di disastri naturali. Più di recente, l’eredità della COP 16 è stata accolta in occasione della COP 21, nel 2015, quando, nella Decisione preliminare all’Accordo di Parigi, si è deciso di inserire il tema nell’ambito della sezione “*loss and damage*” (la cui forma normativa resta ancora tutta da scoprirsi negli anni a venire), disponendo la creazione di una *task force* il cui compito è di studiare e minimizzare il fenomeno degli esodi migratori dovuti al riscaldamento globale²⁰⁶.

Tali disposizioni possono, forse, essere considerate come l’embrione del “diritto dei rifugiati climatici” e possono, dunque, anche essere intese come il frutto della progressiva emersione di una responsabilità internazionale in forza della quale, sull’onda della sempre maggiore consapevolezza riguardo all’origine umana dei cambiamenti climatici, si dovrebbe predisporre una gestione condivisa (nella quale giocherebbe un ruolo *anche* l’istituto della protezione internazionale) del fenomeno delle migrazioni forzate dal riscaldamento globale.

Obblighi degli Stati in materia di diritti umani e cambiamenti climatici

In quest’ottica, e tornando, quindi, ad analizzare più da vicino il nostro tema, un ultimo argomento legato al concetto di “responsabilità” sembra quello relativo agli obblighi che gli Stati hanno nel tutelare i diritti fondamentali degli individui anche su un

²⁰⁵ Per maggiori informazioni sull’attività della *Platform on Disaster Displacement*, si rimanda al sito internet <http://disasterdisplacement.org/>.

²⁰⁶ Vedi sopra, nota 119.

piano extraterritoriale. In precedenza, si è presentata un'analisi riguardante i diritti umani il cui godimento è suscettibile di essere messo in discussione per effetto dei cambiamenti climatici e già allora si è fatto riferimento al tema degli obblighi statali in materia. In questa sede, ci si concentra maggiormente sui vincoli che, in tal senso, graverebbero sugli Stati, con particolare riguardo alle azioni che causano i cambiamenti del clima e, pertanto, alle emissioni di GHG.

Generalmente, si ritiene che, in relazione ai diritti umani fondamentali, uno Stato abbia l'obbligo di rispetto e protezione²⁰⁷, ovvero obblighi negativi e positivi, su più livelli. L'obbligo di rispettare, si esplica, soprattutto, nel divieto di interferenza nell'esercizio da parte di un individuo di un suo diritto²⁰⁸. A riprova della sua centralità, nell'ambito della Convenzione americana sui Diritti Umani, esso è stato definito come “*a fundamental cross-cutting obligation in a general provision covering all Convention rights*”²⁰⁹, mentre, nell'alveo della Convenzione sui Diritti Civili e Politici, trova una sua esplicita disciplina all'articolo 2.1, secondo cui “*ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto [...]*”. Tale obbligo trova, inoltre, una sua applicazione anche nell'ambito del Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e, più precisamente, in relazione all'obbligo di non discriminazione²¹⁰.

Normalmente, l'obbligo di rispettare il diritto si concretizza in un obbligo di tipo negativo, in base al quale uno Stato è limitato nell'esercizio del proprio potere sovrano quando questo è suscettibile di minacciare l'esercizio dei diritti fondamentali degli individui. Esso rappresenta, dunque, sia un obbligo di risultato che di condotta. Con riguardo al fenomeno dei cambiamenti del clima, sembrerebbe potersi invocare un obbligo di non interferenza nei diritti umani, in forza del quale uno Stato non dovrebbe

²⁰⁷ Così si è espresso il Comitato ONU sui diritti Economici, Sociali e Culturali in più occasioni, a partire dal 1999. Vedasi UN ECOSOC, CESCR *General Comment No.12: The Right to Adequate Food*, adottato il 12 maggio 1999 (reperibile in rete).

²⁰⁸ Si veda in questi termini SKOGLY, *Beyond National Borders: States Human Rights Obligations in Development Cooperation*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2006, p. 68. V. anche il caso giudicato dalla African Commission on Human and Peoples' Rights, *Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and Another v Nigeria* (2001) AHRLR 60 (ACHPR 2001), p.to. 45: “*At a primary level, the obligation to respect entails that the State should refrain from interfering in the enjoyment of all fundamental rights; it should respect right-holders, their freedoms, autonomy, resources, and liberty of their action*”.

²⁰⁹ Convenzione Americana sui Diritti Umani, adottata il 22 novembre 1969, art. 1.

²¹⁰ Cfr. ECOSOC, CESCR, *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations*, (Quinta sessione, novembre-dicembre 1990) (nr. riferimento UN Doc. E/1991/23, Annex III), p. 86.

aggravare od accelerare il riscaldamento del globo, onde non minare l'esercizio dei diritti fondamentali dei propri cittadini²¹¹ e, in seconda battuta, anche di quelli di altri Stati. In altri termini, “*given that climate change is generally accepted as being caused or accelerated by the actions of States, such as by emitting pollutants or authorizing their emissions, this obligation would require States to desist from such actions insofar as they result in a harmful impact to the realization of rights*²¹²”. Una tesi simile sembra possa sostenersi soprattutto in ottica di obblighi esistenti nei confronti delle popolazioni dei micro-Stati insulari a rischio di sommersione, data la loro particolare condizione e vulnerabilità.

In via del tutto complementare all'obbligo di rispetto, l'obbligo di protezione richiede che gli Stati regolino il comportamento di parti terze, quindi prevalentemente di soggetti privati, al fine di tutelare i diritti umani dei propri cittadini. Tale obbligo si concretizza solitamente nel dovere di instaurare, tramite disciplina normativa, attività di regolazione, prevenzione, indagine, sanzione e risarcimento²¹³. Rileva qui, dunque, il concetto di *due diligence*, cui abbiamo già fatto cenno. Allorché uno Stato fallisce nel regolamentare l'attività dei soggetti privati operanti sul proprio territorio, lasciando che questa interferisca sull'esercizio dei diritti umani degli individui posti sotto alla propria giurisdizione, risulta in violazione dei propri obblighi.

Nel contesto dei cambiamenti climatici, si può ritenere che gli Stati dovrebbero adottare le misure necessarie a proteggere le persone nella propria giurisdizione dagli effetti negativi del riscaldamento globale suscettibili di creare condizioni ambientali in cui l'esercizio effettivo di taluni diritti fondamentali (vita, salute, accesso ai mezzi di

²¹¹ In questo senso, si è espresso ad esempio la Corte Distrettuale dell'Aja, nel 2015, in occasione del caso *Urgenda* (Rechtbank den Haag, 24 giugno 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, reperibile in rete). In dottrina si rimanda a MCINERNEY-LANKFORD, *Human Rights and Climate Change*, in GERRARD, WANNIER *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, New York, 2013, p. 236: “*Positive obligations require that States act to protect their citizens from the impacts of climate change, regardless of whether the harms of climate change result from their acts or omissions and regardless of whether the State is itself to blame for climate change*”.

²¹² MCINERNEY-LANKFORD, *Human Rights and Climate Change*, in GERRARD, WANNIER *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, New York, 2013, p. 212.

²¹³ In questo senso, vedasi il caso *Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and Another v Nigeria* (2001) AHRLR 60 (ACHPR 2001), p.to. 46: “*At a secondary level, the State is obliged to protect right-holders against other subjects by legislation and provision of effective remedies.5 This obligation requires the State to take measures to protect beneficiaries of the protected rights against political, economic and social interferences*”.

sostentamento) non può essere assicurato²¹⁴. In applicazione della *due diligence*, si potrebbe, quindi, ritenere che l'obbligo di "proteggere" integri la necessità di regolare e limitare le condotte di attori privati e non statali che provocano o accelerano i cambiamenti del clima. In termini pratici, tale obbligo dovrebbe consistere nell'instaurazione di una cornice giuridica volta a regolare e ridurre le emissioni nazionali di GHG e ad attuare piani di adattamento agli effetti negativi del riscaldamento globale.

Resta, in tutto questo, l'importante questione relativa alla portata extraterritoriale di tali obblighi di non interferenza nell'esercizio dei diritti umani, giacché gli Stati responsabili per il fenomeno dei cambiamenti del clima sarebbero essenzialmente quelli che, una volta riconosciuto a livello scientifico l'effetto delle emissioni con effetto serra, non hanno intrapreso politiche serie e proporzionalmente adeguate di taglio alle proprie emissioni nazionali²¹⁵. Tali soggetti sono, come noto, gli Stati tradizionalmente industrializzati e, oggi, sicuramente anche Paesi come la Cina (ovvero Paesi in cui gli effetti negativi dei cambiamenti del clima si fanno sì sentire, ma in cui le capacità di resilienza rispetto ad essi permettono probabilmente di mantenere entro margini di tollerabilità gli effetti negativi sull'esercizio dei diritti fondamentali dei propri cittadini²¹⁶).

Piuttosto, le azioni (o inazioni) di tali Paesi in tema di emissioni di GHG vanno ad avere un impatto negativo incisivo su individui e popolazioni di altri Stati – più vulnerabili e storicamente meno responsabili per l'effetto serra – e si deve, pertanto, andare ad indagare sulle obbligazioni alle quali i primi devono o dovrebbero soggiacere anche extraterritorialmente²¹⁷. Generalmente, si ritiene che uno Stato non debba recare

²¹⁴ In questo senso, ad esempio, i piani di ricollocamento interno di popolazioni vittima dell'innalzamento del livello degli oceani in alcune zone degli Stati Uniti (Louisiana e Alaska) e Papua Nuova Guinea (Isole Carteret) sembrerebbero consistere esattamente in una di queste misure. Al fine di evitare che le degradazioni dell'ambiente causate dai cambiamenti climatici generino situazioni di mancato esercizio dei diritti fondamentali degli individui, i governi delle popolazioni coinvolte implementano dei piani di ricollocamento su altri territori, meno vulnerabili, stanziando fondi pubblici (vedi *supra* cap. 1.1).

²¹⁵ Rileverebbero in tal senso, ed in applicazione del principio di *due diligence*, le recenti indiscrezioni secondo cui taluni colossi della produzione di energia da fonti fossili avrebbero volutamente nascosto il contributo delle proprie attività al fenomeno dei cambiamenti climatici. Si rimanda, *ex multis*, a HILTZIK, per il *Los Angeles Time*, *A new study shows how Exxon Mobil downplayed climate change when it knew the problem was real*, 22 agosto 2017 (reperibile in rete).

²¹⁶ In questo senso, però, il caso *Urgenda* tenderebbe a mostrare che anche i cittadini di tali Paesi hanno iniziato a far valere i propri diritti umani a fronte di attività economiche interne che contribuiscono ai cambiamenti climatici (per maggiori informazioni, si veda *sub* nota 220).

²¹⁷ Si veda, in tal senso, MERON, *Extraterritoriality of Human Rights Treaties*, in *American Journal of International Law* 1995, 89, p. 78-82; SKOGLY (op. cit.); CRAVEN, *The Violence of Dispossession:*

danno all'esercizio dei diritti umani al di fuori del proprio territorio e che tale obbligo si espliciti anche nel divieto – rilevante ai nostri fini, soprattutto con riguardo ai micro-Stati insulari – di minare la capacità di uno Stato terzo di assolvere al proprio obbligo di rispetto e piena soddisfazione dei diritti umani sul proprio territorio. A sostegno di tale tesi, sembra possa invocarsi un'interpretazione estensiva del principio *sic utere tuo*, nonché quanto sancito dalle dichiarazioni di Stoccolma e Rio in tema di ambiente. Rileva, in particolare, l'articolo 21 della Dichiarazione del 1972, secondo cui “*States have, in accordance with the UN Charter and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other State or areas beyond the limits of national jurisdiction*”. Più importante ancora, sembra però essere il sostegno dato dalla Corte Internazionale di Giustizia²¹⁸ e da organi deputati alla questione dei diritti umani²¹⁹ all'esistenza di obbligazioni extraterritoriali degli Stati, soprattutto in circostanze in cui non si sia esercitato un adeguato controllo sulle proprie attività. Inoltre, con particolare riferimento al diritto al cibo (che, come visto, ha sicuramente un ruolo di primo piano in relazione alle degradazioni ambientali associate ai cambiamenti del clima), il Comitato ONU sui Diritti Economici, Sociali e Culturali ha osservato che “[t]he extraterritorial obligation to respect the right to food requires States to ‘do no harm’ [...]. It requires States to ensure that their policies and measures do not lead to violations of the right to food for people living in other countries²²⁰”.

Extraterritoriality and Economic, Social and Cultural Rights, in BADERIN, MCCORQUODALE (a cura di), *Economic Social and Cultural Rights in Action*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p.71, ove l'autore, in riferimento alla Convenzione sui diritti economici, sociali e culturali, sostiene che: “*while a State's primary responsibility is to the local populace; each State is also required to ensure that it does not undermine the enjoyment of rights of those in foreign territory*”.

²¹⁸ Corte Internazionale di Giustizia, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, I.C.J. Reports 2005, p. 168, p.to 220; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136, p.to. 111.

²¹⁹ Vedasi Comitato ONU sui Diritti Umani, *Sergio Ruben Lopez Burgos c. Uruguay*, Comunicazione no. R.12/15, par. 176 (UN Doc. a/36/40, Supp. No. 40, 1981); Corte Inter-Americana sui Diritti Umani, *Coard et al. c Stati Uniti*, caso 19.951, Report No. 109/99, 1999. Si veda anche quanto sostenuto dal Comitato ONU per i Diritti Umani, con riferimento particolare all'articolo 2 del Patto sui Diritti Civili e Politici: “*a State party must respect and ensure the rights laid down in the Covenant to anyone within the power or effective control of that State party, even if not situated within the territory of the State party*”, in UN Human Rights Committee, International Covenant on Civil and Political Rights [ICCPR], *General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligations Imposed on States Parties to the Covenant*, 26 maggio 2004 (UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), par. 10.

²²⁰ CESCR, *General Comment No. 12* (cit.), par. 19.

Sembrerebbe, dunque, abbastanza chiaro che talune obbligazioni in materia di diritti umani potrebbero essere invocate per imporre agli Stati determinate condotte con riguardo alle loro politiche climatiche, soprattutto in ottica di tutela dei diritti degli individui posti sotto la loro giurisdizione (e questo, soprattutto, se il percorso argomentativo della giurisprudenza relativa al caso *Urgenda* – dove il governo olandese è stato condannato in primo grado per non aver attuato misure di riduzione delle emissioni di GHG ritenute sufficienti ad adempiere ai propri obblighi a tutela dei diritti dei propri cittadini²²¹ – trovasse negli anni a venire una sua applicazione e diffusione in più ordinamenti²²²).

La portata extraterritoriale delle obbligazioni, seppure dotata di una sua specifica ragion d'essere e considerazione internazionale, non appare invece molto incisiva su di un piano pratico e, quindi, in ottica di esigibilità vera e propria dei diritti²²³. E questo perché i trattati sui diritti umani tendono ad imporre, per loro natura, obblighi di tipo verticale fra i governi ed i propri cittadini, con meccanismi di tutela giurisdizionale quasi sempre limitati a rapporti fra tali soggetti e non, come invece “richiederebbero” i cambiamenti climatici, aperti anche ai rapporti fra uno Stato ed individui posti al di fuori del proprio territorio e della propria giurisdizione. Di conseguenza, nonostante i

²²¹ Si consenta un rinvio a SCIACCALUGA, *La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici: valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea*, in *Eurojus.it Rivista*, 2015 (reperibile in rete).

²²² In diversi ordinamenti, soggetti individuali hanno iniziato a ricorrere contro i propri governi nazionali con l'intento di vederli condannati dal sistema giudiziario per l'inadeguatezza delle loro politiche climatiche. Al tempo stesso, taluni enti pubblici hanno iniziato a ricorrere contro le grandi aziende dell'industria dell'energia fossile, accusate di aver sottaciuto e nascosto il proprio ruolo nella contribuzione al riscaldamento globale. Resta da vedere, ovviamente, quali saranno i risultati, ma il trend è sicuramente interessante. Si rimanda, ad esempio, a *The Independent*, *Nine-year-old girl files lawsuit against Indian Government over failure to take ambitious climate action*, 1 aprile 2017 (reperibile in rete); FECHT, *NYC is Suing Five Major Oil Companies Over Climate Change*, per *Earth Institute, Columbia University* (online); *Colorado Supreme Court to Hear Youth-Brought Climate Lawsuit against Oil and Gas Conservation Commission*, per *Our Children's Trust* (online); WANG, *Philippines Climate Case Could Find Fossil Fuel Companies Violate Human Rights*, in *Climate Liability News*, 5 ottobre 2017 (online).

²²³ Si veda in tal senso HENKIN, *The Age of Rights*, Columbia University Press, New York, 1990 (cit. in MCINERNEY-LANKFORD, *Human Rights and Climate Change*, in GERRARD e WANNIER, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, New York, 2013), p. 220: “A variety of reasons may be put forward [to explain human the limitation of human rights extraterritorial obligations]: ‘because a State may not ordinarily exercise authority in the territory of another State, there is no obligation upon it to act to ensure respect for human rights there, whether by the government of that State or by private persons’”.

ragionamenti svolti fin qui in merito alla portata extraterritoriale degli obblighi statali in materia di diritti umani, resta che la loro applicazione resta oggi limitata e contestata²²⁴.

Ciononostante, non sembrerebbe del tutto azzardato sostenere che tali obblighi possano avere un impatto diretto ed indiretto sull'attuazione delle politiche di lotta ai e gestione dei cambiamenti del clima e che, più precisamente, essi possano funzionare come parametro di riferimento per i contenuti e gli obiettivi di tali politiche, nonché – più in generale – anche in ottica di tutela ambientale²²⁵. Se così è, si può sostenere che dal regime internazionale in materia di diritti umani derivi quantomeno un obbligo di *no-harm*, in forza del quale le azioni ed omissioni statali rispetto al problema del riscaldamento globale debbono come minimo *non* contribuire in modo decisivo al mancato godimento dei diritti umani di base in Patria e, in misura minore, anche all'estero²²⁶. In questa prospettiva, sembrano nuovamente venire in primissimo piano i diritti e gli interessi del tutto particolari, sia sul piano collettivo che individuale, dei micro-Stati insulari la cui “deterritorializzazione” dovuta ai cambiamenti del clima (e quindi all'attività di altri Stati) sembra difficilmente evitabile.

²²⁴ *Ibidem* (anche per ulteriori riferimenti), p. 231.

²²⁵ Consiglio ONU per I Diritti Umani, Ris. 16/11, *Human Rights and the Environment* (16esima sessione, febbraio-marzo 2011) (UN Doc. A/HCR/RES/16/11), p. 2.

²²⁶ MCINERNEY-LANKFORD, *Human Rights and Climate Change*, in GERRARD, WANNIER *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, New York, 2013, p. 235-236.

Conclusione

Se la scienza ha una sua validità, si dovrebbe dare ormai per certa la relazione causale fra attività umane e riscaldamento globale. Come visto nelle pagine precedenti, una tale certezza sembra essere del resto chiaramente manifesta anche a livello di diritto internazionale, laddove la CQCC e le sue 197 parti convengono sulle origini antropiche dei cambiamenti climatici. Ciò appare, a maggior ragione, suffragato dal successo – se non altro sul piano diplomatico e politico – dell’Accordo di Parigi del 2015, attraverso il quale la grandissima maggioranza degli Stati della Comunità internazionale ha deciso di assumersi obblighi in materia climatica, riconoscendo il ruolo che talune attività economiche, spesso permesse o promosse dagli Stati, hanno sui fenomeni climatici messi in moto con l’avvento dell’età industriale.

Se così è, sembra sempre più difficile sostenere che agli Stati, pur con responsabilità differenziate, non spetti una qualche responsabilità internazionale laddove falliscono nell’intraprendere misure di taglio alle emissioni in modo adeguato e proporzionale rispetto, sì, ai propri interessi nazionali, ma anche rispetto all’obiettivo comune di mantenere stabile e tollerabile il sistema climatico in cui essi si trovano ad agire. Abbiamo, inoltre, mostrato le ragioni per le quali sembrerebbe ragionevole ritenere che tali obiettivi impongano agli Stati obbligazioni di rango *erga omnes*, data la natura, l’importanza e la trasversalità del “bene” che essi intendono proteggere, ovvero il sistema climatico su cui la Comunità internazionale basa il proprio funzionamento da secoli. In ultimo, e sulla base di tali considerazioni, si è visto come le attività poste in essere dagli Stati ed alle quali si possono collegare abbastanza chiaramente dei potenziali profili di responsabilità internazionale, siano capaci di mettere in crisi l’esercizio di taluni diritti individuali, spesso inderogabili ed inalienabili. Si è visto come la portata extraterritoriale degli obblighi internazionali in materia di diritti umani sia, soprattutto dal punto di vista applicativo, da considerarsi attraverso severa critica; ciononostante non è impossibile sostenere che, attraverso gli obblighi internazionali di lotta ai e gestione dei cambiamenti del clima e quelli relativi alla tutela dei diritti umani fondamentali, la categoria di soggetti che più è vulnerabile agli effetti negativi del riscaldamento globale, ovvero quella degli emigranti climatici forzati, dovrebbe verosimilmente essere tutelata attraverso strumenti di diritto internazionale. In questo senso, i (seppur ancora timidi) tentativi del regime internazionale sul clima volti ad inserire il tema delle migrazioni e degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici

nel novero dei temi da regolamentare²²⁷, così come le iniziative intergovernative come la *Nansen Initiative* e la *Platform on Disaster Displacement*, sembrano potersi considerare come gli embrioni di sistemi normativi futuri tesi alla tutela dei c.d. rifugiati climatici.

Laddove un individuo, impossibilitato ad esercitare i propri diritti fondamentali, venga costretto a lasciare il territorio del proprio Paese poiché divenuto (o in procinto di divenire) inabitabile a causa di fenomeni causati dal riscaldamento globale, si può presumere che, data la natura antropogenica di quest'ultimo, un diritto di protezione internazionale debba essere riconosciuto in uno Stato terzo. Nell'alveo del diritto dei rifugiati, la protezione internazionale è garantita quando ad un individuo è precluso l'esercizio dei propri diritti fondamentali in Patria poiché perseguitato/a (normalmente) dal proprio governo. Con riguardo agli emigranti climatici forzati, si sarebbe in presenza di necessità e bisogni del tutto simili²²⁸. Il fatto che qui il soggetto primariamente responsabile per l'impossibilità di esercitare i propri diritti in Patria non sia lo Stato di appartenenza, ma, piuttosto, gli Stati emettitori di gas serra, non sembra, ad avviso di chi scrive, rappresentare un fattore sufficiente in base al quale un regime di protezione non possa o debba essere accordato agli individui più vulnerabili e sofferenti. Se, infatti, la Comunità ed il diritto internazionale si attivano per la protezione di individui laddove questi non siano tutelati a sufficienza dal proprio Stato di origine, non sembra facile capire e spiegare perché una simile protezione non dovrebbe essere garantita quando gli individui non sono tutelati a sufficienza dal proprio Stato di origine *a causa* di comportamenti e condotte per cui sono responsabili un insieme di altri Stati (se non tutti) in forza delle obbligazioni internazionali oggi esistenti in materia di diritti umani e cambiamenti climatici.

²²⁷ Ci si riferisce agli accordi presi sotto l'egida della CQCC e, in particolare, alla c.d. Cancun Adaptation Framework (FCCC/CP/2010/7/Add.1), art. 14 (f): “*Invites all Parties to enhance action on adaptation under the Cancun Adaptation Framework, taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, and specific national and regional development priorities, objectives and circumstances, by undertaking [...] measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels*”, ed all'Accordo di Parigi, allorché dispone la creazione di una *task force* con l'obiettivo di minimizzare e gestire il fenomeno delle migrazioni indotte dal clima (v. sopra, nota 119).

²²⁸ In questo senso, si rinvia alle tesi sostenute, ad esempio, da McAdam, secondo cui sarebbe oggi necessario predisporre meccanismi di tutela per i migranti forzati in funzione delle loro necessità e non più in base a determinati motivi a causa della loro situazione di difficoltà, persecuzione o pericolo. Si veda MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, International Law* (op. cit.), cap. 9.

Si potrebbe concludere, dunque, che per gli emigranti climatici forzati si possa oggi parlare della progressiva emersione di un dovere di protezione internazionale: come nel XVIII secolo venne a consolidarsi una presa di coscienza relativamente ad un principio morale internazionalmente riconosciuto che indusse la dottrina a proclamare l'esistenza di un diritto/dovere a carico degli Stati di concedere protezione ai perseguitati politici²²⁹, un simile principio morale di diritto/dovere di protezione per i “rifugiati climatici” (che, si ricorda, abbiamo identificato *solo* in coloro i quali sono costretti a lasciare il proprio Paese a causa di gravi degradazioni dell'ambiente provocate dai cambiamenti climatici) potrebbe – e forse dovrebbe – trovare spazio nella dottrina e nella prassi del XXI secolo.

²²⁹ Cfr. LENZERINI, *Asilo e diritti umani- Evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 31.

3

I REGIMI POTENZIALMENTE APPLICABILI:
DALLA CONVENZIONE SUI RIFUGIATI AI *GUIDING PRINCIPLES ON*
INTERNAL DISPLACEMENT

Introduzione

In questa parte, si mira ad individuare quali strumenti, fra quelli oggi esistenti, siano in grado, più o meno direttamente, di andare a disciplinare le fattispecie legate a migrazioni indotte o forzate dalle forze del clima che cambia. Così facendo, si andranno soprattutto ad evidenziare notevoli lacune normative: emerge, infatti, a causa di evidenti ragioni di carattere storico, una mancanza di strumenti preposti alla tutela dei “rifugiati climatici”. Come visto, anche con riguardo alle definizioni da adottare in ambito internazionale per la qualificazione della categoria in esame, permangono numerose differenze. Non coglie, dunque, di sorpresa, come la categoria risulti ancora ampiamente sprovvista di chiari ed incisivi meccanismi di tutela nell’alveo del diritto internazionale; nondimeno, diventa necessaria un’analisi degli strumenti potenzialmente applicabili, onde poter cogliere, in essi, gli elementi utili o disutili al nostro scopo.

Un primo sguardo non può che essere dedicato al diritto internazionale dei rifugiati, talvolta superficialmente additato come il sistema normativo in grado di risolvere la questione. Le ragioni che spingono verso simili tesi derivano dal fatto che le persone vittime delle pressioni ambientali causate dal clima necessitano, indubbiamente, di una protezione e di un’assistenza del tutto simili a quelle che vengono accordate ai rifugiati di tipo classico. Tuttavia, così come attualmente disciplinato e vigente, il diritto dei rifugiati non è, in realtà ed in grandissima parte, applicabile alle migrazioni indotte dal clima, poiché esso è nato con scopi diversi ed in epoche in cui i fenomeni migratori legati alla degradazione dell’ambiente erano, forse, solamente un miraggio.

L’attenzione è, di seguito, rivolta al regime della c.d. protezione complementare, ossia a quell’insieme di norme, derivabili dal diritto umanitario internazionale e dai regimi preposti alla tutela dei diritti umani, in grado di attivare il principio di *non-refoulement* oltre alle ipotesi previste dal diritto dei rifugiati e, dunque, ai sensi Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato. In astratto, la protezione complementare potrebbe attivarsi in casi di privazioni socioeconomiche gravissime causate dai cambiamenti del clima; se così accadesse, taluni “rifugiati climatici” potrebbero ottenere il diritto di tutela in uno Stato terzo.

Oltre a tali strumenti, di portata generale, si procede poi con un’analisi del tema dei c.d. “Stati in via di sommersione”, i micro-Stati insulari che, nell’arco dei prossimi decenni, potrebbero scomparire integralmente – deterritorializzandosi – a causa dell’innalzamento del livello degli oceani. In ottica di protezione per coloro i quali si

trovano e troveranno costretti a lasciare il proprio Paese a seguito di tali fenomeni, può risultare rilevante analizzare il regime per la tutela per gli apolidi. È lecito domandarsi, infatti, se la sommersione territoriale di uno Stato potrebbe portare all'estinzione dello stesso, andando, così, a cancellare la cittadinanza della sua popolazione; in tale ipotesi, gli (ex) cittadini diventerebbero apolidi e potrebbe, pertanto, per loro, invocarsi la protezione prevista dalla Convenzione sull'apolidia del 1954²³⁰.

Inoltre, nonostante il presente studio abbia deciso di concentrarsi prevalentemente sulle migrazioni transfrontaliere, l'ultimo sistema qui analizzato è relativo alla tutela dei migranti forzati interni, i c.d. *Internally Displaced Persons* (IDP). Tale sistema normativo si articola su diversi piani, che coinvolgono l'ordinamento interno dello Stato nazionale quanto il sistema di coordinamento internazionale. La responsabilità principale nel proteggere gli IDP spetta, infatti, allo Stato di origine ma, allo stesso tempo, la Comunità internazionale gioca un ruolo decisivo. Un chiaro e significativo punto di riferimento in questo senso sono i *Guiding Principles on Internal Displacement*, documento di *soft law*, che, per la sua natura innovatrice, è spesso indicato come un modello da seguire nella costituzione di nuovi strumenti preposti alla tutela dei migranti forzati, dal clima e non.

²³⁰ Convenzione sullo Status degli Apolidi, adottata il 28 settembre 1954, entrata in vigore il 6 giugno 1960.

3.1

**(Non) “rifugiati climatici”
e Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato²³¹**

Abbiamo sostanzialmente già visto che, sebbene la tendenza più diffusa vada a definire il fenomeno in oggetto di studio come quello dei “rifugiati climatici”, il primo elemento di tale locuzione sia, dal punto di vista giuridico, assai incorretto e fuorviante²³². L’utilizzo del termine “rifugiati” può risultare utile a fini politici, poiché pone enfasi sul tema, spingendo individui ed organizzazioni a dedicare attenzioni ai potenziali effetti distruttivi legati ai cambiamenti climatici e, ancora più in generale, alla crisi ecologica *tout court*. Tuttavia, su un piano eminentemente giuridico, non esiste ragione alcuna per definire “rifugiati” coloro che migrano – o migreranno – in risposta alle modifiche del clima. Il diritto dei rifugiati, così come attualmente vigente, è infatti solamente applicabile, al limite, ad alcuni eccezionali sottoinsiemi delle persone colpite dal fenomeno²³³.

Ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, pietra angolare del diritto internazionale dei rifugiati, rifugiato è colui che, “*temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui*

²³¹ Il presente capitolo si basa sull’articolo dell’autore, *(Non) rifugiati climatici dal 1995 al 2015: perché il diritto internazionale dei rifugiati non può applicarsi al fenomeno delle migrazioni causate (anche) dai cambiamenti climatici*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 5, 2015.

²³² In tema di significato simbolico della locuzione, nonché di spinta evolutiva che esso può dare al diritto, si rimanda a quanto evidenziato in precedenza e, inoltre, ai lavori di MAYER (op. cit.) e di GEMENNE, *One good reason to speak of 'climate refugees'*, in *Forced Migration Review Online*, FMR 49, 2015 (reperibile in rete).

²³³ Fra gli autori che sostengono, invece, che la Convenzione di Ginevra possa applicarsi alla categoria in esame, si rimanda a COOPER, *Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition*, in *New York University Environmental Law Journal*, 6, 1998; KOZOLL, *Poisoning the Well: Persecution, The Environment, and Refugee Status*, in *Colorado Journal of International Environmental Law*, 15, 2004; NTEKANGI, *Vers un droit international des réfugiés écologiques*, L’Harmattan, Kinshasa, 2014.

*aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra*²³⁴.

Sembra possibile schematizzare tale definizione, individuandone quattro elementi di base: (i) presenza al di fuori del Paese di origine; (ii) a causa del timore fondato di persecuzioni (iii) dovute a ragioni discriminatorie e, dunque, (iv) impossibilità di – o indisponibilità ad – avvalersi della protezione del proprio Paese. Tralasciando il “requisito geografico” della definizione, che necessita di una migrazione transfrontaliera per applicarsi (rendendo quindi la Convenzione irrilevante per tutti coloro i quali migrano e migreranno all’interno delle proprie Nazioni), restano evidenti i limiti all’applicabilità della Convenzione anche se letta nell’ottica degli emigranti climatici forzati.

Nell’accezione giuridica del termine rifugiato manca, infatti, ogni riferimento, tanto esplicito quanto implicito, a fattori ambientali o climatici di qualsivoglia genere. Ciò non coglie sicuramente di sorpresa, dato che il diritto internazionale dei rifugiati nasce dopo le efferatezze perpetrate durante la Seconda guerra mondiale, quando milioni di persone persero la vita o la libertà a causa, oltre che degli eventi bellici, di fenomeni quali nazionalismo, razzismo o eugenetica. In allora, fra la fine degli anni ’40 e l’inizio degli anni ’50 del secolo scorso, i cambiamenti climatici e la degradazione dell’ambiente non erano neppure ipotizzabili quali aree di interesse del diritto internazionale. Non stupisce, quindi, che, almeno alla luce del quadro normativo vigente, i c.d. rifugiati climatici non siano in realtà (per nulla) rifugiati²³⁵.

Detto ciò, emerge un secondo limite della Convenzione, giacché essa non è pensata per garantire assistenza o tutela nelle fasi di spostamento o esodo dei rifugiati. Un ipotetico riconoscimento dello *status* di rifugiato in capo ad un migrante forzato dalle degradazioni ambientali associate al riscaldamento globale andrebbe a disciplinare

²³⁴ Art. 1(A)2 della Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati (la Convenzione del 1951), adottata il 28 luglio 1951, entrata in vigore il 22 aprile 1954, letta congiuntamente al Protocollo relativo allo *status* dei rifugiati, adottato il 31 Gennaio 1957 ed entrato in vigore il 4 Ottobre 1967.

²³⁵ È interessante, al riguardo, la posizione assunta dal *New Zealand Immigration and Protection Tribunal* (decisione nr. [2013] NZIPT 800413, reperibile sul sito ufficiale dell’autorità giudiziaria che l’ha emessa), ai par. 51 e 52, di fronte ad una richiesta di riconoscimento dello *status* di rifugiato ad un cittadino di Kiribati richiedente protezione in Nuova Zelanda: “*Mr Kidd [the appellant’s adviser] also submits that [...] the word ‘refugee’ is capable of encompassing persons having to flee irrespective of the cause. [...]. This submission must be rejected. It draws on what has been described [...] as a distinction between a ‘sociological conception’ of refugee-hood and a legal one. The fundamental difficulty Mr Kidd’s submission faces is that the former is broader than the latter. The legal concept is governed by the refugee definition contained in article 1A(2) of the Refugee Convention. [...]. It is the legal conception which applies, not the sociological one [...]*”.

solamente una delle fasi relative al fenomeno, ovvero quella relativa al non-respingimento ed all'accoglimento della persona coinvolta. Ora, se l'obiettivo di uno strumento di tutela consiste nel garantire la massima protezione ed assistenza possibile alle persone coinvolte, non pare del tutto ragionevole cercare di estendere ad esse l'ambito di applicazione della Convenzione del 1951, poiché, in definitiva, quest'ultima coprirebbe solamente una fase del processo.

In ogni caso, a prescindere da tali ultime considerazioni, che hanno valenza più sul piano etico-teorico (giacché possono essere avanzate anche con riguardo a tutti i rifugiati, "classici" e non, consistendo quindi in una critica di carattere generale all'intero regime di tutela ai sensi della Convenzione), è in realtà assai chiaro come la stessa sia, in base al criterio della *persecuzione su basi discriminatorie*, inapplicabile alla stragrande maggioranza delle fattispecie di migrazioni forzate dai cambiamenti climatici e, quindi, del tutto inapplicabile a tale categoria di soggetti, a prescindere da ogni requisito geografico od ogni contenuto sostanziale del regime in esame.

Così, con l'intento di approfondire la questione relativa al se ed in quale misura il diritto dei rifugiati sia lo strumento idoneo attraverso il quale garantire protezione internazionale ai migranti forzati dai cambiamenti climatici, il presente capitolo si propone di analizzare le principali pronunce in materia di rifugiati, richiedenti asilo e cambiamenti climatici ad oggi disponibili. A tal proposito, occorre muovere dalla premessa fattuale per cui, a partire dalla metà degli anni '90, un esiguo numero di persone provenienti da Paesi quali Tuvalu, Kiribati o Fiji²³⁶ ha tentato di ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato in Australia o Nuova Zelanda (anche) per il timore degli effetti negativi legati al surriscaldamento globale. Ad oggi, la giurisprudenza rilevante che si occupa direttamente della questione è rinvenibile solo in tali regioni geografiche per ragioni abbastanza evidenti: i micro-Stati insulari a rischio di sommersione sono i soggetti giuridici internazionali che più di ogni altro sono e saranno messi in crisi dal cambiamento climatico e, soprattutto, perché il fenomeno delle migrazioni da essi indotte ha ivi già iniziato a farsi strada.

²³⁶ Ovvero micro-Stati insulari a rischio di sommersione a causa dell'innalzamento del livello degli oceani. Cfr. "Due to sea level rise projected throughout the 21st century and beyond, coastal systems and low-lying areas will increasingly experience adverse impacts such as submergence, coastal flooding, and coastal erosion (very high confidence)". IPCC, 2014: *Summary for policymakers*. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectorial Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the IPCC*, p. 17.

Ciò che interessa maggiormente è, però, che i provvedimenti e le sentenze presi in esame dimostrano con chiarezza come il diritto dei rifugiati sia inapplicabile ai “rifugiati climatici” e, di converso, come la soluzione al problema vada ricercata in altri regimi giuridici o altre iniziative²³⁷.

Dalla definizione di rifugiato adottata dalla Convenzione del 1951 si evince come tale strumento sia applicabile solamente a persone che abbiano valicato un confine e che abbiano un timore fondato di essere perseguitate a causa di una di quelle cinque caratteristiche esaustivamente sopraelencate (nazionalità, religione, razza, appartenenza ad un particolare gruppo sociale o a determinate opinioni politiche). Alla luce di tali elementi, con riguardo alla categoria di individui qui trattata, si possono identificare tre problemi principali: (i) è improbabile che la degradazione ambientale collegata ai cambiamenti climatici integri una persecuzione così come intesa attualmente nel diritto internazionale e, anche se così fosse, (ii) mancherebbe un soggetto (o, meglio, uno Stato) persecutore; (iii) e soprattutto, i cambiamenti climatici colpiscono indiscriminatamente, senza alcuna distinzione riguardo alle caratteristiche della vittima.

In relazione al primo punto, un atto, affinché integri una condotta persecutoria, deve comportare violazioni dei diritti umani particolarmente serie. Ciò in funzione della natura stessa dell’atto o della sua ripetizione nel tempo (per esempio, può assumere rilievo l’accumulo di violazioni che, individualmente, non sarebbero gravi, ma che, in quanto reiterate, costituiscono una violazione seria). Tali criteri sono stati adottati da diversi soggetti internazionali²³⁸ e ribaditi più volte da vari organi giurisdizionali²³⁹.

²³⁷ Cfr. *ex multis* WILLIAMS, *Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law*, in *Law & Policy*, 2008, p. 502.

²³⁸ In ambito dell’Unione europea si vedano, ad esempio, Direttiva 2004/83/CE del Consiglio 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, (c.d. Direttiva Qualifiche) art. 9: “*gli atti di persecuzione ai sensi dell’articolo 1A della convenzione di Ginevra devono: a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, oppure b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a)*”; la Direttiva 2011/95 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. Si veda inoltre il *UNHCR Handbook*, par 51: “*Persecution readily includes, but is not restricted to, threats to life, limb, or liberty. Here we are on a relatively solid ground. In particular, it is undisputed that severe ill-treatment – including torture, rape, genital mutilation, etc. – as well as arbitrary detention amount to persecution*”.

²³⁹ Si veda, a titolo esemplificativo, *Teitiota v The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, decisione della *High Court of New Zealand* nr. [2013] NZHC 3125, del 26 novembre 2013 (reperibile sul sito ufficiale dell’autorità giudiziaria che l’ha emessa), par. 8: “*Persecution is not*

Che un'azione sia qualificabile come persecuzione o meno è, quindi, determinato in base alla natura del diritto messo in pericolo, alla severità della sua restrizione ed alla probabilità che tale restrizione impatti sul singolo individuo. Anche se le degradazioni ambientali provocate dai cambiamenti climatici possono essere dannose e, in alcuni casi, fatali, esse non integrano, a meno di casi eccezionali, una persecuzione²⁴⁰. D'altro canto, è pur possibile che una persecuzione si manifesti anche nel caso di gravissime deprivazioni economiche e, quindi, potenzialmente, anche in fattispecie di povertà estrema esacerbata dai cambiamenti del clima. Ipoteticamente, in aree già molto vulnerabili dal punto di vista economico e demografico, fenomeni come l'innalzamento degli oceani, l'erosione dei suoli o le continue inondazioni potrebbero portare, nel tempo, a condizioni di vita talmente disastrose da poter essere qualificate come persecutorie dei diritti economici e sociali esistenti in capo ad ogni essere umano in base alla Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, e, quindi, della dignità stessa dell'essere umano.

Eppure, anche tenendo conto di quest'ultima – assai eccezionale – ipotesi, il diritto dei rifugiati richiede, in ogni caso, la necessità di un movente discriminatorio. In altri termini, occorre dimostrare, caso per caso, che un agente pubblico stia perpetrando atti persecutori – anche per omissione – a causa di un particolare attributo della persona perseguitata. Dunque, affinché la protezione possa essere accordata, la condizione di povertà ed indigenza del soggetto, per quanto estrema, non è, almeno ai sensi del diritto dei rifugiati, di per sé sufficiente. Essa dovrebbe, infatti, essere il risultato di un'azione politica intrapresa su basi discriminatorie. I cambiamenti climatici e l'ambiente, invece, colpiscono e colpiranno *indistintamente e indiscriminatamente* le diverse categorie della popolazione. Conseguentemente, essi sono intrinsecamente sprovvisti di un elemento necessario ai fini dell'applicazione della Convenzione del 1951.

In ultimo, va sottolineato come i c.d. rifugiati climatici non vengono colpiti (almeno nella stragrande maggioranza dei casi) scientemente da alcun soggetto: solitamente, nel diritto dei rifugiati, l'ente persecutore consiste nel governo della

defined in the Refugee Convention but clearly encompasses well founded fears to life or freedom [...], some form of serious harm, or serious violations of civil or human rights". Si veda inoltre Corte di Giustizia, *X e altri*, in causa C-199/12, 7 novembre 2013, par. 51: "gli atti pertinenti devono essere sufficientemente gravi, per la loro natura o reiterazione, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti assoluti [...]".

²⁴⁰ Al riguardo, si veda la decisione *sub nota* 233 del *New Zealand Immigration and Protection Tribunal* nr. [2013] NZIPT 800413 (reperibile sul sito ufficiale dell'autorità giudiziaria che l'ha emessa), par. 74.

persona perseguitata. Nella fattispecie in analisi, invece, i governi delle persone colpite restano verosimilmente disponibili a proteggere i propri cittadini dai disastri ambientali o climatici (anche se resta da verificare la loro capacità o possibilità di farlo)²⁴¹. I persecutori sarebbero, al contrario, i Paesi industrializzati, colpevoli di aver immesso – e di continuare ad immettere – enormi quantità di gas serra in atmosfera, o, addirittura, l'intera comunità internazionale. Tuttavia, qualificare i maggiori inquinatori come persecutori presenta diverse complessità di ardua risoluzione: occorrerebbe, infatti, dimostrare *ogni volta*, caso per caso, un nesso eziologico fra le loro azioni od omissioni ed il singolo evento climatico che ha creato una (presunta) persecuzione nei riguardi di un singolo individuo. Ciò, al momento attuale, è scientificamente impossibile.

Nella prassi applicativa, i primi casi di soggetti richiedenti *status* di rifugiato per ragioni collegate agli effetti negativi dei cambiamenti climatici risalgono alla seconda metà degli anni '90²⁴². In epoca così risalente, anche a causa della scarsa conoscenza di un fenomeno che vedeva solo in quegli anni i primi studi ad esso dedicati, i riferimenti diretti al riscaldamento globale sono assenti o solo marginali. Tuttavia, in due sentenze (emesse dal *Refugee Review Tribunal of Australia*²⁴³ – RRTA – e coinvolgenti due cittadine di Tuvalu) già si intravedono gli elementi che, tutt'oggi, rendono difficilmente ipotizzabile l'applicazione della Convenzione del 1951 a quei richiedenti asilo che tentino di ottenere protezione da contesti ambientalmente ed economicamente fragili e che non riescano a dimostrare di incorrere in un pericolo di persecuzione motivata da ragioni discriminatorie.

Il primo dei due casi vide una cittadina di Tuvalu chiedere il riconoscimento dello *status* di rifugiata in Australia sulla base del timore di essere estromessa dalla vita

²⁴¹ *Ibidem*: relativamente ad una domanda di riconoscimento dello *status ex* Convenzione del 1951 in presenza di difficoltà ambientali, il Tribunale, nell'analizzare gli elementi rilevanti, nota, al par. 30: “*The appellant was aware that the Government [of Kiribati] was taking what steps it could. The Government has bought land in Fiji to grow crops to sustain the livelihoods of people in Kiribati. In his area the Government has also built sea walls but these are ineffective and are prone to frequent damage. However, it was powerless to stop sea-level-rise*”.

²⁴² Si vedano le decisioni del *Refugee Review Tribunal of Australia* nr. V94/02840 [1995] RRTA 2383, del 23 ottobre 1995 e N95/09386 [1996] RRTA 3191, del 7 novembre 1996 (reperibili sul sito ufficiale dell'autorità giudiziaria che l'ha emessa). In merito, si veda inoltre MCADAM, *Climate Change Displacement and International Law, Side Event to the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges*, Ginevra, 8 dicembre 2010 (reperibile su rete interconnessa).

²⁴³ Il *Refugee Review Tribunal* era l'organo australiano incaricato di giudicare in ultima istanza sui ricorsi relativi ai rifiuti, oppugnati dal *Minister for Immigration and Citizenship*, di concedere visti e permessi di soggiorni a cittadini non australiani. Il Tribunale fu istituito nel 1993 e sostituì il *Refugee Status Review Committee* (RSRC). Dal 1 luglio 2015 il Tribunale è stato incorporato nell'*Administrative Appeals Tribunal*.

sociale ed economica del suo Paese di origine nel caso di un suo ritorno. La richiedente non presentò alcuna prova riguardo alla reale minaccia di incorrere in persecuzioni né, al contempo, riguardo ad eventuali motivazioni di carattere discriminatorio alla base della (anche se solo ipotetica) persecuzione. Pertanto, l’RRTA, pur consapevole, ovviamente, delle migliori prospettive di vita in Australia, non poté che concludere che le difficoltà di tipo socioeconomico che la ricorrente temeva di fronteggiare a Tuvalu non integrassero una persecuzione ai sensi della Convenzione del 1951²⁴⁴.

I primi riferimenti espliciti al riscaldamento globale, con relativo innalzamento del livello degli oceani, sono, invece, rinvenibili nella pronuncia del 1996²⁴⁵. Di nuovo, una cittadina tuvaluense lamentò di non poter condurre una vita economicamente accettabile se ritrasferita a Tuvalu, Paese – all’epoca come oggi – caratterizzato da notevoli problematiche di ordine economico e demografico. Nella decisione, il riferimento alla fragilità ambientale ed ai cambiamenti climatici non è ad opera della ricorrente, bensì dell’RRTA stesso, attento a considerare nel dettaglio ogni aspetto della vita economica, sociale e politica dello Stato di provenienza della richiedente asilo. Nell’analisi di tali elementi, riprendendo i primi studi scientifici dedicati al tema dei cambiamenti climatici, l’RRTA notò, quindi, già quasi vent’anni orsono, come Tuvalu si trovasse ad affrontare il problema dell’innalzamento del livello degli oceani. I cambiamenti del clima avrebbero, infatti, iniziato a generare maree sempre più alte, capaci di coprire porzioni di terreno sempre più cospicue ed avrebbero, parimenti, determinato un aumento dell’intensità e della frequenza dei cicloni, alimentando in tal modo un clima di insicurezza e di rischio come in passato non si era mai vissuto nell’arcipelago²⁴⁶.

²⁴⁴ Si veda la decisione del *Refugee Review Tribunal of Australia* nr. V94/02840 [1995] RRTA 2383, del 23 ottobre 1995 (reperibile sul sito ufficiale dell’autorità giudiziaria che l’ha emessa): “*In relation to Tuvalu, the applicant has made no claims that she fears any sort of harm or persecution if she now returned to that country. [...] In my view, the applicant’s concern about difficulties she may face in adjusting to the traditional way of life in that country would not amount to persecution under the UN Convention definition, and I am satisfied that there is no evidence to suggest that there is a real chance that the applicant would suffer any significant harm or detriment which would amount to persecution for a UN Convention based reason, if she now returned to Tuvalu. [...] Therefore, although the applicant may be anxious about her return to Tuvalu, and would prefer to remain in Australia where she is more comfortable and feels that she has better prospects, there is no evidence to suggest that there is a real chance that she will be persecuted for a UN Convention based reason [...]. The Tribunal accordingly finds that she is not a refugee*”.

²⁴⁵ Si veda la decisione del *Refugee Review Tribunal of Australia* nr. N95/09386 [1996] RRTA 3191, del 7 novembre 1996 (reperibile sul sito ufficiale dell’autorità giudiziaria che l’ha emessa).

²⁴⁶ *Ibidem*: “*Tuvalu does face an environmental problem from the effects of global warming, that is, the sea level is rising. [There have been] changes in the climate [in Tuvalu over the past few years]. The*

Eppure, una volta sottolineata tale condizione, l’RRTA notò immediatamente come, dal punto di vista dell’applicabilità della Convenzione del 1951, sussistesse l’insormontabile problema relativo alla mancanza del requisito di discriminazione. Il rischio derivante dai disastri naturali, infatti, è giocoforza non-discriminatorio, poiché riguarda tutti allo stesso modo. In definitiva, sembrerebbe sufficiente tale singolo elemento ad estromettere le vittime di tale tipo di disastri dall’ambito di applicazione della Convenzione. Il Tribunale concluse, pertanto, in maniera assai netta, per la *mancanza di qualsivoglia connessione* fra l’innalzamento del livello dei mari ed il diritto dei rifugiati²⁴⁷.

Con il passare degli anni ed il parallelo aumento della consapevolezza riguardo agli effetti del riscaldamento del pianeta, iniziarono poi a registrarsi – fattore di sicuro interesse – anche le prime richieste di protezione incentrate esclusivamente sui fattori climatici. Fu il caso, ad esempio, di una domanda di asilo inoltrata nel 1999 da un cittadino di Tuvalu in Australia²⁴⁸. Forse ingenuamente, egli tentò di vedersi riconosciuto lo *status* solo facendo leva su pressioni di tipo ambientale, tra l’altro motivando il suo timore con ipotesi – almeno con il senno di poi – scientificamente assai ardite: “*Water level is above the land in Tuvalu and within about ten years my country will disappear. I do not want to go back to my country on the basis of the fear my country may sink within ten years*”²⁴⁹. L’RRTA, nel rifiutarsi di concedere protezione, riprese sostanzialmente quanto già affermato nei casi precedenti: la mancanza dell’elemento persecutorio, così come dell’atteggiamento discriminatorio ai danni dello specifico ricorrente, rendono del tutto inapplicabile la Convenzione del 1951 ai sedicenti “rifugiati climatici”. Il Tribunale, pur ammettendo la possibilità della sommersione territoriale di Tuvalu, sottolineò nuovamente come la Convenzione non

waves were reaching farther up the beaches at high tide. When a cyclone struck, it caused damage greater than the island had previously suffered in such storms, and the cyclones were becoming more frequent. What [...] Pacific islanders were noticing, [is] many scientists now think, the effect of global warming”.

²⁴⁷ *Ibidem*: “However, the Tribunal notes [that] the rationale for considering the victims of natural disasters to outside the scope of the Convention is the non-discriminatory nature of the risk. The Tribunal finds that the environmental problem of the rise in the sea level around Tuvalu is not Convention related”.

²⁴⁸ Si veda la decisione del *Refugee Review Tribunal of Australia* nr. N99/30231 [2000] RRTA 17, del 10 gennaio 2000 (reperibile sul sito ufficiale dell’autorità giudiziaria che l’ha emessa).

²⁴⁹ *Ibidem*.

fosse pensata per garantire protezione alle vittime delle forze della natura²⁵⁰. Conclusioni simili, se non identiche, sono state poi confermate anche in altre occasioni, nelle quali l'esistenza dello *status* di rifugiato non è stata riconosciuta, sempre in Australia e Nuova Zelanda, a cittadini provenienti da Kiribati, Tuvalu, Tonga, Figi ed anche Bangladesh²⁵¹. In merito ad una domanda propugnata da un cittadino tuvaluense, l'RRTA si espresse, tra l'altro, nei seguenti nonché chiarissimi termini: “*The fact of the islands sinking is unfortunate [...]. It is not a matter however which has any bearing on the Convention definition*”²⁵².

Una richiesta di protezione sicuramente più articolata ed interessante è, piuttosto, quella relativa a sette cittadini di Tuvalu – appartenenti allo stesso gruppo familiare – ed inoltrata in Nuova Zelanda nel 2000²⁵³. In estrema sintesi, i ricorrenti lamentarono il timore di incorrere in difficoltà ambientali ed economiche se trasferiti nel loro Paese di origine, poiché le loro proprietà venivano parzialmente sommerse durante l'alta marea e poiché la salinizzazione delle falde acquifere comportava restrizioni all'utilizzo dell'acqua potabile, così come l'innalzamento dei prezzi alimentari (si noti che la salinizzazione delle falde acquifere in un contesto territorialmente minuto come quello degli atolli oceanici è in grado di minare sensibilmente la produttività agricola di un suolo sul quale le coltivazioni di alberi da frutta sono fra le pochissime risorse alimentari autoctone disponibili)²⁵⁴.

²⁵⁰ *Ibidem*: “*He fears that in 10 or so years, his country will be covered by sea. It may be that this will happen, however if it does, it would be an act of nature and as such, would not and could not bring the applicant within the Convention. The Convention is not directed towards the victims of natural disasters. [...]. There is no evidence or suggestion that the harm the applicant fears is in any way consciously directed by any individual or group, against the applicant or anyone else, or that it is motivated by any of the Convention reasons*”.

²⁵¹ Si vedano: *Refugee Appeal* nr. 72719/2001 (17 settembre 2001) e *Refugee Appeal* nr. 70965/98 (27 agosto 1998), emesse dalla *Refugee Status Appeals Authority New Zealand*; le decisioni nr. 0907346 [2009] RRTA 1168 (10 dicembre 2009) e nr. 1004726 [2010] RRTA 845 (30 settembre 2010), emesse dal *Refugee Review Tribunal of Australia*; *Mohamed Motahir Ali v Minister of Immigration*, decisione nr. [1994] FCA 887 (4 febbraio 1994), emessa dalla *Federal Court of Australia* (tutte le decisioni sono reperibili sui siti ufficiali delle autorità giudiziarie che le hanno emesse).

²⁵² Si veda la decisione del *Refugee Review Tribunal of Australia* nr. N00/34089 [2000] RRTA 1052, del 17 novembre 2000 (reperibile sul sito ufficiale dell'autorità giudiziaria che l'ha emessa).

²⁵³ Si veda: *Refugee Appeals* nr. 72189-72195/2000 (17 agosto 2000), emessi dalla *Refugee Status Appeals Authority New Zealand* (reperibile sul sito ufficiale dell'autorità giudiziaria che l'ha emessa).

²⁵⁴ Si veda *The 2007 National Adaptation Programme of Action (NAPA)* di Kiribati (reperibile su rete interconnessa), p. 44: “*Subsistence and sustainable means of livelihood are based on indigenous tree crops, namely coconut tree, padanus tree, bwabwai (giant taro), breadfruit and banana. The productivity of these tree crops is dependent on a healthy environment*”.

Dalla domanda di riconoscimento traspare, oltre a ciò, uno sforzo teso a far rientrare il caso nell'ambito di applicazione della Convenzione del 1951, facendo leva su presunte negligenze imputabili al governo di Tuvalu e sulla discriminazione che, di pari passo, sarebbe stata perpetrata ai danni delle classi più povere e deboli della popolazione e, quindi, a danno dei ricorrenti²⁵⁵.

Dal punto di vista dell'applicabilità della Convenzione, tale posizione risulta interessante per due motivi: da una parte, si cerca di individuare nel governo nazionale il soggetto persecutore, questione che, come si vedrà a breve più nel dettaglio, è di fondamentale importanza; dall'altra, i ricorrenti tentano di ricondurre i motivi sottostanti alla lamentata persecuzione ad una discriminazione perpetrata ai danni di un "particolare gruppo sociale", ossia lo strato più debole della popolazione. Tuttavia, nonostante gli sforzi, la *Refugee Status Appeals Authority* neozelandese (RSAA) concluse per il rifiuto del riconoscimento dello *status*, ritenendo, al pari della sua equivalente australiana, che i danni ambientali sono vissuti indiscriminatamente da tutta la popolazione, così come, del resto, gli effetti derivanti dalla presunta incapacità del governo di far fronte alle difficoltà socioeconomiche della popolazione. Secondo l'Autorità, tutti i cittadini di Tuvalu, affrontando le stesse difficoltà economiche ed ambientali, non sarebbero altro che vittime sfortunate delle forze della natura. Si ritenne, inoltre, impossibile concludere che la mancanza di assistenza o servizi che avrebbe dovuto garantire il governo fosse scientemente indirizzata in qualche modo a danno dei ricorrenti per ragioni legate al loro *status* civile o politico²⁵⁶. Così, anche con riguardo all'assunta discriminazione perpetrata a loro danno in quanto facenti parte di un particolare gruppo sociale, l'RSAA espresse notevoli dubbi. Nella sua opinione, infatti, lo strato più debole della società poteva essere considerato come un gruppo particolare solamente a fini statistici, non ai sensi del diritto dei rifugiati²⁵⁷.

In dottrina, l'argomentazione secondo la quale la Convenzione del 1951 potrebbe essere applicabile ai "rifugiati climatici" in base alla loro appartenenza ad un determinato gruppo sociale è quella più frequentemente propugnata: teoricamente, l'esposizione di un gruppo ad un determinato rischio potrebbe servire a definire il gruppo stesso²⁵⁸. Tuttavia, nonostante un'evoluzione del genere possa essere auspicabile

²⁵⁵ Decisione *sub* nota 251, par. 9c).

²⁵⁶ *Ibidem*, par. 13.

²⁵⁷ *Ibidem*, par. 14 e 15.

²⁵⁸ Si veda NTEKANGI, (op. cit.), cap. 4.2.

(se non altro dal particolare punto di vista di coloro i quali necessitano di protezione a causa dei cambiamenti del clima) e meriti di essere approfondita, il diritto vigente richiede che un particolare gruppo sociale, per essere inserito nel quadro delle clausole che attivano la protezione ai sensi della Convenzione, presenti caratteristiche immutabili e fondamentali. Pertanto, non è l'atto persecutorio in sé a rendere un gruppo "sociale" ai sensi della Convenzione, ma, piuttosto, un determinato attributo innato e particolare del gruppo stesso²⁵⁹.

Forse anche a causa dei netti rifiuti relativi ai primi tentativi, occorre attendere la fine del primo decennio del nuovo millennio per incontrare nuovi casi riguardanti la categoria qui trattata. Nel 2009, fu nuovamente il *Refugee Review Tribunal of Australia* ad essere chiamato ad esprimersi su una domanda di riconoscimento *ex* Convenzione del 1951, questa volta relativamente ad un cittadino di Kiribati. La pronuncia in questione è di notevole interesse, giacché la strategia portata avanti dal ricorrente denota un cambiamento rispetto alle precedenti: essa si basa, infatti, sull'idea di estendere con un'interpretazione evolutiva l'ambito di applicazione della Convenzione alle vittime del cambiamento climatico²⁶⁰. Venne pacificamente riconosciuto, quindi, che le leggi

²⁵⁹ Si veda, al riguardo, quanto affermato dalla *High Court of Australia* in *A and Another v Minister for Immigration and Ethnic Affairs and Another*, il 24 febbraio 1997 (reperibile sul sito ufficiale dell'autorità giudiziaria che l'ha emessa).

²⁶⁰ La questione relativa ad un'interpretazione estensiva della Convenzione del 1951 non è una novità. Nell'Atto Finale della Conferenza che adottò la Convenzione, si legge infatti: "*The Conference expresses the hope that the Convention [...] will have value as an example exceeding its contractual scope and that all nations will be guided by it in granting so far as possible to persons in their territory as refugees and who would not be covered by the terms of the Convention, the treatment for which it provides*" (Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, par. IV, Recomm. E). Alcuni autori (uno per tutti, SPIJKERBOER, *Subsidiarity in Asylum Law: the Personal Scope of International Protection*, in BOUTILLET-PACQUET (a cura di) *Subsidiary Protection of Refugees in the European Union: Complementing the Geneva Convention?*, Bruxelles, 2002) sostengono che tale dichiarazione sia alla base del successivo sviluppo di regimi di protezione sussidiaria o complementare a quella prevista dalla Convenzione del 1951 e che, in qualche modo, essa possa anche essere utilizzata per giustificare un'interpretazione estensiva della Convenzione stessa. Tuttavia, una tale posizione non appare interamente condivisibile, se non altro ai sensi delle regole in materia di interpretazione dei trattati. Alla luce degli articoli 31-33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, infatti, l'Atto Finale della Conferenza non sembra possa ritenersi come uno strumento di interpretazione oggettiva, ma solamente sussidiaria. Al contempo, la Convenzione di Ginevra del 1951, nella sua parte vincolante, non lascia molto spazio per interpretazioni estensive, quando si tratta di definire lo *status* di rifugiato. Inoltre, non sembra possa nemmeno sostenersi la tesi secondo la quale la prassi statale sia andata nel senso di estendere la definizione di rifugiato in via consuetudinaria. Sembra, pertanto, possibile concludere che la disposizione contenuta nell'Atto Finale della Conferenza mirasse (e miri tutt'oggi) ad esortare gli Stati a creare, *ex novo*, strumenti di protezione complementare o, al più, a modificare, in ottica di medio-lungo periodo, la definizione di rifugiato adottata dalla Convenzione. Si veda anche LENZERINI, *Sixty-five Years and it Shows them All: Proposals for Amending the 1951*

interne australiane ad attuazione della Convenzione non costituivano la cornice giuridica “perfetta” entro la quale poter inserire le vittime dei cambiamenti climatici e, di conseguenza, si chiese all’RRTA di interpretare le disposizioni interne ed internazionali “*in a creative way*”, così da sopperire ad un’importante lacuna normativa e garantire il riconoscimento dello *status* di rifugiato alle persone nella situazione del ricorrente²⁶¹.

Accanto a ciò, si cercò di superare l’annoso problema relativo alla mancanza del requisito della persecuzione discriminatoria, sfruttando l’argomento relativo alle emissioni di gas serra prodotte dall’Australia e, in definitiva, sul tentativo di risvegliare un sentimento solidaristico internazionale nei confronti delle vittime di fenomeni la cui portata è intensificata dalle attività industriali dei Paesi maggiormente sviluppati e per i quali gli Stati insulari del Pacifico hanno, invece, responsabilità nulle. Ad avviso del ricorrente, Paesi come l’Australia, continuando a generare emissioni inquinanti, *pur a conoscenza degli impatti da esse provocati*, sarebbero stati colpevoli di completa noncuranza nei confronti degli abitanti degli atolli colpiti dall’innalzamento del livello degli oceani. In tal modo, proprio in virtù della consapevolezza riguardo ai rischi creati, Stati come l’Australia avrebbero perseguitato, con movente discriminatorio, un particolare gruppo sociale²⁶².

Accanto a ciò, con riguardo al pericolo temuto, le posizioni denotano un’accresciuta consapevolezza riguardo ai rischi legati all’innalzamento del livello dei mari, elemento che spinse il ricorrente, mosso anche dalla paura dell’incombente sommersione territoriale, a definire addirittura come “terrificante” l’idea di un suo possibile ritorno in Patria²⁶³. Interessante, quindi, è anche la richiesta esplicitamente rivolta agli Stati sviluppati di farsi carico di coloro i quali sono e saranno “rifugiati climatici”. Secondo le tesi del ricorrente, non sarebbe, infatti, che questione di tempo prima che tutta la popolazione di Kiribati si trovi costretta ad emigrare altrove a causa della penuria di acqua, cibo o rifugio sicuro, fattori capaci di rendere del tutto impercorribile la via delle migrazioni interne al territorio nazionale. A sostegno delle tesi “difensive”, vennero, inoltre, citati i rapporti dell’*Intergovernmental Panel on*

Convention Relating to the Status of Refugees, in *Italian Yearbook of International Law*, Volume XXV, 2015, Brill Nijhoff, Leiden, 2016, p. 55.

²⁶¹ Decisione *sub* nota 250, par. 22.

²⁶² *Ibidem*, par. 45.

²⁶³ Si veda la decisione del *Refugee Review Tribunal of Australia* nr. 0907346 [2009] RRTA 1168, del 10 dicembre 2009 (reperibile sul sito ufficiale dell’autorità giudiziaria che l’ha emessa), par. 16, 17, 20 e 22.

Climate Change, dimostrando quanto questi fossero già diventati uno strumento sempre più importante ai fini della comprensione dei cambiamenti climatici. La parte chiese apertamente, in conclusione, di inserire le vittime del riscaldamento globale nella definizione classica di rifugiato, in quanto soggetti colpiti da fenomeni creati (o intensificati) prevalentemente ad opera di altri Stati (ma, a onor del vero, anche in altri tempi, durante i quali non si aveva la minima idea riguardo alle relazioni fra emissioni di gas in atmosfera e cambiamenti climatici) in un clima di completa noncuranza nei riguardi di alcune popolazioni umane²⁶⁴.

Nonostante gli interessanti ed innovativi tentativi propugnati, le conclusioni del Tribunale si sono collocate però (come del resto prevedibile) sulla stessa linea di quelle raggiunte nei casi precedenti. Il che non coglie tra l'altro di sorpresa, dato che, in una prospettiva forse moralmente arida, ma sicuramente realista, il diritto internazionale può essere considerato come il frutto del volere e degli interessi degli Stati e non come l'insieme di regole che ciascuno di noi, secondo la propria *Weltanschauung*, vorrebbe alla base del sistema internazionale. L'RRTA non ritenne, pertanto, che il pericolo temuto dal ricorrente potesse considerarsi persecutorio ai sensi della Convenzione del 1951 e, inoltre, sottolineò come non esistesse alcuna base per concludere che i Paesi considerati come i grandi emettitori storici di gas serra avessero un qualche movente nel colpire i residenti di Paesi insulari come Kiribati in ragione della loro razza, religione, nazionalità o appartenenza ad un particolare gruppo sociale o opinione politica. Ad avviso del Tribunale, ai Paesi industrializzati sarebbe solamente imputabile, dal momento in cui sono consapevoli delle attività da essi promosse o autorizzate, il peccato indifferenza nei confronti di coloro che di queste attività soffrono.

Di conseguenza, in relazione ai “rifugiati climatici”, non sarebbe possibile identificare, stando al giudizio espresso, alcun ente persecutore²⁶⁵. Quest'ultimo è, come accennato, un elemento di fondamentale importanza. In linea teorica, i persecutori dei “rifugiati climatici” potrebbero essere individuati negli Stati più industrializzati ed climalteranti, colpevoli di aver emesso enormi quantità di gas serra pur nella consapevolezza degli effetti negativi da essi causati. Il persecutore non sarebbe, quindi, lo Stato di appartenenza dell'ipotetico rifugiato, fattore, questo, in grado di minare sensibilmente le basi sulle quali poggia l'intero diritto dei rifugiati. In termini generali, infatti, identificare il persecutore in un luogo diverso da quello da cui il perseguitato

²⁶⁴ *Ibidem*, par. 22.

²⁶⁵ *Ibidem*, par. 51 e 52.

fugge, comporterebbe un completo ribaltamento del paradigma tradizionale su cui si fonda il sistema. Mentre i rifugiati “classici” fuggono normalmente dal loro governo (o da soggetti dai quali il governo non è in grado di proteggerli), una persona che fugge dagli effetti dei cambiamenti climatici non scappa dal proprio governo, ma, piuttosto, sta cercando rifugio dai – ed allo stesso tempo nei – Paesi che la starebbero perseguitando²⁶⁶ (stesse conclusioni dottrinali sono peraltro riprese, con parole pressoché identiche, dalla *High Court of New Zealand*, relativamente al caso *Teitiota*, del Novembre 2013)²⁶⁷.

Le radici del diritto dei rifugiati affondano nell’idea secondo cui una persona perseguitata dal proprio Stato di origine non possa avvalersi della protezione di quest’ultimo e che, pertanto, dipenda dalla protezione fornitagli dal Paese che le garantisce asilo. Se tale pilastro concettuale viene a mancare, la Convenzione del 1951 non può essere applicata e l’intero assetto del diritto dei rifugiati viene messo in crisi.

Nel caso dei “rifugiati climatici”, non ci sarebbe una rottura del rapporto che esiste fra il cittadino ed il suo Stato, dato che quest’ultimo resterebbe, verosimilmente, disposto a proteggerlo, anche se resta da verificare la sua capacità di farlo. Al proposito, è comunemente considerato che, nei casi in cui un evento sia combattuto dalle autorità dello Stato di origine, lo *status* di rifugiato non possa essere riconosciuto, poiché non ci sarebbe ragione per l’individuo in difficoltà di non volersi avvalere della protezione accordatagli dal proprio Paese²⁶⁸. In definitiva, come brillantemente espresso da alcuni studiosi, il ribaltamento del paradigma classico esistente provocherebbe più che un’evoluzione, una rivoluzione nel diritto dei rifugiati²⁶⁹.

²⁶⁶ In questi termini, MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (cit.), p. 45 “*This delinking of the actor of persecution from the territory from which flight occurs is a complete reversal of the traditional refugee paradigm: whereas Convention refugees flee their own government (or private actors that the government is unable or unwilling to protect them from), a person fleeing the effects of climate change is not escaping his or her own government, but rather is seeking refuge from – yet within – countries that have contributed to climate change*”.

²⁶⁷ Si veda *Teitiota v Chief Executive Ministry of Business, Innovation and Employment*, decisione della *High Court of New Zealand* nr. [2013] NZHC 3125, del 26 novembre 2015 (reperibile sul sito ufficiale dell’autorità giudiziaria che l’ha emessa), par. 55.

²⁶⁸ In questi termini, ROBINSON, *Convention Relating to the Status of Refugees: Its History, Contents and Interpretation, a Commentary*, Ginevra, 1953.

²⁶⁹ Si veda CASHMAN e ABBS, *Liability in Tort for Damage arising from Human-Induced Climate Change*, in Lyster (a cura di), *In the Wilds of Climate Law*, Australia, 2010, p. 235.

Nel concludere l'analisi delle pronunce rilevanti, occorre soffermarsi brevemente sul caso *Teitiota*²⁷⁰, “rifugiato climatico” di Kiribati in cerca di protezione in Nuova Zelanda. Il caso, che ha anche ottenuto una discreta attenzione da parte dei *media*, ricopre un ruolo di fondamentale importanza, poiché giunto, nel luglio 2015, di fronte alla Corte Suprema neozelandese²⁷¹, che, nonostante le speranze di molti, ha ribadito le posizioni prese nei precedenti gradi di giudizio²⁷². I giudici neozelandesi non solo hanno, dunque, mancato di riconoscere lo *status* di rifugiato al ricorrente, ma hanno, altresì, sottolineato come le speranze in “interpretazioni giurisprudenziali evolutive” della Convenzione del 1951 siano malriposte, almeno in un’ottica di breve periodo.

È, soprattutto, la decisione di secondo grado, della *High Court*, a risultare importante. Infatti, accanto alle considerazioni già analizzate altrove, i giudici hanno espressamente toccato alcuni temi pubblici strettamente legati alla regolamentazione dei flussi migratori internazionali – e quindi anche al diritto dei rifugiati – dimostrando come il diritto internazionale sia intimamente legato ad interessi statali di stampo politico. La Corte, pur riconoscendo la portata innovatrice delle tesi a sostegno del ricorrente (consistenti nell’idea di estendere l’ambito di applicazione della Convenzione), le ha dichiarate inammissibili, poiché, se accolte, esse sarebbero in grado di rendere d’un tratto milioni di persone (soggette a deprivazioni economiche di medio termine, alle conseguenze immediate di un disastro ambientale, di un conflitto o alle

²⁷⁰ Riguardo al caso, pare interessante riportare le riflessioni della *High Court*, al par. 12, relativamente alla volontà del ricorrente di rendere pubblica la propria identità, circostanza rara per una domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato: “*In the peculiar circumstances which surround his refugee claim the applicant does not seek name suppression. Normally a refugee claimant’s name is not published. There are a number of reasons for this. The most important include the risk that a successful claimant who makes out a well-founded fear of persecution might expose his or her family, still living in the country where persecution is taking place, to some form of retaliation or reprisal. Secondly, even in situations where refugee claim in unsuccessful, publication of a claimant’s name might trigger adverse consequences on his or her return to the country of origin. The applicant is not a convention refugee in the normal sense. There is no risk to him or his relatives of adverse consequences of the type described. His counsel did not seek suppression of his name*”.

²⁷¹ Si veda *Teitiota v Chief Executive Ministry of Business, Innovation and Employment*, decisione della *Supreme Court of New Zealand* nr. [2015] NZSC 107 (reperibile sul sito ufficiale dell’autorità giudiziaria che l’ha emessa)

²⁷² Si vedano: *sub nota* 233, la decisione dell’*Immigration and Protection Tribunal*; *sub nota* 265 il giudizio della *High Court of New Zealand*; e, relativamente alla *New Zealand Court of Appeal*, il caso [2014 NZCA 174]. A questo punto, pare opportuno precisare come l’ordinamento giudiziario neozelandese veda al suo vertice la *Supreme Court* e, in ordine discendente, la *Court of Appeal*, la *High Court* e le corti distrettuali. La *High Court* gode di un ambito di giurisdizione decisamente ampio, che copre anche i ricorsi avversi alle decisioni prese, come nel caso di specie, dall’*Immigration and Protection Tribunal*.

difficoltà causate dai cambiamenti climatici) titolari di protezione ai sensi del diritto internazionale dei rifugiati. La Corte, nel considerare le proprie competenze, ha sottolineato, quindi, come non le spetti il potere di alterare lo scopo della Convenzione, dato che tale prerogativa resta solo ed esclusivamente appannaggio dei legislatori (che, per inciso, non si dimostrano frequentemente propensi a facilitare ed incentivare le migrazioni transfrontaliere, almeno nella fase storica attuale). Pertanto, il tentativo di estendere platealmente (*“expand dramatically”*) l’ambito di applicazione della Convenzione non può che risultare inammissibile, se non altro nell’ottica di una stretta applicazione del principio di separazione dei poteri. Nelle parole dei giudici, che meglio di ogni altra esprimono il concetto, *“the optimism and novelty of the applicant’s claim does not, in the context of well settled law and the current concerns of the international community, convert the unhappy position of the applicant and other inhabitants of Kiribati into points of law”*²⁷³.

Del resto, tali conclusioni, benché apparentemente ciniche, appaiono in realtà di buon senso. Il diritto dei rifugiati comporta un obbligo di *non-refoulement*²⁷⁴ per lo Stato ospitante solo in casi di persecuzione, ovvero in casi di violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani basilari. In altri termini, tramite la Convenzione del 1951 non è possibile ottenere tutela a causa della sola indigenza economica: una persona può essere trasferita in un Paese in cui gli standard generali di vita siano inferiori rispetto a quelli del Paese di cui si richiede la protezione. Altrettanto sostiene, tra l’altro, anche lo stesso Alto Commissariato per i Rifugiati dell’ONU, quando afferma che, da una parte, non sarebbe ragionevole, nella prospettiva di tutelare i diritti umani, trasferire una persona in un contesto in cui essa debba affrontare un’esistenza al di sotto di un adeguato livello di sussistenza, ma che, dall’altra, un semplice abbassamento delle

²⁷³ Decisione *sub nota* 265, par. 63.

²⁷⁴ Convenzione del 1951, art. 33: *“No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion”*. Forti sono, inoltre, le argomentazioni secondo cui il principio di non-refoulement sarebbe ormai parte integrante del diritto consuetudinario. Si veda in questo senso e per ulteriori riferimenti, LENZERINI, *Sixty-five Years and it Shows them All: Proposals for Amending the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, in *Italian Yearbook of International Law, Volume XXV, 2015*, Brill Nijhoff, Leiden, 2016, p. 56 e, ad opera dello stesso autore, *Asilo e Diritti Umani. L’Evoluzione del Diritto d’Asilo nel Diritto Internazionale*, Milano, 2009, p. 378 e seguenti.

condizioni di vita o un peggioramento dello *status* economico di un individuo non possono essere sufficienti a considerare irragionevole un'area di destinazione²⁷⁵.

Se gli Stati avessero, al contrario, l'obbligo di tutelare individui di Stati terzi solo a causa della loro condizione di relativa indigenza, si finirebbe con l'incentivare la migrazione di innumerevoli soggetti, eventualità che gli Stati tendono, per diverse ragioni, a voler scongiurare. In definitiva, la *ratio* alla base del diritto internazionale dei rifugiati non è quella di limare le differenze socio-economiche che intercorrono fra Stati ospitanti e Stati di origine (considerato, tra l'altro, che queste possono essere decisamente ampie), bensì quella di garantire protezione (solo) a coloro i quali vengono perseguitati in modo discriminatorio a causa di una di quelle cinque caratteristiche che – specialmente durante il secondo conflitto mondiale – giustificarono indicibili crimini.

Una volta appurata l'inadeguatezza del diritto internazionale dei rifugiati attualmente vigente nell'ottica della tutela dei c.d. rifugiati climatici, resta da vedere in quali e circoscritte ipotesi esso possa, invece, applicarsi ad eventi migratori forzati da pressioni climatico/ambientali. In realtà, una tale eventualità è possibile non a fronte di pressioni di tal genere, ma delle azioni (od inazioni) dei governi nazionali che, impattando sugli equilibri ambientali di determinate zone territoriali, vanno a perseguire su basi discriminatorie talune parti del proprio popolo. In tali ipotesi rientra, quindi, nell'alveo classico del diritto dei rifugiati, giacché la protezione da conferire poggia primariamente sul sopravvenuto dissolvimento del legame di fiducia fra il governo nazionale ed il proprio cittadino. Il fatto, poi, che l'ipotetica persecuzione sia attuata per mezzo di degradazioni dei contesti ambientali in cui i richiedenti asilo vivono non è un elemento necessario ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato.

In estrema sintesi, i casi che potrebbero rientrare in un tale insieme di ipotesi sono i seguenti: (i) le vittime di disastri naturali che abbandonano il proprio Paese perché il governo ha loro scientemente negato assistenza, con l'intento di punirle o marginalizzarle in virtù di una delle cinque caratteristiche elencate all'articolo 1 della Convenzione²⁷⁶; (ii) i casi in cui politiche governative di tipo agricolo o idrico colpiscono particolari gruppi, sempre su basi discriminatorie, la cui sopravvivenza

²⁷⁵ UNHCR, *Guidelines on International Protection: "Internal Flight or Relocation Alternative" within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Refugee Convention and/or 1957 Protocol relating to the Status of Refugees*, UN Doc HCR/GIP/03/04, 23 luglio 2003, par. 29 (reperibile sulla rete interconnessa).

²⁷⁶ Posizione presa da: UNHCR, *Forced Displacement in The Context of Climate Change: Challenges for States under International Law, Submission to the 6th Session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention*, 20 Maggio 2009.

dipende dall'agricoltura ed in circostanze in cui i cambiamenti climatici stiano già mettendo a rischio le forme di sussistenza; (iii) i casi in cui un governo induce alla carestia distruggendo i raccolti, avvelenando le acque o contribuendo alla distruzione ambientale, inquinando i terreni o le acque; (iv) i casi in cui un governo si rifiuti arbitrariamente di accettare aiuto da altri Stati quando lo necessita (ad esempio nel periodo immediatamente successivo ad un disastro); (v) i casi in cui un governo non abbia preso misure preventive appropriate in previsione di disastri.

Qualora un'azione persecutoria, attuata in base a motivi discriminatori, ai sensi dei requisiti indicati dalla Convenzione, fosse accertata, le singole vittime di tali sfortunate eventualità potrebbero invocare ed ottenere la protezione prevista dal diritto internazionale dei rifugiati. Alcune delle eventualità elencate hanno, tra l'altro, già trovato applicazione nel reale. Con riferimento al punto (i), è celebre il caso del ciclone *Nargis*, che colpì il Myanmar nel 2008, causando 100.000 vittime²⁷⁷. In allora, le autorità birmane reagirono all'accaduto ostacolando l'assistenza nelle regioni in cui era più forte il dissenso politico al governo e vi furono addirittura casi di arresti operati nei confronti di persone che aiutavano le popolazioni in difficoltà con aiuti umanitari acquisiti grazie al sostegno finanziario fornito dai partiti all'opposizione²⁷⁸. Un caso relativo all'eventualità (iii) sopra indicata – anche se non riferibile ai cambiamenti climatici, ma “solo” all'inquinamento ambientale – potrebbe, invece, essere quello del celebre caso degli Ogoni, in Nigeria, già citato nella presente tesi. Nella fattispecie, è stato dimostrato che il governo nigeriano ha contribuito attivamente alla degradazione ambientale (causata da un'estrazione di idrocarburi praticata nella più totale assenza di rispetto per le popolazioni indigene), causando, in tal modo, violazioni gravi dei diritti fondamentali degli abitanti dell'area, tutelati ai sensi della Carta Africana per i Diritti Umani e dei Popoli. La Commissione Africana ha, a tal proposito, dichiarato che i rischi

²⁷⁷ Il ciclone *Nargis*, abbattutosi sul Myanmar nel 2008, ha colpito un totale di 2,4 milioni di persone. A fronte dell'inabilità della giunta militare di fornire una risposta adeguata (imponendo restrizioni agli aiuti internazionali e impediva l'accesso degli stranieri alle aree più colpite), il ministro degli esteri francese Bernard Kouchner, cofondatore di *Medici Senza Frontiere*, chiese al Consiglio di Sicurezza ONU di autorizzare l'invio di aiuti umanitari senza il consenso del governo birmano, giustificando tale richiesta proprio sulla base del mancato adempimento dell'onere di proteggere la propria popolazione. In tale occasione, Edward Luck, Consigliere Speciale del Segretario Generale ONU, confermò i limiti di applicazione dei principi della *responsibility to protect* (genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e pulizia etnica), nonché l'assenza di convergenze tra Stati circa la loro applicazione in altre situazioni.

²⁷⁸ In quel caso, la RSTAA della Nuova Zelanda accordò lo *status* di rifugiato ad una donna che aveva distribuito aiuti comprati, appunto, con denaro proveniente dall'opposizione. Si veda: *Refugee Appeal No. 76374*, New Zealand: *Refugee Status Appeals Authority*, 28 ottobre 2009 (reperibile in rete).

per la salute umana provocati da tali pratiche, nel breve e lungo periodo, possono comprendere: infezioni epidermiche, gastrointestinali e respiratorie, cancro, difficoltà neurologiche e riproduttive²⁷⁹. In linea teorica, al fine di garantire lo *status* di rifugiato ad una vittima di tali disgrazie, potrebbe essere sostenuto quanto segue: è possibile che un governo renda, tramite l'inquinamento, un'area inabitabile per ragioni discriminatorie²⁸⁰? In astratto, ciò è ipotizzabile nel caso in cui un determinato gruppo sociale (gli abitanti dell'area), protestando contro le attività industriali inquinanti, vadano ad ostacolare i piani economici del proprio governo. Se, a quel punto, questo decidesse, arbitrariamente, di aggravare ancora di più la situazione ambientale, fino al punto di renderla persecutoria (tramite la totale assenza di forme di assistenza e del rispetto delle norme a tutela dell'ambiente e delle comunità), al fine di indebolire ogni forma di protesta delle popolazioni indigene, potrebbe essere invocata una persecuzione di tipo socioeconomico attuata con movente discriminatorio. In una simile circostanza, domande di asilo all'estero potrebbero essere prese in considerazione ai sensi della Convenzione del 1951, anche se resterebbe da verificare il potenziale ostacolo, a tal fine, derivante dal possibile ricollocamento all'interno dello Stato di provenienza, delle popolazioni vittime dell'inquinamento. Se, infatti, determinate zone fossero rese scientemente inabitabili al fine di indurre le popolazioni ivi abitanti ad abbandonare ogni forma di protesta politica in loco, ma fosse loro lasciata la possibilità di trasferirsi in altre aree del territorio nazionale, si potrebbe presumere che uno Stato terzo non dovrebbe essere vincolato a riconoscere lo *status* di rifugiato all'ipotetico richiedente asilo, poiché il legame di fiducia e di assistenza fra questo ed il suo Stato di origine non sarebbe del tutto svanito, vista la possibilità di condurre una vita in assenza di timori di persecuzioni in altre zone del territorio nazionale di origine.

Infine, casi relativi allo scenario (v) possono assumere rilevanza a fronte della giurisprudenza regionale della Corte EDU, ad esempio. Attraverso alcuni casi già citati riguardanti il legame fra godimento dei diritti fondamentali e qualità dell'ambiente, la Corte di Strasburgo ha, infatti, stabilito che un governo, qualora rivelatosi inefficace o indisponibile ad attuare misure preventive volte a ridurre il rischio di disastri

²⁷⁹ Così si è espressa la Commissione Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli in una comunicazione rivolta al Governo nigeriano. Si veda com. nr. ACHPR/COMM/A044/1, 27 maggio 2002 (online).

²⁸⁰ In termini simili vedasi ATAPATTU, *Climate-related migration and "climate refugees"*, in *Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities*, Routledge, New York, 2016, p. 168: "The grave human rights and environmental rights violations of Ogoni people in Nigeria cause by the military government in developing oil in Ogoniland may provide an example of persecution resulting from environmental damage."

preventivabili, sia condannabile per violazioni dei diritti umani (nel caso, diritto alla vita ed al rispetto della vita familiare e privata dei ricorrenti). Estendendo il discorso alla Convenzione del 1951, si potrebbe ipotizzare che, almeno in linea teorica, lo *status* di rifugiato potrebbe essere riconosciuto nei casi in cui un governo si rifiutasse di attuare tali misure preventive con l'intento di danneggiare, su una delle basi discriminatorie elencate dalla Convenzione, una determinata categoria determinata categoria o anche singoli individui.

Tralasciando tale argomento, ed una volta chiariti i confini e la portata della Convenzione di Ginevra, occorre indagare sulle peculiarità di alcuni trattati regionali creati con intenti simili, che, in qualche modo, presentano un'evoluzione passibile di renderli applicabili anche ai casi legati ai disastri climatici ed ambientali.

Gli strumenti regionali adottati in Africa e Centro America in materia di rifugiati fanno propria, infatti, una definizione di tale categoria più ampia rispetto a quella adottata dalla Convenzione del 1951: vengono ricomprese anche le persone in fuga da conflitti armati, violenza diffusa o, in generale, da eventi che “*disturbano seriamente l'ordine pubblico*”. Sulla base di tali disposizioni ci si è chiesti, quindi, se la Convenzione dell'Unione Africana²⁸¹ e la Dichiarazione di Cartagena²⁸² sul diritto dei rifugiati siano in grado di garantire assistenza a coloro i quali scappano da catastrofi ambientali o climatiche. Tali strumenti, in virtù della loro definizione ampliata, possono, in potenza, attivare un regime di tutela nei casi in cui eventi climatici o ambientali siano così forti da mettere in crisi il mantenimento dell'ordine pubblico interno di uno Stato. Un'eventualità simile può manifestarsi, con relativa facilità, nelle fasi successive ad inondazioni, tempeste o eventi climatici estremi in genere.

Nonostante la norma sia chiara, va però sottolineato che l'atteggiamento degli Stati aderenti ad entrambi gli strumenti non è andato nel senso di creare una *opinio juris* rilevante al fine di determinare se tale norma sia accettata o meno a livello di diritto generale. Infatti, nonostante gli Stati accordino spesso asilo in casi di disastri, i governi ospitanti hanno sempre dichiarato di aver fornito assistenza su base volontaria e mai per un'obbligazione derivante dalle norme rinvenibili nei trattati.²⁸³ Ciò ha un peso significativo, poiché gli atteggiamenti adottati dagli Stati nei confronti di una norma

²⁸¹Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa; adottata il 10 settembre 1969, entrata in vigore il 20 Giugno 1974.

²⁸² Dichiarazione di Cartagena sui Rifugiati (adottata il 22 novembre 1984).

²⁸³ Si ricorda il caso dei cittadini congolese verso il Ruanda a causa dell'eruzione del monte *Nyiragongo* nel 2002.

costituiscono un elemento fondamentale nello stabilire se una data interpretazione della stessa sia accettata o meno. Le dichiarazioni di volontarietà rilasciate dai governi interessati sottintendono, in un certo senso, un rifiuto ad accettare la definizione ampliata di rifugiati contenuta nei trattati. Pertanto, la pratica statale comune di accordare asilo alle vittime di calamità naturali “*può essere vista come una contribuzione allo sviluppo di un diritto alla protezione temporanea, su basi umanitarie, come norma consuetudinaria, piuttosto che come norma pattizia*”²⁸⁴.

In conclusione, appare evidente come il diritto dei rifugiati internazionale classico non possa che fornire solo una base da cui trarre ispirazione per la creazione di nuovi strumenti, nazionali, regionali o internazionali, appositamente pensati per i soggetti in fuga da gravi degradazioni dell’ambiente. La Convenzione di Ginevra potrebbe, forse, aprirsi anche a nuove fattispecie di migrazioni forzate – fra cui quelle determinate dal riscaldamento globale – solo in ottica di medio o lungo periodo. In questo senso, sembrano doversi riportare le parole espresse dalla Corte Suprema neozelandese in occasione del caso *Teitiota*, che, dopo aver negato che la Convenzione possa applicarsi ai casi di migrazioni forzate dai cambiamenti climatici, ha aggiunto: “*That said, we note that both the Tribunal and the High Court, emphasised their decisions did not mean that environmental degradation resulting from climate change or other natural disasters could never create a pathway into the Refugee Convention or protected person jurisdiction. Our decision in this case should not be taken as ruling out that possibility in an appropriate case*”²⁸⁵.

Resta, quindi, che i cambiamenti climatici antropogenici e, soprattutto, i loro effetti negativi sulle comunità umane, rimangono, da un punto di vista storico, una novità: un fenomeno che la Comunità internazionale ha iniziato a fronteggiare solo da qualche decennio. Non stupisce, quindi, che il diritto dei rifugiati, così come codificato più di sessant’anni orsono, sia anacronistico e lacunoso rispetto ai temi qui affrontati. Accanto a ciò, spetta poi ai singoli Stati od alle singole organizzazioni internazionali regionali il diritto/dovere di estendere i propri regimi di protezione ad individui che necessitano di assistenza pur restando al di fuori della definizione di rifugiato prevista nella Convenzione del 1951.

²⁸⁴ EDWARDS, *Refugee Status Determination in Africa*, African Journal of International and Comparative Law, 2006.

²⁸⁵ V. decisione *sub* nota 269.

3.2

Il ruolo della protezione complementare

Alla luce di quanto esposto, appare abbastanza evidente che il diritto dei rifugiati non possa rappresentare la cornice giuridica più idonea per garantire protezione internazionale alla categoria degli emigranti climatici forzati. Senza modifiche al testo della Convenzione di Ginevra²⁸⁶ e, data la sua rigidità definitoria, non sembra infatti possano riporsi molte speranze nella sua possibile applicazione alla categoria in esame.

Una speranza maggiore si rinviene, invece, almeno in un'ottica di medio periodo – ovvero quando il fenomeno potrebbe aver assunto un'importanza politica ed umanitaria non marginale (eventualità che, secondo la grande maggioranza della comunità scientifica internazionale, dovrebbe realizzarsi nel corso di questo secolo) relativamente agli ordinamenti in cui viene applicata la protezione complementare o sussidiaria, ovvero quell'insieme di norme che, trovando la propria origine nel diritto umanitario e nei diritti umani, dà applicazione al principio di *non-refoulement* oltre alle ipotesi previste dalla Convenzione del 1951 e, più precisamente, in presenza di un rischio, nel caso di ritorno al Paese di origine, di incorrere in trattamenti inumani, degradanti o comunque lesivi della dignità umana.

Benché non esplicitamente riconosciuta in specifici trattati internazionali, l'esistenza di un regime di protezione complementare alla Convenzione del 1951 può essere induttivamente dimostrata grazie a diverse disposizioni internazionali, regionali e nazionali a tutela dei diritti umani²⁸⁷. L'insieme di tali disposizioni costituisce, in definitiva, una base normativa significativa alla c.d. protezione complementare.

²⁸⁶ In questo senso, si veda, ad esempio, Cooper, che, con l'intento di "adeguare" la Convenzione di Ginevra allo spirito della DUDU e, in particolare, laddove questa sancisce, all'articolo 25, che "ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia[...]", propone una nuova definizione di "rifugiato", includendovi i c.d. rifugiati ambientali, che recita come segue: "[...] chiunque nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche [...]" o vittima "di condizioni ambientali degradate che minacciano la sua vita, la sua salute, i mezzi di sussistenza o l'utilizzo di risorse naturali [...]". Cfr. Cooper, *Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition*, in *New York University Environmental Law Journal*, 6, 1998.

²⁸⁷ Per approfondire il tema, si vedano MCADAM, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, doc. PPLA/2011/03 (reperibile sulla rete interconnessa) e, ad opera della stessa autrice, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford, 2007. Si veda inoltre GOODWIN-GILL, *Non-refoulement and the New Asylum Seekers*, in *Virginia Journal of International Law*, 1986, p. 897.

Ai fini della presente trattazione, la protezione complementare assume rilevanza, poiché nei casi di migrazioni forzate da cambiamenti climatici essa potrebbe essere utilizzata per attivare il principio di *non-refoulement* e, quindi, garantire una qualche forma di tutela internazionale in uno Stato terzo: un individuo in fuga da un contesto ambientale disastroso, potrebbe vedersi riconosciuto un diritto di permanenza e protezione in uno Stato straniero qualora il ritorno nel suo Paese di origine dovesse sottoporlo a trattamenti inumani o degradanti, tali da indurre a privazioni di diritti fondamentali ed inalienabili, fra i quali giocano un ruolo preminente, come visto in precedenza, il diritto alla vita, alla salute ed all'accesso ai mezzi di sostentamento. Convenzionalmente, per trattamenti inumani o degradanti si intendono privazioni gravi dei diritti primari, quali il diritto alla vita ed alla dignità umana. Tali privazioni possono manifestarsi in modi diversi: rischio di morte, tortura, condizioni di vita socioeconomiche eccezionalmente drammatiche.

Nonostante la Convenzione di Ginevra del 1951 ne rappresenti la “pietra angolare” ed il fondamento originale, il principio di *non-refoulement* ai sensi della protezione complementare gode di un'applicazione più vasta rispetto a quello garantito dallo strumento del 1951. Ad uno Stato in cui vigono dei regimi di protezione sussidiaria, scaturenti o da disposizioni nazionali o internazionali a tutela dei diritti fondamentali, viene precluso il diritto di respingere (*refouler*) un individuo straniero posto sotto alla propria giurisdizione laddove il rimpatrio comporti il rischio, per l'individuo, di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti. Al Paese ospitante viene preclusa la possibilità di rimuovere il soggetto dal proprio territorio, poiché, se così facesse, finirebbe col contribuire, seppur indirettamente, a violazioni di diritti primari ed inalienabili.

Fra questi, il primo ed alla base di tutti gli altri è chiaramente il diritto alla vita, tutelato, a livello internazionale, dall'articolo 3 della Dichiarazione Universale sui Diritti dell'Uomo²⁸⁸, così come dall'articolo 6 della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici²⁸⁹ e dall'articolo 6 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia²⁹⁰.

²⁸⁸ Dichiarazione Universale sui Diritti dell'Uomo, adottata il 10 dicembre 1948. Articolo 3: “ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona”.

²⁸⁹ Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici, adottata il 16 dicembre 1966, entrata in vigore il 23 marzo 1976. Articolo 6: “il diritto alla vita è inerente alla persona umana. Questo diritto deve esser protetto dalla legge. Nessuno può essere arbitrariamente privato della vita”.

²⁹⁰ Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, adottata il 20 novembre 1989, entrata in vigore il 2 Settembre 1990. Articolo 6: “hai diritto alla vita”.

Come noto e come precedentemente evidenziato, tale diritto trova, inoltre, una sua precisa disciplina a livello di trattati regionali in materia di diritti umani²⁹¹.

Il diritto alla vita è, ovviamente, alla base dell'esercizio di ogni altro diritto soggettivo esistente; tutela un bene da garantire in modo assoluto ed inderogabile ed è essenzialmente per tale ragione che rischi di violazione al diritto alla vita sono suscettibili di attivare l'obbligo di *non-refoulement* ogni volta in cui il rimpatrio di un soggetto potrebbe comportarne la morte²⁹². Data la sua natura, il diritto alla vita è chiaramente connesso al godimento di ogni altro diritto fondamentale. Ad esempio, si ritiene che il diritto ad un adeguato livello di vita ed all'accesso ai mezzi di sussistenza siano componenti necessarie del diritto alla vita. Di conseguenza, i cambiamenti climatici, tramite effetti come la riduzione di suoli coltivabili (desertificazione, innalzamento livello oceani, inondazioni, *etc.*) possono contribuire – in determinate zone geografiche – al depauperamento dei mezzi di sussistenza, andando quindi ad impattare in modo diretto ed indiretto sulle possibilità di esercizio del diritto alla vita.

Accanto a ciò, anche il rischio di trattamenti inumani o degradanti è suscettibile di attivare il *non-refoulement* ai sensi della protezione complementare. In ambito di trattati globali in materia di diritti umani, le fonti normative di riferimento per tali eventualità sono contenute nell'articolo 7 del Patto sui Diritti Civili e Politici²⁹³ e nell'articolo 3 della Convenzione contro la Tortura e altre Pene o Trattamenti Crudeli, Inumani o Degradanti²⁹⁴. Attraverso tali disposizioni, gli Stati parte si sono assoggettati ad un regime di tutela umanitaria abbastanza incisivo (almeno sulla carta), in forza del quale è vietata l'espulsione di un individuo nel caso in cui egli/ella corra il rischio di vedersi umiliato, torturato o “disumanizzato” in caso di ritorno in Patria.

Da un punto di vista concettuale, si può (e dovrebbe) considerare l'insieme delle norme e dei diritti in grado di attivare il *non-refoulement* ai sensi della protezione

²⁹¹ S veda articolo 2 Convenzione Europea sui Diritti Umani; articolo 2 Convenzione Americana sui Diritti Umani; articolo 4 Carta Africana sui Diritti Umani e dei Popoli; articolo 4 Carta Araba dei Diritti Umani.

²⁹² Al proposito, si vedano i pareri espressi in: Consiglio per i Diritti Umani (ONU), *General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligations Imposed on States Parties to the Covenant*, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 26 maggio 2004, par. 12; Comitato sui Diritti dell'Infanzia, *General Comment No. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, UN Doc CRC/GC/2005/6, 1 settembre 2005, par. 27.

²⁹³ Articolo 7: “nessuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, in particolare, nessuno può essere sottoposto, senza il suo libero consenso, ad un esperimento medico o scientifico”.

²⁹⁴ Convenzione contro la Tortura e altre Pene o Trattamenti Crudeli, Inumani o Degradanti, adottata il 10 dicembre 1984, entrata in vigore il 27 giugno 1987.

complementare attraverso una prospettiva olistica, in virtù della quale la vita dovrebbe essere considerata come “*un’esistenza in un contesto di dignità umana, in cui siano soddisfatte le necessità minime alla stessa*”²⁹⁵. In tal senso, il diritto alla vita è garantito solo qualora siano rispettati anche il diritto alla salute, il divieto di tortura o trattamenti degradanti e, più in generale, uno standard di vita minimamente accettabile.

In precedenza, abbiamo mostrato come condizioni ambientali estremamente sfavorevoli determinino delle situazioni in cui l’esercizio effettivo di tali diritti non può essere garantito, e, accanto a ciò, come il riscaldamento globale, attraverso i suoi effetti negativi nelle aree geograficamente più vulnerabili, sia da considerarsi come il fattore prevalente di talune degradazioni ambientali nelle quali tali diritti non possono essere garantiti. In questo senso, dunque, laddove applicata, la protezione complementare potrebbe essere invocata ai fini di tutelare la categoria degli emigranti climatici forzati. Allorquando un territorio statale sia divenuto inabitabile (o abitabile solamente in condizioni inumane e degradanti) a causa dei cambiamenti del clima, un individuo da esso proveniente dovrebbe vedersi riconosciuto un diritto di protezione internazionale nello Stato di accoglienza.

Tuttavia, affinché tale protezione sia accordata, è necessario che il rischio affrontato dal richiedente asilo sia *in atto* o, quanto meno, *imminente*, requisito che rende problematico il possibile ottenimento di protezione internazionale laddove un individuo stia “fuggendo” dal proprio Paese per degradazioni climatico/ambientali progressive e gradualmente che non abbiano reso *ancora* del tutto inabitabile il territorio.

Stante il diritto vigente, un rischio futuro, per quanto scientificamente fondato, non è sufficiente ad attivare meccanismi di tutela ai sensi della protezione complementare, e questo mostra, forse, come stiano diventando necessarie interpretazioni evolutive ed innovative degli strumenti esistenti. Il rischio futuro, benché fondato, non integra – nell’immediato – una possibile violazione dei diritti fondamentali dell’individuo. Pertanto, i ricorsi presentati nell’assenza di una minaccia attuale o imminente sono verosimilmente destinati a fallire, giacché non si ritiene che lo Stato ospitante sia tenuto a tutelare e proteggere un individuo di uno Stato terzo laddove egli/ella non corra il rischio, in caso di *refoulement*, di incorrere nel rischio attuale o imminente di vivere in condizioni inumane o degradanti.

²⁹⁵ Commissione sui Diritti Umani (ONU), *Human Rights and Extreme Poverty*, Human Rights res. 2005/16, 14 Aprile 2005, par. 1b.

In questo senso, il momento in cui viene inoltrata una domanda di asilo è un fattore determinante in ottica di accoglimento della stessa. La giurisprudenza ad oggi non prevede, infatti, che movimenti preventivi, spinti dall'aspettativa (seppur scientificamente fondata) del peggioramento delle condizioni di vita a causa di pressioni climatico-ambientali, siano in grado di attivare il principio di *non-refoulement*. Sembra, però, possibile sostenere che una simile interpretazione dovrebbe modificarsi nel prossimo futuro, soprattutto con riguardo agli individui più vulnerabili provenienti dai micro-Stati insulari a rischio di sommersione, ovvero laddove già oggi esiste un discreto grado di certezza riguardo al progressivo peggioramento delle condizioni ambientali e socioeconomiche a causa dei cambiamenti climatici.

Il parere espresso dal Comitato per i Diritti Umani dell'ONU relativamente al nesso esistente fra minaccia al diritto alla vita – così come disciplinato in ambito del Patto sui Diritti Civili e Politici – ed uso potenziale delle armi nucleari ben si presta al fine di determinare se un ricorso per violazione del diritto alla vita potrebbe essere accolto per rischi legati a degradazioni climatico-ambientali gradualmente. Il Comitato ha, infatti, dichiarato che, affinché un individuo possa essere ritenuto vittima di una privazione del diritto alla vita per la condotta di uno Stato, “*egli debba dimostrare che un'azione (o inazione) di uno Stato parte abbia già influenzato negativamente il suo godimento di tale diritto o che tale influenza sia imminente*”²⁹⁶. L'analogia fra timore di danni causati dall'utilizzo di armi nucleari e dai cambiamenti del clima ha una sua ragion d'essere, data la scarsa “preventivabilità” ed alta distruttività di entrambi gli “eventi”. Non stupisce, dunque, che il Comitato abbia dichiarato che “*a causa dell'incertezza temporale riguardo agli impatti più severi dei cambiamenti climatici e della 'situazione in continua evoluzione' delle condizioni di adattamento e resilienza degli esseri umani davanti ad essi, è probabile che la stessa ratio [attinente al rischio di danno da utilizzo di armi nucleari] sarebbe adottata*”²⁹⁷.

In ottica di protezione complementare su scala regionale, un riferimento merita sicuramente il diritto dell'Unione europea, che, nella sua legislazione in materia di asilo, prevede regimi di protezione per una categoria di persone ben più ampia, nel complesso, rispetto a quella riconducibile alla Convenzione del 1951²⁹⁸. Ancor prima, in realtà, fra i

²⁹⁶ *Aaslborg c. Olanda*, Comunicazione nr. 1440/2005, UN Doc. CCPR/C/87/D/1440/2005, 14 agosto 2006, par. 6.3.

²⁹⁷ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), p.86.

²⁹⁸ Si veda, in particolare modo, la Direttiva 2011/95/UE, art. 15 (Direttiva Qualifiche), secondo la quale, ai sensi dell'articolo 15, sono titolari del diritto di protezione internazionale gli individui che, se

vari trattati internazionali volti a garantire la protezione dei diritti fondamentali dell'individuo, uno dei più evoluti è indubbiamente quello previsto dalla CEDU: la relativa giurisprudenza costituisce senz'altro un punto di riferimento importante per comprendere i problemi legati all'applicazione del principio di *non-refoulement* alla categoria dei migranti climatici forzati. Come noto, il sistema di tutela cui si fa riferimento è, infatti, formato da una convenzione e da un organo giurisdizionale, la Corte di Strasburgo, che ad essa dà applicazione, tentando di "attualizzarne" i contenuti alla luce delle evoluzioni storiche e sociali²⁹⁹.

Abitualmente, in ambito CEDU l'attivazione del principio di *non-refoulement* si ottiene in caso di violazioni degli articoli 2 e 3 della Convenzione. Essi garantiscono, rispettivamente, il diritto alla vita ed il divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti³⁰⁰. Le due disposizioni agiscono molto spesso insieme, proprio perché una lettura olistica del diritto alla vita presuppone che, affinché questo sia rispettato, un individuo non possa essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti, lesivi, quindi, della sua intrinseca dignità di essere umano. Nessuna richiesta di non respingimento è infatti mai stata accolta solo in base all'articolo 2³⁰¹, ma sempre in combinato disposto con il 3 e questo perché, nei casi in cui una violazione di quest'ultimo viene accertata, l'analisi relativa alle violazioni del diritto alla vita cade quasi automaticamente, divenendo non necessaria ai fini dell'attribuzione di diritti di protezione internazionale.

Di conseguenza, per capire che ruolo può avere un sistema come la CEDU nei potenziali casi di *non-refoulement* relativi alle migrazioni forzate dai cambiamenti

espatriati, incorrono nel rischio di essere sottoposti a condanna o esecuzione della pena di morte, a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, o ad una grave minaccia individuale alla vita derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Si vedano anche la Direttiva 2013/33/UE (Direttiva Accoglienza); la Direttiva 2013/32/UE (Direttiva Procedure) e la Direttiva 2001/55/CE (Direttiva Protezione Temporanea). Al riguardo, si veda CELLE, *The Right of Asylum: Towards a Common European System. Impact on the Mediterranean Area*, in BOTTARO PALUMBO e DANISI (a cura di), *Civil Rights Protection and the Rights of Migrants in the Framework of the Mediterranean Cooperation*, Genova, 2011.

²⁹⁹ Per di più, la Convenzione EDU si applica in funzione della giurisdizione degli Stati membri, che sono, al 17 settembre 2014, 47.

³⁰⁰ CEDU, articolo 2, primo comma: "Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena"; articolo 3: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a trattamenti inumani o degradanti".

³⁰¹ Una violazione dell'articolo 2 CEDU è stata accertata in uno solo caso di non rimozione, ma sempre in congiunzione con l'articolo 3. Si veda Corte Europea dei Diritti Umani, *Bader e Kanbor c. Svezia*, ricorso nr. 13284/04, 8 novembre 2005.

climatici, occorre analizzare come è stato applicato l'articolo 3 della Convenzione in relazioni a fattispecie ad esse paragonabili.

Il valore assoluto ed inderogabile di tale articolo in seno alla Convenzione è stato sancito, per la prima volta, in occasione della sentenza del 7 luglio 1989, relativa al caso *Söring c. Regno Unito*³⁰², in cui l'estradizione verso gli Stati Uniti di un individuo, condannato per omicidio negli USA, in Virginia, ma posto sotto giurisdizione britannica al momento del ricorso, avrebbe messo a rischio la vita di quest'ultimo a causa dell'esistenza, negli USA, di un istituto come la pena capitale. La Corte di Strasburgo stabilì – ed in seguito ha sempre ribadito tale posizione – che la Convenzione vieta ogni tipo di deroga o eccezione all'applicazione dell'articolo 3: gli Stati parte non possono in alcun modo consentire che un individuo sotto la loro giurisdizione giunga in un Paese in cui i suoi diritti fondamentali sono messi gravemente a rischio. L'inderogabilità assoluta della norma comporta che essa non possa essere bilanciata in alcun modo dagli interessi dello Stato, cosa, invece, prevista con riguardo ai diritti di tipo socioeconomico.

Al fine di stabilire in cosa consista un trattamento inumano o degradante in ambito CEDU, la Corte ha numerose volte ribadito che un trattamento inumano, per essere tale, deve raggiungere un “*minimo livello di severità*” e comprendere un “*infortunio corporale concreto o una sofferenza intensa di tipo fisico o mentale*”³⁰³. Un trattamento è degradante, invece, quando “*umilia o svilisce un individuo, mostrando una mancanza di rispetto per – o diminuendo la – sua dignità umana, oppure quando crea un sentimento di paura, angoscia o inferiorità capace di rompere la resistenza morale o fisica dell'individuo*”³⁰⁴. In tutto ciò, il minimo livello di severità “*dipende da tutte le circostanze del caso, quali la durata del trattamento, i suoi effetti mentali e fisici e, in alcuni casi, il sesso, l'età e lo stato di salute della vittima*”³⁰⁵. Un elemento importante, quindi, con riferimento ai cambiamenti climatici, è che il trattamento, al fine di configurare una violazione, non deve per forza essere deliberato: una mancanza dell'intento di umiliare o degradare non porta automaticamente ad un'esclusione dell'articolo 3³⁰⁶.

Ora, ciò che rileva con riguardo alla categoria di migranti forzati qui trattata è che la *ratio* relativa all' articolo 3 è applicabile anche a fattispecie concernenti

³⁰² Corte Europea dei Diritti Umani, *Soering c. Regno Unito*, ricorso nr. 14038/88, 7 luglio 1989.

³⁰³ Corte Europea dei Diritti Umani, *Pretty c. Regno Unito*, ricorso nr. 2346/02, 29 aprile 2002, p.to. 52.

³⁰⁴ *Ibidem*.

³⁰⁵ Corte Europea dei Diritti Umani, *N c. Regno Unito*, ricorso nr. 26565/06, 27 maggio 2008, p.to. 29.

³⁰⁶ Corte Europea dei Diritti Umani, *Labita c. Italia*, ricorso nr. 26772/85, 6 aprile 2000, p.to. 120.

violazioni di diritti di tipo socioeconomico. Di propria natura, gli strumenti di tutela dei diritti umani si concentrano maggiormente sui diritti civili e politici, relegando in secondo piano quello socioeconomici, e, proprio per tale ragione, si è sviluppato ciò che viene definito un approccio “olistico” o “integrato”, attraverso cui i diritti sociali ed economici sono considerati elementi integranti dei diritti civili e politici. Detto altrimenti, si ritiene che, qualora vi siano gravi privazioni dei primi, anche il godimento dei secondi sia messo a repentaglio. Grazie a tale approccio, è possibile applicare l’articolo 3 CEDU ed il principio di *non-refoulement* a fronte di violazioni di diritti socioeconomici.

A questo punto, la domanda da porsi è la seguente: può l’esistenza di una condizione di povertà socioeconomica esacerbata dai cambiamenti climatici nel Paese di origine di un individuo integrare una possibile violazione dell’articolo 3 della Convenzione e, quindi, attivare il *non-refoulement*? La soglia oltre la quale un trattamento diventa inumano o degradante è, come visto, abbastanza alta, giacché implica l’esistenza di gravi violazioni di diritti fondamentali. Quando si entra nel campo delle privazioni socioeconomiche, tale soglia si spinge ancora più in là, fino ad un livello difficilmente in grado di fornire una protezione efficace alle vittime del fenomeno delle migrazioni forzate dai cambiamenti climatici (almeno nella grandissima maggioranza dei casi). Affinché vi sia violazione dell’articolo 3, la Corte di Strasburgo ha, infatti, stabilito che un declino significativo delle condizioni di vita del ricorrente – inclusa la sua aspettativa di vita – non sia sufficiente. L’applicazione della norma in casi di privazioni di tipo socioeconomico è “*giustificata solo quando la componente umanitaria del caso è così pressante da non poter essere ignorata dalle autorità di uno Stato civilizzato. [...] Un caso relativo all’articolo 3 di questo genere deve [quindi] basarsi su fatti che sono non solo eccezionali, ma, anche, estremi*”³⁰⁷. Pertanto, per attivare l’articolo 3 occorre che vi sia (i) una situazione di indigenza estrema caratterizzata, (ii) nel singolo caso specifico, da circostanze eccezionali. Di per sé, la povertà estrema non è sufficiente. Al riguardo, anche la Camera dei Lord britannica si è allineata a posizioni simili, dichiarando che un trattamento diviene inumano o

³⁰⁷ England and Wales Court of Appeal, *N c. Secretary of State for the Home Department*, caso nr. C4/2004/0669, 5 agosto 2004. Civ. 1369, 2003, p.ti. 38-40.

degradante solo “*se, in un modo seriamente nocivo, nega i bisogni più fondamentali di un essere umano*”³⁰⁸.

In pratica, non esiste in capo allo Stato contraente un obbligo di assistenza agli indigenti. Tale obbligo è solamente previsto se il richiedente asilo si trova in una situazione così critica – per circostanze eccezionali – per cui un suo ritorno in Patria, provocato dal *refoulement*, gli/le negherebbe accesso ai mezzi di sostentamento od alle necessità più fondamentali alla vita (resta chiaro che ogni singolo caso vada poi a dipendere largamente anche dalle caratteristiche del ricorrente, quali l’età, il genere, le condizioni psicofisiche, *etc.*). Un caso simile risale al 2011, in cui il Governo belga fu condannato per una violazione dell’articolo 3 CEDU per avere respinto un richiedente asilo in Grecia, esponendolo – consapevolmente – a condizioni di detenzione e di vita considerate degradanti, consistenti “*nell’inabilità a provvedere alle proprie necessità più fondamentali, quali cibo, igiene ed alloggio, in congiunzione alla costante paura di essere derubato ed alla totale improbabilità di un miglioramento della situazione*”³⁰⁹. Un altro caso utile ai nostri fini è relativo ad un’applicazione dell’obbligo di *non-refoulement* impartita nei confronti del Regno Unito in protezione di alcuni cittadini somali, il cui ritorno in campi profughi in Somalia li avrebbe sottoposti a condizioni talmente disastrose da essere degradanti. Nella sentenza, l’aspetto più interessante consiste nell’accento posto sulla congiunzione fra la presenza di un’azione deliberata delle autorità pubbliche somale e la difficoltà di tipo ambientale caratterizzante il caso: “*è chiaro che, nel caso di specie, nonostante la siccità abbia contribuito alla crisi umanitaria, questa è dovuta in modo predominante alle azioni, dirette o indirette, delle parti in conflitto*”³¹⁰. Per analogia, dunque, se tale interpretazione dovesse essere mantenuta, una violazione dell’articolo 3 riferibile a degradazioni ambientali provocate dai cambiamenti climatici dovrebbe essere determinabile con maggiore facilità nel caso in cui fosse accertabile un’azione o inazione deliberata da parte di una o più autorità pubbliche. Di conseguenza, occorre chiedersi se tale approccio possa essere applicato anche in casi in cui i cambiamenti climatici, anche se non direttamente attribuibili allo Stato di origine di un ricorrente asilo, richiederebbero, in Patria, un “obbligo positivo”

³⁰⁸ UK House of Lords, *R c. Secretary of State for the Home Department*, 66, 2005, p.to. 7 (Lord Bingham).

³⁰⁹ Corte Europea dei Diritti Umani, *MSS c. Belgio e Grecia*, ricorso nr. 30696/09, 21 gennaio 2011, p.to. 252-254.

³¹⁰ Corte Europea dei Diritti Umani, *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, ricorsi nr. 8319/07 e 11449/07, , 28 giugno 2011, p.to. 282.

di adattamento attraverso politiche e normazioni volte a tutelare i diritti dei propri cittadini a fronte di gravi degradazioni ambientali causate dai cambiamenti del clima.

Con uno sguardo più generale, resta da sottolineare che, in ogni caso, sistemi come la CEDU non impongono, ovviamente, un divieto di espulsione in capo allo Stato contraente semplicemente perché in quello di origine del richiedente asilo le condizioni di vita sono peggiori. Sostenere il contrario equivarrebbe ad imporre un'obbligazione agli Stati parte ad agire attivamente in qualità di garanti dei diritti umani per il resto del mondo. In altri termini, ed esattamente come accade con riguardo all'applicazione del diritto dei rifugiati *ex* Convenzione di Ginevra del 1951, con l'articolo 3 CEDU non è possibile ottenere protezione internazionale solo a causa della povertà presente in altre parti del globo: una persona può essere respinta in un Paese in cui gli standard generali di vita sono inferiori rispetto a quelli presenti nel Paese di cui si richiede la protezione.

Quest'ultima viene accordata solo qualora il deficitario esercizio dei diritti umani del soggetto in Patria coinvolgesse una minaccia alla vita o lo esponesse al rischio di trattamenti o punizioni inumani o degradanti³¹¹. In definitiva, ed in ottica di protezione internazionale, la funzione degli strumenti di tutela dei diritti umani di portata regionale, per i quali abbiamo preso qui come modello la CEDU, non è quella di fornire tutela dalle difficoltà socioeconomiche riscontrabili in taluni contesti geografici. Se ciò accadesse, e se, cioè, gli Stati contraenti avessero l'obbligo di correggere le disparità socioeconomiche a livello globale, garantendo un diritto di asilo agli individui svantaggiati, la Convenzione, la Corte e, con loro, gli stessi Stati parte si troverebbero sulle spalle una responsabilità enorme. In altri termini, *“in modo molto pragmatico, non è possibile chiedere che un Paese membro della CEDU possa espellere uno straniero solo verso uno Stato in cui vi sia un'effettiva applicazione di tutti i diritti e di tutte le libertà statuiti dalla Convenzione”*³¹².

È, quindi, per ragioni che potremmo dire di *realpolitik*, che la CEDU non garantisce una protezione dalle deprivazioni socioeconomiche, se non in casi eccezionali ed estremi. Con riguardo agli emigranti forzati climatici, la soglia altissima posta attualmente dalla giurisprudenza rilevante in ottica di applicazione del *non-refoulement* a fronte condizioni di vita sociali, economiche (ed ambientali, diremmo

³¹¹ In tal senso, v. anche UNHCR, *Guidelines on International Protection: “Internal Flight or Relocation Alternative” within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Refugee Convention and/or 1957 Protocol relating to the Status of Refugees*, UN Doc HCR/GIP/03/04, 23 luglio 2003, par. 29.

³¹² Corte Europea dei Diritti Umani, *F c. Regno Unito*, ricorso nr. 17341/04, 22 Giugno 2004.

noi) comporta un'implicazione di non poco conto: ci vorranno, probabilmente, dei decenni prima che gli effetti negativi dei cambiamenti climatici, interagendo con variabili di tipo economico e sociale, conducano ad un'attivazione del divieto di *refoulement* in applicazione dell'articolo 3 della Convenzione.

Di seguito, sembra opportuno considerare quali altre disposizioni, oltre a quelle relative al diritto alla vita ed alla proibizione di torture o trattamenti degradanti, possano essere in grado di attivare la protezione complementare ed il divieto di *refoulement*.

L'idea che altre norme ed altri diritti possano ricoprire la stessa funzione è sostenuta dai maggiori enti interessati alla tutela dei diritti umani. Si vedano, al riguardo, le posizioni assunte dal Comitato per i Diritti Umani, il Comitato per i Diritti dell'Infanzia, la Corte EDU di Strasburgo, il Comitato per l'Eliminazione delle Discriminazioni Razziali e la Camera dei Lord britannica. Il Comitato per i Diritti Umani dell'ONU ha, ad esempio, dichiarato che il principio di *non-refoulement* potrebbe essere attivato “*quando: considerazioni di non-discriminazione, di proibizione di trattamenti inumani e di rispetto alla vita familiare vengono sollevate*³¹³”. Allo stesso modo, il Comitato per l'Eliminazione delle Discriminazioni Razziali ha richiesto che nessuno Stato “*rispedisca forzatamente un individuo in un Paese in cui esistono basi sostanziali per credere che la sua vita o salute possano essere messe a rischio*³¹⁴”.

Sintetizzando, l'elemento su cui le diverse corti ed i diversi organi hanno posto l'accento è il rischio di un danno irreparabile (*irreparable harm*). La stessa Corte EDU, fin dal caso *Söring*, ha sempre fatto intendere che altre obbligazioni capaci di attivare il *non-refoulement* possono essere implicite in altre norme della Convenzione, oltre, naturalmente, agli articoli 2 e 3. Ciononostante, la stessa Corte ha marcato una linea di distinzione fra i diritti di fondamentale importanza (quali quelli relativi agli articoli 2 e 3), inderogabili ed assoluti, e gli altri, che non attivano automaticamente il *non-refoulement*. La ragione alla base di tale distinzione è collegata a quanto visto in precedenza con riguardo agli obiettivi della CEDU. La Convenzione, così come, del resto, gli altri strumenti regionali a tutela dei diritti umani, non obbliga i singoli Stati ad essere garanti indiretti dei diritti fondamentali su scala globale; di conseguenza, esiste

³¹³ UN HRC, *CCPR General Comment 15, The Position of Aliens Under the Covenant*, aprile 1986, par. 5.

³¹⁴ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention: Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Japan*, UN Doc CERD/C/JPN/CO/3-6, 16 marzo 2010, par. 23.

un limite preciso alle norme in grado di attivare il *non-refoulement*, poiché esiste un limite preciso fra chi ha diritto di protezione e permanenza in uno Stato terzo e chi no.

Resta da chiedersi, infine, se alcune delle norme rinvenibili nel Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali possano contenere un obbligo di protezione complementare. La tesi comune al riguardo tende ad essere negativa. Si ritiene, infatti, che le disposizioni del Patto non siano di per sé sufficienti ad attivare il *non-refoulement*. Tuttavia, una parte della dottrina insiste sul fatto che i diritti socioeconomici siano, invece, una base per la protezione internazionale³¹⁵. In primo luogo, si evidenzia come taluni articoli della Convenzione siano immediatamente vincolanti, quali, ad esempio, quelli relativi all'eguaglianza fra uomo e donna (articolo 3) ed al diritto di formare sindacati o scioperare (articolo 8). Secondariamente, l'articolo 2 della Convenzione impone due obblighi immediati di significativa importanza per gli Stati contraenti: il dovere di adoperarsi affinché i diritti enunciati siano realizzati e l'obbligo di permettere l'esercizio indiscriminato degli stessi. Ciò comporta, almeno in teoria, che gli Stati contraenti in cui un numero significativo di individui è privato delle necessità fondamentali siano, nell'immediato, in violazione degli obblighi acquisiti tramite il Patto. In tutto ciò resta, naturalmente, il fatto che, affinché una protezione possa essere invocata, sia necessaria un'azione (o inazione) deliberata adottata da un'autorità pubblica.

In conclusione, nonostante esistano, in astratto, sia su scala internazionale che regionale, altri diritti o situazioni, oltre a quelli "canonici", legati alla vita ed alla proibizione di trattamenti inumani, in grado di attivare la protezione complementare, resta da vedere, nella pratica, quali questi siano. Ad oggi, la giurisprudenza ha solamente fatto capire come tali elementi siano implicitamente previsti, senza tuttavia affrontare casi specifici in grado di identificare un corpo di leggi di riferimento.

In questo senso, assume rilievo un recente caso neozelandese, in cui alcuni "rifugiati climatici" hanno ottenuto diritto di permanenza e protezione in Nuova Zelanda in forza della protezione umanitaria, istituto riconducibile all'alveo della protezione complementare o sussidiaria a quella *ex* Convenzione del 1951³¹⁶.

³¹⁵ Si veda, specialmente, FOSTER, *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refugee from Deprivation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

³¹⁶ Si veda la decisione del *New Zealand Immigration and Protection Tribunal* nr. [2014] NZIPT 501370-371 (reperibile sul sito ufficiale dell'autorità giudiziaria che l'ha emessa).

Il caso, del giugno 2014, ha visto il *New Zealand Immigration and Protection Tribunal*³¹⁷ riconoscere protezione ad una famiglia originaria di Tuvalu, colpita, fra l'altro, dai cambiamenti climatici. Il giudizio ha alimentato, soprattutto in ambito giornalistico, l'idea che "l'era dei rifugiati climatici" fosse iniziata. Tuttavia, a ben vedere, ai ricorrenti non è, in primo luogo, stato riconosciuto lo *status* di rifugiati ai sensi della Convenzione del 1951, bensì quello di "*protected person*" ai sensi del diritto interno neozelandese; in secondo luogo, i giudici non hanno reputato necessario valutare gli elementi relativi ai danni provocati dai cambiamenti climatici, poiché le condizioni familiari dei ricorrenti erano di per sé sufficienti ad integrare una situazione di "eccezionalità umanitaria" in virtù della quale si potesse applicare il non-respingimento. I ricorrenti, marito e moglie con due figli a carico (nonché con importanti legami familiari consolidati da generazioni in Nuova Zelanda) hanno ottenuto di non essere trasferiti nel loro Paese di origine in base all'*Immigration Act* neozelandese del 2009, legge che stabilisce, fra le altre cose, il divieto di deportazione per ragioni umanitarie quando le condizioni del richiedente asilo siano eccezionali al punto da rendere ingiusto o indebitamente duro (*unjust or unduly harsh*) il trasferimento verso il Paese di origine³¹⁸.

Nel caso di specie, il Tribunale, visti e considerati congiuntamente gli elementi presentati dai ricorrenti (forte integrazione nella comunità ospitante, loro ruolo nel mantenimento della salute della madre del marito – residente a pieno titolo in Nuova Zelanda – e gravi difficoltà economico-ambientali a Tuvalu), ha concluso per la rilevanza umanitaria del caso³¹⁹. Così, nel motivare la propria decisione, i giudici hanno sottolineato come il trasferimento dei ricorrenti li avrebbe separati da una parte della propria famiglia, che risiede regolarmente in Nuova Zelanda da generazioni, provocando, di conseguenza, una rottura insolitamente significativa ("*unusually significant disruption*") nei rapporti familiari e mettendo, tra l'altro, a rischio la salute della madre del ricorrente.

³¹⁷ L'*Immigration and Protection Tribunal* (NZIPT) ha sostituito la *Refugee Status Appeals Authority* (RSAA) nel 2010 in attuazione dell'*Immigration Act* neozelandese del 2009.

³¹⁸ 2009 *New Zealand Immigration Act*, sez. 207: "*The Tribunal must allow an appeal against liability for deportation on humanitarian grounds only where it is satisfied that, a) there are exceptional circumstances of a humanitarian nature that would make it unjust or unduly harsh for the appellant to be deported from New Zealand; and b) it would not in all the circumstances be contrary to the public interest to allow the appellant to remain in New Zealand*".

³¹⁹ Si veda decisione *sub* nota 314, par. 31.

Con riguardo al tema dei cambiamenti del clima, pur accettando, in termini generali, che i disastri naturali possano, teoricamente, assumere rilevanza di carattere umanitario, il Tribunale ha sottolineato come le prove prodotte nei singoli casi specifici debbano dimostrare come e perché i cambiamenti climatici possano essere in grado di rendere il trasferimento del particolare ricorrente ingiusto o indebitamente duro. Una volta dichiarato ciò, è stato evidenziato come, nel caso di specie, non risultasse necessario valutare tali elementi, poiché le relazioni familiari dei richiedenti costituivano un elemento di per sé sufficiente a sollevare una questione di “eccezionalità umanitaria” ai sensi dell’*Immigration Act*³²⁰. Pertanto, per quanto tenuti in considerazione, i cambiamenti climatici non sono stati affatto la causa che ha reso possibile il successo delle istanze dei ricorrenti.

Resta, poi, a prescindere da ogni altra considerazione, come il caso di specie abbia trovato un proprio sfogo normativo in disposizioni di diritto interno, che, seppur indirettamente legate alla tutela dei diritti umani così come disciplinata in seno all’ordinamento internazionale, hanno una loro ragion d’essere esclusivamente al contesto neozelandese³²¹. Non sono, in realtà, pochi gli Stati che hanno autonomamente adottato disposizioni, in nome dell’esigenza di tutelare i diritti umani, che possono assumere rilevanza in ottica di protezione internazionale per persone che soffrono *anche* di degradazioni ambientali associate al riscaldamento globale. Più nello specifico, un’evoluzione normativa sicuramente significativa è quella attuata in Svezia, dove la legge interna in materia di asilo estende il regime di protezione anche alle persone impossibilitate a tornare nel loro Paese a causa di un disastro ambientale³²². Ad oggi,

³²⁰ *Ibidem*, par. 31, 32 e 33.

³²¹ In ambito italiano, sembra utile un riferimento al caso su cui si è espressa la Corte di Appello di Bologna nel febbraio del 2016, che ha confermato l’ordinanza del Tribunale di Bologna del 2014 che riconosceva un diritto alla protezione umanitaria ad un cittadino pakistano vittima di frequenti disastri ambientali in Patria, ritenendo che la situazione del ricorrente rispondesse ad esigenze di carattere umanitario. La Corte, dopo aver sottolineato come, ad oggi, non esista un’elencazione tassativa ed esaustiva dei seri motivi umanitari per cui concedere un permesso di soggiorno, e come questi siano stati di volta in volta valutati sulla base della giurisprudenza italiana (potendosi riferire a condizioni di salute del ricorrente, ad uno stato di gravidanza o a condizioni del Paese di origine per cui, in attesa delle evoluzioni di tali condizioni, non è possibile il rientro nel Paese del ricorrente), ha stabilito come “*nel caso di specie la particolare situazione dell’appellato, vittima di eventi alluvionali che lo hanno privato di ogni bene materiale e di ogni affetto nel paese di provenienza dove non è neppure possibile il ricorso alle autorità locali, sia meritevole della misura della protezione umanitaria*”. Cfr. *Corte di Appello di Bologna*, 19 febbraio 2016 (N° 524/2016).

³²² *Aliens Act Sweden 2005*: cap. 4, sez. 2a: “*In this Act, a ‘person otherwise in need of protection’ is an alien who in cases other than those referred to in Sections 1 and 2 is outside the country of the alien’s*

tale disposizione non è ancora stata utilizzata e resta da vedere, dunque, se sia possibile applicarla ai disastri gradualmente e, soprattutto, se possa applicarsi anche in casi in cui le migrazioni interne allo Stato colpito siano di fatto possibili (*reasonable internal flight alternative*). La legge prevede, infatti, espressamente, che la protezione vada estesa a persone che *non possono* ritornare nel loro Paese di origine a causa di disastro ambientale. Nondimeno, nonostante i palesi limiti, tale disposizione può essere considerata come un punto di inizio nell'ottica della tutela dei migranti ambientali, almeno nel novero dei diritti nazionali³²³. Norme simili sono anche previste nell'ordinamento finlandese, dove la protezione può essere concessa, su basi umanitarie, se la persona non può tornare al proprio Paese a causa di una catastrofe ambientale³²⁴ ed in Argentina³²⁵, dove la legge sull'immigrazione garantisce residenza ad individui impossibilitati a tornare in patria a causa di disastri ambientali o naturali³²⁶. Tuttavia, anche in tali contesti resta ancora da vedere come le disposizioni possano relazionarsi con i cambiamenti climatici³²⁷.

nationality, because he or she [...] 2. is unable to return to the country of origin because of an environmental disaster".

³²³ Appare doveroso sottolineare come le disposizioni di carattere nazionale interno non possano in ogni caso avere un qualche impatto, se non in chiave comparatistica, sul diritto australiano o neozelandese e, quindi, sugli ordinamenti giuridici che più di ogni altro devono affrontare la questione dei migranti provenienti dai micro-Stati insulari del Pacifico. In questi termini, e con riferimento al diritto svedese ed alla Convenzione dell'Unione Africana, si è espresso, ad esempio, il RRTA nella decisione nr. 0907346 [2009] RRTA 1168, del 10 dicembre 2009 (reperibile sul sito ufficiale dell'autorità giudiziaria che l'ha emessa), al par. 53: "While it may be true that these developments have occurred elsewhere in consideration of human flight, the Tribunal is bound to apply the law as it currently stands in Australia".

³²⁴ *Aliens Act Finland* (301/2004).

³²⁵ Decreto nr. 616/2010, *Boletín Oficial de la Republica Argentina* nr. 31.898 (6 maggio 2010), art. 24.

³²⁶ Pare opportuno fare anche un sintetico richiamo al meccanismo statunitense chiamato *Temporary Protection Status* (TPS). In base al TPS, l'*Attorney General* può attivare il meccanismo per i cittadini di un Paese colpito da disastri naturali. Il sistema TPS garantisce accesso facilitato al mercato del lavoro ed impedisce temporaneamente (per un periodo compreso fra i 6 e i 18 mesi, prorogabile se le condizioni nel Paese colpito non cambiano) i respingimenti di quei cittadini dello Stato vittima che erano presenti in territorio statunitense al tempo dell'attivazione. Di sicuro interesse, soprattutto nell'ottica della protezione dai disastri ambientali, è il fatto che l'assistenza viene garantita più sulla base delle condizioni oggettive del Paese di origine, piuttosto che in funzione delle circostanze particolari dell'individuo. Il TPS è stato attivato, ad esempio, in occasione del terremoto che colpì Haiti nel 2010. In quel caso, il *Department of Homeland Security* concesse un periodo di assistenza della durata di 18 mesi ai cittadini di Haiti. Altro caso fu quello relativo all'Uragano Mitch, del 1998, che sospese le deportazioni verso El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua. Più recentemente, anche il Nepal, in seguito al catastrofico terremoto del 2015, è stato designato come Paese "sensibile" ai sensi del TPS. Per approfondire, si veda SIGHETTI, ESTER, WASEM, *Temporary Protected Status: Current Immigration Policy and Issues*, Congressional Research Service, 1 luglio 2015 (reperibile su rete interconnessa).

³²⁷ Al riguardo, si veda, ad esempio quanto sostenuto da XING-YIN NI (op. cit., p. 357): "Whether refugee protection could actually be stretched far enough to apply to climate-induced migrants, however, has yet to be seen. A sudden-onset natural disaster may trigger protection under Swedish law or qualify as a

Sembra potersi concludere, dunque, che la protezione complementare, così come attualmente strutturata ed applicata, sia inadatta a proteggere gli emigranti climatici forzati in quanto categoria a sé stante. Del resto, tale istituto sembra, invero, esistere al fine di proteggere talune persone in presenza di determinate situazioni individuali, inaccettabili dal punto di vista della tutela dei diritti umani, e non intere categorie predeterminate. In questo senso, la difficile applicabilità dei regimi di protezione complementare rispetto al fenomeno delle migrazioni indotte dal clima non dovrebbe cogliere di sorpresa: la necessità dell'imminenza del pericolo percepito dai ricorrenti, così come dell'eccezionalità e gravità della loro situazione individuale, sembrano rappresentare criteri in forza dei quali la protezione complementare, laddove prevista, potrebbe applicarsi solo ed esclusivamente a taluni individui in presenza di circostanze del tutto peculiari. Il caso neozelandese di cui sopra sembra confermare tale impostazione.

In estrema sintesi, gli istituti di protezione complementare sembrano – attraverso l'obbligo di protezione da trattamenti inumani e degradanti – dotati di meccanismi e criteri sufficienti a garantire una qualche forma di protezione internazionale solamente ad alcune persone forzate ad emigrare *anche* dai cambiamenti del clima, soprattutto laddove la loro situazione individuale dovesse rivelarsi eccezionalmente ed estremamente grave. Resta da scoprire, ancora, come le Corti internazionali interessate si pronunceranno in merito; in ottica di medio periodo, ovvero allorquando il riscaldamento globale avrà esacerbato talune situazioni ambientali al punto da rendere effettivamente impercorribile la permanenza in situazioni umane e non degradanti di taluni individui nei loro Paesi di origine, sembra probabile che sempre più ricorsi inizieranno a farsi strada negli ordinamenti nazionali e regionali, eventualità che, alla lunga, contribuirà a gettar luce sul tema qui trattato.

circumstance 'seriously disturbing public order' under one of the regional treaties. An asylum seeker fleeing a slow-onset phenomenon, however, such as the sea-level rise in Kiribati, would be unlikely to meet even an expanded definition of refugee".

3.3

Micro-Stati insulari e diritti degli apolidi

“It's not nice to be planning the demise of your country. Nobody wants to do that ... Who wants to lose his national identity? Nobody wants to do that. But can you give me any other option, given the rising tide? No, you cannot”³²⁸,

La particolare categoria delle persone vittime dei cambiamenti climatici in contesti statali micro-insulari situati in territori a bassissime altitudini sul livello del mare necessita di un'analisi a sé stante³²⁹. Tali individui corrono, infatti, il rischio di veder scomparire sotto i propri occhi, nell'arco dei prossimi decenni, il territorio del loro Stato di appartenenza³³⁰: non sono, quindi, rilevanti “solamente” quei diritti individuali il cui esercizio è messo in crisi per tutte le fattispecie di migrazioni internazionali forzate, ma anche – ed in particolar modo – diritti collettivi e statali di tipo classico. La possibile sparizione territoriale di uno Stato può, infatti, avere notevoli effetti sull'esercizio del diritto alla nazionalità ed alla cultura di un popolo, nonché alla sua stessa autodeterminazione. Si pone, inoltre, lo specioso problema relativo alla sopravvivenza, quale soggetto di diritto internazionale, dello Stato stesso, che, “privato” del proprio elemento territoriale, si troverebbe in una situazione affatto nuova nel panorama internazionalistico. Non stupisce, di fronte a contingenze simili, che buona parte di tali Stati si sia coalizzata nella *Alliance of Small Island States* (AOSIS), che si

³²⁸ Cit. Anote Tong, Presidente della Repubblica di Kiribati.

³²⁹ Accanto ai riferimenti individuati finora lungo l'arco dell'intero lavoro, si rimanda, in tema di micro-Stati, a YAMAMOTO, ESTEBAN, *Atoll Island States and International Law: Climate Change Displacement and Sovereignty*, Springer, Dordrecht, 2014.

³³⁰ V. “A causa dell'innalzamento degli oceani previsto per il XXI secolo ed oltre, i sistemi costieri e le aree a bassa altitudine sul livello del mare affronteranno sempre di più effetti avversi, quali sommersione, inondazioni ed erosione delle coste (very high confidence)”, in IPCC, 2014: Summary for policymakers. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contributo del Working Group II al Quinto Rapporto del Intergovernmental Panel on Climate Change* [FIELD, BARROS, DOKKEN, MACH, MASTRANDREA, BILIR, M. Chatterjee, K.L. EBI, Y.O. Estrada, R.C. GENOVA, B. GIRMA, KISSEL, LEVY, MACCRACKEN, MASTRANDREA, e WHITE (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK e New York, NY, USA, p. 17.

sforza di veder riconosciute ed affrontate, a livello internazionale e delle Nazioni Unite, le loro particolari necessità³³¹.

Come visto in precedenza, i primi ricorsi individuali per l'ottenimento della protezione internazionale ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 provengono quasi esclusivamente da cittadini di tali Stati, già a partire dai primissimi anni '90. Sempre a tali anni risale, tra l'altro, la *Barbados Declaration and Program of Action of 1994*, il primo documento programmatico elaborato in tema di sviluppo sostenibile nei micro-Stati insulari e nel quale già venivano evidenziati gli impatti negativi dei cambiamenti del clima su tali aree geografiche³³². Più recentemente, le dichiarazioni dell'AOSIS del 2009, del 2012 e del 2014 hanno ripreso tali problematiche, evidenziando, al contempo, preoccupazione riguardo alla mancanza di progressi ottenuti in oltre vent'anni relativamente alle politiche di mitigazione dei ed adattamento ai cambiamenti climatici, ed hanno quindi lanciato nuovamente un appello alla Comunità internazionale affinché questa si adoperi con decisione e prontezza in tal senso³³³. L'obiettivo (preferibile) di mantenere l'aumento della temperatura terrestre entro e non oltre 1.5 °C stabilito nell'Accordo di Parigi deriva, in realtà, proprio dall'azione di persuasione che l'AOSIS ha intrapreso negli ultimi anni in ambito internazionale³³⁴.

In tema di diritti collettivi e, specificamente, con riguardo al diritto di autodeterminazione – sancito nei Patti del 1966 e divenuto, in seguito ai processi di decolonizzazione occorsi durante il secolo scorso, parte del diritto consuetudinario, a livello di *jus cogens* e con carattere *erga omnes*³³⁵ – occorre rilevare come ogni popolo sia libero di determinare il proprio *status* politico e di perseguire, in piena libertà, il

³³¹ *Alliance of Small Island States (AOSIS)*. Più informazioni reperibili sul sito ufficiale dell'associazione: <http://aosis.org/about>. Con finalità simili funzione complementare, esiste anche il *Small Island Developing States Network (SIDNET)* (vedasi www.sidnet.org).

³³² Assemblea Generale ONU, *Report of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island States* (25 aprile – 6 maggio 1994), Bridgetown, Barbados (reperibile online). Di particolare rilevo il punto III(2): “*While small island developing States are among those that contribute least to global climate change and sealevel rise, they are among those that would suffer most from the adverse effects of such phenomena and could in some cases become uninhabitable. Therefore, they are among those particularly vulnerable States that need assistance under the United Nations Framework Convention on Climate Change, including adaptation measures and mitigation efforts.*”

³³³ AOSIS, *2009 Declaration on Climate Change*; 2012 Alliance of Small Island States Leaders' Declaration; 2014 Alliance of Small Island States Leaders' Declaration.

³³⁴ Si veda in tal senso ATAPATTU, *Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities*, Routledge, New York, 2016, p. 227.

³³⁵ Vedasi in tal senso le parole della Corte Internazionale di Giustizia in *Case Concerning East Timor (Portugal v. Australia)*, I.C.J. Report 1995, 90 (30 giugno 1995), p.to. 102: “[The] assertion that the right of peoples to self-determination, as it evolved from the Charter and from United Nations practice, has a *erga omnes* character, is irreproachable”.

proprio sviluppo economico, sociale e culturale³³⁶. A ciò si aggiunge la libertà di ogni popolo di disporre delle ricchezze e risorse naturali del proprio Paese ed il divieto di essere privato dei propri mezzi di sussistenza.

Notoriamente, tale disciplina ha una sua particolare ragione d'esser proprio in relazione ai fenomeni di decolonizzazione ed alle rivendicazioni di controllo sulle risorse naturali avanzate dai Paesi, che, a partire dagli anni '60 del secolo scorso, hanno iniziato a rendersi indipendenti dai propri domini coloniali³³⁷. Tuttavia, interpretando tale diritto in senso lato, è abbastanza indiscutibile che esso possa venire in rilievo anche per i nostri micro-Stati insulari. L'eventuale – e prevista – sommersione di uno Stato dovuta (decisivamente, anche se non totalmente) all'attività di altri soggetti della Comunità internazionale può sicuramente condizionare il diritto delle popolazioni interessate a disporre liberamente delle proprie risorse naturali, a decidere in autonomia del proprio sviluppo sociale, economico e culturale e del proprio *status* politico. In questo senso, l'OHCHR ha sostenuto che “*while there is no clear precedence to follow, it is clear that insofar as climate change poses a threat to the right of peoples to self-determination, States have a duty to take positive action, individually and jointly, to address and avert this threat. Equally, States have an obligation to take action to avert climate change impacts which threaten the cultural and social identity of indigenous peoples*”³³⁸. Gli obblighi a cui accenna il rapporto citato sembrerebbero soprattutto provenire, in ossequio al principio delle responsabilità comuni ma differenziate, dal regime della CQCC, ai sensi della quale gli Stati sviluppati sono tenuti a fornire agli Stati parte che sono Paesi in via di sviluppo e che sono particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, un contributo per sostenere i costi di adattamento a tali effetti negativi³³⁹.

Accanto al diritto di autodeterminazione, i micro-Stati insulari potrebbero anche veder leso il proprio diritto di disporre in autonomia delle proprie risorse naturali, sancito in più e diverse risoluzioni e riconosciuto quale parte del diritto consuetudinario

³³⁶ Si vedano gli articoli 1 del Patto sui Diritti Civili e Politici e del Patto sui Diritti Sociali, Economici e Culturali del 1966.

³³⁷ Per ulteriori informazioni, si veda DE SCHUTTER, *International Human Rights Law*, Cambridge University Press, New York, 2010, p. 687.

³³⁸ *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*, A/HRC/10/61, 15 gennaio 2009, pag. 13.

³³⁹ CQCC, art. 4.4.

dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso relativo alle attività militari sul territorio del Congo³⁴⁰. In dottrina, è stato finanche sostenuto il suo carattere di *jus cogens*, soprattutto data la tendenza a definirlo “diritto inalienabile”³⁴¹.

In tema di protezione internazionale, le stesse considerazioni avanzate finora con riguardo al diritto dei rifugiati ed alla protezione complementare possono e devono essere avanzate per le popolazioni dei micro-Stati insulari. La loro particolare condizione di cittadini di Stati che potrebbero sparire conduce, però, ad un'ulteriore analisi teoricamente rilevante. Il discorso può essere esteso, infatti, anche al tema dell'apolidia: qualora il territorio di uno Stato dovesse scomparire integralmente (o quasi), si potrebbe sollevare la questione relativa alla sopravvivenza di quest'ultimo in qualità di soggetto di diritto internazionale capace di garantire cittadinanza e protezione ai propri cittadini³⁴². Come noto, fra gli elementi costitutivi dello Stato e che, dunque, ne determinano la soggettività internazionale, vi è quello relativo alla presenza di un territorio. Tali criteri, così come codificati nella Convenzione di Montego Bay del 1933, sono un territorio definito, una popolazione permanente, un governo effettivo e, in ultimo, la capacità intrattenere relazioni con altri Stati³⁴³. È opportuno chiedersi, a questo punto, se uno Stato insulare di ridotte dimensioni, a seguito della sommersione del proprio territorio dovuta all'innalzamento del livello degli oceani, possa continuare ad essere considerato un soggetto di diritto internazionale. Qualora la risposta a tale quesito fosse negativa, si potrebbe, in linea teorica, applicare agli inevitabili migranti in esodo dal proprio “Stato” la Convenzione sullo *status* degli Apolidi del 1954³⁴⁴.

³⁴⁰ Corte Internazionale di Giustizia, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, I.C.J. Reports 2005, p. 168, p.to. 251.

³⁴¹ STOUTENBERG, *When Do States Disappear?: Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of 'Deterritorialized' Island States*, in GERRARD, WANNIER, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, New York, 2013, p. 77.

³⁴² Sul tema, si rimanda, fra i molti, a WONG, *Statehood and Sovereignty, Sovereignty Sunk? The Position of “Sinking States” at International Law*, in 2014 Melbourne Journal of International Law, vol. 14, p. 346; BURNS, *Global Warming – The United Nations Framework Convention on Climate Change and the Future of Small Island States*, in 1997 Dickinson Journal of Environmental Law and Policy, vol. 6, p. 147; JAIN, *The 21st Century Atlantis: The International Law of Statehood and Climate Change-Induced Loss of Territory*, in 2014 Stanford Journal of International Law, vol. 50, nr. 1; GERRARD, WANNIER (a cura di), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, New York, 2013.

³⁴³ In tema di soggettività statale si rimanda, *ex multis*, a CRAWFORD, *Creation of States in International Law*, seconda edizione, Oxford University Press, Oxford, 2006; CARBONE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Internazionale*, Giapichelli, Torino, 2016, cap. 1.

³⁴⁴ Convenzione sullo Status degli Apolidi, adottata il 28 settembre 1954, entrata in vigore il 6 giugno 1960.

Il *mainstream* in letteratura in merito a tale questione è, tuttavia, tendenzialmente propenso a sottolineare come l'applicabilità di tale trattato a fattispecie del genere sia poco ipotizzabile. Infatti, anche se una sparizione territoriale renderebbe *de facto* apolide un cittadino dello Stato colpito, resta da capire come la stessa conclusione possa essere raggiunta su un piano meramente formale. A parte questo, l'innalzamento degli oceani potrebbe contribuire all'estinzione di uno Stato anche attraverso una seconda via (oltre a quella territoriale): l'esodo pressoché totale dei propri cittadini. È ipotizzabile che, a causa delle eccessive pressioni di tipo ambientale, la gran parte della popolazione di uno Stato insulare in graduale sommersione debba lasciare il proprio Paese ben prima che la sparizione territoriale integrale avvenga. In un simile caso, sarebbe necessario chiedersi se lo Stato vittima possa essere considerato un soggetto di diritto, poiché, anche se dotato, momentaneamente, di territorio, sarebbe sprovvisto quasi completamente della propria popolazione.

A prescindere da tali problematiche, che saranno approfondite a breve, sembra opportuno ricordare sinteticamente il contesto entro il quale si colloca la questione dei c.d. “*sinking States*”³⁴⁵. Alcuni micro-Stati insulari si trovano in una situazione di alta vulnerabilità a causa della loro scarsa elevazione sul livello del mare. Ad esempio, il punto più alto delle Maldive è situato a 2,4 metri sopra il livello del mare, mentre a Tuvalu ed alle Isole Marshall, nel Pacifico, tale indice è, rispettivamente, di 5 e 10 metri. Oltre a ciò, naturalmente, il livello medio di altezza di tali atolli è molto più basso, fino ad arrivare solamente al metro³⁴⁶. Secondo le previsioni scientifiche in auge, fra cui quelle dell'IPCC, l'innalzamento del livello degli oceani sarebbe in grado di porre a rischio l'esistenza stessa, nonché la sovranità, di tali Stati³⁴⁷. Attualmente, i soggetti a potenziale rischio di sommersione sono Bahamas, Kiribati, Tuvalu, Nauru,

³⁴⁵ Accanto a tale definizione, nella letteratura anglo-sassone si trovano anche le espressioni “*disappearing States*” (Stati che stanno scomparendo) e, addirittura, “*drowning States*” (Stati che stanno affogando). A tal proposito, il Consiglio di Esperti UNHCR in materia tenutosi a Bellagio fra il 22 ed il 25 Febbraio 2011 ha sottolineato come i termini “*sink*”, “*disappear*” e “*drown*” andrebbero evitati a causa del messaggio negativo che contengono e, soprattutto, a causa della loro incorrettezza giuridica. Si veda: *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement*, UNHCR Expert Roundtable on Climate Change and Displacement, Bellagio, 22-25 febbraio 2011, par. 30 (reperibile in rete).

³⁴⁶ Si veda *United States Central Intelligence Agency, 2014 World Factbook* (reperibile in rete).

³⁴⁷ Si veda IPCC, *Climate Change 2007, Fourth Assessment Report, Report of the International Working Group II: Impacts, Adaptation and Vulnerability*; NRC, *Future Floods of Refugees: A Comment on Climate Change, Conflict and Forced Migration*, aprile 2008; ROBERS, *Islanders without an Island: What Will Become of Tuvalu's Climate Refugees?*, per *Der Spiegel*, 37, 2007 (disponibile in rete).

Isole Marshall e Maldive, per un totale di circa 1 milione di persone³⁴⁸. In questi Paesi, anche se non si realizzasse una sparizione territoriale completa, i territori colpiti diventerebbero sempre più inospitali, a causa di impatti indotti dai cambiamenti climatici (la salinizzazione delle acque e delle terre coltivabili, la minor disponibilità acqua potabile e cibo, *etc.*), nonché dell'aumento degli eventi atmosferici estremi e, potenzialmente, della diffusione di malattie come malaria e dissenteria.

Tali fenomeni sono evidentemente caratterizzati da una gradualità significativa nel tempo. Ciò comporta che, nelle fasi iniziali, le degradazioni causate all'ambiente spingeranno le persone colpite a migrare *volontariamente* verso altri lidi (in questo senso, i casi di richiedenti asilo in Australia e Nuova Zelanda precedentemente analizzati sono di esempio). Qualora la migrazione dovesse essere transfrontaliera, tali migranti si troverebbero protetti solamente dalle norme di diritto umanitario generalmente applicabili all'intera Comunità internazionale e, inoltre, più nello specifico, dalla Convenzione Internazionale sulla Protezione dei Diritti dei Lavoratori Migranti e dei Membri delle loro Famiglie³⁴⁹. L'insieme di tali strumenti non prevede, tuttavia, alcuna garanzia ad essere ammessi in – o a rimanere sul – territorio dello Stato di destinazione; inoltre, ai migranti interessati da tali spostamenti non sarebbe garantito alcuno *status* giuridico specifico.

Col passare del tempo, invece, la situazione cambierebbe in modo decisivo. Infatti, a causa della progressiva perdita del territorio e delle sue qualità ambientali ed ecosistemiche, i cittadini rimasti nello Stato colpito si troverebbero a vivere in contesti inabilitabili o, nel caso estremo, addirittura non più esistenti. In una tale eventualità, la migrazione sarebbe da considerarsi sempre più forzata ed un possibile ritorno ai luoghi di origine sarebbe giocoforza non percorribile. Non vi sarebbe, inoltre, l'opportunità di migrare a livello interno (per esempio verso altre isole, più alte, dello stesso arcipelago statale) ed i movimenti sarebbero, quindi, esclusivamente transfrontalieri. Le persone colpite si ritroverebbero, in tal modo, in uno scomodissimo limbo giuridico.

In definitiva, quindi, il caso dei micro-Stati insulari assume rilievo analitico nel momento in cui si vanno a considerare gli spostamenti del secondo tipo (migrazioni

³⁴⁸ GEMENNE, *Climate-Induced Displacement in a 4°C+ degree World* (cit.) p. 11. Si ricorda che Gemenne scrive sull'ipotesi di un riscaldamento globale medio di 4°C. Park, invece, basandosi su previsioni di aumento di 2°C parla di 600.000 persone. Si veda: PARK, *Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-Lying Island States*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2011/04, Maggio 2011, p. 3.

³⁴⁹ Si veda *sub* nota 243.

forzate), poiché per quelli del primo (volontarie) non esistono differenze sostanziali con quanto scritto finora relativamente al diritto dei rifugiati ed alla protezione complementare. La questione è di interesse proprio perché resta da capire cosa succederebbe effettivamente ad uno Stato nel caso in cui esso perdesse il proprio territorio a causa di fenomeni di tipo ambientale o climatico. A causa di fenomeni, quindi, che, almeno giuridicamente, sono quasi del tutto slegati dall'azione diretta di altri Stati. Fino ad oggi, infatti, i casi di estinzione statale sono stati rari e, le poche volte in cui si sono realizzati, è sempre stato in contesti di conflitto, successione o unione. Nel caso degli atolli, invece, si sarebbe di fronte ad un'eventualità del tutto nuova, priva di ogni precedente storico, poiché all'estinzione di uno Stato non seguirebbe la nascita di uno nuovo o la successione di un altro³⁵⁰. Lo stesso UNHCR, nel 2010, ha dichiarato che *“la situazione è senza precedenti e potrebbe aver bisogno di approfondimenti del diritto internazionale”*³⁵¹.

Un interessante quesito da porsi, al fine di individuare i regimi di tutela per i migranti che inevitabilmente sortiranno dai vulnerabili micro-Stati insulari, è relativo all'esistenza (o meno) di una situazione di apolidia per costoro nel caso in cui il territorio del loro Stato scompaia. In base al diritto vigente, così come disciplinato dalla Convenzione del 1954, l'apolidia esiste qualora ad un individuo venga a mancare la propria nazionalità. Teoricamente, potrebbe essere possibile parlare di apolidia nel momento in cui uno Stato, a causa di fenomeni climatici ed ambientali, dovesse perdere la propria soggettività internazionale per effetto di un suo indebolimento territoriale o demografico decisivo. Sul piano sostanziale, è assai probabile che un tale evento comporterebbe una situazione di apolidia fattuale per i cittadini dello Stato coinvolto, giacché quest'ultimo non sarebbe verosimilmente più in grado di garantire protezione, sicurezza e servizi alla propria popolazione. Popolazione che sarebbe, inoltre, integralmente dislocata in altri Stati e, quindi, soggetta (anche) a giurisdizioni diverse da quella del Paese di origine.

Nel panorama del diritto internazionale, è indubbio che, nel caso dell'estinzione di uno Stato, la cittadinanza ad esso relativa scompaia con esso. Al riguardo, in dottrina

³⁵⁰ Si veda, a titolo generico, PARK, *Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-Lying Island States*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2011/04, 2011 (anche in rete).

³⁵¹ *Summary Conclusions of UNHCR's Expert Meeting on "The Concept of Stateless Persons under International Law"*, Prato, 27-28 Maggio 2010, par. II.A.2 (reperibile in rete, traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

è stato dichiarato che “*in caso di una successione, lo Stato precedente si estingue e la sua nazionalità cessa di esistere. Tutte le persone che erano cittadini dello Stato precedente cessano [quindi] di essere tali*³⁵²”. Nonostante ciò, permangono forti dubbi riguardo all’applicabilità della Convenzione del 1954 nel caso delle persone colpite da fenomeni di sommersione territoriale dovuta al riscaldamento globale.

Innanzitutto, un primo problema è legato alla definizione di apolide così come stabilita nella Convenzione; inoltre, non si può concludere, con definitiva certezza, che lo Stato vittima della sommersione cesserebbe automaticamente di esistere a seguito della sparizione di gran parte del proprio territorio o della propria popolazione.

L’articolo 1 della Convenzione del 1954 individua con chiarezza la definizione di apolide: “*ai fini della presente Convenzione, il termine "apolide" indica una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione*”. La definizione si basa pertanto sul riconoscimento, da parte dello Stato, della propria cittadinanza ad un determinato individuo e non, come sarebbe invece più utile ai fini della protezione dei migranti forzati climatici, sull’esistenza o meno dello Stato nazionale dell’individuo. In altri termini, essere apolide “*significa essere senza una nazionalità, non senza uno Stato*³⁵³”. Del resto, entrambi gli strumenti internazionali che disciplinano l’apolidia (la Convenzione del 1954 e la Convenzione sulla Riduzione dell’Apolidia del 1961³⁵⁴) non prevedono l’eventualità di una sparizione, in senso letterale, di uno Stato. La definizione di apolidia vigente è chiaramente ed intenzionalmente formulata al fine di regolare solamente i casi di apolidia *de jure*. In altri termini, con tale definizione non si intende indagare sull’effettività pratica dell’istituto di nazionalità, ma solo sull’esistenza (o meno) della stessa per l’individuo. Dunque, le situazioni di apolidia *de facto* – ossia quando una persona detiene, formalmente, una nazionalità che, però, è, nella pratica, non effettiva – non sono ricomprese nell’ambito del diritto degli apolide. La *ratio* alla base di tale decisione è rinvenibile nella mancata volontà, da parte dei negoziatori dei trattati, di garantire diritti agli individui che, per convenienze personali, decidono di rinunciare ai benefici derivanti dalla propria nazionalità. Di conseguenza, le disposizioni relative all’apolidia *de facto* sono state relegate, tra l’altro con terminologia molto blanda, in

³⁵² WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law*, Sijthoff and Nordhoff International Publishers, Alphen aan den Rijn, Olanda, 1979, p. 136.

³⁵³ KÄLIN e SCHREPFER (op. cit.), p. 38.

³⁵⁴ Convenzione sulla Riduzione dell’Apolidia, adottata il 30 agosto 1961, entrata in vigore il 13 dicembre 1975.

clausole non vincolanti. Ad esempio, l’Atto Finale della Convenzione del 1954 “raccomanda ad ogni Stato contraente, qualora esso ritenga valide le ragioni per le quali una persona ha rinunciato alla protezione dello Stato di cui è cittadino, di considerare simpateticamente la possibilità di accordare a tale persona il trattamento che la Convenzione riserva alle persone apolidi”. Allo stesso modo, una risoluzione allegata all’Atto Finale della Convenzione del 1961 statuisce che “le persone che sono apolidi de facto dovrebbero essere, il più possibile, trattate come apolidi de jure, al fine di consentire loro di acquisire una nazionalità effettiva³⁵⁵”. Come si può facilmente vedere, quindi, ai sensi dei trattati rilevanti, vi è un profondo *gap* normativo con riguardo agli apolidi di fatto. Con il solo sistema vigente, si corre, pertanto, il rischio, nei casi di sommersione statale a causa dei cambiamenti climatici, di veder relegato un gran numero di persone in un’apolidia sostanziale, ma non giuridica. Fattore, questo, che impedirebbe a molti individui di accedere ad una qualche forma di tutela.

Oltre a quanto finora esposto, occorre anche considerare che, a meno di eventualità eccezionali, lo Stato insulare colpito dall’innalzamento del livello degli oceani continuerà a *voler* fornire protezione e sicurezza, nonché cittadinanza – attraverso l’applicazione della sua legislazione – alla propria popolazione. In linea teorica, basta tale singolo elemento a rendere non ipotizzabile una situazione di apolidia, almeno in termini strettamente giuridici. La sparizione del territorio dello Stato *non* è causa sufficiente a determinare lo *status* di apolide di un soggetto. L’apolidia, così come interpretata nel diritto internazionale, “*esiste in funzione della negazione della nazionalità attraverso l’applicazione della legge di un particolare Stato, piuttosto che in funzione della sparizione dello Stato*³⁵⁶”.

Alla luce di quanto esposto, risulta evidente come il diritto degli apolidi sia nato con l’obiettivo di tutelare quei pochi individui che si vedono negata la nazionalità dal proprio Stato di origine. È altrettanto evidente come esso non sia stato elaborato con l’intento di tutelare gli “ex cittadini” di uno Stato scomparso, eventualità che non era neanche immaginabile ai tempi dell’adozione delle Convenzioni rilevanti in materia. Probabilmente, resta da chiedersi però se una tale eventualità, che sta iniziando a

³⁵⁵ *Ibidem*, ris. I.

³⁵⁶ MCADAM e SAUL, *An insecure Climate for Human Security? Climate-Induced Displacement and International Law*, in EDWARDS e FERSTMAN (a cura di), *Human Security and Non-Citizens: Law Policy and International Affairs*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 9.

manifestarsi nella presente fase storica a causa dei cambiamenti climatici, richieda un nuovo approccio, ovvero una nuova interpretazione del concetto di apolidia.

Si è visto come la tutela internazionale per l'apolidia *de facto* fosse, in passato, ipotizzabile solo nei remoti casi di individui che avessero validi motivi per rinunciare al rapporto di fiducia, collaborazione e lealtà col proprio Stato di origine. Proprio onde evitare il proliferare di tali eventualità, la Convenzione del 1954 adottò una definizione di apolide fortemente basata sul concetto di apolidia *de jure*. Il fenomeno della probabile sommersione dei micro-Stati insulari è, però, qualcosa di estremamente nuovo, che spinge verso adattamenti e/o innovazioni del diritto vigente. Se si parte dal presupposto che un micro-Stato in via di sommersione non sarà, ad un dato momento, più in grado di garantire tutela ed assistenza ai propri cittadini, è difficilmente negabile che agli stessi non debba essere concessa una qualche forma di tutela da parte del diritto internazionale. Lo stesso diritto dei rifugiati, seppur declinato in un'ottica di persecuzioni discriminatorie, poggia infatti sull'eventualità che ad un cittadino di un determinato Stato venga a mancare completamente la protezione che il suo governo dovrebbe garantirgli. Proprio a fronte del dissolversi del legame che lega individuo e propria comunità interviene il diritto internazionale, imponendo ad uno Stato terzo di fornire un qualche tipo di assistenza all'individuo in questione.

Se questo è l'impianto su cui si basa, in fondo, l'idea stessa di protezione internazionale, ci si può chiedere perché lo stesso impianto non debba essere applicato ai cittadini di uno "Stato scomparso". Essi vedrebbero infatti completamente dissolto, se non altro da un punto di vista fattuale, il legame con il proprio governo, che, volente o nolente, non sarebbe più capace di garantire finanche un territorio ai propri cittadini. Non tanto per colpe imputabili allo stesso, quanto piuttosto per il riscaldamento globale, ovvero un fenomeno nella cui creazione e manifestazione Stati come Kiribati o Tuvalu hanno una responsabilità nulla, quindi per un fenomeno creato ed esacerbato dall'attività di altri soggetti internazionali. Se, quindi, un rifugiato è normalmente protetto dalla Comunità internazionale poiché il suo Stato nazionale lo sta perseguitando, non appaiono chiare le ragioni per cui, ad esempio, un "ex cittadino" delle "ex Maldive" non dovrebbe essere ugualmente protetto attraverso il diritto internazionale. Da un lato, infatti, si potrebbe citare, a spiegazione dell'eventuale assenza dell'obbligo di protezione internazionale, la mancanza di persecuzione discriminatoria, ma dall'altro, a motivarne invece l'esistenza, si potrebbe far leva sul fatto che sono stati proprio gli altri Stati, se non la Comunità internazionale tutta, a

determinare la sparizione territoriale dello Stato di provenienza del richiedente protezione³⁵⁷.

Si è visto, quindi, come la definizione di apolide adottata dalla Convenzione del 1954 sia suscettibile di sollevare problematiche di non poco conto relativamente alla potenziale applicazione della stessa agli individui costretti a lasciare i propri Stati in via di sommersione. In realtà, ancor più a monte di tali problematiche, ne esiste una dalla quale dipende l'utilità di tutte le considerazioni fin qui svolte nel presente capitolo. Occorre, infatti, capire come e se uno Stato sommerso potrebbe cessare di esistere in qualità di soggetto di diritto. Solo in tal caso, invero, i membri della sua popolazione diventerebbero apolidi; se, al contrario, uno Stato sommerso riuscisse a mantenere la propria soggettività, sarebbe impossibile parlare di apolidia, di tutela degli apolidi e, dunque, i regimi di tutela ed assistenza per i suoi cittadini andrebbero ricercati altrove.

Così, relativamente a tale questione, sembra si debbano sottolineare alcuni elementi di fondo. Innanzitutto, è opportuno svolgere un'analisi riguardo all'effettiva perdita di soggettività a seguito della scomparsa dell'elemento territoriale nei casi di innalzamento del livello degli oceani. Data la assoluta novità storica di una simile eventualità, non è affatto automatico che i micro-Stati insulari cesseranno di essere Stati una volta scomparso il loro territorio originale. Diversi scenari ipotizzabili suggeriscono infatti il contrario: un micro-Stato potrebbe, ad esempio, sopravvivere anche solo grazie all'esistenza di un (seppur estremamente ristretto) dominio territoriale. Non è azzardato immaginare, poi, che un governo nazionale costretto alla sommersione possa optare per la costruzione di qualche diga o qualche palazzo governativo assai alto in modo da renderlo immune agli effetti dell'innalzamento degli oceani. In tal modo, gran parte del territorio sarebbe sommerso, ma la sola presenza fisica di un suolo nazionale (per quanto esiguo), capace di ospitare attività di governo di uno Stato precedentemente collocato sui territori attigui, sarebbe in grado di lasciar inalterata la condizione di soggetto di diritto internazionale dello Stato in questione. Parimenti, al governo resterebbe la possibilità di trasferire la propria sede sul territorio di un altro Stato. Le Maldive hanno, ad esempio, discusso della possibilità di comprare da altri Stati nuovi territori, nello specifico in Sri Lanka, nel caso in cui i loro dovessero sparire.

³⁵⁷ Se tale tesi ha una sua validità, il regime di tutela degli apolidi potrebbe assumere rilevanza qualora si iniziasse a ritenere che l'apolidia *de facto* determinata dalla sommersione di un micro-Stato rientri nella locuzione "*nell'ambito dell'applicazione della propria legislazione*".

Così, anche qualora gli oceani si innalzassero di uno o più metri nei prossimi decenni, resterebbero percorribili diverse ed importanti strade per garantire una qualche territorialità ai soggetti più colpiti. Lo Stato “sommerso” non perderebbe automaticamente la propria soggettività, dato che esso cercherebbe, presumibilmente, di mantenere viva una propria presenza, anche se solo simbolica. Sembra, in ogni caso, improbabile che esso andrebbe a negare la propria nazionalità ai propri cittadini.

In linea puramente teorica, non esiste, in seno al diritto internazionale, un principio che nega ad uno Stato di ricostituirsi sul territorio di un altro. Se ciò si verificasse, esso continuerebbe a garantire cittadinanza ai propri cittadini, fattore che, anche se solo sul piano simbolico o formale, andrebbe ad eliminare la possibilità per costoro di vedersi riconosciuto lo *status* di apolidi, ai sensi della Convenzione del 1954, da parte della Comunità internazionale. Naturalmente, eventualità simili a quelle appena esposte, non andrebbero a modificare sostanzialmente la realtà dei fatti, ossia l’effettiva incapacità da parte dello Stato vittima di garantire il proprio governo sulla propria popolazione ed il proprio territorio.

In tutto ciò, le difficoltà internazionali di tipo giuridico e politico resterebbero enormi. È, infatti, poco probabile che il governo di uno Stato “sommerso” sarebbe disposto a dichiararsi estinto ed a ritirare la propria *membership* dalle Nazioni Unite, così, come, del resto, è difficile immaginare che un qualunque altro Stato vorrebbe impuntarsi sull’estinzione dello Stato colpito, poiché un tale atteggiamento non troverebbe – verosimilmente – grande sostegno politico in seno alla Comunità internazionale. A ben vedere, l’unico motivo “ragionevole” per cui una moltitudine di Stati terzi potrebbe trovarsi convinta a voler negare la soggettività internazionale di uno Stato sommerso consisterebbe nella volontà da parte di tale moltitudine di voler considerare apolidi i cittadini dello stesso, onde proteggerli. Una simile strada appare, però, decisamente tortuosa.

In definitiva, risulta evidente come la questione dell’apolidia relativa alla sparizione statale in seguito ai cambiamenti climatici resti aperta, poiché sul piano fattuale e su quello giuridico numerose e significative contraddizioni possono essere sollevate. Resta, infatti, che la continuità di uno Stato sommerso verrebbe verosimilmente garantita almeno per un determinato periodo, anche quando gli elementi costitutivi dello stesso abbiano iniziato a recedere. L’estinzione dello Stato vittima di “sommersione” si realizzerebbe, quindi, di fatto, solo dopo il definitivo riconoscimento dell’estinzione da parte della Comunità internazionale. Tuttavia, sembra possibile

prevedere che gli Stati sarebbero pronti a compiere un simile passo solamente dopo un lungo periodo susseguente alla totale recessione degli elementi territoriali e demografici di uno Stato.

In definitiva, l'utilità del diritto degli apolidi nel fornire protezione e garanzie ai migranti climatici è estremamente limitata, poiché una situazione di sostanziale e formale apolidia sarebbe raggiunta solo dopo un lungo periodo e, pertanto, solo quando la grandissima maggioranza della popolazione sarebbe già migrata altrove, necessitando, dunque, da lungo tempo di forme di assistenza. Non si può escludere che i micro-Stati insulari continuerebbero ad esistere in qualità di entità giuridiche fino al momento in cui fossero in grado di garantire, in qualche modo, l'esistenza di un governo, una popolazione o un territorio, anche se solo in parte infinitesimale. L'esempio spesso citato (al fine di sottolineare come la prassi statale sia flessibile con riguardo all'accettazione di entità statali non canoniche) è quello relativo al Sovrano Ordine Militare di Malta, che resta tutt'oggi soggetto di diritto internazionale nonostante non possieda più alcun territorio dal 1798. Pertanto, per dirla con McAdam, *“non è assolutamente sicuro che la Comunità internazionale riconoscerebbe l'estinzione di uno Stato [sommerso], poiché sulla presunzione della continuità della sua esistenza, un tale riconoscimento, anche se si manifestasse, arriverebbe, probabilmente, molto dopo l'esodo della popolazione*³⁵⁸”.

Inoltre, accanto a tale limite, con riguardo al diritto degli apolidi ve n'è un altro, di natura più immediata: anche qualora i cittadini di uno Stato sommerso cessassero di essere tali a causa dell'estinzione del loro Stato, resta da considerare che il numero di ratifiche agli strumenti che disciplinano l'apolidia è relativamente limitato³⁵⁹. Gli Stati contraenti sarebbero obbligati a fornire agli *ex* cittadini i diritti previsti dalla Convenzione del 1954 e, il più possibile, a facilitare la loro assimilazione e naturalizzazione (art. 32 Convenzione 1954³⁶⁰), ma solo all'interno del proprio territorio e solamente con riferimento alle persone apolidi presenti sullo stesso. La portata della Convenzione è, pertanto, limitata. Tanto più che pochi Stati si sono dotati di procedure di determinazione dello *status* di apolidi, elemento invece maggiormente presente con

³⁵⁸ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), p. 142 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

³⁵⁹ 80 per la Convenzione del 1954, 55 per la Convenzione del 1961.

³⁶⁰ *“Gli Stati contraenti facilitano, entro i limiti del possibile, l'assimilazione e la naturalizzazione degli apolidi. Essi si sforzano in particolare di accelerare la procedura di naturalizzazione e di ridurre, per quanto possibile, le tasse e le spese della procedura”*.

riguardo ai rifugiati. Di conseguenza, i trattati che disciplinano l'apolidia forniscono una "soluzione molto debole nel presente contesto"³⁶¹". Per concludere con Kälin, "la questione chiave non è, dunque, quella relativa all'apolidia, ma, piuttosto, quella relativa alla garanzia di ammissione, su base permanente, dei cittadini di uno Stato sommerso in altri Stati ed alla garanzia di veder rispettati i loro diritti, al fine di evitare marginalizzazioni, a prescindere dal fatto che essi mantengano o no la loro cittadinanza originale. [...]. In altre parole, nuove leggi sono richieste se la volontà è di risparmiare a tali popolazioni marginalizzazione e scarsa integrazione nei Paesi in cui si rifugeranno"³⁶²".

³⁶¹ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), p. 142 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

³⁶² KÄLIN e SCHREPFER (op. cit.), p. 39 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

3.4

La tutela delle *Internally Displaced Persons*

“I Guiding Principles on Internal Displacement sono rilevanti per gli spostamenti interni indotti dai cambiamenti climatici e, verosimilmente, in tale contesto, richiedono [solo] piccole alterazioni”³⁶³,

All’inizio del presente lavoro, è stato sottolineato come la maggior parte delle persone che saranno spinte o costrette a migrare a causa dei cambiamenti climatici tenderà a farlo all’interno dei propri confini. Le ricerche empiriche condotte sul campo – così come suggerisce il buon senso, del resto – dimostrano come, in generale, le popolazioni interessate da fenomeni migratori preferiscano, qualora ve ne sia la possibilità, restare all’interno del proprio Paese, giacché in esso si trovano migliori possibilità di comprensione linguistica, nonché reti sociali o familiari più dense e meglio strutturate. Accanto a questo, naturalmente, sulla scelta dei singoli vanno poi ad avere una forte influenza anche fattori di tipo affettivo e culturale. Pertanto, i migranti interni costituiscono e costituiranno senza dubbio il nucleo più numeroso delle vittime del fenomeno dei c.d. “rifugiati climatici”.

La necessità di indagare sul regime di tutela, così come disciplinato a livello internazionale, per tali persone deriva da diversi fattori. In primo luogo, nonostante i movimenti in considerazione abbiano, a livello territoriale, carattere prettamente nazionale, occorre considerare come, con riferimento ai cambiamenti climatici, diversi dilemmi ed obblighi di tipo morale ed etico, collegati al tema della responsabilità degli Stati, non possano essere ignorati. Data la natura globale ed accomunante dei cambiamenti climatici, la Comunità internazionale sembra non potersi esimere dal confrontarsi con la questione degli IDP (*Internally Displaced Persons*). Inoltre, bisogna considerare che gli impatti negativi più forti derivanti dal clima in cambiamento sono perlopiù sentiti in Paesi duramente soggetti a povertà, disorganizzati ed incapaci di affrontare adeguatamente la questione. Pertanto, nonostante la responsabilità primaria nel fornire tutela ai propri cittadini o residenti resti in capo ai singoli Stati nazionali, la

³⁶³ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), p. 250 (traduzione dall’inglese ad opera dell’A.).

Comunità internazionale si trova spinta, come minimo, a fornire assistenza e modelli di riferimento nei casi in cui le popolazioni colpite dai fenomeni climatici non possono godere di un'adeguata risposta da parte dei propri Stati nazionali.

Tutto ciò determina la necessità di approfondire, seppur brevemente, lo studio riguardante la tutela degli IDP. Tale categoria di persone, nonostante venga tendenzialmente – a causa del mancato travalicamento di frontiere – trascurata, è, in realtà, quella numericamente più consistente nell'ambito dell'intero fenomeno delle migrazioni indotte o forzate dai cambiamenti climatici³⁶⁴. Per tale motivo, occorre, dunque, capire quali regimi di protezione internazionale siano in grado di fornire tutela ed assistenza ai migranti climatici forzati interni. Si è visto, in precedenza, come il diritto dei rifugiati e la protezione ad esso complementare siano, in questo caso, del tutto inapplicabili a causa di un palese limite di carattere geografico: mentre la Convenzione del 1951 ed il *non-refoulement* sono espressamente (e solamente) previsti in caso di presenza di un soggetto al di fuori del proprio Paese, gli IDP sono individui che, per un motivo o per l'altro, sono dovuti fuggire dalle proprie abitazioni e che, al contrario dei rifugiati, non hanno valicato alcun confine internazionale.

Il regime di tutela per tale categoria è abbastanza frammentato, poiché la natura allo stesso tempo interna ed internazionale della questione impone sia allo Stato di origine sia alla Comunità internazionale di occuparsi dei soggetti colpiti. In primo luogo, quindi, gli IDP sono protetti da tutte le garanzie in materia di diritti umani che vincolano il loro Paese di origine, poiché essi restano cittadini o residenti dello stesso e continuano, pertanto, a beneficiare dei medesimi diritti e delle medesime garanzie di base accordate al resto della popolazione. I governi nazionali di origine hanno, pertanto, in caso di spostamenti forzati, la responsabilità primaria nel proteggere le persone presenti sul proprio territorio. Tale elemento rende sicuramente meno complesso il problema, poiché un soggetto responsabile è immediatamente identificabile, ma, al tempo stesso, può essere un elemento problematico: non è improbabile, purtroppo, che lo Stato di origine degli IDP sia, per una ragione o per l'altra, temporaneamente incapace o non disponibile ad aiutare adeguatamente i soggetti bisognosi. Addirittura, è accaduto che Paesi colpiti da eventi climatici estremi abbiano rifiutato ogni forma di aiuto internazionale, relegando, così, innumerevoli persone in situazioni di assistenza

³⁶⁴ V. cap. 1.1.

insufficiente o, addirittura, mancante³⁶⁵. Oltre a tali spiacevoli (sebbene rari) casi, resta da sottolineare che gli IDP sono, nella buona parte dei casi, tali a causa di conflitti o disastri che, malauguratamente, vanno a colpire con maggiore intensità Paesi o contesti regionali caratterizzati da scarso sviluppo e, quindi, da bassi valori di resistenza e resilienza delle comunità e delle società interessate. Molto spesso accade, pertanto, che i governi degli Stati colpiti non siano in grado, a causa di debolezza economica, politica ed istituzionale di fornire adeguata assistenza a coloro i quali sono costretti a lasciare le proprie abitazioni. Quando tali eventualità si realizzano, il sostegno della Comunità internazionale è d'obbligo (anche se questo rimane, ai sensi del principio di non-ingerenza, sottoposto all'accettazione dello Stato nazionale³⁶⁶). Pertanto, considerata l'importanza di dotarsi di un sistema di coordinamento e cooperazione efficace, le Nazioni Unite si sono adoperate al fine di creare strumenti di riferimento in materia di tutela agli IDP.

Sul piano internazionale, lo strumento di maggiore rilievo ed utilità consiste nei *Guiding Principles on Internal Displacement* del 1998. Peculiarmente, essi non sono esclusivamente il frutto di negoziazioni interstatali, ma sono, piuttosto, nati grazie al lavoro di esperti in materia, che, avendo notato come il diritto internazionale esistente in materia di tutela dei diritti umani, seppur frammentato, fosse in grado di fornire una copertura sostanziale per gli IDP, hanno utilizzato tale base normativa per creare un documento di *soft-law* che funzionasse come punto di riferimento e modello per tutti gli Stati interessati. A partire dal 1996, basandosi su norme esistenti e, al tempo stesso, cercando di far luce sulle zone grigie e di colmare i *gap* individuati, iniziò, quindi, lo sviluppo dei Principi.

Alcune considerazioni sono doverose con riguardo a tale strumento. I GPID sono *soft-law* e, quindi, non vincolanti. Tuttavia, essendo stati creati sulla base delle

³⁶⁵ Si ricorda il caso del ciclone *Nargis* in Birmania, 2008, in occasione del quale la giunta militare al potere rifiutò ed ostacolò, almeno durante la prima fase, l'entrata sul territorio del Paese di organizzazioni umanitarie.

³⁶⁶ Allo Stato nazionale resta il diritto di accettare o meno l'aiuto internazionale in caso di disastri naturali, tuttavia, il sostegno non deve essere rifiutato per ragioni arbitrarie. In realtà, la questione è assai complessa. Nonostante allo Stato di origine spetti il diritto di rifiutare assistenza straniera in nome del principio di non-ingerenza nei propri affari interni, potrebbe subentrare, in determinati casi, la teoria della responsabilità di proteggere, che potrebbe rendere l'intervento straniero maggiormente "obbligatorio", soprattutto se finalizzato a proteggere determinate categorie che lo Stato di origine è incapace od indisposto ad assistere a fronte di gravi e persistenti violazioni dei diritti umani di base. Si veda, in tal senso, FUMAGALLI (op. cit.), p. 269 ss.; SAECHO, *Natural disasters and the responsibility to protect: From chaos to clarity*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2006, p. 663 ss.

disposizioni generali di diritto umanitario, di diritto dei rifugiati e di diritto di guerra, essi sono, entro certi limiti, giuridicamente vincolanti, poiché riflettono disposizioni cogenti. Dunque, nella misura in cui gli Stati hanno ratificato gli strumenti di diritto umanitario sui quali i GPID si basano o sono soggetti a consuetudini generalmente applicabili, essi sono obbligati dai principi corrispondenti. Accanto a ciò, i Principi sono stati codificati anche affinché gli Stati possano optare per l'adattamento degli stessi in seno al proprio ordinamento interno. Numerosi, ed in crescita, sono, infatti, i Paesi che hanno incorporato i Principi, o parte di essi, a livello interno³⁶⁷.

Il metodo innovativo utilizzato per la creazione dei GPID è stato spesso citato come modello per la costituzione di nuovi strumenti di *soft-law*. Esso presenta, infatti, qualità e vantaggi di non poco conto: qualora vi fosse una base normativa adatta e consistente, un simile documento di *soft-law* rifletterebbe disposizioni normative vincolanti. In tal modo, svolgerebbe una funzione di cristallizzazione del diritto esistente e sarebbe, pertanto, uno strumento di riferimento di importanza sostanziale, dotato di un certo grado di vincolatività. Tuttavia, le materie in cui l'utilizzazione di tale metodo è possibile sono, invero, limitate. Nel caso degli IDP, è stato possibile grazie all'esistenza di disposizioni applicabili, rinvenibili in ambito di diritto umanitario, dei rifugiati e di guerra. Nel caso delle migrazioni indotte dai cambiamenti climatici, invece, nonostante tale metodo sia sicuramente auspicabile, esistono notevoli dubbi riguardo alla sua possibile utilizzazione. Dato il successo che i GPID hanno ottenuto, si può presumere che la chiave per dotare di tutela i "rifugiati climatici" possa arrivare attraverso l'adozione di uno strumento di *soft-law* "edificato" con lo stesso metodo. Gli sforzi profusi da molti governi e singoli esperti con la *Nansen Initiative* e la *Platform on Internal Displacement*, con l'adozione della *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, cui si è fatto cenno in precedenza, sembrano andare in questo senso.

In definitiva, quindi, i GPID consistono in una sintesi delle azioni da intraprendere in caso di spostamenti forzati all'interno dei confini nazionali. Traendo la loro autorità dalla coincidenza con disposizioni di diritto vincolante, sono stati

³⁶⁷ In Africa: Angola, Burundi, Liberia, Sierra Leone, Sudan, Uganda, Kenya. In Asia: India, Sri Lanka, Nepal, Tajikistan, Filippine. Nelle Americhe: Colombia, Perù, Guatemala, USA. In Europa: Armenia, Azerbaijan, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Serbia, Russia, Turchia. Nel Medio Oriente: Iraq e Yemen. Come ovvio, la sfida seguente è quella di implementare ed applicare le misure previste dai GPID. Molti Paesi, nonostante il lodevole adattamento giuridico, mancano, infatti, delle capacità o della volontà politica di rendere i Principi realmente effettivi sul proprio territorio.

riconosciuti dall'Assemblea Generale dell'ONU come *“un'importante cornice internazionale per la protezione degli IDP³⁶⁸”*. Possono, infatti, essere utilizzati, ad esempio, nello sviluppo di una cornice nazionale per la protezione degli IDP, così come per informare le autorità nazionali riguardo alle loro obbligazioni generali e specifiche riguardo alla questione, nonché come fonte per la determinazione di criteri attraverso i quali stabilire quali gruppi di persone o aree sono potenzialmente a rischio e, quindi, quali azioni intraprendere al fine di migliorare il grado di preparazione delle autorità pubbliche e della comunità interessate.

Con riguardo alla definizione di IDP utilizzata nei Principi, va sottolineato come in essa sia stata appositamente inclusa anche l'eventualità di vittime di disastri naturali, che presenterebbero problemi e necessità simili a quelli delle vittime dei conflitti armati³⁶⁹. Ai sensi del documento, gli IDP sono, infatti *“persone o gruppi di persone che sono state forzate od obbligate a fuggire dalle – o a lasciare le – proprie case o luoghi di abituale residenza, in particolare in conseguenza di – o al fine di evitare – gli effetti di conflitti armati, situazioni di violenza generalizzata, violazioni dei diritti umani o disastri – naturali o antropogenici – e che non hanno attraversato un confine internazionalmente riconosciuto”*.

Dunque, come si può notare, anche se nella definizione non è presente uno specifico richiamo ai cambiamenti climatici, essa è comunque sufficiente a garantire tutela a tutti i migranti forzati soggetti al mancato esercizio dei propri diritti fondamentali, a prescindere dal fatto che i movimenti siano legati ai cambiamenti del clima o meno. La lista delle cause di spostamento forzato rinvenibile nella definizione di IDP, per altro non esaustiva (da: *“in particolare”*), include esplicitamente le vittime di disastri naturali o antropogenici. Grazie a ciò, la delicata discussione riguardo al nesso causale esistente fra i cambiamenti climatici e le migrazioni forzate cessa di avere rilievo. Ciò che è stato (lodevolmente) intrapreso nella stesura del GPID è, quindi, il soffermarsi sui bisogni e sulle necessità delle persone, piuttosto che su di una determinata causa dello spostamento. I Principi hanno, inoltre, il pregio di disciplinare l'assistenza per le persone colpite in ogni fase del processo di dislocamento: prevenzione, protezione durante lo spostamento e protezione durante le fasi di ricollocamento e ritorno. *“Il fatto che essi identifichino i diritti e le necessità di ogni*

³⁶⁸ Cfr. *2005 World Summit Outcome*, UNGA Res. 60/1, 16 dicembre 2005, par. 132.

³⁶⁹ Si veda, a titolo generale: MCDOWELL e MORRELL, *Non-Conflict Displacement: A Thematic Literature and Organisational Review*, IDMC-NRC, 2007 (disponibile in rete).

*particolare fase dello spostamento è di particolare aiuto*³⁷⁰”. In tutte le fasi del processo gli IDP hanno diritto, ai sensi dei Principi, ad essere informati riguardo alle decisioni prese. Inoltre, ogni processo di *decision-making* deve essere improntato alla partecipazione delle comunità interessate. Accanto a ciò, in ogni caso, le misure di evacuazione e ricollocamento, quando giustificabili (“*solo qualora la sicurezza e la salute di coloro i quali sono colpiti lo richiedano*³⁷¹”), devono essere condotte in modo tale da non violare “*il diritto alla vita, alla dignità, alla libertà ed alla sicurezza delle persone colpite*³⁷²”. Con riguardo all’assistenza umanitaria, i GPID stabiliscono che agli IDP vadano garantiti, come minimo, un accesso sicuro al cibo essenziale ed all’acqua potabile, ad un rifugio, a vestiti e servizi medici³⁷³. Infine, nella fase di ritorno o ricollocamento, gli individui godono del diritto di scegliere fra il ritorno volontario alle proprie abitazioni di origine, l’integrazione nel luogo in cui sono stata evacuati e la migrazione verso altre zone del Paese³⁷⁴. Sinteticamente, quindi, i GPID stabiliscono che il rispetto di principi come l’informazione, la consultazione, la partecipazione e la pianificazione siano cruciali al fine di garantire un dignitoso equilibrio, tanto per la comunità dislocata, quanto per quella ricevente.

In conclusione, “*la cornice esistente, codificata nei GPID, è sufficiente al fine di proteggere le persone spostate forzatamente all’interno del proprio Paese a causa dei cambiamenti climatici. La sfida consiste nell’incorporare tale cornice nel diritto interno e nel rafforzare la capacità delle autorità nazionali e locali di implementarla ed applicarla*³⁷⁵”.

³⁷⁰ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), p. 250.

³⁷¹ GPID, principio 6.

³⁷² *Ibidem*, principio 8.

³⁷³ *Ibidem*, principio 18.

³⁷⁴ *Ibidem*, principio 28.

³⁷⁵ KÄLIN, *Conceptualizing Climate-Induced Displacement*, in MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010, pag. 94.

Conclusione

La presente sezione ha cercato di portare alla luce le caratteristiche degli strumenti di diritto internazionale che, più o meno direttamente, potrebbero risultare rilevanti in ottica di tutela della categoria dei migranti forzati dalle degradazioni ambientali associate al riscaldamento globale.

L'analisi condotta mostra come tali strumenti non possano considerarsi adeguati a tal fine. Con l'eccezione, rilevante, della tutela degli IDP, l'ordinamento soffre di diverse e gravi mancanze: il diritto dei rifugiati, i meccanismi di protezione complementare ed il diritto degli apolidi non sono in grado, anche se considerati congiuntamente, di fornire un adeguato sistema di assistenza in risposta al fenomeno delle migrazioni forzate dal clima. La causa generale di tale inadeguatezza è, ovviamente, imputabile ad un elemento intrinseco al fenomeno, ovvero la sua novità storica. Tutti gli strumenti di tutela analizzati nascono nei decenni passati con scopi e finalità tendenzialmente indirizzati ad evitare discriminazioni ed ingiustizie di tipo politico o civile³⁷⁶. I "rifugiati climatici", a meno di rare e limitate eccezioni, non presentano, invece, privazioni di tal tipo. Essi sono, infatti, prevalentemente afflitti da difficoltà di tipo economico e sociale e, quindi, da povertà ed indigenza. Ad oggi, gli accordi internazionali rilevanti, così come le Corti competenti, a meno di casi eccezionali ed estremi, non hanno ancora adottato un'interpretazione delle norme esistenti tale da garantire assistenza e tutela a coloro i quali soffrono di povertà, per quanto estrema.

Per tali ragioni, i migranti forzati dai cambiamenti climatici non possono essere, in larghissima misura, ricompresi all'interno delle cornici giuridiche oggi esistenti. L'unica eccezione è data dalle migrazioni interne: gli IDP sono, infatti, ricompresi all'interno del regime di tutela di cui è responsabile lo Stato nazionale, così come all'interno di quello relativo ai *Guiding Principles on Internal Displacement*. Con riguardo a tale categoria di individui, la sfida consiste, più che nell'individuazione e nella creazione di strumenti giuridici adeguati, nell'implementazione e nell'applicazione di quelli esistenti.

³⁷⁶ In tal senso, v. FITZPATRICK, *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, in *The American Journal of International Law*, 2000, p. 280: "The 1951 Convention constitutes a key-element of the post-Holocaust human rights system".

Così, in conseguenza di quanto esposto, sembra necessario capire come il sistema internazionale possa dotarsi di nuovi ed alternativi sistemi di protezione internazionale, al fine di indirizzare la Comunità ed i suoi soggetti verso sistemi forieri di rispetto per i diritti umani delle persone colpite dai cambiamenti climatici e dalle pressioni ambientali ad essi conseguenti. Occorre, altresì, adoperarsi affinché la giurisprudenza evolva verso un'interpretazione del diritto capace di ampliare la portata dei regimi di protezione internazionale, in modo da ricomprendere in essi, il più possibile, anche le vittime di privazioni di diritti di matrice economica e sociale. Proprio per tali finalità il capitolo successivo indaga sulla natura dei nuovi strumenti da adottare, così come sull'evoluzione che il diritto dovrebbe intraprendere al fine di creare un regime di tutela umanitaria più attento ai fattori (e valori) ambientali, in grado di meglio tutelare i diritti umani delle comunità e degli individui.

4

POSSIBILI EVOLUZIONI

Introduzione

Nella prima parte della presente tesi si è analizzato il fenomeno delle migrazioni indotte dai cambiamenti climatici, con l'intento di capire se e quali categorie di individui possano o debbano essere rilevanti ai sensi del diritto internazionale. Nella seconda parte, si è, quindi, andati alla ricerca delle ragioni per cui il diritto internazionale dovrebbe attivarsi al fine di garantire un sistema (o dei sistemi) di protezione internazionale per coloro che abbiamo identificato come "emigranti climatici forzati", ovvero a quei soggetti che – primariamente a causa di degradazioni ambientali associate al riscaldamento globale – sono costretti a lasciare il proprio Paese di origine. Di seguito, l'analisi degli strumenti di protezione internazionale oggi vigenti e potenzialmente applicabili alla categoria ha mostrato con una certa chiarezza come tale applicabilità sia (se non altro nella presente fase storico-giuridica) difficilmente ipotizzabile e come, quindi, la categoria di migranti forzati qui in esame sia sostanzialmente sprovvista di meccanismi di tutela provenienti dall'ordinamento internazionale.

In sintesi, se è, dunque, possibile identificare una particolare categoria di soggetti che, in base a principi e norme esistenti, dovrebbe essere tutelata ai sensi del diritto internazionale, ma che oggi non gode di tale possibilità, resta da capire come e su quali basi l'ordinamento possa evolvere al fine di dotarsi di nuovi meccanismi di tutela. È in tal senso che si muove il presente capitolo, nel quale si affrontano e suggeriscono alcuni elementi normativi di base che, qualora tenuti in considerazione nell'evolversi dello studio della materia in esame, potrebbero condurre all'adozione di strumenti o meccanismi di protezione e gestione del fenomeno efficaci ed utili, tanto a coloro i quali ne potrebbero beneficiare quanto agli Stati ed alla Comunità internazionale.

Nel dibattito relativo ai "rifugiati climatici", si è spesso parlato o scritto della necessità di adottare un nuovo trattato – sulla falsariga della Convenzione di Ginevra sui rifugiati – per ovviare ai vuoti normativi oggi esistenti. Dall'altra parte, invece, vi è chi ha aspramente criticato una simile opzione, suggerendo, invece, come nella fase storica attuale sia più consigliabile e fattibile percorrere la strada della *soft law*, creando degli strumenti maggiormente ispirati alla natura dei GPID. Il presente studio, individuando i punti forti e deboli delle due opzioni, tenta di operare una sintesi, grazie alla quale poter tenere in considerazione entrambe, seppur con orizzonti temporali differenti.

Si procede, poi, con un capitolo dedicato ai principi regolatori generali e ad alcune norme più puntuali, rinvenibili in diversi fonti di diritto internazionale oggi esistenti, che dovrebbero o potrebbero informare l'auspicabile creazione degli strumenti futuri appositamente dedicati alla protezione degli emigranti climatici forzati. Ci si muove, innanzitutto, in una prospettiva di rispetto dei diritti umani fondamentali, analizzando il ruolo che i principi generali di umanità, dignità e cooperazione internazionale dovrebbero avere negli strumenti futuri; si guarda, successivamente, anche a talune disposizioni, come quella relativa al c.d. *well-founded fear ex* Convenzione di Ginevra del 1951, che potrebbero rivelarsi utili se riadottate e riadattate anche con riguardo alle migrazioni forzate dal riscaldamento globale.

4.1

Hard law, soft law

“Concentrarsi su un trattato può, ironicamente, incoraggiare l’inazione [...], poiché le discussioni tendono ad affondare nella palude dei dettagli linguistici, piuttosto che ad incentrarsi sulla sostanza. [In fin dei conti], lo stesso processo di negoziazione fornisce una scusa per non fare niente fino a quando un risultato non viene raggiunto³⁷⁷”

Compreso che gli strumenti di diritto internazionale oggi vigenti non sembrano essere, in larga misura, adatti a garantire una forma di incisiva protezione alla categoria degli emigranti climatici forzati, numerose proposte sono state avanzate colmare tale vuoto normativo.

Agli inizi, si è ritenuto, soprattutto sull’onda del primo massimalismo, che la risposta migliore consistesse nella creazione e nell’adozione di un nuovo strumento di tipo pattizio, multilaterale e vincolante, negoziato sul modello della Convenzione di Ginevra del 1951. In quest’ottica, sono stati ideati numerosi e diversi progetti di trattato, soprattutto in ambito accademico, mentre le agenzie umanitarie interessate spingevano, sull’onda delle previsioni allarmistiche, per l’adozione di un tale tipo di strumento. Successivamente, il pensiero minimalista, dando il via ad uno studio più attento delle dinamiche, dei processi e dei flussi migratori legati ai cambiamenti climatici, ha teso a confutare l’utilità dell’opzione pattizia, individuando nello sviluppo della *soft law* la soluzione migliore.

In estrema sintesi, il presente capitolo si prefigge di approfondire il dibattito creatosi intorno a tale questione, ovvero riguardo alla scelta da operare fra uno strumento di *hard law* ed uno di *soft law*, giacché esistono, per entrambi, argomentazioni convincenti in loro favore e sfavore³⁷⁸.

³⁷⁷ Commenti di BARNETT, cit. in MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), 2012, p. 190.

³⁷⁸ Con riguardo al diritto pattizio, si veda: “i trattati hanno l’ovvio vantaggio di essere vincolanti e, fino ad un certo punto [...], implementabili. Essi sono particolarmente utili in presenza di gap normativi, [...], come nel caso delle migrazioni transfrontaliere indotte dai cambiamenti climatici. Allo stesso tempo, è proprio in tali casi che un consenso è particolarmente difficile da raggiungere. Ciò comporta che, molto probabilmente, ci vorrebbe molto tempo per negoziare un nuovo strumento. Inoltre, la

Nella fase attuale, in cui le conoscenze scientifiche riguardo alla materia sono ancora agli esordi, appare probabilmente più opportuno dedicare le proprie attenzioni ad uno strumento di *soft law*, capace di convogliare maggiormente gli Stati verso un accordo condiviso. Con uno sguardo al futuro, invece, soprattutto qualora la questione delle migrazioni climatiche dovesse assumere proporzioni più serie ed impegnative, potrebbe essere più saggio concentrare le proprie energie sulla creazione di un trattato multilaterale. In ogni caso, occorre evitare che, in nome di una delle due soluzioni, l'altra sia trascurata o accantonata. L'approccio migliore sembra essere, quindi, quello percorre le due strade, parallele e complementari: verso uno strumento non vincolante per il breve-medio periodo, verso un trattato per il medio-lungo.

In generale, un ordinamento può ovviare ad una sua mancanza attraverso due metodi: l'ampliamento dell'ambito di applicazione dei dispositivi esistenti o la creazione di nuovi. Con riguardo al tema dei migranti climatici, le proposte in entrambi i sensi non mancano. La necessità di creare uno strumento di natura vincolante viene spesso ribadita in diversi ambiti: politici, giuridici ed accademici. A seconda della corrente di pensiero, tale strumento potrebbe assumere diverse forme.

Ad esempio, una delle possibilità paventate è che la Convenzione del 1951 sui rifugiati venga ampliata attraverso l'inserimento di una disposizione *ad hoc* a tutela dei "rifugiati climatici". Secondo tale visione, l'articolo 1A andrebbe emendato e la definizione classica di rifugiato andrebbe, tramite l'inclusione dei fattori climatici fra le cause in grado di attivare la Convenzione, estesa. Una tale posizione, a livello statale, è stata sostenuta dalle Maldive, nel 2006, nell'ambito di un documento governativo³⁷⁹, e dal Bangladesh, nel 2009, in occasione delle fasi preparatorie alla Conferenza sul clima di Copenaghen del 2009³⁸⁰. Alternativamente, è stato suggerito che tale ampliamento vada effettuato in ambito CQCC. Anche in questo caso, è stato importante il ruolo del Bangladesh in qualità di promotore, tanto a livello governativo³⁸¹ quanto associativo³⁸².

mancanza di consenso nelle fasi di negoziazione conduce, spesso, ad una scarsa ratificazione", in KÄLIN e SCHREPFER (op. cit.), p. 70 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

³⁷⁹ Repubblica delle Maldive, Ministero dell'Ambiente, dell'Energia e dell'Acqua, *Report on the First Meeting on Protocol on Environment Refugees: Recognition of Environmental Refugees in the 1951 Convention and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, Male, 14-15 Agosto 2006, cit. in F. BIERMANN e BOAS, *Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol*, Environment, 2008, (disponibile online)

³⁸⁰ Si veda GRANT, RANDERSON e VIDAL, *UK Should Open Borders to Climate Refugees, says Bangladeshi Minister*, per The Guardian, 4 dicembre 2009 (disponibile in rete).

³⁸¹ GOMES, per Asianews, *Sheikh Hasina in Copenhagen: Bangladesh, "most vulnerable" to climate change*, 17 dicembre 2009 (online).

In dottrina, Biermann e Boas hanno ipotizzato l'adozione di un protocollo allegato alla CQCC, con la creazione di un'"Alta Autorità" incaricata di pianificare il più possibile i fenomeni migratori transfrontalieri e permanenti legati al clima³⁸³.

Con riguardo alla seconda via, invece, relativa alla creazione di strumenti a sé stanti, il contributo maggiore deriva dall'ambito universitario. I vari progetti³⁸⁴, lodevoli dal punto di vista accademico, tendono a trascurare forse eccessivamente i risultati ottenuti dalle ricerche empiriche in materia di migrazioni. Nel complesso, essi differiscono ampiamente per ciò che concerne la definizione dei soggetti da tutelare, così come per ciò che riguarda le procedure di accertamento. Pertanto, possono essere utilizzati come fonte di ispirazione dalle quali trarre interessanti spunti, ma, se considerati nell'ottica della loro effettiva funzionalità ed applicabilità in qualità di strumenti di diritto internazionale, non possono che essere avanzate alcune perplessità.

I dubbi più consistenti riguardo all'effettiva utilità dell'adozione di un trattato a tutela dei c.d. rifugiati climatici trovano le loro basi in una serie di caratteristiche proprie del fenomeno, caratteristiche troppo spesso sottovalutate. In termini più diretti, *"le proposte di trattato si basano su alcune assunzioni riguardo ai cambiamenti climatici ed agli spostamenti umani che non sono corroborate dagli studi empirici"*³⁸⁵. Con ciò, non si intende, ovviamente, dimostrare l'inutilità *tout court* di un potenziale

³⁸² Equity BD, *Climate Change Induced Forced Migrants: In Need of Dignified Recognition under a New Protocol*, dicembre 2009 (reperibile in rete)

³⁸³ BIERMANN e BOAS (op. cit), p. 8 ss.

³⁸⁴ Si veda: *Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons* (cit.); BIERMANN e BOAS, *Preparing for a Warmer World, Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, in *Global Environmental Politics*, 2010, p. 60 ss.; DOCHERTY e GIANNINI, *Confrontating A Rising Tide: A proposal for a Convention on Climate Refugees*, in *Harvard Environmental Law Review*, 2009, p. 349 ss.; BYRAVAN e RAJAN, *The Ethical Implications of Sea-Level Rise due to Climate Change*, in *Ethics and International Affairs*, 2010, p. 239 ss.; HODKINGSON *et al.*, *"The Hour When the Ship Comes in": A Convention for Persons Displaced by Climate Change*, in *Monash University Law Review*, 24, 2010 (online); ZARTNER FALSTROM, *Stemming the Flow of Environmental Displacement: Creating a Convention to Protect Persons and Preserve the Environment*, in *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 2001, p. 1 ss. Si noti, inoltre, l'iniziativa presa in seno al Consiglio d'Europa, la cui Assemblea parlamentare, in seguito al rapporto della Commissione sulle migrazioni, i rifugiati e le popolazioni, ha preso atto delle lacune normative esistenti ed invitato esplicitamente gli Stati membri dell'Unione Europea ad elaborare una nuova convenzione. Cfr. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Population (Rapporteur: Tina Acketoft), *Environmentally induced migration and displacement: a 21st century challenge*, Report | Doc. 11785 | 23 dicembre 2008; Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Environmentally induced migration and displacement: a 21st century challenge*, Resolution 1655 (2009); Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Environmentally induced migration and displacement: a 21st century challenge*, Recommendation 1862 (2009).

³⁸⁵ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), p. 193 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

trattato, ma piuttosto confutare la credenza secondo cui l'adozione di un tale tipo di strumento sarebbe *la* soluzione al fenomeno delle migrazioni indotte (forzate) dai cambiamenti climatici. Si è spesso ritenuto, infatti, che solo un trattato, da realizzarsi, tra l'altro, nel più breve tempo possibile, potrebbe risolvere l'inadeguatezza giuridica relativa al fenomeno. In realtà, esistono, invece, numerose e convincenti argomentazioni in contrasto con tale opinione.

La prima e più importante consiste nella relazione multi-causale e complessa intercorrente fra clima e migrazioni. Pertanto, a seconda della diversa concettualizzazione del tema, vengono proposte definizioni differenti, così come soluzioni proposte³⁸⁶. In sintesi: l'assenza di certezze scientifiche determina un panorama sfumato, in cui competono, come visto nel primo capitolo della presente tesi, diversi approcci, spesso anche notevolmente contrastanti. Dato che fra cambiamenti climatici e migrazioni forzate vige una relazione complessa, esistono evidenti difficoltà nel momento in cui si lavora alla creazione di una definizione giuridica del fenomeno, così come quando si vogliono identificare la portata e lo scopo di uno strumento di tutela. Come sottolineato in precedenza, il diritto, per essere efficace, ha la necessità di tracciare linee chiare, ovvero di basarsi su definizioni precise. Allo stato attuale della conoscenza scientifica, un tale livello di accuratezza non è ancora accessibile. Sembra del tutto ragionevole, quindi, avanzare alcuni dubbi riguardo al fatto che la maggioranza degli Stati sarebbe disposta a sottomettersi ad un regime vincolante in assenza di una visione condivisa (almeno in buona parte) del fenomeno³⁸⁷.

³⁸⁶ Ad esempio, basandosi sulle previsioni più allarmiste – che prevedono l'esistenza di oltre 200 milioni di “rifugiati climatici” per il 2050 – può essere ragionevole indirizzare l'agenda degli Stati verso politiche di sicurezza nazionale e rafforzamento dei confini, al fine di prevenire ed evitare l'invasione di “orde” di milioni di individui in fuga dall'ambiente in degradazione. All'opposto, in un'ottica minimalista, più sobria e meno catastrofistica, risulta più ragionevole adoperarsi per il miglioramento dei flussi migratori, piuttosto che per la loro limitazione.

³⁸⁷ A tal riguardo, si potrebbe pensare che il principio di precauzione del diritto internazionale dell'ambiente potrebbe giocare un ruolo determinante nell'obbligare la Comunità internazionale a dotarsi di strumenti di tutela pur in assenza di prove scientifiche certe. Anche se ciò risulta sicuramente auspicabile, sorge spontaneo chiedersi se, con riguardo ai c.d. rifugiati climatici, esista, ad oggi, anche quel minimo consenso scientifico in grado di attivare il principio. A tal riguardo, *McAdam* sostiene, infatti, quanto segue: “*nonostante lo stesso diritto dei rifugiati si basi su predizioni future, le cornici temporali relative alle previsioni sugli impatti gradualmente dei cambiamenti climatici - dati, specialmente, il ruolo che l'adattamento e la resilienza possono giocare nella loro mitigazione - finirebbero, probabilmente, per essere considerate, dagli Stati, troppo incerte per assumersi obbligazioni vincolanti nel tutelare le popolazioni colpite*” (in *MCADAM, Climate Change, Forced Migration, and International Law*, op. cit., p. 195). Inoltre, resta ancora da confermarsi la tesi secondo cui tale principio sia applicabile anche in prevenzione di fenomeni di migrazioni indotte dai cambiamenti climatici e non solo al fine di evitare gravi danni all'ambiente.

Accanto a tale prima problematica, la multi-causalità delle migrazioni forzate determina, attualmente, la sostanziale impossibilità di creare uno strumento giuridico incentrato sui cambiamenti climatici in qualità di *sola* causa scatenante. Sembra possibile concludere che, al fine di dotare di tutela giuridica internazionale i c.d. rifugiati climatici, occorra evitare di basarsi su un approccio causa-effetto. Un trattato a disciplina dei movimenti causati dai soli cambiamenti climatici necessiterebbe, forzatamente, dell'individuazione di un legame causale preciso fra tali fenomeni. Bisognerebbe, quindi, *caso per caso*, poter determinare che un dato evento, che ha costretto un individuo a migrare, è stato causato dai cambiamenti climatici. Ora, come già evidenziato precedentemente, la determinazione di tale legame è impossibile (soprattutto con riguardo ai disastri meteorologici improvvisi), poiché essa sarebbe la risposta ad una domanda priva di senso³⁸⁸. Di conseguenza, la pretesa di creare un trattato a tutela dei “rifugiati climatici” in funzione del solo fattore “cambiamenti climatici” sembra basata su presupposti scientificamente insostenibili e, quindi, non può che sfociare in un disaccordo politico, tale da bloccare ogni possibile negoziazione.

Inoltre, dedicare le proprie energie, *oggi*, in un momento di sostanziale incertezza scientifica, alla creazione di una definizione giuridica precisa dei migranti forzati dai cambiamenti climatici potrebbe finire coll'ingessare la categoria entro confini delineati, forse, sulla base di conoscenze e presupposti inesatti o, addirittura, errati. Accanto a simili considerazioni, occorre sottolineare che buona parte delle proposte di trattato fino ad oggi avanzate tende a sottovalutare ampiamente il carattere regionale dei flussi migratori (presenti e futuri). Le ricerche in materia di migrazioni dimostrano, infatti, che la maggior parte dei soggetti indotti a migrare a causa dei cambiamenti climatici tenderà a farlo all'interno dei propri confini nazionali e, anche nel caso in cui vi fosse un travalicamento dei confini, questo tenderebbe ad avere, nella maggioranza dei casi, carattere regionale. Di conseguenza, appare più ragionevole l'adozione di uno strumento o, meglio, di diversi strumenti, di natura regionale, in grado di riflettere maggiormente le determinate caratteristiche sociali e culturali delle diverse zone di applicazione. In questo senso, soprattutto con riguardo alle politiche migratorie, sembra indiscutibilmente saggio incentivare l'adozione di trattati di carattere regionale (o anche solamente di tipo bi-laterale) il cui scopo sia quello di garantire e rendere il più

³⁸⁸ V. cap. 1.1.

sicuri, efficienti ed efficaci possibile quei corridoi migratori che si andranno a rafforzare a seguito dei cambiamenti climatici.

Legata al carattere prevalentemente regionale del fenomeno, esiste anche un'altra difficoltà: che senso può avere creare un trattato di tipo generico ed applicabile in modo universale, se poi questo viene ratificato solamente da Stati geograficamente lontani e fra cui non possono stabilirsi consistenti corridoi migratori? In parole povere, avrebbe poco senso se un trattato per la tutela degli emigranti forzati climatici fosse ratificato, in ipotesi, da Italia, Corea del Sud, Laos, Islanda e Canada, ma non da gruppi di Stati geograficamente e culturalmente vicini come: India, Bangladesh e Maldive; Kiribati, Tuvalu, Nuova Zelanda ed Australia; Cina, Vietnam e Stati Uniti, e così discorrendo³⁸⁹. Di conseguenza, la creazione di uno strumento su base generica ed universale, imposto dall'alto (con c.d. *one-size-fits-all approach*), potrebbe trascurare eccessivamente quelle sfumature regionali di cui uno strumento avrebbe bisogno per garantire un'effettiva tutela dei diritti delle comunità interessate e, cosa ancora più grave, correrebbe il rischio di essere scarsamente ratificato ed in modo geograficamente frammentato.

Alla luce di quanto finora esposto, sembrerebbe possibile concludere che un trattato a disciplina del fenomeno sarebbe un elemento estremamente positivo, qualora questo si basasse su definizioni chiare, condivise ed efficaci e, soprattutto, solo se fosse ampiamente ratificato ed implementato. Nel caso contrario – quello più facilmente ipotizzabile – esso contribuirebbe a creare un *vacuum* giuridico per larga parte delle vittime interessate. Non sembra che, nella fase storica attuale, gli Stati siano disposti a dotarsi di un tale sistema: sembra, anzi, evidenziarsi una mancanza di volontà ad agire in tal senso.

Le difficoltà finora incontrate hanno carattere prevalentemente teorico e giuridico, poiché traggono la loro ragion d'essere dalle ricerche condotte in materia di migrazioni forzate, di cambiamenti climatici e di diritto internazionale. Tuttavia, l'insieme delle incertezze individuate determina anche problematiche di carattere ben più pratico, ovvero l'assenza di volontà politica da parte degli Stati ad agire in favore di uno strumento pattizio a tutela dei “rifugiati climatici”. Le politiche di reazione ai

³⁸⁹ A tal riguardo: “nelle situazioni in cui importanti Stati non sono disposti a ratificare il trattato, l'efficacia di questo viene indebolita o, addirittura, minata e le persone che necessitano protezione finiscono con l'essere lasciate in un *vacuum* giuridico”, in KÄLIN e SCHREPFER (op. cit.), p. 70.

cambiamenti del clima, così come quelle di gestione dei migranti forzati toccano ambiti della politica statale in cui la sovranità gioca un ruolo decisivo. Agli Stati resta la possibilità di scegliere autonomamente quale via seguire al fine di disciplinarli e non sembrano, oggigiorno, esservi incentivi sufficienti per l'adozione di nuovi strumenti vincolanti a tutela di categorie aggiuntive oltre a quelle dei rifugiati o legate alla protezione complementare. Lo stesso UNHCR ha precisato che *“nel contesto attuale, non sarà per niente facile adottare un nuovo strumento internazionale vincolante relativo ai diritti [dei “rifugiati climatici”]*³⁹⁰”. L'assenza di incentivi deriva, sicuramente, dalla mancanza di un consenso scientifico solido sul quale erigere un trattato condivisibile. Dato l'atteggiamento “geloso” degli Stati nel difendere le proprie prerogative in politica migratoria³⁹¹, è alquanto improbabile che essi si sottometterebbero a regimi vincolanti in materia in assenza di argomentazioni fortemente convincenti e condivise a livello internazionale, sia sul piano scientifico che su quello politico.

Tale assenza permette ancora agli Stati di valutare su basi relativamente arbitrarie la questione relativa alle migrazioni forzate dal clima. Non possono, di conseguenza, mancare disaccordi e dibattiti accesi relativamente ai diritti da riconoscere alla categoria delle persone colpite, così come riguardo ai flussi ed alle politiche migratorie da incentivare e migliorare. Soprattutto, però, viene a mancare un presupposto necessario al successo di un ipotetico trattato, ossia la disponibilità a dividere gli oneri: ai singoli Stati rimarrebbe ovviamente la possibilità di non assoggettarsi al trattato, lasciando così gli Stati contraenti in una situazione di maggior rischio e responsabilità, poiché solo essi sarebbero tenuti a fornire assistenza ai migranti forzati dal clima. In ossequio alle teorizzazioni del c.d. dilemma del prigioniero, sembrerebbe estremamente improbabile, quindi, che un solo Stato (o anche un piccolo gruppo) sarebbe disposto a sottostare ad un regime vincolante senza godere della sicurezza che buona parte della Comunità internazionale faccia altrettanto. Ad esempio, ed in altri termini, *“un singolo Stato potrebbe sentire il bisogno di rispondere ad un*

³⁹⁰ GUTERRES, UNHCR, *Statement*, presso *Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st Century*, Oslo, 6 giugno 2011 (reperibile in rete).

³⁹¹ Kälén sostiene che *“esistono diversi fattori a spiegazione di tale situazione, fra i quali il fatto che gli Stati considerano la regolamentazione dell'immigrazione come una questione sostanzialmente interna, da collocarsi entro il quadro della loro sovranità. Per questo, sono riluttanti nell'accordarsi su norme internazionali vincolanti”*. In KÄLIN e SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in The Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches*, UNHCR, Legal and Protection Research Series, Division of International Protection, Ginevra, 2012, p. 69.

*potenziale arrivo di c.d. rifugiati climatici, ma sarebbe [certamente] riluttante a sottomettersi unilateralmente a disposizioni giuridiche per la loro tutela*³⁹²”. Al contrario, se un tale bisogno fosse percepito a livello internazionale in modo condiviso, crollerebbe gran parte dei disincentivi politici ad adottare uno strumento del genere, poiché ogni Stato sarebbe certo del sostegno della Comunità internazionale nell'affrontare la questione (ad esempio attraverso la creazione di fondi finanziari, l'invio di tecnici ed esperti al fine di studiare la materia, la garanzia di determinati corridoi migratori, *etc.*).

Tuttavia, nella fase attuale, tale visione comune, incentrata sul principio di una responsabilità condivisa da parte degli Stati, appare eccessivamente debole. Presumibilmente, essa potrebbe acquistare maggior vigore nei prossimi anni e decenni, quando il problema delle migrazioni causate dal clima e dalle degradazioni ambientali potrebbe diventare così pressante ed impegnativo, da richiedere l'impegno della maggioranza degli Stati e della Comunità internazionale nel suo insieme.

A questo punto, pare doveroso lanciare un breve, ma importante, appello: siccome il fenomeno in studio lascia la rara opportunità di pianificare le azioni e le politiche da intraprendere con un certo margine di anticipo, sembra d'obbligo adoperarsi fin da ora al fine di studiare i migliori sistemi di risposta possibili. Solo così si possono, infatti, fornire alla Comunità internazionale gli strumenti più adeguati al fine di tutelare i diritti fondamentali delle persone e delle comunità coinvolte.

In conclusione, l'insieme delle problematiche sovra-esposte lascia comprendere come, al momento attuale, un trattato vincolante possa non essere la risposta più adatta al fine di affrontare il problema delle migrazioni forzate dai cambiamenti del clima. L'assenza di una base scientifica condivisa e solida contribuisce al proliferare di consistenti dubbi di natura giuridica e politica³⁹³: appare prematuro concentrare le proprie energie sulla creazione di un trattato, almeno per quanto concerne il breve-medio periodo. Uno strumento vincolante resta sicuramente auspicabile, ma solo qualora dotato di definizioni condivise ed efficaci e solo se ampiamente ratificato ed applicato. Ciò che emerge (per ora) dagli studi in materia di “migrazioni climatiche

³⁹² MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), p. 198.

³⁹³ “*Tutto ciò non lascia presagire un rapido successo. Piuttosto, permette di predire che molti Stati non saranno entusiasti di intraprendere negoziazioni sul tema dei movimenti di popolazioni transfrontaliere indotti dai cambiamenti climatici*”, in W. KÄLIN e N. SCHREPFER (op. cit.), p. 68.

forzate” non risulta ancora sufficientemente chiaro e condiviso per arrivare ad un tale risultato.

Così, in estrema sintesi, con riguardo all’utilità di creare un trattato multilaterale vincolante, sembra potersi concludere quanto segue. Un tale strumento potrebbe assumere significato in un futuro più lontano (qualche decennio, forse), quando le basi scientifiche saranno più solide e quando il problema dei “rifugiati climatici” potrebbe essere diventato ben più pressante ed urgente di quanto non sia oggi. A tal punto, si può presumere che la Comunità internazionale avrà le conoscenze e gli incentivi sufficienti ad agire in senso multilaterale e vincolante. Oggi, invece, tali elementi non sembrano abbastanza solidi. Affermare, dunque, che un trattato sia *la* risposta al problema delle migrazioni forzate dai cambiamenti climatici potrebbe portare a risultati opposti rispetto alle intenzioni sottostanti a tale affermazione³⁹⁴.

Di pari passo, il lavoro incentrato sulla creazione di uno strumento di *hard law* (la cui adozione dovrebbe collocarsi, preferibilmente, nel medio-lungo periodo), non dovrebbe condurre a sottovalutare l’importanza di misure da prendere per il breve-medio periodo, in cui, anche se in minor misura, esistono, comunque, emigranti climatici forzati che necessitano di assistenza e tutela internazionale. Invero, l’adozione di strumenti di *soft law* potrebbe, almeno per il futuro più prossimo, rivelarsi il mezzo migliore per iniziare a garantire protezione ai migranti forzati dai cambiamenti climatici. Rispetto al diritto pattizio, la *soft law* presenta il considerevole vantaggio di poter più facilmente convogliare gli Stati verso un consenso e, quindi, di condurli, attraverso linee guida, verso le azioni e le politiche da intraprendere. Tale tipo di regolamentazione, se riferita alle migrazioni climatiche (questione aperta, come visto ampiamente, a numerose e considerevolmente contrastanti interpretazioni), permetterebbe un bilanciamento fra la necessità di mantenere le prerogative sovrane dello Stato in materia migratoria ed il bisogno di attivare forme di cooperazione internazionale indirizzate alla salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone

³⁹⁴ “Si può riconoscere che l’attività di lobbying in favore di un trattato per i “rifugiati climatici” potrebbe generare, con successo, attenzione e porre gli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici nell’agenda internazionale: porre l’opzione “massimalista” di trattato sul tavolo potrebbe, paradossalmente, incoraggiare gli Stati a giungere a risposte più “minimaliste”, come risultato di un compromesso o come soluzione di ripiego. Tuttavia, è imperativo che tale lobbying sia ben informata. Se le prove empiriche non supportano le richieste avanzate, essa non raggiungerà i propri fini e potrebbe, in ultima analisi, produrre l’effetto contrario. Infatti, lavori caotici o allarmisti possono portare a tentativi di discreditarne l’intero fenomeno degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici”, in MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), p. 196.

costrette a spostarsi³⁹⁵. In altri termini, grazie al loro carattere flessibile, le norme di *soft law* lasciano agli Stati un'ampia discrezionalità, ma, al contempo, possono guidarli verso forme di cooperazione ed accordo che, in definitiva, renderebbero il sistema internazionale più armonioso e meno conflittuale.

Sembra anche opportuno sottolineare che, nonostante il suo carattere non vincolante, la *soft law* rappresenta più che una sola dichiarazione di intenti, giacché si pone a metà strada le obbligazioni di tipo morale e politico e le obbligazioni giuridiche vere e proprie. In tal senso, essa funziona sia come faro verso cui volgere il proprio sguardo sia come strumento di legittimazione per determinate politiche o disposizioni normative. Alla luce di tali caratteristiche e degli ostacoli che esistono per la creazione di un trattato, l'adozione di uno strumento di *soft law* appare, in ottica di breve periodo, la via più percorribile ed adatta per iniziare a creare dei sistemi di tutela e gestione della categoria di coloro i quali sono costretti o spinti ad emigrare in forza delle degradazioni ambientali associate al riscaldamento globale. Più nello specifico, uno strumento creato sul modello dei *Guiding Principles on Internal Displacement* potrebbe contribuire in modo significativo a colmare i *gap* normativi oggi esistenti. I GPID traggono, infatti, la loro forza e obligatorietà da disposizioni di diritto di tipo vincolante: sono, certamente, “solo” *soft law*, ma, poiché creati sulla base di norme cogenti, ricavate dal diritto consuetudinario, tendono a codificare norme vincolanti.

Di conseguenza, si può ritenere che un dispositivo preposto alla tutela dei migranti climatici internazionali dovrebbe avvalersi dello stesso metodo di codificazione, che dovrebbe essere “*interpretativo: ribadendo le obbligazioni esistenti ed evidenziando in maggior dettaglio che cosa è intrinseco al più generale diritto dei trattati*”³⁹⁶. Se così fosse, esso non forzerebbe gli Stati ad assumersi nuovi obblighi (fattore che, presumibilmente, renderebbe gli stessi reticenti a farlo), ma, allo stesso tempo, fornirebbe loro un quadro di riferimento grazie al quale sarebbe possibile capire come affrontare meglio la questione delle migrazioni indotte dai cambiamenti del clima. Allo stesso tempo, qualora un tale strumento dovesse realizzarsi, potrebbe essere utilizzato dagli Stati più volenterosi quale base normativa da inserire all'interno del

³⁹⁵ Anche L'UNHCR si è speso in favore della maggiore sensatezza di uno strumento di *soft law*: “*un approccio più percorribile [rispetto alla creazione di un trattato] sembra essere consistere nello sviluppare, come minimo, una cornice globale di riferimento e guida per le situazioni di spostamenti transfrontalieri causate dai cambiamenti climatici e dai disastri naturali*”, *Statement by António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, Conferenza di Nansen, 6 giugno 2011.*

³⁹⁶ KÁLIN e SCHREPFER (op. cit.), p. 71 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

proprio ordinamento. In questo modo, semplici disposizioni di *soft law* avrebbero l'effetto di determinare l'adozione di leggi vere e proprie, dotate di carattere vincolante. Anche in questo caso, il modello di riferimento restano i GPID, il cui successo è non solo testimoniato dalla loro adozione, a livello interno, di diversi Stati, ma, anche, dal fatto che alcuni strumenti di tipo pattizio multilaterale su scala regionale sono stati creati sulla loro base³⁹⁷. Quindi, oltre che con riferimento all'adattamento interno, uno strumento di *soft law* potrebbe funzionare anche come incentivo, nonché come base di riferimento, per l'adozione di trattati multi-laterali futuri. Anche alla luce di tale potenzialità, pare, dunque, estremamente ragionevole, concentrarsi, per il breve periodo, sulla creazione di un dispositivo di *soft law*.

Naturalmente, esistono anche difetti e svantaggi. I GPID sono indicati come modello da seguire, poiché hanno conseguito un successo notevole nel migliorare la garanzia dei diritti fondamentali delle persone dislocate a livello interno. Tuttavia, appare doveroso considerare due fattori chiave che hanno determinato tale successo: la possibilità di edificarli su norme vincolanti già esistenti ed il lavoro portato avanti dai precedenti Rappresentanti del Segretario Generale dell'ONU per i Diritti Umani degli IDP, Francis Deng e Walter Kälin. McAdam sostiene, al riguardo, che è stato grazie alla tenacia ed alle capacità di tali personalità che i GPID hanno ottenuto il loro riconoscimento e teme, quindi, che, senza un “*campione istituzionale o individuale simile*”, sia poco probabile che altri strumenti del genere possano avere lo stesso successo. Dall'altro lato, lo stesso Kälin ritiene che, nel caso dei c.d. rifugiati climatici, il metodo utilizzato nella creazione dei GPID non sia facilmente implementabile, poiché un nuovo strumento avrebbe la funzione principale, anche se non esclusiva, di andare a colmare i gap normativi esistenti (soprattutto con riguardo alle migrazioni transfrontaliere) e non si baserebbe, quindi, su disposizioni vincolanti già esistenti. In questo senso, il nuovo dispositivo sarebbe decisamente meno forte e “duro” rispetto ai GPID, poiché non potrebbe trarre legittimità da disposizioni esistenti; avrebbe, anzi, in larga parte, lo scopo di crearne di nuove³⁹⁸.

In definitiva, uno strumento di *soft law* a tutela dei diritti delle persone costrette a migrare a causa di fattori climatici o ambientali, tenderebbe ad assolvere alle seguenti

³⁹⁷ Si veda, ad esempio, la c.d. Convenzione di Kampala, *African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa*, adottata nell'ottobre 2009, entrata in vigore il 6 dicembre 2012.

³⁹⁸ Si veda KÄLIN e SCHREPFER (op. cit.), cap. 5.3.2.

(lodevoli) funzioni: fornire un quadro di riferimento per l'azione degli Stati e della Comunità internazionale, con la possibilità di essere implementato come normativa vincolante a livello interno dai singoli Stati; costituirebbe, soprattutto, un punto di partenza/un'ispirazione per la creazione di futuri trattati multi-laterali. Mentre, in ultima analisi, esso sarebbe debole (almeno se paragonato ai GPID), nel cristallizzare disposizioni di tipo già vincolante.

In conclusione, l'analisi sopraesposta lascia comprendere come un trattato ed uno strumento di *soft law* abbiano, come punto di arrivo, una meta condivisa. Pare evidente che, per dotare di un regime di tutela efficace le vittime migranti dei cambiamenti climatici e delle degradazioni ambientali, sia opportuno percorrere entrambe le strade, con pari dedizione ed attenzione, poiché i due dispositivi avrebbero, di fatto, funzioni complementari, la cui differenza consiste, primariamente, nella scala temporale in cui dovrebbero realizzarsi.

A causa delle incertezze che permangono intorno alla questione, l'idea di creare un trattato nel minor breve tempo possibile, bruciando alcune tappe fondamentali, appare una strategia errata, foriera di potenziali gravi controindicazioni. Per il breve-medio periodo occorre, quindi, concentrare le proprie energie per convincere gli Stati a creare strumenti non vincolanti, grazie ai quali indirizzare al meglio le proprie politiche nazionale e regionali. La *Nansen Initiative* e la *Platform on Disaster Displacement*, cui si è fatto cenno in precedenza, rappresentano senza dubbio dei tentativi volti a simili risultati. Strumenti simili potrebbero godere, inoltre, dell'indubbio pregio di funzionare come base di riferimento per la creazione di futuri strumenti vincolanti, la cui adozione è sicuramente auspicabile, ma solo nel momento in cui le conoscenze scientifiche in tema di migrazioni climatiche saranno più certe e solo quando la maggior parte della Comunità internazionale sentirà la necessità di dotarsi di sistemi vincolanti di tutela per coloro che abbiamo precedentemente definito emigranti climatici forzati.

In ogni caso, sembra doveroso evitare di trascurare una delle due vie in nome della (presunta) maggiore efficacia dell'altra: *hard law* e *soft law* sono complementari e interdipendenti.

4.2

Principi regolatori generali

A prescindere dalla natura degli strumenti da adottare, per la loro elaborazione esistono alcuni principi di base a cui ispirarsi, derivabili dal regime di tutela relativo ai rifugiati, dalle disposizioni a tutela dei diritti fondamentali, nonché dal diritto internazionale dell'ambiente. Essi offrono un sistema di riferimento sul quale basarsi, al fine di rendere gli auspicabili strumenti futuri capaci di garantire una tutela ed un trattamento dignitoso a coloro i quali sono e saranno colpiti dal fenomeno delle migrazioni climatiche. Nelle cornici di tutela attuali e vigenti, anche se inadatte ad assicurare protezione alla nostra categoria, sono infatti in realtà individuabili importanti spunti di ispirazione per la creazione di nuovi strumenti: un corpo di principi e talune disposizioni puntuali capaci di indirizzare sulla giusta via le fasi di negoziazione ed implementazione dei futuri strumenti di protezione.

In questo senso, nonostante l'ordinamento internazionale non sia attualmente pienamente in grado di dare risposte adeguate al fenomeno, può nondimeno fornire *“una cornice universale atta a guidare lo sviluppo delle politiche [da intraprendere], giacché sottolinea questioni che potrebbero essere [altrimenti] oscurate attraverso analisi di tipo puramente ambientale o economico³⁹⁹”*. In altri termini, con l'adozione di una *human rights perspective*, risulterebbe possibile spingere per la creazione di strumenti volti a proteggere al meglio i diritti degli individui colpiti. Appare opportuno partire dai principi fondamentali che informano e modellano l'ordinamento internazionale, quali umanità, dignità e cooperazione internazionale, senza i quali un'adeguata tutela sarebbe difficilmente ipotizzabile. Sono questi, infatti, i principi basilari sui quali dovrebbe erigersi ogni strategia volta ad affrontare gli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici, a prescindere dalla natura dello strumento che si intende adottare. Accanto a questi, dotati di natura fondamentale e trasversale, importanti spunti possono anche essere tratti da alcune disposizioni specifiche relative al diritto dei rifugiati, come ad esempio l'elemento del *well-founded fear* (temere a ragione).

Così, in primo luogo, alla base di ogni tipo di strumento volto a tutelare i diritti fondamentali del singolo dovrebbero esservi, almeno in una visione di origine

³⁹⁹ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), p. 237 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

occidentale e, quindi, tendenzialmente universalista, il rispetto dell'umanità e della dignità dei soggetti interessati. Tali principi sono, infatti, diventati parte integrante del sistema di valori delle società occidentali e, seppur in modo parziale, anche contesto del globale nel suo insieme. L'apertura di una breve parentesi riguardo a tale questione appare, quindi, doverosa: alla base di tale riflessione non vi è la convinzione che la visione dei diritti umani tipica del mondo occidentale sia superiore o migliore rispetto, ad esempio, a quelle di origine islamica o cinese. Ciò consisterebbe, infatti, ad avviso di chi scrive, in un grave errore intellettuale, suscettibile di creare attriti fra diverse culture e, in definitiva, capace di allontanare dal sistema internazionale non solo l'adozione di uno strumento di tutela per gli emigranti climatici forzati, ma, anche, di spingere verso una polarizzazione ideologica e culturale. Lungi da tale intento, la presente dissertazione si permette di adottare quale sistema normativo di riferimento quello occidentale, poiché solo esso ha, in un'ottica essenzialmente pragmatica, la possibilità e la forza di imporsi a livello internazionale. Ciò è dovuto, principalmente, al peso che gli Stati occidentali esercitano nella fase storica attuale sul sistema internazionale e, quindi, anche nei fori di negoziazione del diritto internazionale. Inoltre, a prescindere da ogni altra considerazione, pare innegabile che, al fine di garantire il benessere tanto delle collettività quanto dei singoli, sia necessario il rispetto della dignità umana e del principio di umanità⁴⁰⁰.

Pertanto, *a latere* di ogni considerazione di carattere generale o filosofico-giuridico, il presente studio ritiene che, al fine di affrontare al meglio il tema delle migrazioni forzate dai cambiamenti climatici, sia opportuno edificare il/i nuovo/i strumento/i di tutela nel rispetto di alcuni principi fondamentali, stabilitisi in modo chiaro in ambito internazionale. Questi sono il principio di umanità, la dignità umana e la cooperazione internazionale, definiti da McAdam *overarching normative principles*.

Primo fra questi, il principio di umanità si basa sul presupposto dell'esistenza di un'umanità condivisa da – e comune a – tutti. In questo senso, esisterebbe un obbligo internazionale di cooperazione e solidarietà che si colloca ben al di là dell'esistenza degli Stati e sarebbe, pertanto, universalmente applicabile, a prescindere dalla loro volontà. È evidente il carattere astratto ed ideale di tale principio, giacché la realtà dei

⁴⁰⁰ La stessa idea è, ad esempio, alla base del pensiero M. Gandhi, che, forse meglio di chiunque altro, riesce ad esprimere l'importanza del principio di umanità, con chiare e semplici parole: “*non vorrei vivere in questo mondo, se non ha da essere un mondo uno*”. Cfr. GANDHI, *Antiche come le Montagne*, Arnoldo Mondadori, Trento (Italia), 1987, p. 168.

fatti dimostra come i singoli Stati abbiano, in larga misura, il potere di ergersi al di sopra di esso, in nome della difesa degli interessi nazionali e particolari. Tuttavia, l'idea di un'umanità condivisa svolge la funzione di un punto ideale verso il quale tendere, tanto nelle azioni individuali, quanto nelle politiche statali e internazionali.

Alcuni autori sottolineano come tale idea possa essere invocata come una fonte normativa di base sulla quale si ergono principi generali e trattati di diritto internazionale⁴⁰¹. La Commissione di Diritto Internazionale, nel rapporto relativo al Progetto di Articoli sulla Protezione delle Persone in Caso di Disastri, ha descritto il principio come “*la pietra angolare per la protezione delle persone nel diritto internazionale, poiché esso pone la persona colpita al centro e riconosce l'importanza dei suoi diritti e bisogni*”⁴⁰². Gli stessi elementi sono, inoltre, riscontrabili nella giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia, a partire dal caso relativo al Canale di Corfù del 1949: in allora, la Corte affermò infatti che nel diritto internazionale sono incluse “*elementari considerazioni di umanità*”⁴⁰³. Dopodiché, tale impostazione è sempre stata mantenuta, tanto che, nel 1996, in occasione del parere rilasciato con riguardo alla possibile illegittimità dell'utilizzo di armi nucleari, la Corte ha affermato che gli Stati devono rispettare i diritti necessari alla dignità della persona umana, a prescindere dall'aver aderito, o meno, a particolari trattati. Un tale comportamento sarebbe, quindi, d'obbligo, integrando “*la normale condotta che ci si aspetta dagli Stati*”⁴⁰⁴. I diritti fondamentali costituiscono, quindi, “*principi inderogabili di diritto internazionale consuetudinario*” e “*obbligazioni che hanno, essenzialmente, carattere erga omnes*”⁴⁰⁵.

⁴⁰¹ Si veda ZAGOR, *Elementary Considerations of Humanity*, in BANNELIER, T. CHRISTAKIS e S. HEATHCOTE (a cura di), *The ICJ and the Evolution of International Law: The Enduring Impact of the Corfu Channel Case*, Routledge, Taylor & Francis Group, 2012, ANU College of Law Research, paper nr. 12-19; OXMAN, *Human Rights and the United Nations Convention on the Law of the Sea*, in CHARNEY, ANTON e O'CONNEL (a cura di), *Politics, Values and Functions: International Law in the 21st Century: Essays in Honor of Professor Louis Henkin*, Kluwer International Law, 1997; BELLOCCI e PASSAGLIA, *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, Roma, 30 settembre – 1 ottobre 2007, (reperibile in rete).

⁴⁰² ILC, *Report on the Work of its Sixty-Second Session (3 May – 4 June and 5 July – 6 August 2010)*, UN Doc. A/65/10, par. 310.

⁴⁰³ CIG, *Corfu Channel Case (UK c. Albania)*, 1949, I.C.J Rep 4, par. 22.

⁴⁰⁴ CIG, *Parere consultivo sulla legalità della minaccia o uso delle armi nucleari*, I.C.J. Reports 1996, p. 226, p.to. 79.

⁴⁰⁵ JORGENSEN, *The Responsibility of States for International Crimes*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 128 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

Come si può notare, la portata del principio di umanità quale fonte giuridica è potenzialmente vastissima. Se così interpretato, esso sarebbe alla base di ogni altro diritto, in modo molto simile a quanto avviene con riferimento alla dignità umana. Ovviamente, legati a tale portata universale, esistono dei limiti manifesti. Infatti, proprio per la sua natura essenzialmente astratta ed ideale, il principio di umanità tende a diventare molto “sfumato” quando si va ad indagare sulla sua applicabilità concreta, nonché sul suo significato in termini di effettività. Quello dell’umanità consiste, quindi, in un principio generale di diritto internazionale che obbliga, sì, gli Stati al rispetto dei diritti fondamentali della persona, ma che, nella sua applicazione pratica, tende ad incontrare significativi ostacoli. Del resto, sarebbe errato sostenere che, in suo nome, i soggetti di diritto internazionale sottostiano ad un rigido regime normativo incentrato sulla tutela dei diritti dell’individuo. Infatti, ragioni di “*realpolitik*”, ovvero di interesse nazionale, impediscono una sua effettiva applicazione in un numero consistente di Stati e casi. Nonostante ciò, nell’elaborazione di uno strumento di tutela per i migranti forzati climatici, sembra fondamentale basarsi su di esso e tendere alla maggiore “umanizzazione” possibile.

Un secondo e del tutto complementare principio centrale da tenere in considerazione è quello di dignità umana, per certi versi estremamente simile, se non del tutto sovrapponibile, a quello di umanità. La dignità umana è, spesso, identificabile con i diritti umani in sé, giacché si presuppone che, senza il rispetto della prima, i secondi non possano essere esercitati. Essa si pone, addirittura, a fondamento stesso dei secondi (così come sostenuto, ad esempio, dalla Commissione di Diritto Internazionale⁴⁰⁶) ed è considerata un elemento innato all’essere umano, esistente ancor prima dell’instaurazione di qualsivoglia ordinamento giuridico. Con essa, si riconosce ad ogni singolo individuo un valore intrinseco, che va inderogabilmente riconosciuto e rispettato. Quindi, da una simile prospettiva, con riferimento al rapporto fra individuo e Stato, potrebbe addirittura essere possibile concludere che “è [quest’ultimo] *ad esistere per l’interesse dell’essere umano e non viceversa*⁴⁰⁷”.

⁴⁰⁶ ILC, *Fifth Report on The Expulsions of Aliens by Mr Maurice Kamto, Special Rapporteur*, 61st Session, UN Doc A/CN.4/611, 27 Marzo 2009, par. 69: “*In qualità di principio che sta alla base di tutti i diritti umani, la dignità è, al tempo stesso, giustificazione e principio di riferimento entro cui gli altri diritti sono forgiati. In quanto fondamento etico e filosofico dei diritti fondamentali, il principio del rispetto della dignità umana fornisce le basi per ogni altro diritto individuale*”.

⁴⁰⁷ MCCRUDDEN, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, *European Journal of International Law*, nr. 19, 2008, p. 679.

Come visto in precedenza, la dignità umana si ritiene lesa in presenza di trattamenti inumani o degradanti o di un rischio alla vita. Valgono anche qui, naturalmente, tutte le considerazioni portate avanti con riferimento ad eventuali lesioni della dignità umana in casi di difficoltà di tipo socioeconomico: in certi casi, eccezionali ed estremi, la povertà e l'indigenza sarebbero suscettibili di svilire una persona fino a ledere la sua dignità. Con riguardo ai cambiamenti climatici ed alle degradazioni ambientali, è, pertanto, possibile concludere che essi, rientrando – in un contesto di multicausalità – fra le cause di povertà ed indigenza, possano andare ad impattare sulla dignità stessa dell'individuo.

Di pari importanza è il principio di cooperazione internazionale. Il tema dei migranti climatici, essendo legato al fenomeno del riscaldamento globale, richiede, infatti, per sua stessa natura, il massimo livello accessibile di cooperazione e collaborazione internazionale: cambiamenti climatici e migrazioni transfrontaliere sono, come noto, questioni globali, che hanno origini ed effetti in contesti che travalicano ampiamente in confini nazionali⁴⁰⁸. Il principio di cooperazione si è affermato stabilmente in seno al diritto internazionale a prescindere dallo specifico tema in esame. Esso è codificato in seno alla Dichiarazione Relativa ai Principi di Diritto Internazionale, concernenti le Relazioni Amichevoli e la Cooperazione fra gli Stati, in Conformità con la Carta delle Nazioni Unite⁴⁰⁹, segnatamente al principio numero 4⁴¹⁰, riflettendo una norma di tipo consuetudinario. Inoltre, con specifico riferimento al tema del diritto dell'ambiente ed ai cambiamenti climatici, il principio di cooperazione internazionale assume un ruolo centrale. L'OHCHR ha, per l'appunto, sottolineato

⁴⁰⁸ A tal riguardo e con specifico riferimento alle difficoltà nell'applicare il principio di cooperazione internazionale in tema di migrazioni, si riporta la dichiarazione rilasciata dalla Commissione Globale sulle Migrazioni Internazionali: *“Nonostante la natura stessa delle migrazioni transnazionali richiede cooperazione internazionale e divisione delle responsabilità, [...] la realtà lascia vedere come quasi tutti gli Stati si siano dimostrati indisponibili a sottomettersi completamente al principio di cooperazione internazionale nell'area delle migrazioni internazionali, poiché le politiche migratorie restano, prevalentemente, formulate a livello nazionale”*, in Report of the Global Commission on International Migration, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Ottobre 2005, p. 66 (reperibile in rete).

⁴⁰⁹ *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, UNGA Res. 2625 (XXV), 24 ottobre 1970.

⁴¹⁰ *“Il dovere degli Stati di cooperare gli uni con gli altri in conformità con la Carta. Gli Stati hanno il dovere di cooperare gli uni con gli altri, quali che siano le differenze esistenti fra i loro sistemi politici, economici e sociali, nei vari settori delle relazioni internazionali, al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionali, come pure il benessere generale delle nazioni e una cooperazione che sia immune da ogni discriminazione fondata su tali differenze”*.

come, nel contesto dei cambiamenti climatici, “*la cooperazione internazionale non sia soltanto utile, ma sia, anche, un’obbligazione relativa ai diritti umani*”⁴¹¹. Non da ultimo, l’intera nuova struttura normativa sul clima inaugurata con l’adozione dell’Accordo di Parigi si fonda in larga parte sul principio (e la necessità) di cooperazione internazionale, prevedendo sistemi di implementazione accompagnati da un rigido dovere di trasparenza e monitoraggio reciproco fra le Parti, che ben riflette, come accennato in precedenza, le evoluzioni del diritto internazionale verso un sistema regole volto a garantire la coesistenza e l’interdipendenza fra i soggetti dalla Comunità internazionale.

Riguardo al tema delle migrazioni climatiche, il principio di cooperazione richiederebbe, ad un livello minimo, che, qualora uno Stato non disponga dei mezzi necessari a garantire i diritti fondamentali dell’individuo, la Comunità internazionale sia obbligata ad assisterlo, quantomeno sul piano finanziario e tecnico. Sembrerebbe, invece, più problematico sostenere che la cooperazione comporti per gli Stati impegni più probanti, come, ad esempio, l’obbligo di accettare sul proprio territorio migranti climatici al fine di aiutare lo Stato colpito.

La norma di riferimento relativa a tale questione è rinvenibile in seno al Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, segnatamente all’articolo 2, primo comma: “*ciascuno degli Stati parte del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l’assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l’adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto*”. Alla luce della terminologia utilizzata e della prassi statale, risulterebbe difficile, se non impossibile, sostenere che gli Stati siano vincolati ad una qualche forma di assistenza internazionale specifica, che vada al di là dell’ambito economico o tecnico. A riprova, si può ricordare che solamente 23 dei 148 Stati parte della Convenzione del 1951 sui rifugiati sono disponibili ad accogliere nuovi insediamenti sui loro territori⁴¹². Così, in termini ben pragmatici, è stato affermato che “*la divisione fisica degli oneri, tramite l’insediamento dei rifugiati in altri Paesi, è la*

⁴¹¹ OHCHR, *Report of the OHCHR on the Relationship between Climate Change and Human Rights*, UN Doc. A/HRC/10/61, 15 Gennaio 2009, par. 99 (traduzione dall’inglese ad opera dell’A.).

⁴¹² UNHCR Executive Committee, *Progress Report on Resettlement*, UN Doc EC/61/SC/CRP.11, 31 Maggio 2011.

*forma più radicale e, quindi, meno popolare*⁴¹³ di cooperazione internazionale in materia. Piuttosto, con riferimento ai migranti forzati dai cambiamenti climatici, l'obbligo di cooperazione internazionale potrebbe essere sfruttato per legittimare il raggiungimento di accordi regionali o bi-laterali, volti a creare/garantire/migliorare determinati flussi migratori fra i Paesi di destinazione e quelli di origine. I governi di Kiribati, Tuvalu e del Bangladesh sono, ad esempio, d'accordo relativamente all'idea che un nuovo strumento di diritto dovrebbe riconoscere una responsabilità morale, se non giuridica, di assistenza per le persone dislocate dai cambiamenti climatici, attraverso l'adozione di diverse strategie (quali l'istituzione di fondi finanziari per le opere di adattamento, l'instaurazione di corridoi migratori, la fornitura di assistenza umanitaria, *etc*).

Inoltre, attraverso il principio/dovere di cooperazione, potrebbe essere possibile spingere per la creazione di fondi finanziari *ad hoc*, tanto su scala mondiale quanto regionale, dedicati al finanziamento delle attività necessarie alle attività di gestione/protezione dei flussi di emigranti climatici forzati. In tal senso, rileverebbe quanto disposto dal regime internazionale sul clima, che, in ossequio al principio delle responsabilità comuni ma differenziate, impone agli Stati industrializzati di fornire assistenza finanziaria, logistica e tecnologica ai Paesi più esposti agli effetti negativi del cambiamento climatico⁴¹⁴. In questo senso, l'articolo 4.4 della CQCC funziona da base giuridica per gli strumenti attuativi adottati dopo il 1992, primi fra tutti il Protocollo di Kyoto e l'Accordo di Parigi, che, all'articolo 9.3 chiarisce come i Paesi sviluppati “*should continue to take the lead in mobilizing climate finance from a wide variety of sources, instruments and channels, noting the significant role of public funds, through a variety of actions, including supporting country-driven strategies, and taking into account the needs and priorities of developing country Parties. Such mobilization of climate finance should represent a progression beyond previous efforts*” e, nel paragrafo successivo, come tali risorse dovrebbero “*tak[e] into account [...] the priorities and needs of developing country Parties, especially those that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change and have significant capacity constraints, such as the least developed countries and small island developing*

⁴¹³ HURWITZ, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, Oxford University Press, Oxford (UK), 2009, p. 146, cit. in MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), p. 260 (traduzione dall'inglese ad opera dell'A.).

⁴¹⁴ Cfr. in tal senso, ATAPATTU, *Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities* (op. cit.), p. 166.

*States*⁴¹⁵”. A partire dal 2020, allorché l’Accordo inizierà a produrre i suoi effetti, si presume (ed auspica) che il regime adottato con la COP 21 sarà in grado di garantire un flusso finanziario pari a circa cento miliardi di dollari ogni anno, provenienti da fonti pubbliche e private. A prescindere dall’(in)accuratezza di tali stime e dal criticabile atteggiamento attuale degli Stati Uniti, il cui Presidente sta trattando il tema del riscaldamento globale con inaudita superficialità⁴¹⁶, sembrerebbe indubitabile che la c.d. *climate finance* avrà un ruolo sempre più rilevante negli anni a venire.

Con riguardo ai “rifugiati climatici”, si potrebbe, quindi, supporre che una parte degli investimenti internazionali operanti sotto l’egida della CQCC potrebbe essere dirottata in un fondo dedicato alle spese relative alle attività di tutela e gestione della categoria, così come precedentemente caratterizzata ed enucleata. In questo senso, ci si può rivolgere all’azione dell’Unione europea, che ha, negli anni, dato vita al Fondo europeo per i rifugiati (FER, 2008-2013) ed al Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI, 2014-2020), con l’obiettivo generale di contribuire, attraverso meccanismi di solidarietà internazionale intraeuropea, alla gestione dei flussi migratori ed all’attuazione ed allo sviluppo della politica europea comune di asilo. Il FAMI, con un *budget* di tre miliardi di euro, dà la possibilità agli Stati membri dell’Unione (con l’eccezione della Danimarca) di ottenere finanziamenti UE per l’adozione di programmi nazionali miranti a rafforzare il sistema europeo comune di asilo e la gestione delle politiche migratorie dell’Unione dei suoi Stati membri⁴¹⁷. Non sembrerebbe azzardato, quindi, sostenere che futuri programmi o strumenti di gestione delle migrazioni climatiche debbano basarsi su meccanismi simili, che, mediante l’istituzione di fondi finanziari *ad hoc*, siano finalizzati a garantire una migliore gestione e/o protezione di

⁴¹⁵ Accordo di Parigi, art. 9.3 e 9.4.

⁴¹⁶ In tal senso, si veda TRUMP, Tweet del 29 dicembre 2017: “*In the East, it could be the COLDEST New Year’s Eve on record. Perhaps we could use a little bit of that good old Global Warming that our Country, but not other countries, was going to pay TRILLIONS OF DOLLARS to protect against. Bundle up!*”, Twitter, Donald J. Trump, 29 dicembre 2017 (online).

⁴¹⁷ Istituito con regolamento UE n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio (16 aprile 2014). Si veda, in materia di Unione, principio di solidarietà, migrazioni ed asilo, MUNARI, *The Perfect Storm on EU Asylum Law: The Need to Rethink the Dublin Regime*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2016, pp. 517 ss.; BAST, *Deepening supranational integration: Interstate solidarity in EU migration law*, in *European Public Law* 2016, p. 289 ss.; FAVILLI, *L’Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell’“emergenza immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, pp. 785 ss.; MITSILEGAS, *Solidarity and trust in the common European asylum system*, in *Comparative Migration Studies*, 2014, pp. 181 ss.; DI PASCALE e NASCIBENE, *L’eccezionale afflusso di persone dal Nord Africa e l’Unione europea: una colpevole assenza?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, pp. 17 ss.

coloro i quali sono e saranno spinti a migrare, talvolta anche all'estero, a causa dei cambiamenti climatici antropogenici.

Detto ciò, onde concludere l'analisi relativa ai principi regolatori di riferimento, appare opportuno avanzare qualche ultima, breve considerazione. In primo luogo, sembra importante non enfatizzare eccessivamente il loro ruolo, poiché, data la loro natura universale e tendenzialmente astratta, essi incontrano manifeste difficoltà nel momento della loro applicazione. Al di là di un minimo nucleo essenziale, tali principi assumono, infatti, contorni sfumati ed alquanto opinabili. Pertanto, è possibile concludere che la loro importante funzione sia, in via prevalente, quella di mete ideali e giustificanti etico-filosofiche del diritto.

Accanto ad essi, sono rinvenibili altri principi o disposizioni da cui trarre spunto *pro futuro*. Sembrerebbe, infatti, necessario basarsi su quanto esistente in tutti i diversi sistemi normativi rilevanti. Fra questi, il diritto dei rifugiati, sebbene in larga misura inadatto a garantire protezione alle vittime dei cambiamenti climatici, offre almeno un elemento interessante, ovvero “*well-founded fear*”. Come visto, ai sensi della Convenzione del 1951, rifugiato è colui che: “*temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra*”.

In questa sede, l'elemento su cui occorre soffermarsi sembra, per l'appunto, essere quello relativo alle parole “*temendo a ragione di essere perseguitato*”. In base a tale disposizione, affinché ad un individuo sia attribuito lo *status* di rifugiato, non è necessaria una persecuzione già in atto (o quantomeno imminente) al momento della richiesta. In altri termini, qualora la minaccia di persecuzioni – attuate in base ad una delle cinque ragioni sopracitate – sia provabile e provata, il soggetto ha diritto alla protezione internazionale ai sensi della Convenzione. Pertanto, nel diritto dei rifugiati, sono inclusi anche casi di fuga preventiva.

In realtà, per essere più precisi, tale concettualizzazione è presente solo nella Convenzione di Ginevra del 1951, mentre è assente negli strumenti regionali sopra considerati: sia la Dichiarazione di Cartagena che la Convenzione sui rifugiati dell'Unione Africana si applicano, infatti, solamente nel caso in cui gli atti persecutori o

la loro minaccia siano in atto o, quantomeno, imminenti. Naturalmente, nonostante la sua peculiarità in questo campo, anche la Convenzione di Ginevra prevede dei limiti al carattere preventivo dell'esodo di un individuo. È, infatti, generalmente richiesto che il “*well-founded fear*” consista in due elementi distinti.

Il richiedente deve trovarsi in una situazione di “*terrore di persecuzione*”⁴¹⁸, in base alla quale il suo eventuale ritorno al Paese di origine lo ridurrebbe in uno stato – sincero e ragionevole – di estrema ansia. Secondariamente, tale percezione – l'elemento soggettivo – deve essere accompagnata da prove convincenti riguardo alla situazione alla quale sarebbe sottoposto l'individuo in caso di ritorno al proprio Paese – elemento oggettivo⁴¹⁹. Sinteticamente: il timore, per essere “ben fondato”, deve essere plausibile e ragionevole. Pertanto, nell'attribuzione dello *status* di rifugiato nei casi di esodo in via preventiva, occorre valutare “*la relazione fra la natura della persecuzione temuta e la probabilità con cui essa si verifichi*”⁴²⁰.

A prescindere da simili limitazioni, è evidente come la disposizione della Convenzione del 1951 possa essere un elemento utile da inserire in uno strumento creato per tutelare giuridicamente gli emigranti forzati dai cambiamenti climatici. Infatti, data l'impossibilità, a livello scientifico, di predire con esattezza l'intensità, la magnitudine e la localizzazione degli impatti negativi derivanti dai cambiamenti del clima, sembrerebbe saggio dotare i nuovi meccanismi di protezione di una disposizione creata sulla base del “*well-founded fear*”. Tra l'altro, la giurisprudenza rilevante ha concluso che un timore, per essere “ben fondato”, possa basarsi anche su una probabilità inferiore al 50%⁴²¹. In definitiva, quindi, nel diritto dei rifugiati, “*un certo grado di speculazione riguardo al rischio futuro non preclude il riconoscimento di un bisogno di protezione*”. In altri termini, “*l'accertamento [del danno futuro] non è una predizione, ma piuttosto una supposizione, basata sulle prove disponibili*”⁴²².

Ragionevolmente, la stessa *ratio* dovrebbe essere adottata anche in un eventuale strumento di tutela per i c.d. rifugiati climatici, poiché buona parte di essi decide

⁴¹⁸ Cfr. SHIMADA, *The Concept of the Political Refugee in International Law*, International Law Association of Japan, 1975.

⁴¹⁹ Si veda, per un'analisi esaustiva sul ruolo del “*well-founded fear*”, HATHAWAY e FOSTER, *The Law of Refugee Status* (seconda edizione), Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

⁴²⁰ GOODWIN-GILL e MCADAM, *The Refugee International Law* (terza edizione), Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 64.

⁴²¹ V. US Supreme Court, *INS c. Cardoza-Fonseca*, 480 US 421, 1987; High Court of Australia, *Kelly Kar Chun Chan v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs*, 12 settembre 1989.

⁴²² MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (op. cit.), p. 86.

(deciderà) di lasciare il proprio Paese in funzione *dell'aspettativa di peggioramento* delle condizioni di vita nel proprio luogo di origine, causata dai cambiamenti climatici. Naturalmente, una tale disposizione verrebbe, in qualche modo, limitata dal punto di vista temporale: il riconoscimento di un ipotetico *status* di “rifugiato climatico” sarebbe concesso solo in presenza di timori “ben fondati”, accompagnati, allo stesso tempo, da prove credibili e dallo stato drammatico del soggetto richiedente.

Auspicabilmente, in futuro, le previsioni relative ai danni provocati dai cambiamenti climatici diventeranno via via più precise ed accurate e, su di esse, potrebbe essere ipotizzabile riconoscere e garantire protezione ad individui costretti a migrare *preventivamente* a causa delle degradazioni ambientali. Tuttavia, affinché ciò si realizzi, un'importante volontà politica è indubbiamente necessaria, soprattutto con riferimento ai disastri progressivi e gradualmente. In tali scenari, infatti, il danno futuro potrebbe collocarsi in là nel tempo (si pensi al classico esempio sommersione degli atolli). Sembra, quindi, relativamente certo che, anche qualora un nuovo strumento contenente l'elemento del *well-founded fear* fosse adottato, coloro i quali decideranno di migrare in presenza di un'alternativa saranno, comunque, esclusi da forme di tutela internazionale di sostanziale incidenza, poiché considerati alla stregua di migranti volontari normali.

Un'ulteriore disposizione giuridica da prendere in considerazione (e da leggere congiuntamente a quanto appena esposto) è relativa al principio di precauzione, tipico del diritto internazionale dell'ambiente. Così come statuito, ad esempio, al principio 15 della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo⁴²³, esso stabilisce che, al fine di evitare danni gravi o irreversibili all'ambiente (e, di rimando, alla salute umana), la mancanza di una certezza scientifica assoluta non possa essere invocata come ragione per rimandare le misure correttive necessarie⁴²⁴. Con riguardo al tema delle migrazioni forzate dai cambiamenti climatici – tenendo conto, tra l'altro, del legame che esso ha con potenziali privazioni dei diritti umani fondamentali – il principio di precauzione potrebbe essere invocato al fine di non ritardare l'adozione di politiche e strumenti a

⁴²³ Adottata il 14 giugno 1992, UN Doc A/CONF.151/26; principio 15: “*Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il metodo precauzionale. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'abolizione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale*”.

⁴²⁴ Su cui cfr. MUNARI, SCHIANO DI PEPE (op. cit), cap. 2; MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente*, in *Dir. Un. Eur.*, 2017, 129-152.

tutela degli individui colpiti. Considerato congiuntamente alla disposizione relativa al “timore ragionevole” del diritto dei rifugiati, il principio di precauzione del diritto dell’ambiente può, quindi, essere una chiave risolutiva al fine di proteggere gli individui da un potenziale danno futuro indotto dai cambiamenti del clima.

In precedenza, è stato sottolineato come la distinzione fra migrazioni volontarie e forzate sia un elemento cruciale in tutto lo studio del fenomeno. Un metodo sicuramente interessante al fine di determinare qualora un individuo debba godere, o meno, di protezione internazionale in caso di abbandono della propria abitazione, in seguito a eventi correlati ai cambiamenti climatici, è proposto da *Kälin* e si basa, per l’appunto, su tale distinzione. Egli ritiene che una qualche tutela non possa essere negata ad un migrante forzato: un individuo che si trovi impossibilitato a ritornare al proprio luogo di origine. Pertanto, al fine di determinare se uno spostamento è effettivamente forzato, occorrerebbe adoperarsi in quello che viene definito “*returnability test*” (“test di ritornabilità”).

Lo studio dei fenomeni migratori dimostra come il confine fra migrazione forzata e volontaria sia estremamente labile, poiché in molti casi sono presenti sia elementi di parziale coercizione che di parziale volontarietà (capitolo 1.2). Da un punto di vista sociologico, quindi, una distinzione netta fra migranti forzati e volontari non può essere individuata⁴²⁵. Dal punto di vista giuridico, tale caratteristica comporta, però, difficoltà non indifferenti: “*la legge deve sempre tracciare linee chiare e, pertanto, deve poter qualificare gli spostamenti o come volontari o come forzati*”⁴²⁶. È, quindi, necessario individuare un criterio con il quale risulti possibile operare una tale distinzione.

Il c.d. *returnability test* permette, almeno da un punto di vista teorico, di fornire una soluzione per tale dilemma. Con esso, l’accento viene posto sulla possibilità che un individuo ha di ritornare ai propri luoghi di origine. Qualora tale opzione non sia più percorribile, a prescindere dal tipo di degradazione ambientale – improvvisa o graduale – che ha colpito le zone di origine, all’individuo interessato dovrebbe essere garantita una qualche forma di protezione internazionale (attraverso l’attribuzione di uno specifico *status* o attraverso la garanzia di determinati diritti). Tale metodo comporta un vantaggio, implicito, non indifferente: utilizzandolo, potrebbero essere tutelati anche soggetti emigrati, in una prima fase, in modo volontario e il cui ritorno all’abitazione

⁴²⁵ Si veda figura 3, pag. 30.

⁴²⁶ KÄLIN e SCHREPFER (op. cit.), p. 62.

originaria sia, in un secondo momento, divenuto impossibile. Pertanto, il *returnability test* è in grado di coprire, almeno in parte, anche coloro i quali migrano per effetto di degradazioni ambientali di tipo graduale e progressivo. Per dirla con Kälin, “*il test copre non solo quelli che sono costretti a fuggire verso un altro Paese, ma anche quelli la cui migrazione iniziale è stata volontaria, ma per i quali un ritorno non è più possibile, poiché la situazione si è deteriorata al punto da rendere tale opzione non più percorribile*⁴²⁷”.

Più nello specifico, il *returnability test* va a dividersi in tre sotto-criteri. Occorre domandarsi se il ritorno di un individuo al suo Paese di origine sia: (i) legalmente permessibile, (ii) effettivamente fattibile e (iii) moralmente ragionevole.

Con riguardo al primo sotto-criterio, vanno avanzate le stesse considerazioni fatte in relazione alla protezione complementare ed al principio di *non-refoulement*. In determinati casi, il diritto internazionale vieta agli Stati di espellere dal proprio territorio un cittadino straniero, tendenzialmente in presenza di un rischio di sottomissione a trattamenti inumani o degradanti, così come di un rischio alla vita o di privazione di altri diritti basilari e fondamentali dell'individuo. Per analogia, nel contesto dei cambiamenti climatici, il ritorno di un soggetto al proprio Paese potrebbe essere considerato inammissibile qualora egli fosse sottoposto, per effetto dell'espulsione, al rischio (attuale o imminente) di perdere la propria vita o di subire trattamenti inumani a causa del disastro ambientale che ha provocato la sua emigrazione.

La fattibilità del ritorno potrebbe, invece, essere impedita per effetto di ragioni pratiche o amministrative. Nel primo caso – riferibile, in particolare, ai casi di disastri improvvisi – il ritorno potrebbe non essere una via percorribile a causa della sopravvenuta inaccessibilità di strade o di altre vie di comunicazione nel Paese di origine del soggetto emigrato. Nel secondo caso, invece, al soggetto potrebbe essere impedito di ritornare a causa dell'incapacità o dell'indisponibilità delle autorità del suo Stato di origine: ipoteticamente, determinati disastri di tipo ambientale possono sottoporre lo Stato colpito a pressioni tali da rendere inefficiente o bloccato l'intero sistema amministrativo, rendendo, in tal modo, infattibile il ritorno dei propri cittadini fuggiti a seguito del disastro.

In ultimo luogo, il ritorno potrebbe essere impedito per considerazioni di ragionevolezza umanitaria. Kälin sostiene che, anche qualora il ritorno sia permesso e

⁴²⁷ *Ibidem*, pag. 65.

fattibile, le persone non dovrebbero, in base a considerazioni di tipo umanitario e compassionevole, essere rispediti nei loro Paesi di origine nel caso in cui questi non forniscano assistenza o protezione nelle parti del proprio territorio raggiungibili dal soggetto emigrato, o nel caso in cui l'assistenza ivi fornita ricada molto al di sotto degli *standard* internazionali considerati adeguati. In altri termini, secondo tale sotto-criterio, agli Stati ospitanti dovrebbe essere precluso il diritto di espulsione di un cittadino straniero, emigrato – *anche in via preventiva* – a causa di disastri ambientali, nel caso in cui il suo Paese di origine non si dimostri, al momento del ritorno, in grado di assicurargli un livello di vita considerato adeguatamente dignitoso. Naturalmente, più che una disposizione di tipo normativo, tale sotto-criterio appare, piuttosto, un imperativo di carattere morale. Nonostante questo, da un punto di vista umanitario, non si può, ovviamente, che sostenere la legittimità e la ragionevolezza di tale criterio.

A questo punto, si può procedere con il risultato finale del *returnability test*: qualora il ritorno non sia praticabile per una delle tre ragioni sopraindicate, il soggetto interessato dovrebbe essere considerato come un *migrante forzato* e, in virtù di tale sua caratteristica, dotato di protezione ed assistenza internazionale. Egli sarebbe, infatti, in una situazione di bisogno e necessità alla quale solo la Comunità internazionale e lo Stato ospitante potrebbero dare un sollievo.

Pertanto, qualora il soggetto sia identificabile come migrante forzato in base al “test di ritornabilità”, gli/le andrebbe garantito, quantomeno, un diritto di permanenza temporanea sul territorio del Paese ospitante. Almeno fino a quando la situazione non evolva al punto da rendere un ritorno al Paese di origine nuovamente possibile. Naturalmente, una tale eventualità è ipotizzabile, prevalentemente, per le vittime migranti dei disastri improvvisi, mentre, con riferimento alle degradazioni ambientali graduali e permanenti, vanno avanzate considerazioni differenti. Si pensi, per esempio, al caso in cui un individuo non possa tornare nel proprio Stato di origine poiché il territorio di quest'ultimo è divenuto inabitabile. In tali eventualità, la “ritornabilità” non sarebbe più possibile in base al primo e, soprattutto, al terzo sotto-criterio del test. Pertanto, ai soggetti il cui ritorno viene impossibilitato in modo permanente, dovrebbe essere garantita una permanenza duratura, così come dovrebbe essere assicurato il godimento dei diritti fondamentali, al fine di evitare la loro marginalizzazione e discriminazione in seno alla società ospitante.

Conclusione

La presente tesi ha esordito con l'obiettivo di individuare una concettualizzazione della macro-categoria dei c.d. "rifugiati climatici" utile ai fini di un'analisi internazionalistica. In tal senso, si è optato per l'adozione della definizione "emigrante climatico forzato", che, in estrema sintesi, consisterebbe nell'insieme di coloro i quali sono *costretti* a migrare in via *transfrontaliera* a causa di degradazioni ambientali associate ai *cambiamenti climatici*.

Nella seconda parte, muovendo dalla sempre più concreta ed indisputata consapevolezza riguardante l'origine umana del riscaldamento globale, si è andati ad indagare sul perché il diritto internazionale dovrebbe attivarsi, in ottica di garantire una qualche forma di protezione internazionale, nei riguardi della categoria degli emigranti climatici forzati. Si è visto, in tal senso, come esistano sistemi normativi di riferimento – a tutela dei diritti umani su scala universale ed a disciplina dei cambiamenti climatici – in base ai quali, poggiando sulle regole di diritto internazionale in materia di responsabilità, sembra possibile concludere che stia sorgendo, in seno al nostro ordinamento, un dovere di predisporre meccanismi di tutela capaci di garantire una qualche forma di assistenza in uno Stato terzo a quei soggetti costretti a lasciare i propri Paesi di origine a causa di gravi privazioni dei propri diritti fondamentali dovute alle degradazioni dell'ambiente associate al riscaldamento del globo.

Se così è, la Comunità internazionale ed i suoi soggetti dovrebbero adoperarsi al fine di creare un sistema di tutela per la categoria. Per sistema si intende, in questa sede, un insieme di strumenti, meccanismi e politiche in grado di rispondere adeguatamente alle diverse sfide che la questione dei "rifugiati climatici" pone e porrà sempre di più con il passare degli anni. In prima battuta, si è fatto breve cenno alla necessità di adottare ed attuare politiche migratorie preventive e dignitose nelle zone più colpite dal fenomeno. Solo attraverso simili politiche sembra, infatti, possibile credere in una gestione oculata e sostenibile di quei fenomeni migratori *volontari* che giocoforza aumenteranno nel corso dei prossimi anni.

Accanto a queste, si rileva la necessità di garantire forme di protezione internazionale a coloro i quali migrano e migreranno *forzatamente* a causa del riscaldamento globale, ovvero alla categoria su cui il presente studio si è maggiormente concentrato. Se inizia, infatti, a sorgere un dovere/responsabilità di tutelare tali soggetti, diventa doveroso chiedersi se esitano attualmente sistemi normativi in grado di

assolvere a tale compito. Nella terza parte, si sono quindi analizzati gli strumenti potenzialmente rilevanti, a partire dalla loro pietra angolare, la Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato. Tali sistemi normativi sembrano, però, largamente inadeguati a fornire risposte adeguate, *in primis* a causa della relativa novità storica del cambiamento climatico e delle migrazioni forzate ad esso associate. Tanto la Convenzione di Ginevra quanto il diritto degli apolidi e la c.d. protezione complementare nascono, infatti, con l'obiettivo prevalente di tutelare individui in fuga dal proprio Paese di origine a causa di persecuzioni di natura politica o civile. Le degradazioni ambientali ed il riscaldamento globale sono cause "nuove" di migrazione forzata, con la disciplina normativa ad essi dedicata che necessita ancora di tempo prima di potersi dire concretizzata ed attuata su larga scala nell'ordinamento internazionale. In questo senso, sembrano potersi rivenire alcuni embrioni di quello che sarà, domani, il diritto internazionale dei "rifugiati climatici": i timidi progressi rinvenibili sotto l'egida della CQCC, così come iniziative intergovernative quali la *Nansen Initiative* e la *Platform on Disaster Displacement*, sembrano infatti andare in tal senso. Al contempo, sembrerebbe necessario che le normative esistenti, soprattutto laddove riconducibili al principio di *non-refoulement* ai sensi della protezione complementare e/o umanitaria, sia regionale che nazionale, siano interpretate evolutivamente dagli organi giurisdizionali competenti. In quest'ottica, taluni casi nazionali analizzati ed i possibili margini evolutivi esistenti in seno al sistema CEDU, ad esempio, sembrerebbero lasciare spazio alla ricomprensione della categoria degli emigranti climatici forzati in seno all'insieme di coloro i quali possono essere protetti attraverso simili istituti giuridici.

Resta che gli emigranti climatici forzati – qualora il dovere/responsabilità di protezione nei loro confronti fosse diffusamente riconosciuto – sembrano necessitare di appositi strumenti di protezione, da adottarsi nei prossimi anni e decenni. In questo senso, la parte finale del lavoro ha tentato di fornire qualche indicazione riguardo al *come* simili strumenti potrebbero essere creati, indagando sia sulla loro forma che sul loro contenuto. Al riguardo, si è visto come l'adozione e, soprattutto, l'applicazione di un trattato *one-size-fits-all* appaia decisamente poco probabile in ottica di breve periodo, a causa delle diverse e numerose incertezze che caratterizzano lo studio del fenomeno. L'adozione di un trattato multilaterale e di portata universale sembra, quindi, un elemento da tenere in considerazione in ottica di medio-lungo periodo, ovvero quando esisteranno maggiori certezze riguardo alla natura dei movimenti forzati dai cambiamenti climatici e quando, volenti o nolenti, tale fenomeno avrà assunto

proporzioni più gravi ed urgenti rispetto al momento attuale. In un tale futuro, è probabile che gli Stati e la Comunità internazionale disporranno di adeguate conoscenze scientifiche e di sufficienti incentivi politici per dotare il sistema internazionale di uno strumento vincolante. In definitiva, gli sforzi dedicati all'adozione di un trattato non sono affatto vani, ma sembra doveroso riconoscere come questi siano finalizzati ad un risultato che raggiungibile solamente nei prossimi decenni.

Di conseguenza, con riguardo al breve-medio periodo, appare più ragionevole seguire la strada della *soft law*, prendendo a modello il metodo utilizzato per i GPID. Data la sua flessibilità, un simile strumento potrebbe, infatti, convogliare gli Stati verso un accordo sufficientemente condiviso già nel breve periodo; potrebbe, inoltre, trarre la propria forza normativa da disposizioni vincolanti in materia umanitaria, di diritto dei rifugiati e di diritto dell'ambiente e, inoltre, potrebbe essere utilizzato quale fonte di riferimento per gli Stati desiderosi di dotarsi, a livello interno o su scala regionale, di meccanismi di risposta efficaci. In ultimo, uno strumento di *soft law*, nelle parti in cui si rivelasse utile ed efficace, potrebbe essere utilizzato come modello per la creazione di un futuro trattato vincolante. In estrema sintesi, si potrebbe quindi ritenere che la *soft law* sia un passaggio obbligato e necessario, in attesa delle condizioni necessarie e sufficienti per uno strumento di tipo pattizio, multilaterale e vincolante.

In ogni caso, ogni strumento finalizzato alla tutela della categoria, quale che ne sia la forma, dovrebbe basarsi sui principi base di umanità, dignità e cooperazione internazionale. Mentre i primi due garantirebbero il rispetto dei diritti umani delle persone interessate, attraverso il terzo dovrebbe essere possibile creare dei meccanismi internazionale miranti a garantire una gestione/protezione della categoria su basi di solidarietà e condivisione degli oneri, *in primis* tramite la creazione di fondi finanziari *ad hoc*, similmente a quelli tipici dell'Unione europea in materia di immigrazione e rifugiati. Da ultimo, si è sottolineato come l'elemento del "timore fondato", tipico del diritto dei rifugiati *ex* Convenzione di Ginevra, potrebbe rivelarsi uno strumento assai utile da adottare nei sistemi di tutela futuri.

Bibliografia

- AFIFI, GOVIL, SAKDAPOLRAK, WARNER, *Climate Change, Vulnerability and Human Mobility: Perspectives of Refugees from the East and Horn Africa*, UNHCR e UNU-EHS, nr. 1, giugno 2012 (reperibile online).
- AIVO, *La question du régime juridique des déplacés environnementaux*, in *Revue africaine de la démocratie et de la gouvernance*, 2014, p. 63-80.
- ALBERT *et al.*, *Interactions between sea-level rise and wave exposure on reef island dynamics in the Solomon Islands*, in *Environmental Research Letters*, 11, 2016.
- ATAPATTU, *Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities*, Routledge, New York, 2016; *Climate Change: Disappearing States Migration and Challenges for International Law*, in *Washington J. of Environmental Law and Policy*, 2014, p. 1 ss; *Climate Change, Human Rights, and Forced Migration: Implication for International Law*, in *Wisconsin International Law Journal*, 2010, p. 607 ss.
- BAGLIANI e DANSERO, *Politiche per l'ambiente. Dalla natura al territorio*, Utet, Novara, 2011.
- BAKER e MCKENZIE, *The Paris Agreement Putting the first universal climate change treaty in context* (report reperibile online).
- BAKEWELL, *Keeping them in their Place: The Ambivalent Relationship Between Development and Migration in Africa*, in *Third World Quarterly*, 29, 2008.
- BARNETT e WEBBER, *Migration as Adaptation*, in MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010.
- BAST, *Deepening supranational integration: Interstate solidarity in EU migration law*, in *European Public Law* 2016, p. 289 ss.
- BATES, *Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change*, in *Population and Environment*, 5, 2002, p. 466.
- BAWDEN, per *The Independent*, *Climate Change Key in Syrian Conflict – and I will trigger more war in future*, 2 marzo 2015 (reperibile online).
- BBC News, *Millions will flee degradation*, 2005 (reperibile in rete).
- BECK, *Disuguaglianza senza confini*, Editori Laterza, Bari, 2011.
- BELLOCCI e PASSAGLIA, *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, Roma, 30 settembre – 1 ottobre 2007, (reperibile in rete).
- BERGOGLIO, *Lettera enciclica – Laudato si' – del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, Città del Vaticano, 2015

- BETTINI, *Climate Barbarians at the Gate? A Critique of Apocalyptic Narratives on 'Climate Refugees'*, in *Geoforum* 45, 2013, p 63-72.
- BIERMANN e BOAS, *Preparing for a Warmer World, Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, in *Global Environmental Politics*, 2010, p. 60 ss.; *Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol*, Environment, 2008 (disponibile online)
- BILSBORROW, *Rural Poverty, Migration and the Environment in Developing Countries: three case studies*, World Bank Policy Research Working paper 1017, 1992 (reperibile in rete).
- BLACK, *Refugees, Environment and Development*, Harlow Longman, New York, 1998.
- BOANO *et al.*, *Environmentally Displaced People: Understanding the Linkages between Environmental Change, Livelihoods and Forced Migration*, Refugee Studies Centre Policy Briefing, dicembre 2007 (online).
- BODANSKY, *Reflections on the Paris Conference*, in *Opinio Juris* (blog online);
- BOHLE, CANNON, HUGO e IBRAHIM (a cura di), *Famine and Food Security in Africa and Asia: Indigenous Response and External Intervention to Avoid Hunger*, Bayreuther Geowissenschaftliche Arbeiten, Bayreuth, 1991.
- BOYD, *The Environmental Rights Revolution*, UBC Press, Vancouver, 2012; *The Constitutional Right to a Healthy Environment*, in *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 4, 2012, pp. 3-15.
- BRATSPIES, MILLER, *Transboundary Harm in International Law: Lessons from the Trail Smelter Arbitration*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- BROWN (Coordinator of UNEP's Disaster and Conflicts Subprogramme), *Europe's refugee crisis: a taste of things to come?*, 22 marzo 2016 (reperibile online).
- BROWN, *Climate Change and forced Migration: Observations, Projections and Implications*, Human Development Office Occasional Paper, UNEP, p. 7 (in rete).
- BROWN, OLI, *Migration and Climate Change. International Organization for Migration: Research Series No.31*, Ginevra, 2008 (reperibile anche in rete).
- BYRAVAN e RAJAN, *Providing New Homes for Climate Change Exiles*, in *Climate Policy*, 6, 2006, pp. 247-249; *The Ethical Implications of Sea-Level Rise due to Climate Change*, in *Ethics and International Affairs*, 24, 2010.
- CANTOR, *Migrants and Natural Disasters. National Law, Policy and Practice in the Americas*, in *Migration, Environment and Climate Change: Policy Brief Series*, 2, 2016 (online).
- CARBONE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Internazionale*, Giapichelli, Torino, 2016.
- CASHMAN e ABBS, *Liability in Tort for Damage arising from Human-Induced Climate Change*, in LYSTER (a cura di), *In the Wilds of Climate Law*, Australia, 2010, p. 235.

- CASOLARI, *La dimensione esterna dell'azione dell'Unione europea nella risposta a disastri naturali ed antropici: quale coerenza?*, in GESTRI (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell'Unione europea e in ambito penale*, Giuffrè Editore, Milano, 2016, pp. 63 ss; *Diritto di asilo*, in MANZINI, LOLLINI (a cura di), *Diritti fondamentali in Europa - Un casebook*, il Mulino, Bologna, 2015, pp. 241 s; *The External Dimension of the EU Disaster Response*, in DE GUTTRY, GESTRI, VENTURINI (a cura di), *International Disaster Response Law*, Springer, L'Aja, 2012, p. 129 ss.
- CASTLES, *Afterword: What now? Climate-Induced Displacement after Copenhagen*, in MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010, p. 244.
- CELLE, *The Right of Asylum: Towards a Common European System. Impact on the Mediterranean Area*, in BOTTARO PALUMBO e DANISI (a cura di), *Civil Rights Protection and the Rights of Migrants in the Framework of the Mediterranean Cooperation*, Genova University Press, Genova, 2011.
- Chairperson's Summary, Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st Century*, 6-7 giugno 2011, Oslo (reperibile su rete interconnessa).
- Christian Aid, *Human Tide: The Real Migration Crisis*, Londra, 2007
- COLLETT, *A fair-weather friend' Australia's Relationship with a Climate-Changed Pacific*, The Australia Institute, paper nr. 1, 2009.
- Comitato sui Diritti dell'Infanzia, *General Comment No. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, UN Doc CRC/GC/2005/6, 1 settembre 2005, par. 27.
- COMPTON, *The Rising Tide of Environmental Migrants: Our National Responsibilities*, in *Energy and Environ. L. Review*, 2, 2014, p. 358 ss.
- CONSTABLE, *Climate Change and Migration in the Pacific: Options for Tuvalu and the Marshall Islands*, in *Reg. Environ. Change*, 9 luglio 2016 (online su springerlink.com).
- COOPER, *Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition*, in *New York University Environmental Law Journal*, 6, 1998.
- COURNIL, *Les réfugiés écologiques: Quelle(s) Protection(s), quel(s) statut(s) ?*, in *Revue du Droit Public*, 4, 2006, p. 1035 ss.
- CRAWFORD *et al.*, *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- CRAWFORD, *Creation of States in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- D'ANGELO per *Huffington Post Hawaii*, *A Louisiana Tribe is Now Officially a Community of Climate Refugees*, 2 dicembre 2016 (reperibile online).

- DAILY (a cura di), *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Systems*, Island Press, Washington DC, 1997.
- DE SCHUTTER, *International Human Rights Law*, Cambridge University Press, New York, 2010.
- DÉLEAGE, *Storia dell'ecologia. Una scienza dell'uomo e della natura*, Cuen, Napoli, 1994.
- DI PASCALE e NASCIMBENE, *L'eccezionale afflusso di persone dal Nord Africa e l'Unione europea: una colpevole assenza?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, pp. 17 ss.
- DIAMOND, *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*, Viking Press, New York, 2005.
- DOCHERTY e GIANNINI, *Confrontating A Rising Tide: A proposal for a Convention on Climate Refugees*, in *Harvard Environmental Law Review*, 33, 2009.
- DOELLE, *The Paris Agreement: Historic Breakthrough or High Stakes Experiment?* (online).
- DOHERTY, SLEZAK, *Australia faces potentially disastrous consequences of climate change, inquiry told*, per *The Guardian*, 10 agosto 2017 (reperibile in rete).
- DOLE *et al.*, *Was There a Basis for Anticipating the 2010 Russian Heat Wave?*, in *Geophysical Research Letters*, 6, 2011.
- DONALD HUGHES, *Ecology in Ancient Civilizations*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1975.
- EACH-FOR, *Environmental Change and Environmental Migration Scenarios, Final Activity Report*, 14 maggio 2009 (reperibile in rete).
- Economic and Social Council, *General Comment No 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, 2000 (reperibile online).
- EDWARDS, *Refugee Status Determination in Africa*, *African Journal of International and Comparative Law*, 2006.
- EL-HINNAWI, *Environmental Refugees*, UNEP 4 (New York, 1985).
- Equity BD, *Climate Change Induced Forced Migrants: In Need of Dignified Recognition under a New Protocol*, dicembre 2009 (reperibile in rete)
- Commissione europea, *The Road from Paris: assessing the implications of the Paris Agreement and accompanying the proposal for a Council decision on the signing, on behalf of the European Union, of the Paris agreement adopted under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, comunicazione del 2 marzo 2016 (COM(2016) 110 final).
- FALSTRON, *Stemming the flow of environmental displacement: Creating a Convention to protect persons and preserve the Environment*, in *Colorado Journal of Environmental Law and Policy*, 15, 2001, p. 1-20.

- FAVILLI, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'“emergenza immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, pp. 785 ss.
- FITZPATRICK, *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, in *The American Journal of International Law*, 2000, p. 280.
- FOSTER, *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refugee from Deprivation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- FOUNTAIN per The New York Times, *Researchers Link Syrian Conflict to a Drought Made Worse by Climate Change*, 2 marzo 2015 (reperibile online).
- FRANCA, *Climate Change and interdependent human rights to food, water and health: the contest between harmony and invention*, in QUIRICO, M. BOUMGHAR, *Climate Change and Human Rights: an International and Comparative Law Perspective*, Routledge, New York, 2016, p. 89-103.
- FRANCIONI, *Comments on the Preamble and on Principle 1*, in VIÑUALES (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and Development: a Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2014
- FRANCIONI, QUIRICO, *Untying the Gordian Knot*, in QUIRICO, BOUMGHAR, *Climate Change and Human Rights*, Routledge, New York, 2016, p. 147.
- Friends of Earth in Australia, *A Citizen's Guide to Climate Refugees*, 2007 (online).
- FUMAGALLI, *Illecito e Responsabilità*, in CARBONE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Internazionale*, Giapichelli, Torino, 2016, p. 269 ss.
- GANDHI, *Antiche come le Montagne*, Arnoldo Mondadori, Trento (Italia), 1987, p. 168.
- GEMENNE e BRUECKER, *From the Guiding Principles on Internal Displacement to the Nansen Initiative: What the Governance of Environmental Migration can learn from the Governance of Internal Displacement*, in *International Journal of Refugee Law*, 2015, p. 1 ss.
- GEMENNE, *Climate-Induced Displacement in a 4°C+ degree World*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 182, 2011; *One good reason to speak of 'climate refugees'*, in *Forced Migration Review Online*, FMR 49, 2015.
- GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La Comunità Internazionale*, 2016, 21 ss.
- GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, *Diritto internazionale. Vol. 2: Gli aspetti giuridici della coesistenza degli Stati*, Milano, Giuffrè, 1983.
- GOMES, per Asianews, *Sheikh Hasina in Copenhagen: Bangladesh, "most vulnerable" to climate change*, , 17 dicembre 2009 (online).

- GOODWIN-GILL e MCADAM, *The Refugee International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007; *Non-refoulement and the New Asylum Seekers*, in *Virginia Journal of International Law*, 1986.
- GOUDARZI, As *Earth Warms, the Diseases That May Lie within Permafrost Become a Bigger Worry*, in *Scientific American*, novembre 2016 (reperibile online).
- GRANT, RANDERSON e VIDAL, *UK Should Open Borders to Climate Refugees, says Bangladeshi Minister*, per *The Guardian*, 4 dicembre 2009 (disponibile in rete).
- GUADAGNO, *Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, in *Int. J. Disaster Risk Sci* (online su springerink.com).
- GUTERRES, *UNHCR Statement*, presso *Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st Century*, Oslo, 6 giugno 2011 (reperibile in rete).
- HALL, *Displacement, Development, and Climate Change. International Organizations Moving Beyond Their Mandates*, Routledge, New York, 2016.
- HATHAWAY e FOSTER, *The Law of Refugee Status*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- HENKIN, *The Age of Rights*, Columbia University Press, New York.
- HENS, *Environmentally Displaced People*, in *Encyclopedia of Life Support Systems*, Area Studies Africa (Regional Sustainable Development Review) – Vol. II (reperibile online).
- HILLARY (a cura di), *Ecology 2000: The changing face of Earth*, Joseph, Beaufort Books, New York, 1984.
- HILTZIK, per il *Los Angeles Time*, *A new study shows how Exxon Mobil downplayed climate change when it knew the problem was real*, 22 agosto 2017 (reperibile in rete).
- HODKINGSON *et al.*, “*The Hour When the Ship Comes in*”: *A Convention for Persons Displaced by Climate Change*, in *Monash University Law Review*, 24, 2010.
- HOFBAUER, *Climate-Policy Induced Migration*, ClimaAccount – Human Rights Accountability and the EU and Austria for Climate Policies in Third Countries and their possible Effects on Migration Working paper, 2015 (online).
- HOMER-DIXON, PERCIVAL, *Environmental Scarcity and Violent Conflict: Briefing Book*, University of Toronto and the American Association for the Advancement of Science, Toronto, 1996.
- HOSS, *State Responsibility, Liability and Environmental Protection*, in WOLFRUM, LANGENFELD e MINNEROP (a cura di), *Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception*, Erich Schmidt Verlag, Berlino, 2005, p. 455-494.
- HUANG, *The 2015 Climate Agreement: Key Lessons Learned and Legal Issues on the Road to Paris*, 28 dicembre 2015 (online).

- HUBER e GULLEDGE, *Extreme Weather and Climate Change: Understanding the Ling and Managing The Risk*, Center for Climate and Energy Solutions, 2011 (online).
- HUGO, *Climate Change-Induced Mobility and Existing Migration Regime in Asia and the Pacific*, in MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010; *Environmental Concerns and International Migration*, in *International Migration Review*, 30, 1996, p. 105 ss.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission, *Human Rights and Climate Change*, Background Paper, 2008 (online).
- HURWITZ, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, Oxford University Press, Oxford, 2009
- IASC, *Quick guide to Climate Change Adaptation*, 2010 (reperibile in rete).
- ILC, *Fifth Report on The Expulsions of Aliens by Mr Maurice Kamto, Special Rapporteur*, 61st Session, UN Doc A/CN.4/611, 27 marzo 2009.
- ILC, *Report on the Work of its Sixty-Second Session (3 May – 4 June and 5 July – 6 August 2010)*, UN Doc. A/65/10, par. 310.
- INCROPERA, *Climate Change: a Wicked Problem*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.
- International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report: Focus on Recovery*, IFRC and Red Crescent Societies, 2001.
- IOM, *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migration*, International Symposium, Ginevra, 21-24 aprile 1996 (reperibile in rete).
- IOM, *MECLEP Glossary*, Ginevra, 2014 (online).
- IPCC, 1990, *First Assessment Report, Climate Change: The IPCC Impacts Assessment (1990), Policymakers' summary*.
- IPCC, 2007, *Climate Change 2007: Synthesis Report*.
- IPCC, 2014 *Climate Change 2014 – Synthesis Report*.
- IPCC, 2014: *Summary for policymakers*. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectorial Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the IPCC*.
- JACOBSON, *Environmental Refugees. A Yardstick of Habitability*, in *Bullettin of Science, Technology and Society* 8, 1988, pp. 257-258.
- JASTRAM, *Warm World, Cold Reception: Climate Change, National Security and Forced Migration*, in *Veromont. Journal of Envntl. Law*, 2014, p. 752 ss.

- JORGENSEN, *The Responsibility of States for International Crimes*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- KÄLIN e SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in The Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches*, UNHCR Legal and Protection Research Series, PPLA/2012/01, febbraio 2012
- KÄLIN, *Conceptualizing Climate-Induced Displacement*, in MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010, pag. 94; *The Nansen Initiative: Building Consensus on Displacement in Disaster Context*, in *Forced Migration Review*, 49, 2015 (online).
- KEANE, *The Environmental Causes and Consequences of Migration: a Search for the Meaning of 'Environmental Refugees'*, in *Geo. Int'l Law Review*, 2, 2004, pp. 210 ss.
- KELLEY *et al.*, *Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought*, in *Proceedings of the National Academy of Science*, 11, 2015, pp. 3241–3246.
- KIBREAB, *Environmental Causes and Impact of Refugee Movements: a Critique of the Current Debate*, in *Disasters*, 21, 1997, pp. 20-38.
- KING, *Environmental Displacement: Coordinating Efforts to Find Solutions*, in *The Georgetown Int'l Envtl, Law Review*, 2006, p. 543 ss.
- KISS, SHELTON, *Strict Liability in International Environmental Law*, in NNDIAYE, WOLFRUM (a cura di), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007, pp. 1131-1151.
- KNOX per UNHRC, *Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, 2015 (A/HRC/28/61).
- KOSLOPOVA, *Interstate liability for climate change-related damage*, Eleven, L'Aja, 2013.
- KOZOLL, *Poisoning the Well: Persecution, The Environment, and Refugee Status*, in *Colorado Journal of International Environmental Law*, 15, 2004.
- LACZKO e AGHARZAM (a cura di), *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, IOM, Ginevra, 2009.
- LEAL-ARCAS, *Climate migrants: Legal Options*, in *Procedia – Social and Behavioural Sciences*, 37, 2012, p. 85 ss.
- LEIGHTON e BYRNE, per *migrationpolicy.org*, *With Millions Displaced by Climate Change or Extreme Weather, is there a Role for Labor Migration Pathways*, 3 febbraio 2017.
- LENZERINI, *Asilo e diritti umani- Evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2009; *Sixty-five Years and it Shows them All: Proposals for Amending the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, in *Italian Yearbook of International Law, Volume XXV, 2015*, Brill Nijhoff, Leiden, 2016, p. 55.

- LEWIS, *Neighbourliness and Australia's Contribution to Regional Migration Strategies for Climate Displacement in the Pacific*, in *QUT Law Review*, 2015, p. 86 ss.
- LIZE-GALABBE, *Le Changement Climatiques à l'approche de la COP 21 : un autre regard sur les migrations*, per *Immigration*, 19 ottobre 2015 (online).
- LOVELOCK, *Gaia: A New Look at Life on Earth*, Oxford University Press, Oxford, 1979.
- MAYER, *'Environmental Refugees'? A Critical Perspective on the Normative Discourse*, Center for Sustainable Development Law, Montreal, 2012 (reperibile in rete); *The International Legal Challenges of Climate-Induced Migration: Proposal for an International Legal Framework*, in *Colorado J. Int'l Envtl L. and Pol'y*, 3, 2011, p. 358 ss.
- MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement, Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, 2010; *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, doc. PPLA/2011/03 (in rete); *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford, 2007; *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, 2012; "Under two Jurisdictions" : *Immigration, Citizenship, and Self-Governance in Cross-Border Community Relocations*, in *Law and History Review*, 1, 2016, p. 1; *From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement*, in *UNSW Law Journal*, 2016, p. 1518 ss.
- MCADAM e LIMON, *Human Rights, Climate Change and Cross-Border Displacement: The Role of the International Human Rights Community in Contributing to Effective and Just Solutions*, Policy Report, Universal Rights Group (online).
- MCADAM e SAUL, *An insecure Climate for Human Security? Climate-Induced Displacement and International Law*, in EDWARDS e FERSTMAN (a cura di), *Human Security and Non-Citizens: Law Policy and International Affairs*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 9.
- MCANANEY, *Sinking Islands? Formulating a Realistic Solution to Climate Change Displacement*, in *New York University Law Review*, 2012, p. 1172 ss.
- MCCRUDDEN, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, *European Journal of International Law*, nr. 19, 2008, p. 679.
- MCDOWELL e MORRELL, *Non-Conflict Displacement: A Thematic Literature and Organisational Review*, IDMC-NRC, 2007.
- MCINERNEY-LANKFORD, *Human Rights and Climate Change*, in GERRARD e WANNIER, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, New York, 2013, p. 229-230:
- MCKIE, *Climate Change will Cost a Billion People their Homes, says report*, per *The Observer*, 28 novembre 2010

- MCKINLEY, Direttore Generale IOM, *Conference on Climate Change, Environmental Degradation and Migration: Addressing Vulnerabilities and Harnessing Opportunities*, Ginevra, 19 febbraio 2008.
- MCNEILL, *Du Nouveau sous le Soleil: histoire de l'environnement mondial au XXe siècle*, Champ Vallon, Seyssel, 2010, p. 44.
- MERICA per CNN, *Hillary Clinton: Climate change has contributed to refugee crises, including Syria*, 4 novembre 2015 (reperibile online).
- MERON, *Extraterritoriality of Human Rights Treaties*, in *American Journal of International Law* 1995, 89, p. 78-82; CRAVEN, *The Violence of Dispossession: Extraterritoriality and Economic, Social and Cultural Rights*, in BADERIN, MCCORQUODALE (a cura di), *Economic Social and Cultural Rights in Action*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- MERRYMAN, *Comparative Law and Social Change: on the Origins, Style, Decline & Revival of the Law and Development Movement*, in *American Journal of Comparative Law*, 25, 1977.
- MEZE-HAUSKEN, *Migration, Development and Environment: How vulnerable are People in Dryland Areas? A Case Study in Northern Ethiopia*, in *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 5, 2000, p. 379.
- Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Island Press, Washington, DC, 2005, p. 103-122 (online).
- MITSILEGAS, *Solidarity and trust in the common European asylum system*, in *Comparative Migration Studies*, 2014, pp. 181 ss.
- MOBERG, *Extending Refugee Definitions to Cover Environmentally Displaced Persons Displaces Necessary Protection*, in *Iowa Law Review*, 2015, p. 1107 ss.
- MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente*, in *Dir. Un. Eur.*, 2017, 129-152. *The Perfect Storm on EU Asylum Law: The Need to Rethink the Dublin Regime*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2016, pp. 517 ss.
- MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *Tutela Transnazionale dell'Ambiente*, il Mulino, Bologna, 2012.
- MYERS e KENT, *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*, Climate Institute, Washington DC, 1985 (reperibile in rete).
- MYERS, *Environmental Refugees in a Globally Warmed World*, in *Bioscience*, 43, 1993 p.752; *Environmental Refugees: An Emergent Security Issue*, 13. Economic Forum, Praga, 23-27 Maggio 2005 (in rete); *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society: Biological Sciences*, vol. 357, 2001, pp. 609-613.
- NESPOR, *Il Governo dell'Ambiente*, Garzanti, Milano, 2009.

- NRC, *Future Floods of Refugees: A Comment on Climate Change, Conflict and Forced Migration*, aprile 2008;
- NRC-IDMC, *Displacement due to natural hazard-induced disasters, Global estimates for 2009 and 2010*, 2011, pp.14-15 (reperibile in rete).
- NTEKANGI, *Vers un droit international des réfugiés écologiques*, L'Harmattan, Kinshasa, 2014.
- OBERGASSEL, et al., *Phoenix from Ashes – An Analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework*, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, gennaio 2016 (online).
- OCHA e IDMC, *Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change: Findings of a Study by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the International Displacement Monitoring Center*, 2009 (reperibile online).
- OCHA, *Guiding Principles on Internal Displacement*, agosto 1998.
- OGATA (ex *United Nations Commissioner for Refugees*), dichiarazione rilasciata a Ginevra, nell'ottobre 1992, in occasione di un incontro della *Swiss Peace Foundation* (reperibile online).
- OHCHR, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 15 on the Right to Water* (2002) (reperibile in rete).
- OHCHR, *Report of the OHCHR on the Relationship between Climate Change and Human Rights*, UN Doc. A/HRC/10/61, 15 Gennaio 2009.
- OXMAN, *Human Rights and the United Nations Convention on the Law of the Sea*, in CHARNEY, ANTON e O'CONNEL (a cura di), *Politics, Values and Functions: International Law in the 21st Century: Essays in Honor of Professor Louis Henkin*, Kluwer International Law, 1997.
- PARK, *Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-Lying Island States*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2011/04, Maggio 2011.
- PARSON, *Opinion: Climate policymakers and assessments must get serious about climate engineering*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 35, 2017 (reperibile online); *Starting the dialogue on climate engineering governance: a world commission*, in Centre for International Governance Innovation, *Fixing Climate Governance Policy Brief* No. 8 (reperibile in rete).
- PASCOE, *Sailing the Waves on our Own: Climate Migration, Self-Determination and the Carteret Islands*, in *QUT Law Review*, 2, 2015, pp. 72-85.
- PAVONI, *Interesse pubblico e diritti individuali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- PICONE, *Comunità Internazionale ed Obblighi Erga Omnes*, Napoli, Jovene Editore, 2013, p. 16.

- PIGUET, *Climate Change and Forced Migration*, New Issues in Refugee Research, paper di ricerca n. 153, UNHCR, Ginevra, gennaio 2008, p.8 (anche in rete).
- PIGUET, PÉCOUD, DE GUCHTNEIRE (a cura di), *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press and UNESCO Publishing, Cambridge, 2011.
- PRIEUR *et al.*, *Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons*, 2013 (terza versione, reperibile in rete).
- RANDALL, *Syria and climate change: did the media get it right?*, 28 aprile 2016 (reperibile online).
- RAYFUSE, *W(h)ither Tuvalu? International Law and Disappearing States* (online su SSRN).
- RENAUD, BOGARDI, DUN e WARNER, *Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?*, UNU-EHS, *InterSecTions Publication Series*, 5, 2007 (anche reperibile online).
- Report of the Global Commission on International Migration, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Ottobre 2005, p. 66 (reperibile in rete).
- Report of the Special Rapporteur on Right to Food, 10 gennaio 2008, par. 5 (A/HRC/7/5) (reperibile online).
- Repubblica delle Maldive, Ministero dell'Ambiente, dell'Energia e dell'Acqua, *Report on the First Meeting on Protocol on Environment Refugees: Recognition of Environmental Refugees in the 1951 Convention and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, Male, 14-15 Agosto 2006,
- ROBERS, *Islanders without an Island: What Will Become of Tuvalu's Climate Refugees?*, per *Der Spiegel*, 37, 2007 (disponibile in rete).
- ROBINSON, *Convention Relating to the Status of Refugees: Its History, Contents and Interpretation, a Commentary*, Ginevra, 1953.
- ROMANIN JACUR; *The Paris Agreement on climate change: progresses achieved and challenges ahead*, NCTM Newsletter, marzo 2016 (online), *The Future International Climate Change Agreement: an International Law Perspective*, in FEEM Fondazione Mattei, *Review of Environment, Energy and Economics*, 2015 (online); *The Dynamics of Multilateral Environmental Agreements. Institutional Architectures and Law-making Processes*, Editoriale Scientifica, Bologna, 2013.
- SAECHO, *Natural disasters and the responsibility to protect: From chaos to clarity*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2006, p. 663 ss.
- SCHLEUSSNER *et al.*, *Armed-conflict risks enhanced by climate-related disasters in ethnically fractionalized countries*, in *PNAS*, 33, 2016 (anche in rete).
- SCIACCALUGA, *La Corte Distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici: valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea*, in *Eurojus.it Rivista*, 2015 (reperibile in rete).

- SCOVAZZI, *Human Rights and Immigration at Sea*, in RUBIO-MARÌN (a cura di), *Human Rights and Immigration*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 212 ss.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Managing Ecosystems in the Context of Climate Change Mitigation: A review of current knowledge and recommendations to support ecosystem-based mitigation actions that look beyond terrestrial forests*, CBD Technical Series No. 86 (reperibile in rete).
- SEN, *Overcoming Global Hunger, Actions to Reduce hunger world-wide*, Washington DC, 1993 (reperibile in rete).
- SHIMADA, *The Concept of the Political Refugee in International Law*, International Law Association of Japan, 1975.
- SHURKE, VISENTIN, *The Environmental Refugee: a New Approach, Ecodecision*, in *Canada's Periodical on Refugees*, 1, 1992, p. 1 ss.
- SIGHETTI, ESTER, WASEM, *Temporary Protected Status: Current Immigration Policy and Issues*, Congressional Research Service, 1 luglio 2015.
- SIMONELLI, *Governing Climate Induced Migration and Displacement. IGO Expansion and Global Policy Implications*, Palgrave Macmillan, Croydon (UK), 2016.
- SKOGLY, *Beyond National Borders: States Human Rights Obligations in Development Cooperation*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2006.
- SPIER, *Intergenerational Equity: an Aspiration or an Effective Weapon?*, in PAPAUX e ZURBUCHEN, *Philosophy, Law and Environmental Crisis*, Nomos, Stoccarda, 2016, p. 69.
- SPIJKERBOER, *Subsidiarity in Asylum Law: the Personal Scope of International Protection*, in BOUTEILLET-PACQUET (a cura di) *Subsidiary Protection of Refugees in the European Union: Complementi the Geneva Convention?*, Bruxelles, 2002).
- STERN, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p.112.
- STOUTENBERG, *When Do States Disappear?: Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of 'Deterritorialized' Island States*, in GERRARD, WANNIER, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, New York, 2013.
- SWANEPOEL, *The Place of International Law and Relevant Bodies in Addressing Climate Change Displacement – The Move Towards Cooperation*, Research Dissertation, University of Cape Town, 2014 (online).
- TERMINSKI, *Towards recognition and protection of forced environmental migrants in the public international law. Refugee or IDPs umbrella?*, 2012 (online).
- The Nansen Initiative, *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, Vol. 1-2.

- The Nansen Initiative, *Fleeing Floods, Earthquakes, Droughts and Rising Sea Levels. 12 Lessons Learned about protecting People Displaced by Disasters and the Effects of Climate Change*, novembre 2015 (online).
- The Nansen Initiative, *The Nansen Conference. Climate Change and Displacement in the 21st Century*, Oslo, Norvegia, 5-7 giugno 2011 (online).
- THIELBÖRGER, *Climate Change and International Peace and Security: Time for a 'Green' Security Council?*, in HEINTZE, THIELBÖRGER (a cura di), *From Cold War to Cyber War*, Springer International Publishing Switzerland, Ginevra, 2016, p. 68 ss.
- THOMAS, *Protecting People Displaced by Weather-Related Disasters and Climate Change: Experience from the Field*, in *Vermont Journal of Environmental Law*, 2014, p. 804 ss.
- TIMBERLAKE, *Environmental wars and environmental refugees: the political background to the Cartagena Convention*, Earthscan, Londra, 1983.
- TODOROV, *La paura dei barbari: oltre lo scontro delle civiltà*, Garzanti, Milano, 2009, p. 268.
- TOMUSCHAT, *The Right to Life: Legal and Political Foundations*, in TOMUSCHAT, LAGRANGE, OETER (a cura di), *The Right to Life*, Leiden, Brill, 2010, p. 3.
- UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention: Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Japan*, UN Doc CERD/C/JPN/CO/3-6, 16 marzo 2010, par. 23.
- UN, Consiglio ONU per i Diritti Umani, *General Comment No 6, Article 6*, par. 1 (reperibile online).
- UN, Consiglio ONU per i Diritti Umani, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights* (2008) (reperibile in rete).
- UN, Consiglio ONU per i Diritti Umani, Ris. 16/11, *Human Rights and the Environment* (16esima sessione, febbraio-marzo 2011) (UN Doc. A/HCR/RES/16/11), p. 2.
- UN, Consiglio ONU per i Diritti Umani, Ris. 7/23 (2008), *Human Rights and Climate Change* (reperibile in rete).
- UN, Consiglio per i Diritti Umani (ONU), *General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligations Imposed on States Parties to the Covenant*, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 26 maggio 2004, par. 12
- UN, Consiglio per i Diritti Umani, *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, 2009.
- UN, ECOSOC, CESCR *General Comment No.12: The Right to Adequate Food*, adottato il 12 maggio 1999 (reperibile in rete).

- UN, ECOSOC, CESCR, *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations*, (Quinta sessione, novembre-dicembre 1990) (nr. riferimento UN Doc. E/1991/23, Annex III).
- UN, OHCHR, *Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment: Focus Report on Human Rights and Climate Change*, 2014 (reperibile in rete).
- UN, Security Council Statement, in occasione del 6587th Meeting, 20 luglio 2011 (S/PRST/2011/15).
- UNEP *et al.*, *Regional Consultation on the Relationship between Human Rights Obligations and Environmental Protection, with a Focus on Constitutional Environmental Rights*, Johannesburg (23-24 gennaio 2014);
- UNHCR Executive Committee, *Progress Report on Resettlement*, UN Doc EC/61/SC/CRP.11, 31 Maggio 2011.
- UNHCR *Handbook*, par 51: “*Persecution readily includes, but is not restricted to, threats to life, limb, or liberty. Here we are on a relatively solid ground. In particular, it is undisputed that severe ill-treatment – including torture, rape, genital mutilation, etc. – as well as arbitrary detention amount to persecution*”.
- UNHCR, *Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States under International Law*, 20 maggio 2009 (online).
- UNHCR, *Forced Displacement in The Context of Climate Change: Challenges for States under International Law, Submission to the 6th Session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention*, 20 Maggio 2009.
- UNHCR, *Guidelines on International Protection: “Internal Flight or Relocation Alternative” within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Refugee Convention and/or 1957 Protocol relating to the Status of Refugees*, UN Doc HCR/GIP/03/04, 23 luglio 2003.
- UNHCR, *Summary Conclusions of UNHCR’s Expert Meeting on “The Concept of Stateless Persons under International Law”*, Prato, 27-28 Maggio 2010, par. II.A.2 (reperibile in rete).
- UNHCR, *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement*, UNHCR Expert Roundtable on Climate Change and Displacement, Bellagio, 22-25 febbraio 2011, par. 30 (reperibile in rete).
- UNHCR, *UNHCR, the Environment & Climate Change (Updated Version)*, Ginevra, ottobre 2015, p. 5 (reperibile online).
- United Nations University (Institute for Environment and Human Security), *Climate Change and Migration in The Pacific: Links, Attitudes, and Future Scenarios in Nauru, Tuvalu, and Kiribati*, Fiji, 2014 (reperibile in rete).
- United States Central Intelligence Agency, *2014 World Factbook* (reperibile in rete).

- United States Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, Alaska Native Villages: Limited Progress has been made on relocating Villages threatened by Flooding and Erosion*, giugno 2009 (reperibile online).
- UN-Water, *Climate Change adaptation is mainly about water* (reperibile online).
- WANG, *Philippines Climate Case Could Find Fossil Fuel Companies Violate Human Rights*, in *Climate Liability News*, 5 ottobre 2017 (online).
- WARNER, ERHART, DE SHERBININ, ADAMO e CHAI-ONN, *In Search of Shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement*, Center for International Earth Science Information Network, Earth Institute of Columbia University, 2009.
- WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law*, Sijthoff and Nordhoff International Publishers, Alphen aan den Rijn, Olanda, 1979.
- WELCH per il *National Geographic*, *Climate Change Helped Spark Syrian War, Study Says*, 2 marzo 2015 (reperibile online).
- WENDLE, *The Ominous Story of Syria's Climate Refugees*, in *Scientific American*, 17 dicembre 2015 (online).
- WESTING, *Environmental Refugees: a Growing Category of Displaced Persons*, in *Environmental Conservation*, 19, 1992, pp. 201-207
- WESTRA, *Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugees*, Earthscan, Londra, 2009.
- WILKINSON *et al.*, *Climate-Induced Migration and Displacement: Closing the Policy Gap*, ODI Briefing Report, ottobre 2016 (online).
- WILLIAMS, *Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law*, in *Law & Policy*, 4, 2008.
- WORSTER, *The Evolving Definition of the Refugee in Contemporary International Law*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2012, p. 94 ss.
- XING-YIN NI, *A Nation Going Under: Legal Protection for "Climate Change Refugees"*, in *Boston College International & Comparative Law Review*, 2, 2015, pp. 329 ss.
- YAMAMOTO, ESTEBAN, *Atoll Island States and International Law: Climate Change Displacement and Sovereignty*, Springer, Dordrecht, 2014; *Vanishing Island States and Sovereignty in Ocean and Coastal Management*, 53, 2010, p. 1 ss.
- ZACCAL, LUGEN, *Common but Differentiated Responsibilities against the Realities of Climate Change*, in PAPAUX e ZURBUCHEN, *Philosophy, Law and Environmental Crisis*, Nomos, Stoccarda, 2016.
- ZAGOR, *Elementary Considerations of Humanity*, in BANNELIER, T. CHRISTAKIS e S. HEATHCOTE (a cura di), *The ICJ and the Evolution of International Law: The Enduring*

Impact of the Corfu Channel Case, Routledge, Taylor & Francis Group, 2012, ANU College of Law Research, paper nr. 12-19.

ZARTNER FALSTROM, *Stemming the Flow of Environmental Displacement: Creating a Convention to Protect Persons and Preserve the Environment*, in *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 2001, p. 1 ss.

ZETTER, *Protecting People Displaced by Climate Change: Some Conceptual Challenges*, in MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010, pp. 140-141.

