

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2017

MIGRAZIONI INDOTTE DA CAUSE AMBIENTALI: QUALE TUTELA NELL'AMBITO DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO EUROPEO E NAZIONALE?

di Anna Brambilla

***Abstract:** La crescente rilevanza dei mutamenti climatici quale fattore di spinta delle migrazioni ha spinto le istituzioni europee a riflettere maggiormente sulla protezione giuridica da riconoscere a chi lascia il proprio Paese per ragioni ambientali. Il dibattito risulta tuttavia essere ancora aperto e sono diverse sia le definizioni utilizzate per spiegare il fenomeno sia le soluzioni giuridiche proposte. A livello nazionale, interessanti sviluppi si sono avuti sul piano della protezione umanitaria per chi è impossibilitato a tornare nel Paese d'origine in ragione di eventi naturali disastrosi. Riguardo allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria, le possibilità di riconoscimento sembrano dipendere da un'interpretazione estensiva delle categorie di protezione e valutazione attenta delle ragioni della migrazione e del contesto di provenienza.*

***Abstract:** The increasing role of climate change as a decisive factor of migrations has prompted European institutions to think more to increase the discussion on legal protection and its recognition to those who leave their country for environmental reasons. The debate is still open and many are the definitions used to explain the phenomenon as well as the suggested juridical solutions. Interesting developments have taken place at national level on the recognition of humanitarian protection for those who are unable to return to their country of origin due to disastrous natural events. Regarding the refugee status and subsidiary protection, it seems that the possibility of their recognition depends on a wide interpretation on the categories of international protection and an accurate assessment and evaluation of the reasons behind a choice of migration and the context of origin of the asylum seeker.*

MIGRAZIONI INDOTTE DA CAUSE AMBIENTALI: QUALE TUTELA NELL'AMBITO DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO EUROPEO E NAZIONALE?

di Anna Brambilla*

SOMMARIO: 1. Introduzione: migrazioni, cambiamenti climatici e degrado ambientale. Una questione complessa. – 1.1. Eventi naturali a rapida insorgenza ed eventi naturali a lenta insorgenza e mobilità umana. – 1.2. Mutamento ambientale e migrazioni: dati, definizioni, soluzioni. – 2. Migrazioni indotte da cause ambientali e uso degli strumenti di protezione internazionale e complementare: il dibattito a livello europeo. – 2.1. Eventi a rapida e lenta insorgenza e casi di riconoscimento della protezione umanitaria. – 3. Conclusioni.

1. Introduzione: migrazioni, cambiamenti climatici e degrado ambientale. Una questione complessa

L'Agenda europea sulle migrazioni, presentata a maggio 2015, evidenzia come guerra civile, persecuzioni, povertà e cambiamenti climatici siano tutte cause dirette e immediate della migrazione e come sia pertanto di capitale importanza per il dibattito sulla migrazione prevenire e attenuare queste minacce¹.

Sebbene il confronto sulle connessioni esistenti tra mutamento ambientale e migrazioni sia in corso già da tempo², negli ultimi anni si è assistito ad un aumento dell'attenzione verso questo tema dovuto al numero delle persone sfollate soprattutto a causa di eventi naturali disastrosi³, alla crescente consapevolezza del carattere antropico

* Avvocato del Foro di Milano.

1. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 3.5.2015 COM(2015) 240 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&rid=1>.

2. Sin dall'inizio degli anni '90 diversi autori iniziarono a trattare il tema dei migranti ambientali, evidenziando la differenza tra questo tipo di migrazioni e le altre migrazioni forzate e segnalando la probabile esponenziale crescita entro il 2020 e il 2050. Tra questi autori, uno dei più noti è Norman Myers che individuava i rifugiati ambientali come persone che non possono più a ottenere un sostentamento sicuro nei loro Paesi a causa della siccità, dell'erosione del suolo, della desertificazione, e di altri problemi ambientali, uniti ai problemi associati alla profonda povertà e all'aumento della popolazione. Secondo Myers, nel 1995, i rifugiati ambientali erano almeno 25 milioni di persone ma avrebbero potuto raddoppiare entro il 2010. N. Myers, *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century*, *The Royal Society*, ottobre 2001, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1692964/pdf/12028796.pdf>.

3. Secondo l'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), nel 2016, il ciclone Roanu ha causato lo sfollamento di circa un milione di persone tra Bangladesh e Sri Lanka mentre in Cina a causa di tre differenti inondazioni, in diverse zone del Paese, circa tre milioni di persone sarebbero state costrette a lasciare le loro zone di origine, <http://www.internal-displacement.org/database/>.

di molti cambiamenti climatici⁴ e alle evidenti connessioni tra mutamento ambientale, instabilità e conflitti⁵.

I cambiamenti climatici vengono quindi individuati, già da tempo, come un fattore di spinta delle migrazioni non solo nell'ambito di analisi scientifiche o di settore ma anche nei documenti di sintesi della politica europea⁶ anche in materia di immigrazione e asilo⁷.

Dal punto di vista giuridico il dibattito appare essere condizionato soprattutto dalla difficoltà di determinare il carattere forzato o volontario della migrazione, di quantificare in modo preciso il numero delle persone coinvolte e di tenere in considerazione le differenti tipologie di movimento migratorio che il cambiamento ambientale può determinare.

Al fine di agevolare la presente trattazione si è scelto di delimitare parzialmente l'ambito di analisi, concentrandosi principalmente sulle migrazioni derivanti da cambiamenti climatici o da degrado ambientale dovuto ai cambiamenti climatici pur nella consapevolezza dell'impossibilità di distinguere nettamente questo tipo di migrazioni da quelle dovute, ad esempio, ai grandi progetti di sviluppo o allo sfruttamento o controllo delle risorse naturali⁸.

4. F. Gemenne, *L'Antropocene e le sue vittime: un buon motivo per parlare di rifugiati ambientali*, in *Focus sulle migrazioni. Tre convegni del Gruppo GUE/NGL*, Milano 2015-2016, p. 92 ss. Il contributo è parte degli atti del convegno Il secolo dei rifugiati ambientali? Analisi, proposte, politiche, organizzato a Milano 24 settembre 2016 da Barbara Spinelli e dal Gruppo parlamentare della sinistra unitaria europea (GUE/NGL) con il patrocinio e la partecipazione di: Università degli Studi di Milano; Centro europeo di eccellenza Jean Monnet; Costituzione Beni Comuni; ADIF – Associazione Diritti e Frontiere; Associazione Laudato Si; Gruppo consiliare Milano in Comune.

5. Per quanto riguarda i conflitti ambientali si segnalano l'Atlante Globale dei Conflitti Ambientali e l'Atlante Italiano dei Conflitti Ambientali realizzati con il contributo del CDCA – Centro di Documentazione sui Conflitti Ambientali nell'ambito del progetto europeo di ricerca Ejolt (<http://www.ejolt.org>) consultabili su <http://ejatlas.org/> e <http://atlanteitaliano.cdca.it/>. Le connessioni tra cambiamento climatico e conflitti sono state analizzate anche nel caso del conflitto siriano in C.P. Kelley, S. Mohtadi, M. Cane, R. Seager, Y. Kushnir, *Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought*, B.J. Hoskins, Imperial College London, London, United Kingdom, 2015, <http://pnas.org/content/112/11/3241.abstract> e in D. Quagliarotti, *Siria: cambiamento climatico, migrazioni e conflitti*, in *Crisi ambientale e migrazioni forzate. L'ondata silenziosa oltre la fortezza Europa*, a cura di: S. Altiero e M. Marano, Associazione A Sud – CDCA Centro Documentazione Conflitti Ambientali, p. 215 ss.

6. Per la strategia UE di adattamento ai cambiamenti climatici si rimanda alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2013) 216 del 16.4.2013 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/IT/1-2013-216-IT-F1-1.Pdf> Per una sintesi della strategia e per una mappatura dei possibili impatti del cambiamento climatico rispetto al territorio dell'Unione europea si rimanda al documento di sintesi *The EU Strategy on adaptation to climate change* https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/eu_strategy_en.pdf. Per un'analisi dei possibili effetti del cambiamento climatico sui Paesi membri dell'Unione europea si veda anche *European Environment Agency* <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/key-past-and-projected-impacts-and-effects-on-sectors-for-the-main-biogeographic-regions-of-europe-3>.

7. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, COM (2011) 743 si ricorda come già il Programma di Stoccolma, Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini adottato il 2.12.2009 evidenziasse già l'esigenza di approfondire il collegamento tra cambiamenti climatici, migrazione e sviluppo.

8. M. Di Pierri, *Crisi ambientale e migrazioni forzate*, in *Focus sulle migrazioni. Tre convegni del Gruppo GUE/NGL*, cit., p. 125.

Analogamente, senza rinunciare ad accennare all'opportunità di sviluppare strumenti giuridici del tutto nuovi, si è cercato di riflettere maggiormente sull'utilizzo o possibile adattamento degli *status* di protezione internazionale e complementare oggi esistenti a livello europeo e italiano.

1.1. Eventi naturali a rapida insorgenza ed eventi naturali a lenta insorgenza e mobilità umana

A giugno 2016, nell'ambito di un'iniziativa promossa dalla Fondazione Heinrich Böll in cooperazione con l'Organizzazione mondiale per le migrazione, è stato presentato l'Atlante delle migrazioni ambientali⁹; sebbene non esaustiva, la pubblicazione ha il pregio di rendere chiara anche ad un primo sguardo la complessità delle interazioni tra cambiamenti ambientali e mobilità umana attraverso mappe interattive, grafici e immagini utili anche ad individuare i fattori di spinta delle migrazioni ambientali.

L'Atlante considera il nostro pianeta come un sistema complesso di processi geofisici, meteorologici e climatologici interrelati, associati a eventi naturali improvvisi e in rapida evoluzione, nonché a processi di cambiamento ambientale a lungo termine, ai quali si aggiungono altri eventi determinati o accentuati dall'attività umana che possono costituire una minaccia per l'uomo e possono aumentare il rischio di spostamenti forzati o provocare maggiori flussi migratori interni o internazionali¹⁰.

L'Organizzazione mondiale per le migrazioni, evidenzia che il cambiamento climatico può influenzare le migrazioni almeno in quattro diversi modi¹¹: l'intensificazione dei disastri naturali con conseguente aumento degli spostamenti interni e delle migrazioni; le conseguenze negative del riscaldamento globale, la variabilità del clima e gli altri effetti dei cambiamenti climatici incidono negativamente sui mezzi di sussistenza, la salute pubblica, la sicurezza alimentare e la disponibilità di acqua; l'aumento del livello del mare che rende inabitabili le zone costiere; la concorrenza per le risorse naturali che potrebbe condurre a crescenti tensioni e conflitti.

9. D. Ionesco e D. Mokhnacheva (OIM), F. Gemenne, *The Atlas Of Environmental Migration*, Routledge, 2017, <http://environmentalmigration.iom.int/projects/atlas-environmental-migration>.

10. L'Ufficio delle Nazioni Unite per la Riduzione del Rischio di Disastri (UNISDR – United Nations Office for Disaster Risk Reduction) ha sviluppato definizioni basilari connesse alla riduzione del rischio di disastri per promuovere una comprensione comune sull'argomento per l'uso da parte del pubblico, delle autorità e dei professionisti. Tra questi anche quella di minaccia o pericolo definito come «un processo, un fenomeno o un'attività umana che può causare perdite di vita, lesioni o altri impatti sulla salute, danni alla proprietà, disturbi sociali ed economici o degrado ambientale» e che può essere di origine naturale, antropica o di carattere sociale, <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-i>.

11. All'inizio del 2015, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni ha creato una divisione specifica su «Migrazioni, ambiente e cambiamento climatico». Per un approfondimento sulle ricerche, le pubblicazioni e i progetti promossi dall'OIM sul tema delle migrazioni ambientali si rimanda al sito web <http://www.environmentalmigration.iom.int/>.

Altri rapporti classificano i fattori di spinta delle migrazioni in cinque gruppi: i disastri naturali, i progetti di sviluppo che determinano una modificazione ambientale, il degrado ambientale progressivo, gli incidenti industriali e le conseguenze ambientali dei conflitti¹² o pongono l'accento sui modi in cui il cambiamento climatico può influenzare le migrazioni¹³.

Ai fini della presente analisi si ritiene fondamentale distinguere tra eventi a rapida insorgenza quali cicloni, tempeste tropicali, inondazioni o variazioni rapide ed estreme delle temperature ed eventi a lenta insorgenza come la siccità, la desertificazione, lo scioglimento dei ghiacci e l'innalzamento del livello delle acque.

«Gli eventi meteorologici estremi hanno in passato portato a significativi spostamenti di popolazione e i cambiamenti nell'incidenza di questi eventi estremi amplificano le sfide e rischi di tali spostamenti. Molti gruppi umani vulnerabili non hanno le risorse per essere in grado di migrare per evitare gli impatti di inondazioni, tempeste e siccità. Modelli, scenari e osservazioni suggeriscono che inondazioni costiere e perdita del permafrost possono portare alla migrazione e il reinsediamento. I migranti stessi possono essere vulnerabili agli impatti del cambiamento climatico nelle aree di destinazione, in particolare nei Centri urbani dei paesi in via di sviluppo»¹⁴.

Gli eventi naturali e meteorologici a rapida insorgenza contribuiscono maggiormente a determinare spostamenti interni di popolazione, spesso permanenti o di lungo periodo, in ragione dei danni provocati alle abitazioni e in generale alle economie locali tuttavia, per quanto il numero di sfollati a seguito di disastri naturali sia frequentemente notevole, solo una parte di questi movimenti di popolazione si trasformano successivamente in migrazioni che oltrepassano i confini nazionali.

In alcuni casi, la migrazione rappresenta solo una risposta di emergenza che può generare una condizione di indebitamento e di ulteriore vulnerabilità, in altri sono proprio

12. E. Piguet, *Climate change and forced migration*, Research Paper No. 153, in *New Issues in Refugees Research*, UNHCR, 2008, <http://www.unhcr.org/research/working/47a316182/climate-change-forced-migration-etienne-piguet.html>.

13. O. Gomez, *Climate change and migration: a review of the literature*, Working Paper No. 572, International Institute of Social Studies, The Hague (Erasmus University Rotterdam), progetto Migration, Gender and Social Justice, https://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Documents/Research_and_projects/IDRC-MGSJ/Gomez_Climate_change_migration_Lit-review_annotated-bibly_July_2013.pdf.

14. W.N. Adger, J.M. Pulhin, J. Barnett, G.D. Dabelko, G.K. Hovelsrud, M. Levy, Ú. Oswald Spring, and C.H. Vogel, *Human Security in Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects*, p. 758. Contributo del Working Group II al Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [C.B. Field, 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, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 755-791. L'obiettivo del contributo del gruppo di lavoro è quello di considerare la vulnerabilità e l'esposizione dei sistemi umani e naturali, gli impatti e i futuri rischi del cambiamento climatico nonché il potenziale e i limiti di adattamento, <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.

le persone più vulnerabili ad avere minori possibilità di far fronte alla modificazione ambientale attraverso la migrazione al di fuori dei confini nazionali, restando così nelle aree d'origine o in quelle limitrofe.

Allo stesso modo, anche i cambiamenti climatici e ambientali a lungo termine, quali l'innalzamento del livello dei mari, l'erosione costiera e la perdita della produttività agricola anche a causa di altri fenomeni (siccità, desertificazione, salinizzazione etc) possono avere un impatto significativo sui movimenti migratori, originando nuove tendenze migratorie o influenzando in particolare le migrazioni interne dalle aree rurali a quelle urbane¹⁵.

Per quanto sia estremamente difficile elaborare previsioni scientifiche combinando fattori climatici e modelli di migrazione, le possibili conseguenze del cambiamento climatico possono essere determinate facendo riferimento alle esperienze passate in modo da individuare le popolazioni maggiormente a rischio e gli eventuali conseguenti flussi di emigrazione¹⁶. La tabella che segue¹⁷ sintetizza i risultati di alcuni studi sulla mobilità umana come conseguenza di cambiamenti ambientali o climatici di diverso tipo.

Tipologia di evento	Variazioni nel flusso o nel trend migratorio	Regione	Impatto sulla migrazione, per tipologia di evento (a rapido impatto o a lento impatto)
Siccità e degrado terre coltivabili	Aumento della mobilità o del numero di sfollati	Etiopia	Mobilità dei capifamiglia a seguito della carestia dovuta alla siccità. Variabilità nei tempi di migrazione a seconda delle strategie di adattamento
		India	Migrazione temporanea dai villaggi rurali come importante strategia nei periodi di siccità
		Sahel	In tre casi regionali, la pressione migratoria è aumentata significativamente dagli anni '70 come conseguenza anche della siccità prolungata

15. *Ivi*, pp. 767-770.

16. Gli studi che analizzano le conseguenze dei cambiamenti climatici sulle migrazioni, esaminando casi specifici o muovendo da simulazioni, sono numerosi. Tra le opere in lingua italiana si ricorda, *Crisi ambientale e migrazioni forzate. L'ondata silenziosa oltre la fortezza Europa*, a cura di: S. Altiero e M. Marano, Associazione A Sud – CDCA Centro Documentazione Conflitti Ambientali e C. Venturi, *Senza casa e senza tutela. Il dramma e la speranza dei profughi ambientali*, Collana Quaderni Migrantes 08, Fondazione Migrantes, Tau Editrice 2016.

17. La tabella è stata realizzata adattando una tabella presente in W.N. Adger, J.M. Pulhin, J. Barnett, G.D. Dabelko, G.K. Hovelsrud, M. Levy, Ú. O. Spring, and C.H. Vogel, *ivi*, p. 769. La tabella originale riporta anche la fonte degli studi da cui derivano le informazioni riportate sinteticamente.

		Burkina Faso	Le popolazioni delle regioni con meno precipitazioni erano più inclini a optare per forme di migrazione da area rurale ad altra area rurale, sia temporanee che permanenti, rispetto alle persone provenienti da regioni con più precipitazioni. La scarsità delle precipitazioni hanno impatti diversi sulla durata e la distanza della migrazione
	Diminuzione mobilità	Mali	Riduzione della migrazione internazionale durante la siccità degli anni '80 con un aumento della migrazione ciclica localizzata
	Mobilità differenziata	Etiopia	La migrazione maschile aumenta in presenza della siccità ma diminuisce quella femminile legata ai matrimoni
		Burkina Faso	La migrazione lavorativa al di fuori del contesto rurale è diventata una strategia di sostentamento delle realtà agricole e rurali a seguito della siccità degli anni '70, soprattutto per i gruppi /economie familiari basati su un'agricoltura fortemente dipendente dalle piogge
Alluvioni e inondazioni	Aumento della mobilità o del numero di sfollati	Bangladesh	Il 22% delle famiglie colpite dalle inondazioni e il 16% colpito dall'erosione delle rive si è trasferito in aree urbane
	Diminuzione mobilità o "popolazioni intrappolate"	Bangladesh	Nessuna migrazione internazionale è stata registrata dopo il tornado che ha colpito il Paese nel 2004 grazie ad una corretta distribuzione degli aiuti
		Senegal	Più del 40% dei nuovi abitanti di Dakar, provenienti da altre zone del Paese, vive nelle zone ad alto rischio di alluvione
	Mobilità differenziata	Bangladesh	Differenti tendenze alla migrazione come conseguenza del ciclone Aila del 2009

1.2. *Mutamento ambientale e migrazioni: dati, definizioni, soluzioni*

Come già evidenziato uno degli elementi di maggiore criticità nella riflessione sulle migrazioni ambientali è dato dalla mancanza di dati quantitativi precisi o comparabili tra loro.

Le prime stime relative al numero delle persone costrette a spostarsi a causa del degrado del proprio ambiente di vita risalgono alla fine degli anni '80; nel 1988, un report pubblicato dal World Watch Institute stimava in 10 milioni il numero delle persone sfollate a causa del degrado ambientale¹⁸ ma già l'anno successivo l'UNEP, il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, sulla base di uno studio condotto dal ricercatore egiziano Hassam El Hinnawy, valutava un aumento a 50 milioni di sfollati entro il 2010.

Secondo l'Internal Displacement Monitoring Centre dal 2008 al 2014 più di 184 milioni di persone sono state sfollate a causa dei disastri ambientali con una media di 26 milioni di persone ogni anno; nel 2014 il numero degli sfollati per disastri ambientali è stato pari a 19,3 milioni, una cifra più bassa rispetto a quella di precedenti anni¹⁹ ma comunque pari a circa il 70% del totale delle persone sfollate in quello stesso anno.

Questi dati non includono tuttavia né le persone costrette a migrare a causa dei grandi progetti di sviluppo, né quelle che si sono spostate a causa di cambiamenti climatici a lenta insorgenza; la stima delle persone che sono costrette a lasciare il loro ambiente di vita a causa di eventi naturali è ancora più difficile quando le stesse non oltrepassano i confini nazionali anche in ragione della mancanza, in molti casi, di strumenti di rilevazione adeguati.

Al di là delle statistiche disponibili e dello scontro tra massimalisti e minimalisti, restano alcuni problemi di fondo nella quantificazione dei migranti ambientali, in parte connessi alla categorizzazione degli stessi, in parte dovuti al fatto che secondo alcuni studiosi la migrazione non sarebbe mai determinata solo da fattori ambientali ma sarebbe sempre risultato di una interconnessione di fattori sociali, economici e politici che incidono sulla scelta migratoria a seconda del livello di vulnerabilità, resilienza e adattamento della popolazione colpita²⁰.

18. J.L. Jacobsen, Worldwatch Paper #86, Environmental Refugees. A Yardstick of Habitability, novembre 1988.

19. Sempre secondo i dati forniti dall>IDMC, nel 2010 il numero delle persone sfollate per motivi ambientali è stato pari a 42,4 milioni e nel 2012 a 32,4 milioni.

20. R. Zetter, *Mutamento ambientale e spostamento di popolazioni: i nuovi rifugiati?*, in *Focus sulle migrazioni. Tre convegni del Gruppo GUE/NGL*, cit. p. 81 ss.; E. Pigué, *op. cit.*; Commission Staff Working Document, *Climate change, environmental degradation, and migration*, documento di accompagnamento alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, COM (2011) 743.

In base a questi studi, la migrazione sarebbe quindi solo in alcuni casi determinata esclusivamente dal mutamento ambientale e risulterebbe pertanto difficile distinguere tra migrazione forzata e migrazione volontaria, specie nel caso di migrazioni connesse a cambiamenti ambientali a lenta insorgenza.

Anche per tale ragione, i termini utilizzati per definire chi si sposta in ragione di mutamenti climatici o ambientali sono numerosi e manca ancora l'utilizzo di un termine comune: rifugiati climatici o ambientali²¹, ecomigranti²², ecoprofughi²³ o ancora, guardando agli studi promossi dall'Unione europea o a quelli delle organizzazioni internazionali, migrazioni indotte da cause ambientali, migrazioni forzate dovute a cause ambientali²⁴, migranti climatici o sfollati ambientali²⁵.

La scelta dell'uno o dell'altro termine varia a seconda dell'Agenda e del contesto in cui vengono utilizzati e incide sulle soluzioni giuridiche e le proposte politiche proponibili.

Il termine rifugiati ambientali, molto utilizzato da media e organizzazioni non governative per sensibilizzare sulla natura forzata di queste migrazioni, è fortemente criticato soprattutto dalle varie Agenzie delle Nazioni Unite perché ritenuto inadeguato rispetto alla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiato, specie nei casi in cui non vi è attraversamento dei confini nazionali; inoltre, secondo alcuni autori, pur avendo il pregio di cogliere il carattere d'urgenza della tematica non sarebbe utile a circoscrivere concettualmente il fenomeno²⁶.

Al contrario, il termine migranti ambientali, utilizzato dall'OIM e da altre Agenzie, non viene considerato appropriato perché suggerisce un certo grado di determinazione nello spostamento e non risulta essere adeguato a sottolineare le origini antropiche del cambiamento climatico²⁷.

Gli studi promossi dalle istituzioni europee evidenziano infine come le definizioni «migrazioni indotte da cause ambientali o sfollamento permanente o temporaneo indotto da cause ambientali» appaiono essere preferibili rispetto al termine rifugiati ambientali ma

21. Negli anni '90, l'ambientalista Norman Myers definì i rifugiati ambientali quali «persone che non possono più garantirsi mezzi sicuri di sostentamento nelle terre di origine a causa di fattori ambientali di portata inconsueta, in particolare, siccità, desertificazione [...], come pure disastri naturali quali cicloni, tempeste e alluvioni». N. Myers, *Esodo ambientale. Popoli in fuga da terre difficili*, Edizioni Ambiente, 1999, p. 18.

22. W.B. Wood, *Ecomigration: Linkages between Environmental Change and Migration* in A. Zolberg and P.M. Benda, *Global Refugees. Problems and Solutions*, Berghahn edizioni Global Migrants, 2001, pp. 42-61.

23. V. Calzolaio, *Ecoprofughi. Migrazioni forzate di ieri, di oggi, di domani*, NDA Press, 2010.

24. E. Piguet, *op. cit.*

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

26. R. Zetter, *Mutamento ambientale e spostamento di popolazioni: i nuovi rifugiati?*, cit. p. 92.

27. F. Gemenne, *L'Antropocene e le sue vittime: un buon motivo per parlare di rifugiati ambientali*, in *Focus sulle migrazioni. Tre convegni del Gruppo GUE/NGL*, cit., p. 92 ss.

che gli stessi devono tuttavia non essere considerati in modo rigido e definitivo ed essere funzionali alla valutazione della capacità dell'attuale quadro politico dell'UE di accogliere coloro che migrano in ragione dei cambiamenti climatici²⁸.

Sul piano delle soluzioni giuridiche, le proposte formulate risultano essere molto diverse tra loro; la scelta oscilla tra l'adattamento di quanto già esistente e la creazione di strumenti giuridici nuovi²⁹.

I sostenitori di quest'ultima ipotesi evidenziano che gli strumenti di protezione oggi disponibili non risultano adeguati a tutelare le persone costrette a spostarsi a causa dei cambiamenti climatici e ambientali.

Nel caso di movimenti migratori che oltrepassano i confini nazionali l'ammissione e il soggiorno nel territorio di altri Stati potrebbe non essere consentita e le persone, pur avendo necessità di protezione temporanea o permanente, potrebbero non rientrare nelle categorie giuridiche oggi esistenti; nel caso di spostamenti interni di popolazione potrebbero trovare applicazione gli strumenti per la protezione degli sfollati interni ma la mancanza del fattore ambientale come motivo di protezione potrebbe diminuire l'efficacia e l'effettività degli interventi di protezione stessi³⁰.

Secondo alcuni autori molte delle soluzioni finora proposte tendono a depoliticizzare il fenomeno e, anche se è possibile ispirarsi a tipologie di protezione già esistenti³¹, è fondamentale definire uno strumento nuovo e specifico per la protezione dei rifugiati climatici utile a individuare gli standard di riconoscimento, le responsabilità degli Stati d'origine e di quelli di arrivo dei migranti, i rimedi effettivi e gli interventi per ridurre la vulnerabilità anche attraverso la costituzione di un apposito Fondo³².

28. A. Kraler, T. Cernei, M. Noack, M. Hofman, M. Wagner, A. Pohnitzer, "Climate refugees" – Legal and policy responses to environmentally induced migration, studio commissionato dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, 2011 http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-LIBE_ET%282011%29462422 e Documento di lavoro della Commissione su cambiamento climatico, degrado ambientale e migrazioni di accompagnamento alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, Bruxelles, 16.4.2013 COM(2013) 216 final.

29. B. Mayer, *International law and climate migrants: a human rights perspective*, in *IDLO Sustainable Development Law on Climate Change Legal Working Paper Series*, n. 8, 2011, pubblicato da International Development Law Organization e Centre for International Sustainable development Law, http://cisdl.org/public/docs/legal/Mayer%20Benoit_International%20Law%20and%20Climate%20Migrants.pdf.

30. K. Warner, *Assessing Institutional and Governance Needs Related to Environmental Change and Human Migration. The German Marshall Fund of the United States*, 2010.

31. F. Gemenne, *One good reason to speak of "climate refugees"*, in *Forced Migration Review*, 49, p. 70 e 71, in <http://www.fmreview.org/climatechange-disasters/gemenne>.

32. B. Docherty, T. Giannini, *Confronting a rising tide: a proposal for a Convention on climate change refugee*, in *Harvard Environmental Law Review*, vol 33 (2), pp. 349 -405, 2009, http://www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33_2/Docherty%20Giannini.pdf, EJF, *No place like home: where*

Una delle proposte avanzate è stata quella di aggiungere uno specifico protocollo alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici³³ utile al riconoscimento e alla protezione dei migranti ambientali³⁴.

Sebbene ad oggi tale risultato non sia stato raggiunto, la necessità di promuovere la cooperazione internazionale per far fronte alle migrazioni indotte da cause ambientali ha trovato riconoscimento sia nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sul clima di Cancun del 2010³⁵ e di quella di Parigi del 2015.

Inoltre, proprio a seguito del raggiungimento degli accordi di Cancun e dei risultati della Conferenza di Nansen sul cambiamento climatico e lo spostamento di popolazioni nel 21° secolo tenutasi a Oslo a giugno del 2011, alcuni Paesi si sono impegnati a promuovere un processo intergovernativo di consultazione utile ad affrontare le sfide dello spostamento transfrontaliero nel contesto delle catastrofi e degli effetti del cambiamento climatico, nell'ambito della cd. iniziativa Nansen³⁶.

Dopo la definizione dei principi di Nansen sul cambiamento climatico³⁷, tra il 2013 e il 2015, sono state realizzate consultazioni regionali e *sub*-regionali che hanno riunito i rappresentanti dei Paesi esposti a rischio ambientale, di quelli di destinazione dei migranti e membri della società civile e che hanno portato, ad ottobre 2015, alla stesura dell'Agenda Nansen per la protezione dei migranti transfrontalieri nel contesto dei disastri e cambiamenti climatici³⁸, un documento che contempla raccomandazioni specifiche sulla

next for climate refugees?, Environmental Justice Foundation, 2009, <http://ejfoundation.org/report/no-place-home-where-next-climate-refugees>.

33. La Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici è un accordo internazionale prodotto dalla Conferenza sull'ambiente e sullo sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED, United Nations Conference on Environment and Development), informalmente conosciuta come Summit della Terra, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992. L'accordo fu aperto alle ratifiche il 9 maggio 1992 ed entrò in vigore il 21 marzo 1994.

34. F. Biermann, I. Boas, *Preparing for a warmer world. Towards a global governance system to protect climate refugees*, Global Environmental Politics, Vol. 10, pp. 60-88.

35. Si veda in particolare Decision 1/CP.16, *The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, paragrafo 14, lett. f, p. 5. Si vedano anche la decisione sulla perdita, danni e effetti negativi dei cambiamenti climatici presa durante la diciottesima conferenza delle parti a Doha nel 2012 e la Risoluzione Organizzazione Mondiale delle Migrazioni adottata il 15 novembre 2012 finalizzata a rafforzare il suo ruolo nel trattare gli aspetti relativi alla migrazione da conflitti o calamità naturali indotte.

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

37. I principi sono enucleati nel documento finale della conferenza di Nansen, *The Nansen Conference. Climate Change and Displacement in the 21st Century*, <https://www.nanseninitiative.org/portfolio-item/the-nansen-conference-climate-change-2/>.

38. The Nansen Initiative, *Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disaster and climate change*, 6 ottobre 2015, <https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/10/Agenda-Final-Draft.pdf>.

prevenzione e gestione delle migrazioni ambientali, soffermandosi sia sui meccanismi di protezione dei migranti sia su quelli di riduzione dei danni nei Paesi d'origine³⁹.

Per quanto il rispetto dei Principi Guida sugli sfollati del 1998, di quelli dell'Agenda Nansen per la protezione dei migranti transfrontalieri nel contesto dei disastri e cambiamenti climatici o di quelli contenuti nella Convenzione di Kampala per la protezione e l'assistenza di sfollati interni in Africa⁴⁰ risultino essere una preconditione essenziale per la protezione degli sfollati non può non osservarsi come gli stessi siano spesso trascurati da parte de Governi, risultando inefficaci anche quando incorporati nelle politiche nazionali o all'interno di accordi internazionali⁴¹.

2. Migrazioni indotte da cause ambientali e uso degli strumenti di protezione internazionale e complementare: il dibattito a livello europeo

Come già evidenziato, l'Unione europea ha spesso richiamato le interconnessioni esistenti tra cambiamenti climatici, degrado ambientale e migrazioni sottolineando la necessità di affrontare la migrazione indotta dai problemi ambientali ricorrendo anche a metodi di riduzione degli effetti negativi del cambiamento climatico⁴² e di considerare l'incidenza delle migrazioni non solo sullo sviluppo economico e sociale ma anche sulla tutela dell'ambiente⁴³.

In modo simile si è espresso anche il Consiglio d'Europa⁴⁴ che in ragione dell'assenza di strumenti legali o di politiche adatte a garantire un approccio globale al fenomeno delle migrazioni indotte da cause ambientali, ha invitato le istituzioni, i governi e la società

39. L'Agenda evidenzia come la protezione delle persone che hanno attraversato i confini nazionali a seguito di disastri o eventi naturali possa essere fornita dagli Stati in due diversi modi: consentendo l'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale almeno temporaneamente oppure non procedendo al rimpatrio di coloro che si trovano già sul territorio dello Stato al momento del verificarsi del disastro. In entrambi i casi, le soluzioni potrebbero avere carattere temporaneo con la conseguente necessità di trovare soluzioni durature. Id., *op. cit.*, pp. 7-17.

40. Questa Convenzione, adottata dall'Unione africana nell'ottobre 2009 e entrata in vigore il 6 dicembre 2012, è il primo strumento regionale giuridicamente vincolante ad imporre agli Stati obblighi di protezione e assistenza a favore delle sfollati, comprese le persone sfollate da disastri naturali o artificiali e progetti di sviluppo.

41. Si osserva inoltre che gli sfollati per motivi ambientali sono lasciati privi di protezione anche in ragione dell'assenza di un'Agenzia preposta a far fronte ai loro bisogni, S. Jaquet, *Dati, scenari, previsioni*, in *Focus sulle migrazioni. Tre convegni del Gruppo GUE/NGL*, cit., p. 94.

42. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, Bruxelles, 18.11.2011 COM(2011) 743 definitivo.

43. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Massimizzare l'incidenza della migrazione sullo sviluppo*, Contributo dell'UE al dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite e prossime iniziative per rafforzare il nesso tra sviluppo e migrazione, Bruxelles, 21.5.2013 COM(2013) 292 final.

44. Risoluzione 1655 (2009), *Environmentally induced migration and displacement: a 21st century-challenge*, del Consiglio d'Europa adottata dall'Assemblea parlamentare il 30 gennaio 2009.

civile al confronto, suggerendo, tra le ipotesi di intervento, l'adozione di un protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo relativo al diritto ad un ambiente sano e sicuro⁴⁵, utile ad introdurre all'interno della Convenzione il principio di precauzione⁴⁶.

Ad oggi, le istituzioni europee sembrano essersi impegnate maggiormente in una valutazione delle possibili soluzioni politiche e giuridiche adottabili per tutelare i migranti ambientali⁴⁷, individuando, in primo luogo, una molteplicità di diritti che possono venire violati a causa del cambiamento climatico come il diritto alla vita, il diritto all'acqua o il diritto alla salute⁴⁸ e richiamando alcuni principi cardine del diritto dell'ambiente rinvenibili anche nelle Convenzioni delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico.

Rispetto all'uso degli strumenti giuridici esistenti, gli studi promossi dalla Commissione europea⁴⁹ sembrano escludere il riconoscimento dello *status* di rifugiato⁵⁰ in ragione della difficoltà di considerare il degrado ambientale come una forma di persecuzione e di ricondurlo ad uno dei motivi di persecuzione indicati nella Convenzione di Ginevra del 1951⁵¹.

45. Raccomandazione 1862 (2009), *Environmentally induced migration and displacement: a 21st century-challenge*, adottata dall'Assemblea parlamentare il 30 gennaio 2009.

46. Sul principio di precauzione, citato anche nell'art. 191 sul Trattato di funzionamento dell'Unione europea, si veda anche Comunicazione (COM(2000) 1final) sul principio di precauzione.

47. A. Kraler, T. Cernei, M. Noack, M. Hofman, M. Wagner, A. Pohnitzer, *op. cit.*, e Documento di lavoro della Commissione su cambiamento climatico, degrado ambientale e migrazioni, cit.

48. I diritti umani possono venire violati a causa del cambiamento climatico nei luoghi di origine, durante lo spostamento e, infine, nel luogo di arrivo. Tra i diritti umani che possono venire violati nel luogo di origine si può distinguere tra diritti di prima generazione, come il diritto alla vita, di seconda generazione, come il diritto a godere di adeguati livelli di benessere fisico e mentale e di terza generazione, come il diritto a vivere in un ambiente sano. Analogamente, anche nei luoghi di destinazione, possono venire violati diritti di prima generazione, quale ad esempio, il diritto alla vita privata e familiare, seconda generazione, quale i diritti sociali e culturali, e di terza generazione, come il diritto all'autodeterminazione. Per le persone costrette a spostarsi a causa del cambiamento climatico, eventuali restrizioni all'ingresso nel territorio di un altro Paese possono violare il diritto alla libera circolazione e alla scelta del luogo di residenza, B. Mayer, *op. cit.*, p. 7 ss.

49. Documento di lavoro della Commissione su cambiamento climatico, degrado ambientale e migrazioni, cit., p. 17 ss.

50. Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra il termine di rifugiato è applicabile a colui che: «nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi». Le norme sulla qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta sono contenute nel d.lgs. 251/07.

51. A tale conclusione sono giunte anche alcune Corti non europee ed in particolare i giudici neozelandesi ed australiani chiamati a pronunciarsi su alcuni casi di richiedenti protezione internazionale provenienti dai piccoli Stati insulari del Pacifico, in particolare Tuvalu e Kiribati, escludendo la sussistenza di un rischio di persecuzione da parte delle autorità statali in caso di ritorno nel Paese d'origine. K. Buchanan, *New Zealand: Climate Change Refugee. Case Overview*, The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, luglio 2015.

Tale possibilità non è invece del tutto esclusa da altri studi⁵² che tuttavia riconducono la possibilità di riconoscere lo *status* di rifugiato ad ipotesi specifiche quale ad esempio quella in cui sia ravvisabile un'azione delle autorità statali diretta a concorrere all'evento dannoso o a non prevenirlo se prevedibile⁵³.

Le ipotesi di applicazione o estensione della Convenzione di Ginevra ai migranti ambientali o di adozione di un protocollo aggiuntivo sono tuttavia considerate con sfavore dallo stesso Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, in ragione del rischio di un ulteriore riduzione dei livelli di protezione effettiva o di un abbassamento degli standard in ragione del clima politico attuale.

Riguardo alle altre forme di protezione ed in particolare alla protezione sussidiaria⁵⁴ e alla protezione temporanea, la Commissione⁵⁵ rileva come la definizione di danno grave⁵⁶ prevista dalla direttiva 2011/95/UE⁵⁷ non sembra potersi interpretare nel senso di includervi le conseguenze del degrado ambientale o dei cambiamenti climatici, ad eccezione dei casi in cui questi possano essere associati a conflitti o a forme di tortura o trattamento inumano⁵⁸; al contrario, la direttiva 2001/55/CE sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati⁵⁹ lascerebbe ampie possibilità di manovra, per la presenza di definizioni aperte quale, ad esempio, quella di afflusso massiccio definito dalla direttiva come l'arrivo nella Comunità di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un Paese determinato o da una zona geografica

52. A. Kraler, T. Cernei, M. Noack, M. Hofman, M. Wagner, A. Pohnitzer, *op. cit.*, p. 39.

53. A. Ciervo, *I rifugiati invisibili. Brevi note sul riconoscimento giuridico di una nuova categoria di richiedenti asilo*, in *Crisi ambientale e migrazioni forzate. L'ondata silenziosa oltre la fortezza Europa*, cit., p. 261 ss.

54. Per persona ammissibile alla protezione sussidiaria si intende il «cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese» (art. 2 direttiva 2011/95/UE 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).

55. Documento di lavoro della Commissione su cambiamento climatico, degrado ambientale e migrazioni, cit., p. 17 ss.

56. In base all'art. 15 della direttiva 2011/95/UE: «Sono considerati danni gravi: a) la condanna o l'esecuzione della pena di morte; o b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; o c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

57. La direttiva 2011/95/UE, che costituisce la rifusione della direttiva 2004/83/CE trasposta nell'ordinamento italiano dal d.lgs. 251/07, è stata attuata nell'ordinamento interno dal d.lgs. 18/2014.

58. In questo senso si veda anche A. Kraler, T. Cernei, M. Noack, M. Hofman, M. Wagner, A. Pohnitzer, *op. cit.*, p. 53.

59. La Direttiva 2001/55/CE sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi è stata trasposta nell'ordinamento interno dal D.lgs. 85/03.

determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione.

In questo senso, alcuni ordinamenti nazionali contengono già previsioni normative utili ad offrire protezione anche a chi è costretto a lasciare il proprio Paese d'origine a causa di disastri naturali o a coloro i quali non possono tornare nel Paese d'origine in ragione di eventi naturali improvvisi.

In Italia, l'art. 20 d.lgs. 286/98 stabilisce che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale e con gli altri Ministri eventualmente interessati, sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 45, le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente Testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione europea»⁶⁰.

L'art. 29 della legge cipriota sull'asilo⁶¹ contiene invece un divieto specifico di espulsione per i rifugiati o i titolari di protezione sussidiaria verso i Paesi in cui sussiste un rischio per la loro vita, libertà o incolumità personale anche in ragione di distruzione ambientale.

In Finlandia, invece, in base alla sezione 109 (1) della Legge sugli stranieri⁶², la protezione temporanea può essere concessa ai cittadini stranieri che hanno bisogno di protezione internazionale e che non possono tornare in sicurezza nel Paese di origine o nel Paese di residenza permanente, in ragione di un massiccio spostamento di persone all'interno del Paese o nelle zone limitrofe a causa di un conflitto armato, di altre situazioni di violenza o di un disastro ambientale.

Tale previsione si aggiunge a quella contenuta nella precedente sezione 88a (1) che consente il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari allo straniero presente in Finlandia, al quale non può essere riconosciuto lo *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria, ma che non può fare ritorno nel Paese d'origine o di stabile residenza in ragione di una catastrofe ambientale o di una situazione di insicurezza dovuta ad un conflitto armato interno o internazionale o a violazioni generalizzate dei diritti umani.

60. Quanto alla direttiva 2011/55/CE, la stessa è stata trasposta nell'ordinamento interno con il d.lgs. 85/2003, il cui art. 3 co. 1, rimandando all'art. 20 d.lgs. 286/98, disciplina l'adozione di misure di protezione temporanea per fronteggiare l'afflusso massiccio di sfollati accertato con decisione del Consiglio, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE.

61. Art. 20 e art. 29 (4) *Refugee Law of 2000 a Law to provide for the recognition of refugees and for the better Implementation of the Convention relating to the Status of Refugees*. Il testo in inglese è reperibile al seguente link <http://www.refworld.org/docid/4a71aac22.html>.

62. Aliens Act 301/2004, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>.

Una disposizione simile è contenuta nell'ordinamento svedese⁶³ che fa riferimento all'impossibilità di ritorno nel Paese d'origine a causa di disastri naturali.

Per quanto tali disposizioni siano da accogliere con favore, le stesse non risultano essere di fatto mai state applicate al fine di accogliere domande di protezione individuale.

2.1. Eventi a rapida e lenta insorgenza e casi di riconoscimento della protezione umanitaria

Nonostante la limitatezza del quadro normativo, un'azione concreta a tutela dei migranti impossibilitati a tornare nel proprio Paese d'origine a causa di un disastro naturale si è registrata a seguito del ciclone Sidr, che colpì alcune zone costiere del Bangladesh nel novembre 2007 provocando centinaia di morti ed ingenti danni; il Ministero dell'interno con circolare del 9 gennaio 2008 dispose infatti la temporanea sospensione dei provvedimenti di espulsione adottati nei confronti di cittadini del Bangladesh nonché l'accelerazione delle procedure di ricongiungimento familiare⁶⁴.

Con successiva circolare del 23 febbraio 2008⁶⁵, il Ministero tornò tuttavia a pronunciarsi sulla situazione dei cittadini del Bangladesh presenti in Italia per precisare che, con riferimento alle richieste di asilo presentate dagli stessi, in caso di insussistenza di fondati motivi di persecuzione nel Paese d'origine non poteva ritenersi giustificata la concessione della protezione umanitaria.

La valutazione effettuata del Ministero apparve dunque chiara: un disastro naturale quale un ciclone di particolare violenza poteva rendere sconsigliabile i rimpatri⁶⁶ integrando il giustificato motivo del trattenimento nel territorio dello Stato di cui all'art 14, co. 5 *ter* del d.lgs. n. 286/98 e determinando quindi la non procedibilità a carico di quegli stranieri che si trattenessero oltre il termine previsto dal comma 5 *bis* ma la mera provenienza da zone colpite dal ciclone non poteva costituire un valido motivo di riconoscimento di una qualche forma di protezione.

Oggi, a distanza di dieci anni, sebbene non vi siano state modifiche normative dirette ad includere nell'ordinamento italiano una protezione specifica per i migranti ambientali, la posizione del Ministro dell'interno appare essere differente specie nel senso di giungere al riconoscimento della protezione umanitaria ai sensi dell'art. 5 co. 6 d.lgs. 286/98⁶⁷.

63. Sez. 2 (3), Aliens Act (2005:716), <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/61/22/bfb61014.pdf>.

64. <http://www.immigrazione.biz/stampaarticolo.php?id=1340>.

65. <http://www.osservatorioantigone.it/new/76-archivio/1786-cittadini-del-bangladesh-protezione-umanitaria-solo-se-sussistono-fondati-motivi-di-persecuzione-nel-paese-dorigine-ministero-dellinterno-230208>.

66. Una decisione simile venne adottata dal Regno Unito in occasione delle eruzioni del vulcano avvenute nel 1995 e nel 1997 e dal Belgio in occasione delle inondazioni che colpirono il Pakistan nel 2010, A. Kraler, T. Cernei, M. Noack, M. Hofman, M. Wagner, A. Pohnitzer, *op. cit.*, p. 57 ss.

67. Ai sensi dell'art. 5 co. 6 d.lgs. 286/98 «Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le

Ed infatti, con circolare del luglio 2015 il Ministero dell'interno – Commissione nazionale per il diritto di asilo ha fornito indicazioni alle Commissioni territoriali per i casi in cui, ai sensi dell'art. 32, co. 3, del d.lgs. n. 25/2008, pur non ricorrendo le ipotesi per il riconoscimento della protezione internazionale, possano ricorrere i requisiti per il rilascio, al cittadino straniero richiedente asilo, del permesso di soggiorno per protezione umanitaria previsto dall'art. 5, co. 6, del d.lgs. n. 286/1998.

In particolare, la Commissione, dopo aver richiamato alcune pronunce della Corte di cassazione relative alla protezione umanitaria, ha indicato, in via esemplificativa, alcuni casi in cui si può giungere al riconoscimento di tale forma di protezione tra i quali quello di gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza⁶⁸.

La Commissione nazionale sembra quindi aprire apertamente la strada al riconoscimento della protezione umanitaria a chi è stato costretto a lasciare il proprio Paese d'origine, o è impossibilitato a tornarvi, in ragione di gravi calamità naturali, anche quando la richiesta di tutela presenta carattere individuale e non solo quindi, come nel caso dell'art. 20 d.lgs. 286/98 da cui probabilmente la Commissione nazionale prende spunto, in caso di afflusso massiccio di persone.

Per quanto non sia stato possibile procedere ad una rilevazione accurata delle decisioni adottate dalle Commissioni territoriali o dai Tribunali di merito al fine di esaminare quanti abbiano riconosciuto una forma di protezione a richiedenti protezione internazionale costretti a lasciare il Paese d'origine per motivi ambientali e quali siano state le casistiche ritenute rilevanti, la motivazione di quelli esaminati sembra andare nella direzione di ravvisare l'esigenza di protezione umanitaria in ragione della vulnerabilità del soggetto perché vittima di una calamità naturale nello Stato di provenienza⁶⁹ e perché, in conseguenza di tali eventi, lo stesso ha perso, oltre a familiari, anche l'unica fonte del proprio sostentamento⁷⁰.

Per quanto queste prime decisioni debbano essere accolte con favore, si auspica che i casi di riconoscimento della protezione umanitaria a persone che sono state costrette a

condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione».

68. Ministero dell'interno – Commissione nazionale per il diritto di asilo, circolare prot. 00003716 del 30.7.2015. Oggetto: Ottimizzazione delle procedure relative all'esame delle domande di protezione internazionale. Ipotesi in cui ricorrono i requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

69. Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma, sez. II, provvedimento assunto il 21.12.2015, si ringraziano Irene Grassi e Tommaso Sbriccoli per la segnalazione.

70. Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Torino – sezione di Genova, provvedimento assunto il 10.8.2016, si ringrazia Martina Pistarà per la segnalazione.

lasciare il proprio Paese d'origine in ragione di modificazioni ambientali possano essere anche altri e diversi da quelli in cui la migrazione è dovuta ad un disastro ambientale.

A sostegno di tali ipotesi vi è in primo luogo la citata circolare della Commissione nazionale asilo che, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, fa riferimento non solo, come detto, alle calamità naturali ma anche alla temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o della zona di origine, non riconducibile alle previsioni dell'art. 14, lett. c), del d.lgs. n. 251/2007 e ai gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza; proprio l'ampiezza di tali previsioni unita alla gravità delle conseguenze del cambiamento climatico in termini di vivibilità dei contesti d'origine, possibilità di prosecuzione delle attività economiche di sussistenza, insorgere di tensioni dovute anche agli spostamenti interni di popolazione sembrano lasciare spazio a valutazioni positive in termini di possibilità di riconoscimento della protezione umanitaria in presenza di migrazioni forzate dovute a cause ambientali differenti dal disastro naturale.

A supporto di tale conclusione sembra opportuno fare riferimento ad alcune pronunce giurisprudenziali in materia di protezione umanitaria.

Tali pronunce, mettendo in evidenza l'assenza di una definizione precisa e chiara del concetto di permesso per motivi umanitari e il contenuto residuale di tale protezione⁷¹, hanno riconosciuto come «l'art. 5 co. 6 TU immigrazione non individuando, neppure in via esemplificativa, i seri motivi che potrebbero fondare il riconoscimento della protezione umanitaria, è suscettibile di ampia interpretazione e consente di ricondurvi situazioni soggettive, come i bisogni di protezione a causa di particolari condizioni di vulnerabilità dei soggetti richiedenti, ma anche oggettive, ossia relative al Paese di provenienza, come una grave instabilità politica, episodi di violenza o insufficiente rispetto dei diritti umani, carestie, disastri naturali o ambientali e situazioni analoghe»⁷².

In particolare guardando ad orientamenti giurisprudenziali già esistenti, la protezione umanitaria potrebbe costituire uno strumento di tutela nei casi di migrazione dovuta ad eventi naturali diversi da quelli a rapida insorgenza, quando questi, pur non portando a vere e proprie situazioni di violenza generalizzata dovuta a conflitto armato interno o internazionale, determinano situazioni di insicurezza o impediscono alle persone di continuare a vivere in un determinato luogo in condizioni di vita dignitose, in ragione del venire meno dei mezzi di sussistenza o dell'insorgere di situazioni caratterizzate dalla compromissione dei loro diritti essenziali.

71. Cass., sez. VI civ., ord., 18.2.2011, n. 4139; Cass., sez. VI civ., sent., 24.9.2012, n. 16221; Cass., sez. VI, ord., 7.7.2014, n. 15466.

72. Trib. Milano, ord. 16.9.2015.

La giurisprudenza ha già infatti avuto modo di riconoscere la protezione umanitaria in ragione di «una situazione di instabilità nel Paese di origine in un contesto di grave emergenza umanitaria che integra, in caso di rientro, una condizione di specifica estrema vulnerabilità idonea a pregiudicare la possibilità di esercizio dei diritti fondamentali»⁷³ o di «precarietà della situazione della sicurezza pubblica»⁷⁴ o ancora «di costante violazione dei diritti umani»⁷⁵ ma anche in caso di vulnerabilità sociale del richiedente «dovuta all'impossibilità di vedersi garantite condizioni di vita accettabili e consone all'esercizio dei diritti fondamentali dell'individuo»⁷⁶ o di restituire il debito contratto per il viaggio⁷⁷ o ancora, proprio nel caso di un richiedente vittima di un evento alluvionale, per l'impossibilità di rivolgersi alle autorità locali per ottenere tutela⁷⁸.

L'importanza di tale progressiva evoluzione della protezione umanitaria appare ancora più determinante se si guarda alle caratteristiche di alcuni dei principali Paesi d'origine dei richiedenti asilo presenti in Italia.

Tra questi, particolare attenzione merita senza dubbio il Bangladesh identificato come uno dei Paesi più esposti al cambiamento climatico, in ragione della sua morfologia e della posizione geografica ma anche per la densità abitativa e i livelli di povertà.

Alluvioni, inondazioni, erosione delle terre, innalzamento del livello del mare e variabilità nelle precipitazioni sono solo alcuni dei cambiamenti climatici a rapida e lenta insorgenza che interessano il Paese, determinando sia spostamenti interni di popolazione, sia movimenti migratori che oltrepassano i confini nazionali interessando soprattutto gli Stati limitrofi⁷⁹.

Secondo alcune analisi «nello scenario di grave cambiamento climatico, l'aumento del livello del mare costituisce una minaccia che porterà a inondare il 18% della superficie totale del Bangladesh con un impatto sull'11% della popolazione del Paese»⁸⁰.

73. Corte app. Milano, sez. persone famiglia e minori, sent. 28.2.2017.

74. Trib. Trieste, sent. 21.9.2012, n. 169.

75. Corte app. Milano, sezione persone, minori e famiglia, sent. 14.6.2016.

76. Trib. Perugia, ord., 16.8.2016, n. 6277.

77. Corte app. Campobasso, sent., 13.7.2016; Trib. Palermo, ord. 22.4.2016.

78. Corte app. Bologna, sent. 29.3.2016, n. 524.

79. M. van der Hoorn, *Climate Change and Conflict in Bangladesh*, Radboud University Nijmegen, 2010; R. Zetter, *Protecting environmentally displaced people: developing the capacity of legal and normative frameworks*, cit., p. 26 ss.; IFAD, *Bangladesh Environmental and Climate Change Assessment*, 2013. Numerose pubblicazioni relative alle connessioni tra migrazioni, cambiamento climatico e ambiente sono reperibili attraverso il Climig Database dell'Università di Neuchâtel, al link https://www.unine.ch/geographie/home/recherche/migration_climate_change_1/bibliographic-database.html.

80. M. Gubbio, T. Finelli, E. Peruzzi, *Legambiente, Profughi Ambientali: Cambiamento climatico e migrazioni forzate*, 2012, p. 27.

I mutamenti climatici ed ambientali che interessano la zona dei bacini fluviali e la zona costiera⁸¹, l'erosione e la deforestazione portano ad una riduzione delle terre coltivabili e a un aumento dei casi appropriazione violenta delle terre⁸².

Ogni anno più di 300.000 persone migrano dalle aree rurali a Dhaka, spesso a seguito dell'impossibilità di continuare a vivere nei luoghi d'origine a causa dei cambiamenti climatici e ambientali, unendosi a migranti che raggiungono la capitale per lavoro o altre cause⁸³.

A fronte di uno scenario così complesso e di una situazione politica in continuo peggioramento colpiscono le statistiche disponibili riguardanti le richieste di asilo provenienti da cittadini del Bangladesh che, nei primi mesi del 2017, hanno rappresentato la seconda nazionalità per numero di arrivi dopo la Nigeria⁸⁴ e, a marzo e aprile 2017 la seconda nazionalità per numero di richieste di protezione internazionale presentate⁸⁵.

Guardando all'esito delle domande di protezione esaminate, sia nel 2015 che nel 2016, più del 70% delle domande presentate da cittadini del Bangladesh sono state rigettate mentre nei primi mesi del 2017 si registra una lieve diminuzione dei rigetti a fronte di un aumento dei riconoscimenti di protezione umanitaria⁸⁶.

81. Per un'analisi delle conseguenze dei disastri naturali in termini di spostamenti di popolazione e numero di morti si può consultare Em-Dat, The International Disaster Database del CRED, Centre for Reserach on the Epidemology of Disaster, <http://www.emdat.be/database>.

82. S. Feldman, C. Geisler, *Land expropriation and displacement in Bangladesh*, pp. 971-993.

83. N. Adri, D. Simon, *A tale of two groups: focusing on the differential vulnerability of "climate-induced" and "non-climate-induced" migrants in Dhaka City*, in Climate and Development.

84. Secondo il cruscotto statistico giornaliero curato dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, dal primo gennaio al dodici maggio 2017 sono sbarcati 4645 cittadini del Bangladesh e 5253 cittadini nigeriani e 4184 cittadini guineiani mentre nei tre mesi del 2016 tale nazionalità non compariva tra le prime dieci nazionalità dichiarate allo sbarco <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.

85. A marzo del 2017 il numero delle domande di asilo presentate da cittadini nigeriani e del Bangladesh è stato rispettivamente pari a 2579 e 1247 mentre ad aprile pari rispettivamente a 1861 e 1125. Nel 2015 il totale delle domande presentate da cittadini del Bangladesh è stato pari a 6.056 mentre nel 2016 a 6.818 con un aumento del 13%. I dati e le statistiche relative ai numeri dell'asilo sono elaborati dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo e sono disponibili su, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasil>.

86. Nel 2015 e nel 2016 il numero delle domande di richiedenti asilo provenienti dal Bangladesh esaminate e rigettate è stato pari rispettivamente al 73% e 72%. Il numero di riconoscimenti di protezione umanitaria è stato pari rispettivamente al 21% e 14% mentre coloro ai quali è stata riconosciuta la protezione internazionale, nella forma dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, è stato pari al 4% nel 2015 e al 3% nel 2016. I dati sono reperibili sul Quaderno statistico per gli anni 1990-2016 curato dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasil>. Per i richiedenti provenienti dal Bangladesh, gli esiti delle richieste di asilo al 17 marzo 2017 risultano essere: diniego 66%, protezione umanitaria 29%, protezione sussidiaria 0%, status di rifugiato 2% su un totale di 1.059 provvedimenti adottati. Fonte: Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, Dossier a cura degli Ispettori della Guardia di finanza addetti all'Archivio della Commissione, dati statistici 23.3.2017.

La necessità di un'analisi più attenta delle richieste di protezione avanzate da cittadini del Bangladesh appare ancora maggiore se, oltre a quanto indicato relativamente al contesto, si considera il livello di protezione offerto dalle autorità nazionali alle persone sfollate per motivi ambientali.

Sebbene in alcuni documenti politici ufficiali compaiano termini come «rifugiati ambientali» o «vittime climatiche», il Bangladesh non ha aderito alla Convenzione di Ginevra, non esiste nella normativa nazionale una definizione di sfollato e né i Principi Guida sugli sfollati del 1998 né altri principi simili sono stati incorporati nell'ordinamento interno; i piani e le politiche governative finalizzate a contrastare gli effetti del cambiamento climatico appaiono più orientati ad individuare misure di mitigazione e di recupero che non a tutelare i diritti delle popolazioni colpite⁸⁷.

Un'analisi simile potrebbe essere condotta per molti dei Paesi di origine dei migranti e richiedenti asilo presenti in Italia⁸⁸ al fine di assicurare loro una forma di protezione, tenendo in considerazione anche le conseguenze economiche, sociali e politiche degli eventi naturali e riconoscendo il maggiore grado di vulnerabilità di alcune popolazioni, tenuto conto che anche se «le venti nazioni più colpite dai cambiamenti climatici sono responsabili dell'1% delle emissioni mondiali mentre i Paesi in via di sviluppo sopportano il 98% delle persone colpite, il 99% di tutte le morti e più del 90% delle perdite economiche»⁸⁹.

3. Conclusioni

L'approccio securitario con cui l'Europa sta affrontando l'attuale situazione migratoria e le proposte di riforma del Sistema europeo comune di asilo⁹⁰ sembrano non

87. R. Zetter, J. Morrissey, *Environmental stress, displacement and the challenge of rights protection*, Refugee Studies Centre, 2014, <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/environmental-stress-displacement-and-the-challenge-of-rights-protection>.

88. Si veda in tal senso anche I. Caruso, B. Venditto, *Le migrazioni ambientali nel Mediterraneo: il caso studio dei paesi del Medio Oriente e del Nord Africa*, MPRA Paper, 2011, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/35807/>.

89. C. Venturi, *op. cit.*, p. 23.

90. Il 6 aprile 2016 la Commissione ha esposto le sue priorità per una riforma strutturale del Quadro europeo in materia di asilo e migrazione nella comunicazione *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa* COM(2016) 197 final, e il 4 maggio 2016 la Commissione ha <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-197-IT-F1-1.PDF> presentato una prima serie di proposte di riforma del sistema europeo comune di asilo finalizzate a riformare il sistema Dublino, rafforzare il sistema Eurodac, istituire l'Agenzia europea per l'asilo e adottare quattro proposte aggiuntive di riforma del sistema europeo di asilo. In particolare, la Commissione ha presentato: una proposta che sostituisce la direttiva procedure con un regolamento che armonizza i diversi regimi procedurali degli Stati membri e crea una vera e propria procedura comune, COM(2016) 467 del 13.7.2016; una proposta che sostituisce la direttiva qualifiche con un regolamento che fissa norme uniformi per il riconoscimento delle persone bisognose di protezione e i diritti concessi ai beneficiari di protezione internazionale, COM(2016) 466 del 13.7.2016; una proposta di Quadro strutturato dell'Unione in materia di reinsediamento, COM(2016) 468 del 13.7.2016; una revisione del regolamento Dublino, COM (2016) 270 def. del 4.5.2016.

lasciare spazi ad aperture ed interventi modificativi anche solo a livello definitorio, quale quello di una modifica della nozione di danno grave di cui all'art. 15 lett. c) della direttiva 2011/95/UE che includa la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile conseguente non solo agli effetti di un conflitto armato interno o internazionale ma anche di sistematiche violazioni dei diritti umani derivanti anche da un mutamento ambientale.

Al contrario le politiche europee attuali e gli accordi di riammissione conclusi con i Paesi d'origine e di transito dei migranti⁹¹ rischiano sia di lasciare privi di protezione coloro che sono costretti a spostarsi anche per motivi ambientali sia di accentuare la vulnerabilità della popolazione rifugiata sia per l'assenza di tutele effettive sia a causa dell'impatto ambientale degli insediamenti di rifugiati e sfollati soprattutto in termini di richiesta di risorse idriche e naturali⁹².

Inoltre, se è vero che la protezione internazionale è andata gradualmente aumentando nel tempo, tanto da comprendere sia lo *status* di rifugiato sia anche la protezione sussidiaria, è anche vero che si assiste ad una riduzione in termini qualitativi ed effettivi dei livelli di protezione e che continuano ad essere moltissimi i casi in cui i migranti forzati non risultano in alcun modo tutelati dal diritto internazionale e da quello interno⁹³.

In questo quadro, a livello politico, risulta indispensabile continuare a sottolineare come la migrazione rappresenta in molti casi un'opzione che può in alcuni casi aumentare le capacità di resilienza di coloro che rimangono nel Paese d'origine⁹⁴, sostenendo progetti di cooperazione allo sviluppo utili a ridurre gli effetti del cambiamento climatico ma anche azioni utili a consentire l'ingresso e il soggiorno regolare nel territorio specie di coloro che arrivano da Paesi considerati a rischio rispetto al cambiamento climatico.

In tal senso, rilevanti risultano essere le azioni pratiche, anche dall'Agenda Nansen per la protezione dei migranti transfrontalieri nel contesto dei disastri e cambiamenti climatici, che possono essere adottate dagli Stati di destinazione dei migranti, quali il rilascio di speciali visti di ingresso o la sospensione temporanea dei visti per i cittadini di

91. Per un esame approfondito sugli accordi di riammissione nella politica di rimpatrio dell'Unione europea si rimanda a questa *Rivista* n. 1-2/2016.

92. A. Kraler, T. Cernei, M. Noack, M. Hofman, M. Wagner, A. Pohnitzer, *op. cit.*, p. 24 ss.

93. F. Gemenne, *L'Antropocene e le sue vittime: un buon motivo per parlare di rifugiati ambientali*, cit., e B. Mayer, *Status giuridico del rifugiato ambientale nel diritto internazionale*, in *Focus sulle migrazioni*. Tre convegni del Gruppo GUE/NGL, cit., p. 143.

94. Si vedano ad esempio i risultati del progetto europeo *EACH-FOR Environmental Change and Environmental Migration Scenarios*, e in particolare il report finale, J. Jäger, J. Frühmann, S. Günberger, A. Vag, *Environmental Change and Forced Migration Scenarios Project Synthesis Report*, e i rapporti relativi ai casi studio disponibili al link <http://www.ccema-portal.org/article/read/each-for-project-publications>.

Paesi colpiti da disastri naturali e la conclusione di accordi regionali di libera circolazione⁹⁵.

Al tempo stesso, se si esclude l'opzione di creare nuove categorie di protezione, una delle soluzioni da percorrere nel breve periodo per rafforzare la protezione offerta a chi è costretto a fuggire per motivi ambientali, potrebbe essere, come già evidenziato, quella di agire in via interpretativa al fine di riconoscere ai migranti ambientali le forme di protezione già esistenti.

Se per quanto riguarda la protezione umanitaria, le possibilità di ampliare le ipotesi di riconoscimento appaiono essere, ad avviso di chi scrive, abbastanza solide, per ciò che concerne il riconoscimento della protezione internazionale, nella forma dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, risultano esservi meno certezze.

In particolare, la conclusione sembra essere positiva quando all'evento naturale si aggiungono in modo evidente atti di persecuzione collegati ai motivi di cui alla Convenzione di Ginevra o situazione di violenza generalizzata o ancora rischi di subire un grave danno come qualificato dalla direttiva 2011/95/UE, anche non riconducibili esclusivamente all'evento naturale.

Tale è il caso, ad esempio, della situazione esistente nella zona del Delta del Niger in cui «la violenza deriva non solo da scontri armati ma dalla situazione generale di depauperamento ambientale e delle risorse del territorio, causato dallo sfruttamento del petrolio ad opera delle multinazionali»⁹⁶; in tal senso particolare rilevanza risultano avere alcune pronunce che hanno riconosciuto la protezione sussidiaria a richiedenti protezione internazionale nigeriani attribuendo rilevanza ai gravi danni sociali e ambientali dell'attività di estrazione del greggio⁹⁷, anche quale causa di migrazione forzata interna⁹⁸.

Più difficile invece è comprendere se e quando la mancanza di protezione da parte delle autorità statuali dagli effetti negativi del mutamento ambientale possa assumere rilevanza autonoma ai fini del riconoscimento di una forma di protezione internazionale.

95. La proposta di una nuova forma di protezione temporanea è stata presentata da Gianfranco Schiavone in occasione del convegno *Migrazioni ambientali tra immaginario e realtà* tenutosi a Trieste il 28 gennaio 2017 e organizzato dal CEVI – Centro di volontariato internazionale e ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione nell'ambito del progetto Semi di Giustizia, supportato dalla Regione Friuli Venezia Giulia e con il sostegno di Centro solidarietà immigrati Onlus, CVCS – Centro volontari cooperazione allo sviluppo, ACCRI – Associazione di cooperazione cristiana internazionale, CPIA Udine – Centro Provinciale per l'istruzione degli adulti e progetto Same World.

96. R. Paoletta, *Storie di repressione nel Delta del Niger*, in *Crisi ambientale e migrazioni forzate. L'ondata silenziosa oltre la fortezza Europa*, cit., p. 299 ss.

97. Tribunale di Roma, sez. I civile, est. Serrao sentenza del 12 luglio 2011, si ringrazia Rosa Paoletta per la segnalazione.

98. Tribunale di Firenze, sez. I civile, est. Minniti, ordinanza del 28 marzo 2017, si ringraziano Michela Castiglione e Leonora Rossi per la segnalazione.

In questi casi, infatti, una lettura rigida delle norme non può che portare ad escludere il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria ai migranti ambientali, in particolare per l'assenza di un o più atti umani configurabili come atti di persecuzione o danno grave.

Diverso però potrebbe essere il risultato se si aprisse la possibilità ad una interpretazione estensiva della norma e se si prendessero in considerazione soprattutto i casi in cui gli effetti del cambiamento climatico risultano aggravati dal comportamento omissivo delle autorità con conseguenze negative maggiori per alcune fasce della popolazione.

Sviluppando in questo senso l'analisi, la riflessione dovrebbe concentrarsi sulla possibilità sia di riconoscere un nesso causale tra il comportamento attivo o omissivo delle autorità e il verificarsi dell'evento naturale dannoso sia anche di ridefinire il concetto stesso di persecuzione; allo stesso tempo occorrerebbe valutare a quali motivi della Convenzione di Ginevra potrebbe ancorarsi il riconoscimento della protezione, ad esempio valutando in che termini le fasce della popolazione più colpite dai mutamenti ambientali possano essere considerate come un particolare gruppo sociale⁹⁹ o procedere ad un'interpretazione differente del concetto di violenza generalizzata e di danno grave al fine di operare un'estensione della protezione sussidiaria, che includa al suo interno le cause ambientali¹⁰⁰.

Riguardo al comportamento omissivo delle autorità¹⁰¹ e gli obblighi di tutela, significativi spunti di riflessione potrebbero giungere dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in materia di obblighi positivi per salvaguardare i diritti umani fondamentali riconosciuti direttamente dalla Convenzione, quale ad esempio quella

99. Come noto, l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, definito dall'art. 7 d.lgs. 251/07 come «quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante. In funzione della situazione nel Paese d'origine, un particolare gruppo sociale può essere individuato in base alla caratteristica comune dell'orientamento sessuale, fermo restando che tale orientamento non includa atti penalmente rilevanti ai sensi della legislazione italiana ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si tiene debito conto delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere», è andata espandendosi consentendo di garantire la protezione internazionale anche in casi inizialmente non coperti da tale forma di protezione.

100. Id, *op. cit.* p. 299 ss. In ogni caso si osserva che come evidenziato dalla sentenza Elgafaj C-456/07 l'esistenza del conflitto armato interno va interpretato nel senso che non è affatto necessario che detto conflitto presenti le caratteristiche configurabili nel diritto umanitario internazionale e senza che rilevino le modalità del conflitto, la sua intensità e durata ma solo l'effettivo livello di violenza generalizzata effettivamente prodotta.

101. In base a quanto disposto dall'art. 8 d.lgs. 251/07, ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato rileva anche la mancanza di protezione contro gli atti di persecuzione.

sul diritto alla vita¹⁰² ma anche dalla giurisprudenza di altre Corti internazionali sul dovere delle autorità statali di adottare dei provvedimenti a tutela di diritti umani di più recente riconoscimento, quale ad esempio il diritto all'acqua e all'igiene¹⁰³.

Riguardo alla persecuzione, alcuni autori, al fine di consentire una lettura estensiva della norma, mettono l'accento sull'assenza di una definizione precisa del concetto di persecuzione e sul fatto che ad oggi ci si è limitati a considerare come atti di persecuzione quelli provenienti dall'attività di agenti statali o non statuali. In tale contesto i disastri naturali non possono assumere rilevanza ai fini del riconoscimento della protezione internazionale, anche per il loro carattere spesso improvviso e imprevedibile, tuttavia il risultato potrebbe cambiare se si assumesse come valido il così detto paradigma sociale, in base al quale i disastri naturali sono una conseguenza dell'interazione tra rischi e fenomeni sociali¹⁰⁴: «comprendere le cause profonde può comportare l'esplorazione di secoli di storia sociale ma in termini pratici invita a valutare le strutture fondamentali di una società, incluse le strutture politiche economiche e sociali, la definizione e la tutela dei diritti, le relazioni di genere e altri elementi di ordine ideologico»¹⁰⁵.

Comprendere ed approfondire le ragioni che portano alcune persone a vivere in un determinato luogo e i fattori che rendono quel luogo maggiormente esposto ai rischi derivanti dal mutamento ambientale può altresì portare a riconoscere alle stesse un particolare e diverso bisogno di protezione.

Alcuni studi condotti sulla carestia che ha colpito la Somalia nel 2011¹⁰⁶ hanno messo in evidenza come siano stati in particolare alcuni gruppi di popolazione del centro e del sud della Somalia, i Rahanweyn e i Bantu, ad essere colpiti in modo sproporzionato dagli effetti della siccità e della carestia e non solo in ragione della loro economia, derivante dal lavoro all'interno delle aziende agricole, ma anche dal più vasto contesto sociale di appartenenza; i Bantu e i Rahanweyn si percepiscono come discriminati dai clan

102. In tale senso, oltre alla pronuncia Budayeva e altri contro Russia, I sezione Corte EDU, sentenza del 20 marzo 2008 commentata anche da A. Ciervo, *op. cit.*, p. 267, si veda Cevrioğlu c. Turchia, II sezione Corte EDU, sentenza del 4 ottobre 2016, commentata in *Diritto Penale Contemporaneo*, <http://www.penalecontemporaneo.it/d/5149-dalla-corte-di-strasburgo-un-chiarimento-sull-obbligo-positivo-di-protezione-del-diritto-alla-vita>.

103. T. Scovazzi, *Considerazioni sul diritto all'acqua e all'igiene come diritto umano*, in *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di B. Biscotti e E. Lamarque, Torino, Giappichelli Editore, collana della Scuola di giurisprudenza dell'Università di Milano-Bicocca, 2015, p. 93 ss.

104. M. Scott, *Finding agency in adversity: applying the refugee convention in the context of disasters and climate change*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2016, pp. 26-57, p. 34.

. B. Wisner, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Londra, Routledge, 2004, 4, citato in, M. Scott., *op. cit.*, p. 34.

106. L'analisi di tali studi è puntualmente condotta da M. Scott, in *op. cit.*, p. 48 ss.

dominanti, esclusi dalle principali posizioni governative e limitati nelle opportunità lavorative ed educative.

In una prospettiva storica, alcuni autori fanno risalire la marginalizzazione dei gruppi più sedentari alla formazione dello Stato nei primi anni '60 e riguardo ai Bantu osservano come gli stessi abbiano una lunga storia di espropriazione forzata dei terreni più produttivi da parte delle autorità politiche o dei gruppi militari dominanti, con la conseguenza che molti di loro sono diventati lavoratori salariati senza terra; in questo senso la discriminazione attuale e storicamente esistente perpetrata da attori statali e non statali, unita alla mancanza di protezione efficace da parte di uno Stato debole, ha causato o contribuito alla differente vulnerabilità di Rahanweyn e Bantu agli impatti della siccità e della carestia.

A simili conclusioni si può giungere guardando, ad esempio, agli studi compiuti sugli effetti dei cambiamenti climatici in alcune zone del Bangladesh¹⁰⁷, dai quali emerge come siano in particolare le persone che traggono la loro sussistenza dalla terra, i braccianti agricoli e i piccoli produttori a subirne le conseguenze negative; in questi casi, la possibilità di leggere l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale in maniera evolutiva «considerando sia la natura diversa e mutevole dei gruppi all'interno delle diverse società, sia le norme internazionali in materia di diritti umani, che sono in continua evoluzione»¹⁰⁸, potrebbe portare all'emersione di determinati gruppi sociali mai riconosciuti come tali quale ad esempio quello costituito dagli abitanti di una zona specifica che vivono di agricoltura di sussistenza che, in ragione delle caratteristiche soggettive, del contesto familiare, del livello di scolarizzazione o di altre ragioni, non possono mutare il loro *status* e che sono maggiormente colpiti dal cambiamento climatico o dai suoi effetti, anche in termini di violazione dei diritti fondamentali.

Per quanto il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria a chi è costretto a lasciare il proprio Paese in ragione del mutamento ambientale risulti essere una questione controversa e nonostante le conclusioni negative non solo di una parte della dottrina ma anche di alcune Corti nazionali, soprattutto neozelandesi e australiane, chiamate a pronunciarsi su casi specifici¹⁰⁹, la riflessione condotta consente di porre l'accento sulla necessità sia di non considerare le categorie giuridiche in modo rigido,

107. IFAD, Bangladesh Climate Adaptation and Livelihood Protection CALIP Project, *Scaling Up Best Practice and Testing New Adaptation Interventions in the Haor Infrastructure and Livelihood Improvement Project*, febbraio 2013, <https://www.ifad.org/documents/10180/c37bb9bb-923f-46ba-84bb-a37480ecd2f3>.

108. UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale. Appartenenza ad un determinato gruppo sociale" ai sensi dell'art. 1(A)2 della Convenzione del 1951 e/o al relativo Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati*, 2001.

109. K. Buchanan, *op. cit.*

sia di guardare in modo attento alle ragioni della migrazione, consentendo un effettivo accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e garantendo in primo luogo il principio di *non refoulement*.

Solo una piena ed adeguata indagine sul contesto di provenienza del migrante, anche attraverso una raccolta attenta delle informazioni relative ai Paesi d'origine¹¹⁰, e un'analisi puntuale delle ragioni per cui lo stesso è stato costretto ad abbandonare il proprio Paese, esercitando in modo corretto il dovere di cooperazione istruttoria¹¹¹, possono consentire di riconoscere il carattere forzato di una migrazione e di concedere alla persona la giusta protezione.

110. E. Busetto, A. Fiorini, E. Pieroni, S. Zarrella, *Le informazioni sui Paesi d'origine nella procedura di asilo: sempre più rilevanti, ancora poco considerate*, in questa *Rivista*, n. 1.2017, <http://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/saggi/>.

111. M. Acierno, M. Flamini, *Il dovere di cooperazione del giudice, nell'acquisizione e nella valutazione della prova*, in questa *Rivista*, n. 1.2017.