

Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa*

Paolo Iafrate

SOMMARIO 1. Introduzione. – 1.1 Inquadramento normativo della figura del migrante climatico. – 2. Definizione e Tipologie di Migrazione Ambientale. - 3. Il ruolo dell'*hard law* e della *soft law* – 3.1 Gli strumenti internazionali esistenti. – 3.2. Il migrante climatico tra pareri internazionali e giurisprudenza europea. – 3.3. Analisi Comparativa: la protezione internazionale degli sfollati climatici in America Latina. – 3.4. Approcci Nazionali a Confronto: la protezione internazionale degli sfollati climatici nell'Unione Europea. – 4. Verso un approccio multilivello e pragmatico per la protezione dei migranti ambientali in America del Nord e in Africa Orientale. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

I mutamenti climatici costituiscono una delle principali sfide del XXI secolo, incidendo in modo crescente e strutturale sui fenomeni di mobilità umana. Eventi estremi e processi ambientali a lenta insorgenza stanno profondamente alterando gli equilibri ecologici, sociali ed economici di intere regioni, spingendo un numero sempre maggiore di persone ad abbandonare i propri territori d'origine. Questi movimenti, forzati, non per scelta evidenziano le inefficienze dell'attuale quadro normativo internazionale e, collegati a paradigmi tradizionali che non contemplano i mutamenti climatici dello sfollamento forzato.

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*. Il contributo riprende gli studi condotti per la Conferenza nazionale Tavola Rotonda su Mutamenti climatici e flussi migratori nel contesto internazionale” organizzata il 13 maggio 2025 dalla Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia e dal Centro Ricerche Economico Giuridiche (CREG) dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

Paolo Iafrate

*Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento
del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa*

Il presente contributo si propone di analizzare criticamente tali criticità e di esplorare, attraverso un'analisi comparativa, percorsi giuridici praticabili per colmare l'attuale vuoto di tutela dei migranti climatici. L'obiettivo non è sostenere una riforma radicale e di immediata realizzazione del sistema dell'asilo, quanto piuttosto verificare se, e in quale misura, gli strumenti esistenti – integrati da forme di protezione complementare, da un'interpretazione evolutiva delle norme sui diritti umani e dallo sviluppo di soluzioni regionali – possano offrire risposte più adeguate alle esigenze dei cosiddetti migranti ambientali.

A tal fine, l'articolo adotta un approccio giuridico-critico e comparativo. Dopo un necessario approfondimento terminologico rivolto a delineare la complessa fenomenologia delle migrazioni indotte da fattori climatici (par. 2), si esamina il quadro normativo internazionale, con un richiamo al ruolo della *soft law* e sulla giurisprudenza emergente (par. 3). L'analisi si concentra quindi su esperienze regionali significative, con focus sull'America Latina e l'Unione Europea (par. 3.3 e 3.4), e brevi cenni al Nord America e all'Africa Orientale (par. 4), al fine di individuare modelli giuridici operativi o potenzialmente replicabili. Le conclusioni (par. 5) valutano criticamente le prospettive di adeguamento del sistema alla luce di un pragmatismo ambizioso, che punti a potenziare gli strumenti esistenti in attesa di un più ampio consenso politico per soluzioni vincolanti di carattere universale.

Il mutamento climatico incide in modo crescente sui fenomeni di mobilità umana, agendo come moltiplicatore di vulnerabilità preesistenti e come fattore di pressione su territori, economie e assetti sociali.

Il presente contributo si propone, dunque, di analizzare criticamente il sistema di protezione internazionale alla luce delle migrazioni ambientali, muovendo da un inquadramento definitorio e normativo del fenomeno e soffermandosi sui limiti strutturali del diritto vigente. In una seconda parte, attraverso un'analisi comparativa, l'articolo esamina alcune esperienze regionali e nazionali – in particolare in America Latina e nell'Unione europea – al fine di individuare soluzioni giuridiche già operative o potenzialmente replicabili.

L'obiettivo non è quello di sostenere una riforma radicale e immediata del sistema dell'asilo, quanto piuttosto di verificare se e in quale misura gli strumenti esistenti, integrati da forme di protezione complementare e da un uso evolutivo delle norme sui diritti umani, possano offrire risposte più

adeguate alle esigenze di tutela delle persone costrette a migrare per cause ambientali. L'elaborato sostiene che, in assenza di una riforma radicale del sistema dei rifugiati politicamente improbabile, la via più percorribile è un approccio multidisciplinare che potenzi gli strumenti esistenti (protezione complementare, interpretazione evolutiva, soft law, soluzioni regionali). Il clima è un fattore di attrazione per i flussi migratori. A questo proposito, diversi studiosi, tra cui quelli del Consiglio consultivo tedesco sui cambiamenti climatici - *German Advisory Council on Climate*, sottolineano che: la maggior parte dei Paesi in via di sviluppo non ha le capacità e le risorse per attuare misure di adattamento efficaci. I Paesi industrializzati, in quanto principali responsabili dei cambiamenti climatici, hanno la responsabilità speciale di fornire assistenza ai Paesi in via di sviluppo per consentire loro di far fronte agli impatti dei cambiamenti climatici.

Attualmente, gli Stati industrializzati producono più dell'80% delle emissioni di gas serra e a pagarne il prezzo sono soprattutto i territori già poveri, come quelli dell'Asia meridionale, dell'Africa subsahariana e dell'America Latina. I mutamenti climatici rappresentano una delle maggiori sfide del XXI secolo, con impatti significativi sui flussi migratori globali. Questo articolo attraverso l'esame di casi studio e iniziative regionali, si evidenzia la necessità di un inquadramento normativo internazionale specifico per i migranti climatici, che integri i principi di non-refoulement, equità intergenerazionale e responsabilità comuni ma differenziate. I cambiamenti climatici stanno generando impatti socio-ambientali senza precedenti, modificando ecosistemi, economie e assetti territoriali in tutto il mondo. Tra le conseguenze più gravi e trasversali vi è la crescente incidenza della migrazione forzata indotta da fattori ambientali. Secondo i dati dell'International Organization for Migration (IOM) 216 milioni di potenziali migranti climatici entro il 2050¹ (scenario pessimistico) contro 86 milioni (nello scenario ottimistico) e di cui 40% proviene dall'Asia meridionale. Secondo il *Global Risks Report 2026* del *World Economic Forum*, gli eventi

¹ P. Clements, *International Climate Migrant Policy and Estimates of Climate Migration. Sustainability*, 2024, 16, 10287. <https://doi.org/10.3390/su162310287>, p.1 ss., 17; <https://sustainability.ph/news-articles/world-bank-report-shows-increased-climate-migrants-by-2050>; IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2022: *Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, "Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>

meteorologici estremi si classificano al secondo posto tra i primi 10 rischi globali a breve termine e al primo tra i primi 10 rischi globali a lungo termine (WEF, 2025). Inoltre, l'Organizzazione Mondiale della Sanità stima che tra il 2030 e il 2050, il cambiamento climatico sarà responsabile di 250.000 decessi all'anno dovuti a malnutrizione, malaria, diarrea e stress da calore². Secondo il Rapporto globale (UNODC), che ha interessato 156 Paesi di tutte le regioni e sotto regioni del mondo, presentato l'11 dicembre 2024³ a Vienna, sulla tratta di esseri umani pubblicato dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine la tratta di bambini, la tratta per lavoro forzato e la criminalità forzata sono in aumento, poiché povertà, conflitti e cambiamenti climatici rendono più persone vulnerabili allo sfruttamento. Il rapporto registra un aumento del 25% nel numero di vittime di tratta rilevate a livello globale nel 2022 rispetto ai dati pre-pandemia del 2019. Tra il 2019 e il 2022, il numero globale di vittime rilevate per tratta a scopo di lavoro forzato è aumentato del 47%. A confermare e rafforzare questo scenario ci sono anche i dati della Banca Mondiale, contenuti nel celebre *Groundswell Report* del 2024⁴, rapporto, che si concentra su tre regioni - Africa sub-sahariana, Asia meridionale e America Latina, che insieme rappresentano il 55% della popolazione del mondo in via di sviluppo - rileva che il cambiamento climatico spingerà decine di milioni di persone a migrare all'interno dei loro Paesi entro il 2050. Secondo questa analisi, in assenza di interventi climatici e di sviluppo urgenti e coordinati, si potrebbe giungere fino a 143 milioni di sfollati interni nei Paesi in via di sviluppo entro metà secolo ovvero circa il 2,8% della popolazione di queste tre regioni - potrebbero essere costrette a spostarsi all'interno dei loro Paesi per sfuggire agli impatti del cambiamento climatico, che si manifesteranno lentamente. Le aree maggiormente colpite sarebbero l'Africa subsahariana (fino a 86 milioni di persone), l'Asia

² *The World Economic Forum* [WEF]. (2026). *The Global Risks Report 2026* 21th Edition insight report, https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2026.pdf

³ *The 2024 UNODC Global Report on Trafficking in Persons*, <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html>

Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration, World Bank, 2018 <http://hdl.handle.net/10986/29461> License: [CC BY 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/).”;

M. Duru-Bellat, François Gemenne, *Géopolitique du climat*, 2022, <http://journals.openedition.org/lectures/53807> DOI : <https://doi.org/10.4000/lectures.53807>; C. Norrant-Romand, *Claude Allègre: L'imposture climatique ou la fausse écologie*, *Territoire en mouvement* Revue de géographie et aménagement, 2017.

meridionale (fino a 40 milioni) e l'America Latina (fino a 17 milioni), regioni già segnate da fragilità economiche, conflitti e carenze infrastrutturali. I fattori che determinano la migrazione climatica sono molteplici e spesso interconnessi. L'obiettivo del contributo non è sostenere la creazione di una nuova categoria di "rifugiati climatici", bensì individuare dei possibili percorsi giuridici per estendere la protezione attraverso l'uso degli strumenti normativi già disponibili: dalla protezione sussidiaria e temporanea, alla *soft law*, fino alle esperienze regionali più avanzate."

L'elaborato adotta un approccio giuridico-critico e comparativo, mediante una distinzione tra analisi del quadro normativo esistente, valutazione delle principali posizioni dottrinali e considerazioni de *iure condendo*, connesse ai limiti di sostenibilità politico-giuridica dell'attuale contesto internazionale.

1.1. *Inquadramento normativo della figura del migrante climatico*

I migranti climatici, infatti, non rientrano nella definizione giuridica di "rifugiati" stabilita dalla Convenzione di Ginevra del 1951, che riconosce protezione internazionale solo a coloro che fuggono da persecuzioni per motivi politici, religiosi o etnici. Questa lacuna crea un vuoto di tutela per milioni di persone che si trovano in fuga non per scelta, ma per necessità. Di conseguenza, è fondamentale avviare un percorso di riforma del sistema di protezione internazionale, che tenga conto delle nuove realtà ambientali e sociali. In particolare, occorre riconoscere formalmente il diritto alla protezione per i migranti ambientali, creare meccanismi di prevenzione, adattamento e resilienza nei territori più a rischio, e promuovere politiche di sviluppo sostenibile che affrontino le cause profonde della migrazione climatica. La cooperazione internazionale, il coinvolgimento delle comunità locali e la centralità dei diritti umani devono essere i pilastri di ogni strategia. In definitiva, i migranti climatici rappresentano non solo una sfida umanitaria, ma anche un "campanello d'allarme" per la nostra incapacità di affrontare in modo equo e lungimirante i cambiamenti che stiamo attraversando. La Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951, insieme al Protocollo del 1967, costituisce il pilastro del diritto internazionale in materia di asilo. Secondo l'articolo 1(A)(2) della Convenzione, il rifugiato è una persona che, "a causa del fondato timore di essere perseguitato per motivi di razza,

religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche”, si trova fuori dal proprio Paese e non può farvi ritorno. L’assenza di un riconoscimento esplicito dei migranti ambientali nella Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati continua a impedire un’applicazione sistematica di tali principi. Per quanto riguarda il regime migratorio internazionale, la situazione della protezione legale degli sfollati climatici è ancora più complicata a causa delle difficoltà menzionate. Il dibattito principale a questo proposito ruota attorno alla Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati (1951) e al relativo Protocollo di New York (1967). Questa Convenzione è nata a seguito della Seconda Guerra Mondiale con l’obiettivo di fornire protezione e assistenza alle vittime di sfollamenti forzati o di persecuzioni dovute a conflitti armati. Pochi anni dopo, a causa dell’emergere di nuovi conflitti nel mondo, il Protocollo di New York ha modificato la Convenzione al fine di eliminare alcune restrizioni spaziali e temporali e di ampliare la definizione di rifugiato a qualsiasi persona che: per timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di tale timore, avvalersi della protezione di tale Paese; o che, privo di cittadinanza e trovandosi, a seguito di tali eventi, fuori dal paese in cui aveva residenza abituale, non può o, a causa di tale timore, non vuole ritornarvi (Convenzione relativa allo status dei rifugiati, 1951)⁵. In questo senso, la Convenzione di Ginevra è uno strumento vincolante che contempla situazioni di “violazioni, o rischio di violazioni dei [...] diritti umani di prima generazione” tra le quali si trovano diritti civili quali come diritto alla vita, alla libertà, alla sicurezza, all’integrità, ecc.; e diritti politici come il diritto di voto, di associazione, di difesa, tra gli altri il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 3 gennaio 1966⁶. Al riguardo, il concetto giuridico di non-

⁵ La Convenzione prevedeva restrizioni temporali e spaziali poiché concedeva lo status di rifugiato solo a coloro che fuggivano dagli “fatti accaduti prima del 1° gennaio 1951” e appartenenti al continente europeo.

⁶ Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (1966), adottato dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, entrato in vigore in Italia con Legge N. 881 del 25 Ottobre 1977 (Gazzetta Ufficiale N. 333 S.O. Del 7 Dicembre 1977), <https://fidu.it/wp-content/uploads/2017/03/PATTO-INTERNAZIONALE-SUI-DIRITTI-ECONOMICI-SOCIALI-E-CULTURALI-1966-.pdf>. Una considerevole giurisprudenza riguarda specificamente i danni ambientali che portano a violazioni del

refoulement di cui all'art.33⁷ delineato dalla medesima Convenzione mira a impedire che un rifugiato sia costretto a tornare nel proprio Paese. Il termine appare essere stato elevato al livello di diritto internazionale consuetudinario e prevede l'obbligo giuridico per tutti gli Stati di far rispettare tale diritto⁸. Secondo il diritto internazionale dei diritti umani, il principio di non-refoulement implica l'obbligo di non espellere una persona, indipendentemente dal suo status, quando vi siano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere soggetta a gravi violazioni dei diritti umani, tra cui la tortura o altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti⁹. Sul punto esistono numerosi trattati internazionali sui diritti umani che sono rilevanti per garantire protezione alle persone sfollate oltre i confini internazionali a causa dei cambiamenti climatici. Inoltre, il diritto penale transnazionale affronta le azioni penali legate alla migrazione, in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, il Protocollo contro il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, e il Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di

diritto dei popoli indigeni a godere della propria cultura ai sensi dell'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966). Articolo 27: "Negli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche, alle persone appartenenti a tali minoranze non sarà negato il diritto, in comunità con gli altri membri del loro gruppo, di godere della propria cultura, di professare e praticare la propria religione o di usare la propria lingua".

⁷ Convenzione relativa allo Status dei Rifugiati - Ginevra1951, <https://www.unhcr.org/it/media/convenzione-ginevra-1951-pdf>, a Convenzione è stata ratificata da 149 Stati. Nel continente americano, 28 Stati fanno parte della

Convenzione e 30 fanno parte del Protocollo (UNHCR, 2011). Art.33: Divieto d'espulsione e di rinvio al confine 1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini d i territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. 2. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese.

⁸ L.Nishimura, *Climate Change Migrants': Impediments to a Protection Framework and the Need to Incorporate Migration into Climate Change Adaptation Strategies*, International Journal of Refugee Law, Volume 27, Issue 1, March 2015, p.107 ss., 134

⁹ Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 10 dicembre 1984, Risoluzione 39/46 dell'Assemblea generale, Entrata in vigore: 26 giugno 1987, Cfr. Artt.3,7 e 16, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>

persone, in particolare donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale. Questa definizione, elaborata in un contesto storico segnato dalla Seconda guerra mondiale e dalla Guerra fredda, si mostra oggi inadeguata a far fronte ai mutati scenari globali. In particolare, essa non contempla motivazioni ambientali come cause valide per il riconoscimento dello status di rifugiato. Questo limite ha portato a un'esclusione sistematica dei migranti ambientali dal sistema di protezione internazionale, nonostante la loro vulnerabilità spesso estrema. Premessi questi brevi cenni alla luce di questa dicotomia tra realtà emergente e regressione normativa, il presente contributo si propone di analizzare criticamente le opzioni per colmare il vuoto di protezione dei migranti ambientali. Il percorso di analisi si articola in tre momenti principali. In primo luogo, si procederà a un necessario sforzo definitorio, esaminando le criticità terminologiche e le tipologie di migrazione ambientale, per poi passare in rassegna il quadro normativo internazionale esistente. Particolare attenzione sarà dedicata al ruolo degli strumenti di *soft law* e alla giurisprudenza emergente, al fine di valutarne la capacità di orientare un'evoluzione interpretativa del diritto vigente.

In una seconda parte, attraverso un'analisi comparativa, l'articolo esaminerà esperienze regionali e nazionali significative, con focus sull'America Latina e l'Unione Europea, e brevi cenni al Nord America e all'Africa. L'obiettivo è individuare soluzioni giuridiche già operative, come visti umanitari o forme di protezione complementare, che possano offrire modelli replicabili. Infine, le conclusioni valuteranno criticamente le proposte di riforma alla luce della sostenibilità politico-giuridica.

2. Definizione e Tipologie di Migrazione Ambientale

Nel presente paragrafo andremo ad esaminare quali sono gli impedimenti principali alla definizione di politiche efficaci per la protezione dei migranti ambientali, stante l'assenza di una terminologia condivisa e giuridicamente vincolante.

L'assenza di una terminologia giuridica vincolante costituisce uno degli ostacoli alla costruzione di un quadro di protezione per i migranti ambientali. La terminologia in uso – “rifugiati climatici”, “profughi ambientali”, “sfollati climatici” – riflette non solo un'incertezza semantica,

ma approcci concettuali e politici notevolmente differenti. Il termine “rifugiato climatico” rischia di generare aspettative irrealistiche rispetto ai principi delineati dalla Convenzione di Ginevra del 1951¹⁰.

In tale contesto, il contributo dell’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM) nel proporre una classificazione descrittiva basata su temporalità, volontarietà e dimensione spaziale resta fondamentale per inquadrare operativamente il fenomeno. Attualmente, non esiste termine giuridico di “migrante ambientale” nel diritto internazionale, ciò determina confusione non solo tra i decisori politici, ma anche tra operatori umanitari, ricercatori e mondo del volontariato. Le espressioni utilizzate nel dibattito – come “rifugiati climatici”, “profughi ambientali”, “sfollati climatici” o “migranti per cause ambientali” – riflettono approcci concettuali divergenti e rispecchiano prospettive differenti sulla natura della migrazione, sulle responsabilità degli Stati e sul tipo di protezione da garantire. Il termine “rifugiato climatico” richiama esplicitamente la Convenzione di Ginevra del 1951, ma allo stesso tempo rischia di creare aspettative giuridiche che, nella maggior parte dei casi, non trovano riscontro nella normativa vigente. D’altra parte, definizioni più generiche come “migrante ambientale” tendono a diluire la gravità della situazione vissuta da molte persone costrette a fuggire da eventi estremi o da trasformazioni ambientali lente ma devastanti, rendendo più difficile il riconoscimento di forme concrete di protezione internazionale. Questa ambiguità terminologica contribuisce a una paralisi normativa e istituzionale, rendendo complessa l’adozione di strumenti giuridici specifici e l’attivazione di meccanismi di supporto coerenti. In un contesto globale segnato dal mutamento climatico e dalla crescente frequenza di disastri ambientali, la chiarezza concettuale e definitoria rappresenta un passaggio imprescindibile per garantire risposte efficaci, coordinate e giuste. Al riguardo, l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM), nel suo rapporto del 2014¹¹, propone una classificazione utile per inquadrare il

¹⁰ J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, 2012; online edn, Oxford Academic, 24 May 2012), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199587087.001.0001>

¹¹ Climate Change 2014: *Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the 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, and L.L. White (eds.)].

fenomeno secondo tre assi principali: a) temporalità, la distinzione tra migrazione temporanea e migrazione permanente si fonda sulla durata dello spostamento. Le migrazioni temporanee avvengono in seguito a eventi climatici acuti, come alluvioni, uragani o incendi boschivi. In questi casi, il ritorno nella zona di origine è in teoria possibile, una volta ristabilite condizioni minime di sicurezza. Al contrario, le migrazioni permanenti si verificano quando l'ambiente di origine è divenuto inabitabile in modo irreversibile, come nel caso dell'innalzamento del livello del mare in isole basse del Pacifico (Tuvalu, Kiribati), o della desertificazione avanzata nel Sahel. La distinzione¹² ha un impatto significativo sulla tipologia di risposta che i governi devono adottare, tra soluzioni temporanee e programmi di reinsediamento strutturale, nonché in relazione alla volontarietà tra migrazione forzata e volontaria. La migrazione forzata avviene in risposta a disastri ambientali improvvisi, che mettono in pericolo immediato la vita umana e impongono una fuga repentina (es. tsunami, frane, cicloni). La migrazione volontaria è più difficile da definire e si riferisce a movimenti innescati da processi ambientali lenti, come la riduzione della fertilità del territorio e l'inquinamento dell'acqua. In questi casi, lo spostamento è frutto di una decisione complessa, che coinvolge considerazioni economiche, sociali e culturali. Tuttavia, anche le cosiddette migrazioni "volontarie" spesso si verificano in assenza di alternative reali, rendendo sfumato il confine tra volontarietà e necessità. Un ulteriore criterio proposto dall'IOM¹³ riguarda la dimensione spaziale, ovvero la distinzione tra migrazione interna (all'interno dei confini nazionali) e migrazione transfrontaliera (verso un altro Stato)¹⁴. La maggior parte dei migranti ambientali si sposta entro i confini del proprio

Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, p.1132; A.Robert McLeman, *On the Origins of Environmental Migration*, 20 *Fordham Envtl. L. Rev.*, 2009, p.403, R.Obokata, L.Veronis, R.McLeman *Empirical research on international environmental migration: a systematic review. Popul Environ.* 2014;36(1), pp.111 ss., 135. doi: 10.1007/s11111-014-0210-7. PMID: 25132701; PMCID: PMC4131126; G.White, *Climate Change and Migration, Security and Borders in a Warming World*, Oxford University Press, Inc, 2011, p.13 ss, 26.

¹² International Organization for Migration (IOM), *Climate change, Migration and Critical international security considerations*, IOM Migration Research Series N°42, 2015; IOM, *Migration, Environment and Climate change. Assessing the Evidence*, 2009, p. 15.

¹³ R.Beyer, A.Milan, *Climate Change and Human Mobility: Quantitative evidence on global historical trends and future projections*, 2023.

¹⁴ S. Dini, S.Fine, A.Pécoud, *Rethinking the International Organization for Migration. Geopolitics*, 30(4), 2025, pp.1525–1552. <https://doi.org/10.1080/14650045.2025.2480316>

Paese, spesso dalle aree rurali alle aree urbane, sovraccaricando le infrastrutture già fragili delle città. Tuttavia, in contesti particolarmente colpiti o privi di capacità di risposta nazionale, si assiste a spostamenti oltreconfine. Quest'ultimo movimento è il caso delle popolazioni costiere del Bangladesh, che migrano verso l'India, o di pastori del Ciad che si spostano verso il Sudan in cerca di risorse¹⁵. Queste distinzioni concettuali aiutano a delineare la varietà dei percorsi migratori, ma non sono prive di limiti. I requisiti indicati sono dinamici: una migrazione inizialmente temporanea può trasformarsi in permanente; un movimento interno può evolvere in transfrontaliero; una decisione apparentemente volontaria può derivare da pressioni ambientali crescenti e sistemiche. Di conseguenza, è urgente avviare un processo internazionale concertato per armonizzare la terminologia e costruire una classificazione funzionale, capace di guidare l'intervento normativo e operativo a livello globale. La definizione terminologica non è solo un esercizio semantico, ma una scelta politica che orienta l'intervento normativo, la percezione pubblica e la solidarietà internazionale. Questa classificazione è utile per comprendere la complessità del fenomeno e per orientare le strategie di protezione e adattamento. Tuttavia, la mancanza di un lessico giuridico uniforme genera confusione normativa e ostacola lo sviluppo di politiche coerenti. Questa ambiguità riflette un più ampio dibattito dottrinale sulle strategie di risposta. Da un lato, una dottrina "massimalista"¹⁶ (es. Biermann¹⁷, Myers¹⁸) sostiene la necessità di un nuovo quadro giuridico vincolante, sia attraverso un protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Ginevra sia mediante una Convenzione ad hoc, per riconoscere formalmente la categoria dei "rifugiati climatici". Dall'altro lato, una dottrina "minimalista" o pragmatica (es. Kälin¹⁹, McAdam nelle sue analisi più recenti) ritiene che l'introduzione di nuove categorie giuridiche sia difficilmente realizzabile a

¹⁵ A Diallo, Y. Renou, *Climate Change and Migration: The Emerging Structure of a Scientific Field and the Process of Formulating Public Policy*. *Mondes en développement*, No 172(4), 2015, p.87 ss., 107

¹⁶ A.Hussain, *Status' of Climate Refugees – Need for a Revised Legal Framework* (November 1, 2019)

¹⁷ F.Biermann, I.Boas, *Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol*, *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 50:6, 2008, pp.8 ss., 17

¹⁸ N.Myers, *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century*. *Philos Trans R Soc Lond B Biol Sci*. 2002 Apr 29;357(1420), p.609 ss., 613.

¹⁹ W.Kälin, N.Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, Research Paper No.24, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), February 2012,

livello politico e potenzialmente dannosa per il regime di protezione esistente. Quest'ultima scuola di pensiero privilegia invece l'evoluzione interpretativa degli strumenti vigenti, il potenziamento delle protezioni complementari e regionali, e l'uso strategico della *soft law*.

Come evidenziano Walter Kälin e Nina Schrepfer (2012)²⁰, questa ambiguità concettuale contribuisce a lasciare milioni di persone in una “zona grigia” della protezione, privi di strumenti legali chiari per far valere i propri diritti. Inoltre, l'uso del termine “rifugiato climatico”, sebbene efficace nel sensibilizzare l'opinione pubblica, è giuridicamente improprio, poiché la definizione di “rifugiato” sancita dalla Convenzione di Ginevra del 1951 non contempla motivazioni ambientali. Il rischio, secondo McAdam (2012)²¹, è quello di generare aspettative irrealistiche e, al tempo stesso, rifiuti sistematici delle richieste di asilo presentate con questa connotazione. In questo contesto, risulta urgente avviare un lavoro di concerto a livello internazionale per costruire una definizione operativa condivisa, capace di distinguere con precisione le diverse forme di migrazione indotte da fattori ambientali e climatici, e di fornire la base per un nuovo quadro normativo fondato sui diritti umani, sulla protezione differenziata e sull'equità ambientale²². La

²⁰ W.Kälin, N.Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, Research Paper No.24, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), February 2012.

²¹ J.McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, 2012; online edn, Oxford Academic, 24 May 2012), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199587087.001.0001>

²² La migrazione ambientale è un fenomeno complesso, influenzato da una pluralità di fattori interconnessi. Sebbene le cause possano variare sensibilmente da un contesto all'altro, è possibile individuare tre macro-categorie di driver principali, che agiscono spesso in combinazione: eventi climatici estremi (45% delle migrazioni): si tratta di fenomeni improvvisi e di grande intensità, come uragani, cicloni, inondazioni, incendi boschivi, ondate di calore e frane. Questi eventi hanno un impatto immediato e devastante sulle comunità locali, distruggendo abitazioni, infrastrutture e mezzi di sussistenza. Ad esempio, l'uragano Haiyan che ha colpito le Filippine nel 2013 ha causato lo sfollamento di oltre 4 milioni di persone. In Mozambico, i cicloni Idai e Kenneth (2019) hanno provocato centinaia di vittime e la distruzione di intere città, generando migrazioni interne massicce. In contesti simili, la migrazione è spesso forzata, improvvisa e disorganizzata. Processi a lenta insorgenza (35%): questi includono fenomeni progressivi e cumulativi come la desertificazione, l'innalzamento del livello del mare, la salinizzazione dei suoli, l'erosione costiera e la riduzione della fertilità agricola. A differenza degli eventi estremi, i processi lenti tendono ad agire nel tempo, erodendo gradualmente le condizioni di abitabilità e di sussistenza delle comunità. Le isole del Pacifico, come Tuvalu e Kiribati,

connessione tra sicurezza e ambiente è evidente anche nel documento di attuazione della Strategia europea di sicurezza del 2008, che individua nel degrado ambientale e nella competizione per le risorse naturali un fattore di aumento dei conflitti, più specificamente nei Paesi colpiti da estrema povertà e caratterizzati da una bassa crescita demografica. Al riguardo, il 3 giugno 2009, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione sul cambiamento climatico. Come osserva McAdam (2012)²³, l'attuale regime giuridico internazionale, costruito attorno alla Convenzione di Ginevra del 1951²⁴, è inadatto a gestire le nuove forme di mobilità forzata legate a cause ambientali. La definizione di rifugiato, vincolata a forme di persecuzione politica, religiosa o sociale, esclude chi fugge da disastri naturali, degrado ambientale o emergenze climatiche. Di conseguenza, i sistemi di asilo esistenti risultano inefficaci e anacronistici rispetto alle sfide del XXI secolo. A tal proposito il 19 dicembre 2018, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato il Patto di Marrakech o *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Sebbene questo testo riconosca che “gli eventi meteorologici estremi e altri disastri climatici possono svolgere un ruolo nell'incitare lo spostamento e la migrazione”, rimane un testo non giuridicamente vincolante, rendendo impossibile garantire che gli strumenti di protezione previsti vengano effettivamente attuati dagli Stati.

sono tra i casi più emblematici: l'innalzamento del mare sta sommergendo terreni agricoli e fonti di acqua dolce, rendendo inevitabile il trasferimento della popolazione. Anche in aree dell'Africa sub sahariana, la desertificazione sta riducendo le risorse agricole, innescando spostamenti interni e regionali. Conflitti indotti dal clima (20%): i cambiamenti climatici agiscono come moltiplicatori di rischio, aggravando le tensioni esistenti e contribuendo allo scoppio di conflitti per l'accesso a risorse scarse, come acqua e terre fertili. In un'ottica preventiva, l'analisi dei fattori di rischio può inoltre supportare l'identificazione delle aree ad alta esposizione e la pianificazione di strategie di adattamento e resilienza territoriale.

²³ J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012; B. Terminski, *Environmentally-induced displacement: theoretical frameworks and current challenges*, 2012, p.5 ss., 10, Lüttich: Center for Ethnic and Migration Studies at Université de Liège.

²⁴ C.H. James *The Structure of Entitlement under the Refugee Convention*. In *The Rights of Refugees Under International Law*, 2nd ed., 2021, p.173 ss., 311.

3. Il ruolo dell'*hard law* e della *soft law*

La letteratura giuridica sulle migrazioni indotte da fattori ambientali ha ampiamente evidenziato come una qualificazione esclusivamente formale degli strumenti giuridici disponibili rischi di occultarne la reale portata normativa.

La governance climatica globale si basa su un modello ibrido in cui strumenti di *soft law* orientano il comportamento degli Stati, mentre la *hard law* assicura vincolatività, controllo e tutela giurisdizionale.”

In particolare, in relazione al ruolo dell'*hard law* è opportuno sottolineare che dopo la Convenzione di Ginevra del 1951, l'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) ha ampliato la definizione di rifugiato per offrire l'opportunità di includervi anche le persone sfollate oltre i confini internazionali a causa dei cambiamenti climatici. In particolare, nella Convenzione dell'OUA (Organizzazione dell'Unità Africana) del 1969²⁵, nell'articolo 1 paragrafo 2 troviamo l'inclusione tra i rifugiati di coloro che “a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del Paese di origine o di cittadinanza, è obbligata ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori del Paese di origine o di cittadinanza”. La nozione di eventi che turbano gravemente l'ordine pubblico potrebbe essere ben interpretata come un evento legato al mutamento climatico. Tuttavia, non tutti gli eventi legati al cambiamento climatico potrebbero essere definiti come turbativi dell'ordine pubblico; alcuni potrebbero avere effetti individuali, che potrebbero non far scattare il concetto collettivo di ordine pubblico. Inoltre, al di là dei limiti di questi accordi regionali, lo status di rifugiato di tali persone verrebbe ricondotto alla definizione più restrittiva della Convenzione relativa allo status dei rifugiati. Successivamente, nel 2009 a livello di *hard law* viene sottoscritta la Convenzione di Kampala, accordo

²⁵ Convenzione dell'OUA che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, adottata dall'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo nella sua sesta sessione ordinaria, Addis Abeba, 10 settembre 1969, Art. 1 comma 2, Il termine "rifugiato" si applica anche a chiunque, a causa di aggressioni esterne, occupazione, dominazione straniera o eventi che turbano gravemente l'ordine pubblico in una parte o nell'intero Paese di origine o di nazionalità, sia costretto a lasciare il luogo di residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo al di fuori del Paese di origine o di nazionalità. <https://www.unhcr.org/media/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted-assembly-heads>

vincolante tra gli stati africani per la tutela degli sfollati, adottata dall'Unione Africana, che rappresenta il primo trattato regionale legalmente vincolante al mondo a riconoscere il ruolo dei disastri naturali e del degrado ambientale nello sfollamento interno. Essa impone agli Stati africani obblighi concreti per prevenire gli spostamenti forzati e proteggere gli sfollati interni. Sebbene limitata alla regione africana, costituisce un modello replicabile e un precedente importante per sviluppare strumenti simili in altri contesti geografici.

A livello regionale in relazione al ruolo della *soft law* è da segnalare l'esistenza della Dichiarazione di Cartagena (1984)²⁶. Questo strumento è stato adottato con l'obiettivo di contemplare casi di violenza avvenuti a seguito di conflitti armati, dovuti principalmente alla situazione che viveva la popolazione centroamericana durante quel decennio. La Dichiarazione estende la definizione di rifugiato al fine di fornire protezione a quelle persone che sono costrette a lasciare i loro paesi di origine perché “[...] la loro vita, sicurezza o libertà sono state minacciate da una violenza diffusa, da aggressioni straniere, da conflitti, violazioni massicce dei diritti umani o gravi alterazioni dell'ordine pubblico”. L'accordo citato include un approccio basato sui diritti umani in grado di accogliere gli sfollati climatici. Tuttavia non è uno strumento giuridicamente vincolante, quindi ogni Stato è libero o meno di adottarlo e di stabilire la propria procedura per concedere questo status. Per questo motivo diversi gruppi per i diritti umani, accademici e rappresentanti della società civile chiedono il riconoscimento della categoria giuridica di “rifugiato climatico”. Tuttavia c'è molta riluttanza da parte degli

²⁶ Dichiarazione di Cartagena sui Rifugiati, Adottata dal colloquio sulla protezione internazionale dei rifugiati in America Centrale, Messico e Panama: problemi giuridici ed umanitari, Cartagena De Indias, 19-22 Novembre 1984, 3. *Riaffermare* che, data l'esperienza acquisita in seguito all'afflusso in massa di rifugiati nella regione centro-americana, diventa necessario prevedere l'estensione del concetto di rifugiato, tenendo eventualmente conto, ed in funzione delle caratteristiche della situazione nella regione, del precedente della Convenzione dell'OUA (art. 1, para 2) e della dottrina seguita nei rapporti della commissione interamericana dei diritti umani. In tal modo, la definizione o il concetto di rifugiato, di cui raccomandare l'applicazione nella regione, potrebbe non soltanto inglobare gli elementi della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967, ma anche estendersi alle persone fuggite dal loro paese perché la loro vita, la loro sicurezza e la loro libertà erano minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, conflitti interni, una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico; <https://www.unhcr.org/it/media/dichiarazione-di-cartagena-del-1984-pdf>

Paolo Iafrate

Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa

Stati e delle Organizzazioni Internazionali al riguardo. Secondo parte della dottrina minoritaria è necessario riformare la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati o creare un nuovo trattato internazionale che contempli questi casi di sfollamento e stabilisca norme vincolanti²⁷. Secondo la dottrina maggioritaria invece tale previsione potrebbe danneggiare i progressi già compiuti nel regime dei rifugiati conseguentemente la proposta più favorevole sarebbe stabilire accordi o principi guida a livello regionale o nazionale. Quest'ultimo è quello che ha avuto la maggiore consenso nel diritto internazionale e ha promosso i più recenti progressi in questo senso²⁸. I Principi Guida sugli sfollamenti interni (1998) approvati dalla Commissione delle Nazioni Unite sui Diritti Umani (UNHRC) ne sono un esempio. Quest'ultimi hanno l'obiettivo di fornire assistenza legale e protezione alle persone che migrano all'interno dei propri paesi²⁹. Questo strumento, a differenza dei precedenti, fa espressa menzione delle migrazioni climatiche, poiché definisce sfollati interni quelle persone o gruppi di persone che: sono stati costretti o obbligati a fuggire o a fuggire dalla propria abitazione o dal luogo di residenza abituale, in particolare a causa o per evitare gli effetti di un conflitto armato, di situazioni di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o disastri naturali o causati dall'uomo e che non hanno attraversato un confine statale riconosciuto a livello internazionale.

In relazione al ruolo della *soft law* il *Global Compact for Migration* riconosce espressamente il nesso tra cambiamento climatico, degrado ambientale e mobilità umana, invitando gli Stati a sviluppare strategie di adattamento, canali di migrazione regolare e forme di protezione umanitaria.

²⁷ F.P. Beatriz, *Las migraciones climáticas ante el ordenamiento jurídico internacional*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2019, p.249; V. Valencia, Hernando, *Diccionario Spada Derechos Humanos*. Preface of Baltasar Garzón. Editions Espasa Calpe, Madrid, 2003, p. 143; S.B.Pentinat, *Dossier: Refugiados ambientales: Estatuto Jurídico de Protección Internacional de los refugiados ambientales*. *Rev. Int. Mob. Hum.*, Brasilia, Año XIX, n. 36, January/June, 2011

²⁸ J.Draper, *Climate change and displacement: Towards a pluralist approach*. *European Journal of Political Theory*, 23(1), 2022, p.44 ss., 64, R. Mcleman, *Climate-related migration and its linkages to vulnerability, adaptation, and socioeconomic inequality: evidence from recent examples* in *Research Handbook On Climate, Change, Migration And The Law* Series Editor: Jonathan Verschuuren, Tilburg University, the Netherlandspp, 29-32; J.Morrissey, *Rethinking the 'Debate on Environmental Refugees': from 'Maximalists and Minimalists' to 'Proponents and Critics'*, in *Journal of Political Ecology*, 2012, 19, p. 36 ss., 49.

²⁹ Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, *Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39. Addendum: 1998 Guiding Principles on Internal Displacement*, E/CN.4/1998/53/Add.2, UN Commission on Human Rights, 11 February 1998.

La sua rilevanza giuridica va dunque valutata non tanto in termini di immediata applicabilità, quanto come strumento interpretativo e programmatico, idoneo a orientare l'azione statale e a rafforzare approcci cooperativi alla governance delle migrazioni.

Ciò non implica, tuttavia, una sopravvalutazione della *soft law*. L'assenza di meccanismi di monitoraggio e di enforcement limita l'effettività di tali strumenti e ne determina un'attuazione disomogenea. Ne consegue che il loro contributo alla tutela dei migranti ambientali deve essere letto in chiave complementare rispetto agli obblighi derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani e, in particolare, dal principio di non-refoulement, piuttosto che come un'alternativa agli strumenti giuridicamente vincolanti esistenti. Al riguardo, l'Agenda per la protezione degli sfollati transfrontalieri nel contesto dei disastri e dei cambiamenti climatici emanata dall'Iniziativa Nansen nel 2015³⁰ è uno dei più grandi risultati nella sfera internazionale in relazione alla protezione degli sfollati climatici. Questa iniziativa, nata dalla preoccupazione degli Stati riguardo agli effetti sociali dei cambiamenti climatici, stabilisce una serie di raccomandazioni per affrontare il fenomeno della migrazione climatica transfrontaliera, quali: rivedere le leggi o le politiche nazionali sugli sfollamenti interni [...] [e] sulla gestione del rischio di catastrofi [...]. Incorporare [...] considerazioni di sostegno e protezione per gli sfollati interni [...]. Generare [...] progetti e programmi per l'assistenza umanitaria, la riabilitazione, il recupero e la ricostruzione nel contesto dei disastri [...]. Garantire che le persone interessate siano informate, consultate e partecipino ai processi pertinenti [...]. Enfaticizzare il ripristino dei mezzi di sussistenza e dei servizi di base. [...] Incorporare [...] misure che supportino soluzioni durevoli [...] e consentano agli sfollati interni di resistere meglio ai futuri rischi naturali, al degrado ambientale e agli effetti negativi del cambiamento *climatico*. Questo documento sottolinea che “le politiche per affrontare i processi migratori umani nel contesto dei disastri naturali devono essere molto varie e dipendere sia dal tipo di mobilità umana sia dal rischio che colpisce i territori locali”, riconoscendo le disuguaglianze che si intrecciano e determinano in

³⁰ The Nansen Initiative Global Consultation, Geneva, 12-13 Ottobre 2015, <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/GLOBAL-CONSULTATION-REPORT.pdf>; J.McAdam, *From the Nansen initiative to the platform on disaster displacement: shaping international approaches to climate change, disasters and displacement* (2016) 39(4) UNSW Law Journal p.1518 ss., 1522; S.Pinnington, *Book Review: Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, by J. McAdam (ed), Osgoode Hall Law Journal 49.1, 2011, p.167 ss., 171

gran parte queste situazioni. Di talché, identifica pratiche efficaci che gli Stati possono incorporare nelle proprie leggi e politiche.

Il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*³¹ (2018) approvato dall'Assemblea Generale dell'ONU, questo Patto globale non vincolante rappresenta uno degli sforzi più completi per affrontare la migrazione in tutte le sue forme³². L'Obiettivo 2 del Compact mira esplicitamente a minimizzare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri ambientali sulla migrazione. Tra le azioni previste, vi sono l'elaborazione di strategie di adattamento, la pianificazione di migrazioni regolari, e il supporto a comunità colpite da eventi climatici estremi. Tuttavia, l'assenza di un meccanismo coercitivo ne limita l'efficacia. Anche il *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015–2030)*³³ accordo globale adottato durante la Terza Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulla riduzione del rischio di catastrofi, tenutasi a Sendai, in Giappone, il 18 marzo 2015, anche se non specificamente incentrato sulla migrazione riconosce il legame tra rischio di disastri, vulnerabilità climatica e spostamenti umani. In particolare, delinea sette obiettivi chiari e quattro priorità d'azione nel Quadro di Sendai per prevenire nuovi rischi di catastrofe e ridurre quelli esistenti: (i) comprendere il rischio di catastrofe; (ii) rafforzare la *governance* del rischio di catastrofe per gestirlo; (iii) investire nella riduzione delle catastrofi per la resilienza e; (iv) migliorare la preparazione alle catastrofi per una risposta efficace e per “ricostruire meglio” nella ripresa, nella riabilitazione e nella ricostruzione.

L'analisi del quadro normativo internazionale rivela una tensione strutturale tra l'inadeguatezza degli strumenti giuridici vincolanti (*hard law*) e il potenziale degli strumenti non vincolanti (*soft law*). La Convenzione di

³¹ Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018 [without reference to a Main Committee (A/73/L.66)] 73/195, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, <https://docs.un.org/en/A/RES/73/195>

³² Sulla funzione della *soft law* nello sviluppo progressivo del diritto internazionale, Cfr E. Shelton, *Soft Law*, in D. Armstrong (ed.), *Routledge Handbook of International Law*, Routledge, 2008, p.19 ss., 22;

K. W. Abbott – D. Snidal, *Hard and Soft Law in International Governance*, *International Organization*, 2000, p. 421.

³³ *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, <https://www.uncclearn.org/resources/library/sendai-framework-for-disaster-risk-reduction-2015-2030/>, A.Aitsi-Selmi, S.Egawa, H. Sasaki, *The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: Renewing the Global Commitment to People's Resilience, Health, and Well-being*. Int J Disaster Risk Sci 6, 2015, p.164 ss., 176.

Ginevra del 1951, pilastro del diritto internazionale dei rifugiati, è ancorata a un paradigma persecutorio individuale che ne preclude l'applicazione alle migrazioni indotte da cause ambientali, sistemiche e spesso collettive. Tale limite intrinseco è solo parzialmente superato da strumenti regionali come la Convenzione dell'OUA del 1969 o la Dichiarazione di Cartagena del 1984, che pur avendo ampliato la definizione di rifugiato includendo "gravi turbamenti dell'ordine pubblico", non sono concepiti per affrontare specificamente l'eziologia climatica dello sfollamento.

La letteratura giuridica ha a lungo dibattuto sulla strategia più efficace per colmare il vuoto di tutela. Di talchè innanzi a questa rigidità del *hard law*, la dottrina internazionalistica ha progressivamente rivalutato il ruolo normativo della *soft law*, soprattutto in settori, come quello migratorio³⁴ e ambientale, caratterizzati da alta sensibilità politica e dalla resistenza degli Stati ad assumere nuovi obblighi vincolanti. Per converso rispetto a una visione riduttiva priva di efficacia giuridica, una parte significativa della letteratura³⁵ (Shelton, Boyle³⁶; Abbott³⁷ e Snidal³⁸) riconosce alla *soft law* una funzione fondamentale nello "sviluppo progressivo" del diritto internazionale. In questa prospettiva, strumenti non vincolanti possono generare aspettative normative, orientare l'interpretazione giurisprudenziale, influenzare le prassi burocratiche e, infine, preparare la base per la successiva cristallizzazione di norme consuetudinarie o convenzionali³⁹.

Ebbene, applicando tale quadro teorico, documenti come i Principi Guida sugli Sfollati Interni (1998), l'Agenda dell'Iniziativa Nansen (2015) e il Global Compact for Migration (2018) non possono essere liquidati come atti

³⁴ K.W. Abbott, S. Duncan, *Hard and Soft Law in International Governance*, International Organization, Vol. 54, 2000, p.421 ss., 424.

³⁵ D. Shelton, *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*. Oxford University Press, 2008, p.6 ss., 11.

³⁶ N.S.Ghaleigh, A.Boyle, *Climate Change And International Law Beyond The UNFCCC* (March 19, 2021). Edinburgh School of Law Research Paper No. 2020/06, p.6 ss., 7; A.N. Pronto, *Some Thoughts on the Making of International Law*, European Journal of International Law, Volume 19, Issue 3, June 2008, p.601 ss., 616,

³⁷ K.W.Abbott, *The Transnational Regime Complex for Climate Change. Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(4), p.571 ss., 590.

³⁸ T.Stavland, *Great Power Cooperation on Climate Change: A Defensive Realist Perspective*, 2022, p.3 ss., 7; Grieco, J.Grieco, R.Power, D.Snidal, *The relative-gains problem for international cooperation. American Political Science Review*. 87(3), 1993, p.506.

³⁹ B.Docherty, T.Giannini, *Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees*, 33 Harv. Env'tl. L. Rev. 349 (2009), p.367 ss., 371.

meramente politici. Infatti, essi delineano piuttosto un framework normativo di riferimento che, pur nella sua non vincolatività, sta gradualmente modellando un linguaggio comune, identificando best practices e legittimando politiche nazionali più inclusive. Il Global Compact, in particolare, riconoscendo esplicitamente il nesso clima-migrazioni, agisce come potente strumento interpretativo e programmatico, spingendo gli Stati verso strategie di adattamento e canali di ingresso regolare.

Tuttavia, un'analisi critica non può sopravvalutare la *soft law*. La sua efficacia è intrinsecamente limitata dalla mancanza di meccanismi coercitivi di *enforcement* e dal conseguente rischio di un'attuazione disomogenea e selettiva. Il suo contributo deve quindi essere valutato in chiave complementare e propedeutica: esso non sostituisce la necessità di obblighi giuridicamente vincolanti, ma può creare le condizioni politiche e normative per il loro eventuale emergere. Conseguentemente, strumenti come il *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* e le conclusioni delle COP (dagli Accordi di Cancun all'Accordo di Parigi) che integrano la mobilità umana nell'agenda climatica, rappresentano elementi essenziali di un quadro normativo ancora in via di composizione⁴⁰ In tale contesto, la *soft law* assume un rilievo particolare, soprattutto in settori – come quello migratorio – caratterizzati da un'elevata sensibilità politica e da una persistente riluttanza degli Stati ad assumere obblighi giuridicamente vincolanti.

L'obiettivo è di conseguire una riduzione sostanziale del rischio di catastrofi e delle perdite di vite umane, mezzi di sussistenza e salute, nonché delle risorse economiche, fisiche, sociali, culturali e ambientali di persone, aziende, comunità e Paesi nei prossimi 15 anni.

Ciò posto possiamo ad esaminare quali sono gli strumenti internazionali esistenti a tutela dei flussi migratori indotti dai mutamenti climatici.

⁴⁰ A.Zimmermann, Andreas, F. Machts, J. Dörschner (eds), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, 2011; online edn, Oxford Law Pro).

3.1 *Gli strumenti internazionali esistenti*

In relazione ai progressi nel regime ambientale internazionale⁴¹, dal 2010 le Conferenze delle Parti (COP) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici hanno iniziato a incorporare la questione delle migrazioni climatiche nella loro agenda. In primo luogo, alla COP16 sono stati adottati gli Accordi di Cancun, in cui è stato stabilito l'obiettivo di creare Piani Nazionali di Adattamento contro il cambiamento climatico "come mezzo per determinare le esigenze di adattamento a medio e lungo termine e sviluppare e applicare strategie e programmi che rispondano a tali esigenze"⁴². In questo modo è stato riconosciuto per la prima volta il legame tra cambiamento climatico e mobilità stabilendo la necessità di "[adottare] misure per migliorare la comprensione, coordinamento e cooperazione in materia di sfollamento, migrazione e ricollocamento pianificato come conseguenza del cambiamento climatico [...]". Da allora e negli anni successivi, un nuovo accordo vincolante che darebbe continuità al Protocollo di Kyoto del 1997⁴³ e stabilito il Meccanismo di Varsavia⁴⁴, il cui compito era quello di anticipare le perdite e i danni connessi con le conseguenze del cambiamento climatico. Il primo accordo vincolante è stato adottato alla COP21 nel 2015 cambiamenti climatici, l'Accordo di Parigi, che stabiliva l'obiettivo di limitare l'aumento della

⁴¹ J.Knox, H., *Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations*. Harvard Environmental Law Review, Vol. 33, 2009, Wake Forest Univ. Legal Studies Paper No. 1457793, pp. 483-484, <https://ssrn.com/abstract=1457793>

⁴² *Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010*, <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>

⁴³ Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici, Decisione 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002, relativa all'approvazione, in nome della Comunità europea, del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'esecuzione congiunta degli impegni che ne derivano, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:l28060&frontOfficeSuffix=%2F>

⁴⁴ *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts*(WIM) è stato istituito durante la Conferenza delle Parti (COP) di Varsavia nel 2013, <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage/warsaw-international-mechanism>

temperatura inferiore a 2°C⁴⁵. Inoltre, quest'ultimo ha sottolineato gli effetti sociali del cambiamento climatico e ha portato alla creazione di un gruppo di lavoro sullo sfollamento, responsabile della generazione di raccomandazioni “per evitare, ridurre [...] e affrontare il sfollamenti legati agli effetti negativi del cambiamento climatico”. Quanto sopra rappresenta un progresso significativo per il diritto internazionale poiché la preoccupazione degli sfollati climatici è integrata nell'agenda ambientale internazionale e vengono stabilite linee guida per una migliore comprensione del problema, nonché per la creazione di un piano d'azione globale. In linea con l'Accordo di Parigi, la comunità internazionale ha la responsabilità di reperire i finanziamenti necessari e il supporto tecnico e umanitario per assistere coloro che sono sfollati oltre i confini nazionali a causa dei cambiamenti climatici e tutelare i loro diritti. Ebbene, nel contesto internazionale a livello normativo nonostante l'assenza di un quadro giuridico vincolante, esistono diversi strumenti normativi e *policy frameworks* a livello internazionale e regionale che menzionano espressamente o indirettamente la migrazione ambientale⁴⁶. Quest'ultimi rappresentano dei punti di partenza importanti per la futura costruzione di un sistema di protezione efficace e codificato. Tuttavia, il loro carattere non vincolante o limitato nella portata ne riduce l'efficacia e l'universalità applicativa. Gli Stati membri possono agire in autonomia nell'introduzione di misure temporanee o complementari alla protezione internazionale classica. Alcuni Paesi come vedremo nei successivi paragrafi hanno già adottato formule di protezione umanitaria per cause diverse dalla persecuzione politica o religiosa, includendo tra queste anche fattori ambientali. Ebbene, sarebbe utile promuovere delle linee guida condivise a livello europeo, pur nel rispetto della sussidiarietà, per evitare trattamenti disomogenei tra i vari Stati membri e garantire protezione efficace alle persone in fuga da crisi ambientali. Queste strategie devono rispettare la dignità, l'identità culturale e i diritti territoriali delle popolazioni coinvolte, evitando logiche di espropriazione o marginalizzazione. Il caso delle isole

⁴⁵ *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). Paris Agreement [Conference of the Parties]. Decision 1/CP.21, 2015, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>

⁴⁶ A. Ricci, *Senegal in fuga. Terre arse, mari esausti e l'esodo climatico*, Rivista Giuridica dell'Ambiente, RGA On line, 2025, <https://rgaonline.it/articoli/senegal-in-fuga-terre-arse-mari-esausti-e-lesodo-climatico/>

Carteret⁴⁷ rappresenta un esempio utile di migrazione proattiva e partecipata. Gli isolani sono tra i primi gruppi documentati a subire una ricollocazione climatica guidata dalla comunità. Il loro contesto culturale e giuridico – in particolare l'intersezione tra regime fondiario matrilineare e tradizioni orali – li rende un caso giuridicamente valido per analizzare le lacune del diritto internazionale in materia di continuità culturale. Le interpretazioni giurisprudenziali e la giurisprudenza illustrano ulteriormente le sfide legate alla tutela del patrimonio culturale per le comunità sfollate. La gestione da parte dell'Alta Corte di Bougainville delle controversie territoriali relative al trasferimento degli isolani di Carteret è indicativa sia dei progressi che dei limiti nel riconoscimento dei legami culturali con la terra. Nel caso n. 345 dell'Alta Corte di Bougainville⁴⁸, la Corte ha affrontato una controversia sull'assegnazione di terreni agli isolani di Carteret reinsediati, in cui i ricorrenti chiedevano il riconoscimento dei loro diritti consuetudinari sulle terre appena assegnate. In particolare, l'autorità giudicante ha riconosciuto il significato culturale legato ai terreni tradizionali, sottolineando il legame ancestrale degli isolani con la loro terra d'origine. Dal loro punto di vista, qualsiasi trasferimento forzato o incentivato di terreni, anche per scopi umanitari, può essere interpretato come una dislocazione culturale. Gli attuali regimi giuridici, fondati sull'esclusività territoriale e su modelli di proprietà fissi, faticano a conciliare tali relazioni ontologiche sovrapposte con la terra. Tuttavia, la sentenza è stata formulata in modo restrittivo, concentrandosi prevalentemente sui diritti fondiari senza affrontare adeguatamente le più ampie implicazioni dello spostamento per il patrimonio culturale immateriale, come i rituali tradizionali, le storie orali e le pratiche comunitarie. Questo caso sottolinea i limiti degli attuali sistemi giuridici nel preservare in modo completo il patrimonio culturale, poiché il riconoscimento della proprietà

⁴⁷ Le Isole Carteret, parte della Regione Autonoma di Bougainville in Papua Nuova Guinea, sono composte da sei piccoli isolotti: Han, Huene, Iangain, Iolasa, Piul e Yavomo. Questo atollo, composto da sei piccoli isolotti situati nel Pacifico, ospita una popolazione di circa 1.322 persone, la maggior parte delle quali di origine melanesiana. Gli abitanti parlano principalmente halia, tok pisin e inglese, e le loro pratiche religiose sono dominate dal cattolicesimo romano. Nonostante le piccole dimensioni della popolazione, la profondità culturale e la struttura comunitaria degli isolani di Carteret riflettono un legame di lunga data sia con il loro ambiente naturale che con le usanze tradizionali.

⁴⁸ AJ Regan. *Autonomy and conflict resolution in Bougainville, Papua New Guinea*. In: Ghai Y, Woodman S, eds. *Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Law in Context. Cambridge University Press; 2013, p.412.

Paolo Iafrate

*Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento
del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa*

terriera non si estende necessariamente alla garanzia della continuità delle pratiche culturali che sono spesso indissolubilmente legate a quella terra. L'integrazione sistematica della dimensione migratoria nei Piani Nazionali di Adattamento Climatico (NAP), nei documenti strategici di cooperazione allo sviluppo e nelle politiche di riduzione del rischio di disastro. Il panorama degli strumenti internazionali pertinenti è frammentato ma in costante evoluzione. Di conseguenza, accanto ai pilastri del diritto dei rifugiati e dei diritti umani, si è sviluppato un insieme di strumenti settoriali che, direttamente o indirettamente, affrontano il nesso clima-migrazione. Il regime della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) ha gradualmente incorporato la questione, a partire dal riconoscimento del legame nei cancelli Accordi di Cancun (COP16) fino all'istituzione del Meccanismo di Varsavia su Perdite e Danni e al richiamo agli sfollati nell'Accordo di Parigi. Questi testi, sebbene non concepiti come strumenti di protezione migratoria, forniscono una base istituzionale importante e legittimano l'integrazione della dimensione migratoria nei Piani Nazionali di Adattamento (NAP).

Parallelamente, strumenti come la Convenzione di Kampala dell'Unione Africana del 2009 dimostrano che è possibile instaurare regimi vincolanti a livello regionale che riconoscano esplicitamente i disastri naturali e il degrado ambientale come cause di sfollamento. Tale modello, pur territorialmente limitato, offre un precedente giuridico significativo e replicabile.

Tuttavia, la sfida principale risiede nella coordinazione tra questi diversi livelli e strumenti (hard law regionale, soft law globale, regime climatico, diritto umanitario). Il caso delle Isole Carteret e la complessa questione del reinsediamento comunitario pongono, altresì, interrogativi profondi sulla capacità degli attuali quadri giuridici – spesso basati su concetti occidentali di proprietà – di tutelare il patrimonio culturale immateriale e i diritti fondiari consuetudinari delle comunità indigene colpite. Questi casi limite evidenziano che qualsiasi futuro strumento di protezione dovrà essere intersezionale, riconoscendo non solo la vulnerabilità ambientale, ma anche quelle culturale, sociale ed economica. Le migrazioni ambientali devono essere riconosciute dunque come una forma di adattamento, da sostenere con risorse finanziarie, programmi di *capacity building* e partenariati tra Paesi. Premesse queste considerazioni, si procede ad esaminare i provvedimenti a

tutela del migrante climatico adottati dal Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite e dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU).

3.2 Il migrante climatico tra pareri internazionali e giurisprudenza europea

La giurisprudenza internazionale, nel suo insieme, delinea un percorso ambiguo ma significativo: da un lato, riconosce il nesso tra degrado ambientale estremo e violazione dei diritti umani fondamentali (diritto alla vita, vita familiare); dall'altro, richiede una soglia probatoria altissima (rischio imminente, individualizzato) che ne limita l'applicazione ai soli casi più estremi. Ciò suggerisce che la via contenziosa, pur fondamentale per uno sviluppo evolutivo del diritto, non può essere considerata la risposta sistemica al fenomeno. La giurisprudenza contribuisce a chiarire i confini degli obblighi statali e a legittimare una lettura estensiva del principio di non-refoulement, ma lascia ampi margini di discrezionalità agli Stati e non offre soluzioni generalizzabili per la protezione dei migranti ambientali. Vi sono alcune circostanze in cui i governi nazionali hanno garantito determinati livelli di protezione alle persone sfollate all'estero a causa dei cambiamenti climatici. L'analisi della giurisprudenza internazionale e regionale in materia di migrazioni indotte da fattori ambientali restituisce un quadro ancora frammentario, ma non privo di elementi evolutivi. In particolare, essa fornisce argomenti per un'interpretazione più estensiva della protezione sussidiaria e del principio di non-refoulement come nel caso *Teitiota v. New Zealand* (UN Human Rights Committee del 7 gennaio 2020, 2020⁴⁹). Ioane Teitiota⁵⁰, cittadino di Kiribati, aveva richiesto asilo sostenendo che la crescente insalubrità del proprio Paese, dovuta all'innalzamento del livello del mare, rendeva impossibile garantire la sopravvivenza della propria famiglia. La Nuova Zelanda ha rigettato la sua richiesta, e successivamente anche il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha confermato la decisione, pur riconoscendo che, in casi estremi, il ritorno in un Paese devastato da disastri ambientali potrebbe costituire una violazione del diritto alla vita,

⁴⁹UN Human Rights Committee Views Adopted on Teitiota Communication, Reporter Info: CCPR/C/127/D/2728/2016, https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2020/20200107_CCPRC127D27282016_opinion.pdf

⁵⁰S. Domaine, *Cambiamenti climatici e diritti umani: il divieto di refoulement in Teitiota c. Nuova Zelanda in Federalismi*, FOCUS Human Rights N. 23 - 27/07/2020, p.33 ss., 35; S.Nespor, *I Rifugiati ambientali*, in *Federalismi*, Journal of Italian, Community and Comparative Public Law, n.4/2007

garantito dall'articolo 6 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR). In particolare, il Comitato ONU, nella decisione pubblicata nel gennaio 2020, rileva che lo Stato può essere ritenuto responsabile di violazione del diritto alla vita quando, pur non avendo posto in essere alcuna condotta calcolata per provocare un evento ragionevolmente prevedibile, non è in grado di dimostrare di aver adottato tutte le misure possibili per salvaguardare la vita di coloro che sono sotto la sua giurisdizione (come ad esempio garantire il diritto al cibo, all'acqua, al riparo, ecc.), per far fronte a condizioni generali che possono creare una seria minaccia al godimento del diritto alla vita, come il degrado ambientale, il cambiamento climatico e lo sviluppo non sostenibile, o non ha adottato misure per ridurre al minimo gli effetti e i rischi di un fenomeno naturale inaspettato e violento. Questo provvedimento ha rappresentato una svolta importante nel dibattito internazionale, aprendo la possibilità che, in futuro, i disastri ambientali possano costituire una base giuridica per la protezione internazionale, almeno in casi limite.

Nel 2022, il Comitato è intervenuto in un caso simile che riguardava una denuncia congiunta di otto cittadini australiani e sei dei loro figli. Tutti sono residenti di Boigu, Poruma, Warraber e Masig⁵¹, quattro piccole isole basse nella regione dello Stretto di Torres in Australia. I residenti hanno affermato che i loro diritti erano stati violati perché l'Australia non era riuscita ad adattarsi al cambiamento climatico, anche migliorando le dighe marine sulle isole e riducendo le emissioni di gas serra. A questo proposito, il Comitato ha rilevato che l'incapacità dell'Australia di proteggere adeguatamente gli isolani dello Stretto di Torres dagli impatti negativi del cambiamento climatico ha violato l'articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966), vale a dire il diritto degli isolani dello Stretto di Torres a godere della cultura e della vita familiare. Di conseguenza, il Comitato ha invitato l'Australia a risarcire gli isolani per i danni subiti, a

⁵¹ *D.Billy and others v Australia* (Torres Strait Islanders Petition), Reporter Info: CCPR/C/135/D/3624/2019, <https://climatecasechart.com/non-us-case/petition-of-torres-strait-islanders-to-the-united-nations-human-rights-committee-alleging-violations-stemming-from-australias-inaction-on-climate-change/>; Australia violated Torres Strait Islanders' rights to enjoy culture and family life, UN Committee finds, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/09/australia-violated-torres-strait-islanders-rights-enjoy-culture-and-family>; https://humanrights.gov.au/sites/default/files/content/social_justice/nt_report/ntrepo_rt08/pdf/casestudy1.pdf

Paolo Iafrate

*Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento
del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa*

impegnarsi in consultazioni significative con le loro comunità per valutare le loro esigenze e ad adottare misure per continuare a garantire l'esistenza sicura delle comunità sulle loro isole. In conclusione, la Convenzione di Ginevra rimane uno strumento fondamentale, ma insufficiente per rispondere alle sfide poste dalle migrazioni ambientali. Occorre quindi riflettere sulla possibilità di un aggiornamento o, in alternativa, di strumenti giuridici paralleli e complementari capaci di garantire tutela effettiva alle persone in fuga da condizioni di degrado ecologico e disastri naturali sempre più frequenti e devastanti. Nella vicenda in esame il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite pur respingendo il ricorso nel merito, ha affermato che il degrado ambientale e gli effetti del cambiamento climatico possono, in determinate circostanze, incidere sul contenuto del diritto alla vita ai sensi dell'art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e, conseguentemente, attivare il principio di non-refoulement. Tale affermazione, sebbene formulata in termini prudenziali e ancorata a soglie di rischio particolarmente elevate, segna un riconoscimento esplicito della rilevanza giuridica dei fattori ambientali nel contesto della protezione internazionale.

Tuttavia, la portata innovativa di Teitiota resta limitata dalla scelta del Comitato di richiedere un rischio imminente e individualizzato, difficilmente riscontrabile nelle situazioni di degrado ambientale progressivo. Ne deriva una tutela essenzialmente residuale, idonea a operare solo in casi estremi e incapace di rispondere in modo sistematico alle dinamiche di mobilità legate ai processi climatici a lenta insorgenza.

Un'impostazione analoga emerge dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Sebbene la Corte abbia progressivamente integrato la dimensione ambientale nell'interpretazione degli artt. 2 e 8 CEDU, essa continua a considerare il danno ambientale prevalentemente come un elemento contestuale nella valutazione delle violazioni dei diritti fondamentali, senza riconoscere un autonomo obbligo di protezione contro il respingimento per cause climatiche. Anche in questo caso, la soglia di gravità richiesta per attivare la tutela convenzionale risulta particolarmente elevata.

Nel loro insieme, tali pronunce evidenziano come il contenzioso internazionale svolga una funzione prevalentemente interpretativa ed evolutiva, ma non sia ancora in grado di colmare il vuoto di tutela esistente.

Va inoltre sottolineato come la giurisprudenza in materia resti frammentaria e disomogenea: mentre la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

Paolo Iafrate

Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa

(d'ora in poi CEDU), iniziano a riconoscere elementi ambientali nei procedimenti d'asilo, la maggior parte delle decisioni si attiene a interpretazioni restrittive della Convenzione. In particolare, la sentenza *Sufi ed Elmi*⁵² della CEDU. Quarta sezione, nella sentenza del 28 giugno 2011, *Sufi e Elmi contro Regno Unito* (ricorsi nn. 8319/07 - 11449/07)⁵³ afferma che se le condizioni umanitarie in Somalia fossero interamente e prevalentemente attribuibili alla povertà o alla mancanza di risorse statali per far fronte a un fenomeno naturale, allora si potrebbe sostenere (come in *N. contro Regno Unito*) che tali condizioni potrebbero essere considerate in violazione dell'articolo 3 della CEDU solo in casi estremamente eccezionali. Tuttavia, nella valutazione della Corte, le condizioni in Somalia, sebbene aggravate dalla siccità, sono dovute principalmente alle azioni dirette o indirette delle parti in conflitto e al rifiuto di al-Shabaab di consentire alle agenzie internazionali di operare nelle aree sotto il suo controllo.

Inoltre, le recenti sentenze nel caso *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo* e, soprattutto, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera* (2024) rafforzano il nesso tra obblighi climatici degli Stati e tutela dei diritti umani, aprendo potenziali scenari futuri per rivendicazioni legate agli impatti climatici sulla mobilità.

Tuttavia, la giurisprudenza delineata impone una soglia probatoria altissima (rischio “imminente” e “individualizzato”), rendendo la tutela giurisdizionale essenzialmente residuale e inaccessibile alla maggioranza dei migranti climatici, le cui vulnerabilità derivano da processi lenti e collettivi. Essa svolge dunque una funzione prevalentemente interpretativa ed evolutiva, chiarendo i confini degli obblighi statali e legittimando letture più ampie del non-refoulement, tuttavia non può essere considerata la risposta sistemica al vuoto di tutela. La strada principale per la protezione resta quella

⁵² E.Parisciani, *Migranti in fuga da situazioni di Conflitto e violenza indiscriminata e Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: il caso Sufi e Elmi* (Migrants Fleeing Situations of Armed Conflict and Indiscriminate Violence and the European Convention on Human Rights: *The Sufi and Elmi* ECtHR Judgment, 2013; E.Ferragina, D.A.L. Quagliarotti., *L'ambiente. Cambiamenti climatici e processi di desertificazione nel Mediterraneo*, in *Rapporto sulle economie del Mediterraneo*, edizione 2006, a cura di P. Malanima, il Mulino, Bologna 2006, p. 194.

⁵³ Corte EDU, 28 giugno 2011, ric.8319/07 e 11449/07, *Sufi And Elmi V. The United Kingdom, Fourth Section*, <https://Hudoc.Echr.Coe.Int/Fre#%22itemid%22:%22001-105434%22>}}

politica e normativa, di cui la giurisprudenza può al massimo facilitare il cammino.

In particolare, nella sentenza CEDU *Duarte Agostinho*⁵⁴ e altri contro Portogallo (2020) Ricorso n. 39371/2020 del 9 aprile 2024, dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo il ricorrente ha sollevato i diritti sanciti dall'articolo 2 e dall'articolo 8 nel contesto dei Paesi che vengono meno alle loro responsabilità climatiche. Ciò sarà particolarmente vero se la Corte riconoscerà un diritto a un ambiente sano distinto dagli articoli 2 e 8, come richiesto dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa. A seconda della sentenza questo potrebbe avere importanti implicazioni per le future rivendicazioni di diritti climatici ai sensi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, dato che la l'autorità giudiziaria si è precedentemente pronunciata su misure di immigrazione tra cui espulsione, ricongiungimento familiare, condizioni di asilo ed espulsione collettiva. Per converso nella Sentenza del 9 aprile 2024, (ricorso n. 53600/20), la CEDU nel caso *Verein Climate-friendly Switzerland (The Senior Women for Climate Association Protection Switzerland - Elderly for Climate Switzerland)*⁵⁵ e altri c. Svizzera ha altresì condannato la Svizzera per violazione dei diritti umani in materia ambientale⁵⁶. Secondo i giudici di Strasburgo, la Svizzera non ha adottato le misure necessarie per contenere il riscaldamento globale, in palese violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, vale a dire il diritto al rispetto della vita privata e familiare, in quanto non ha adottato strumenti adeguati per modificare gli effetti dei cambiamenti climatici, compresi quelli per raggiungere l'obiettivo del 2030 fissato dall'Accordo di Parigi. La seconda violazione, di natura procedurale ai sensi dell'art. 6 § 1, riguarda il fatto che le autorità giudiziarie svizzere non hanno ritenuto necessario esaminare il merito della questione climatica oggetto del ricorso, rifiutandosi di prendere in considerazione le prove scientifiche relative ai cambiamenti climatici. In Italia, la Corte costituzionale,

⁵⁴Corte EDU, 9 aprile 2024, ricorso n. 39371/20, *Duarte Agostinho e al. c. Portugal e 32 al.* [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:\[%22002-14303%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:[%22002-14303%22]})

⁵⁵ Corte EDU, 9 aprile 2024, ric. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland* (communicated case) - [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:\[%22002-13212%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:[%22002-13212%22]})

⁵⁶ N. Napoletano, *Cambiamento climatico e Corte europea dei diritti umani* European Papers, Vol. 9, 2024, No 3, pp. 1487-1496, <https://www.europeanpapers.eu/europeanforum/cambiamento-climatico-e-corte-europea-diritti-umani>

con sentenza n. 105/2024⁵⁷, depositata il 13 giugno 2024, ha stabilito che alla luce di quanto previsto dall'art. 9 della Costituzione, ha ritenuto illegittima anche la mancata previsione nell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, delle norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dal decreto legislativo 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per gli impianti di interesse strategico nazionale), di un termine massimo di 36 mesi per l'operatività delle cosiddette "misure di bilanciamento" che il Governo, in caso di sequestro di impianti necessari ad assicurare la continuità produttiva degli impianti di interesse strategico nazionale, può adottare a tutela degli interessi economici nazionali e di salvaguardia dell'occupazione valutare la legittimità costituzionale, la Corte ha richiamato la sentenza CEDU *Verein Climate-friendly Switzerland* (Associazione Senior Donne per la Protezione del Clima Svizzera - Anziani per il Clima Svizzera)⁵⁸ e altri c. Svizzera ricorso n. 53600/20 al comma 539, ha evidenziato che la recente riforma costituzionale del 2022 ha attribuito espressa ed autonoma rilevanza, nel nuovo testo dell'art. 9, alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future.

L'esame della giurisprudenza internazionale ed europea delinea un percorso ambivalente ma significativo. Da un lato, i casi *Teitiota* e *Billy et al.*, su clima e diritti umani, riconoscono il nesso tra degrado ambientale estremo e violazione dei diritti fondamentali (ad esempio una violazione del diritto alla vita - art. 6 ICCPR), sottolineando un'applicazione estensiva del principio di non-refoulement. In particolare, nel caso *Billy et al. vs. Australia* (2022), il Comitato ha riconosciuto l'inadempimento degli obblighi positivi di uno Stato nel proteggere i propri cittadini (in quel caso, gli isolani dello Stretto di Torres) dagli impatti climatici, violando il diritto alla vita e alla vita familiare.

Le recenti sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (d'ora in poi CEDU) invece hanno mostrato analogamente un'evoluzione prudente. Infatti, pur non avendo ancora riconosciuto un autonomo diritto all'asilo per cause climatiche, la Corte ha progressivamente integrato le considerazioni ambientali nell'interpretazione degli articoli 2 (diritto alla vita) e 8 (rispetto

⁵⁷ Cost.13 giugno 2024, n.105

M. Greco, *Il diritto costituzionale dell'ambiente dopo la riforma: alcune conferme e qualche (inattesa) novità nella sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024* in *Diritti Comparati*, 2024.

⁵⁸ E. Guarna *Assanti, Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland*: una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima, in *Diritti comparati*, 18 aprile 2024

Paolo Iafrate

*Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento
del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa*

della vita privata e familiare) della Convenzione. Le sentenze CEDU come *Sufi ed Elmi vs. Regno Unito* hanno altresì stabilito che le condizioni ambientali degradate, se aggravate da conflitti o incapacità statale, possono rilevare nella valutazione del rischio di trattamenti inumani o degradanti

Dall'altro, le pronunce impongono una soglia probatoria altissima (rischio imminente e individualizzato), rendendo questa via giurisdizionale di fatto inaccessibile per la maggioranza dei migranti climatici, le cui vulnerabilità sono spesso collettive e derivano da processi lenti.

Conseguentemente il contenzioso, pur fondamentale per un'evoluzione interpretativa del diritto, non può essere considerato la risposta sistemica al fenomeno. Piuttosto, esso fornisce argomenti potenti per sostenere due direttrici di riforma politica e normativa: 1) la necessità di armonizzare e rendere più accessibili a livello regionale le forme di protezione complementare (sussidiaria, umanitaria, temporanea) per chi fugge da disastri ambientali; 2) l'opportunità per i giudici nazionali di utilizzare gli standard contenuti negli strumenti di soft law (ad esempio, la definizione di "disastro" del *Sendai Framework*) come parametri interpretativi per applicare in modo più uniforme e generoso le clausole di protezione già esistenti". In altri termini le decisioni esaminate, se lette in modo sistematico, consentono di individuare alcune linee di tendenza rilevanti, pur evidenziando i limiti strutturali degli strumenti contenziosi attualmente disponibili.

Ciò posto si procede nei prossimi paragrafi ad una analisi comparativa al fine di individuare gli strumenti normativi a tutela dei migranti climatici, adottati in America Latina, in Europa con un breve riferimento all'America del Nord.

3.3. Analisi Comparativa: la protezione internazionale degli sfollati climatici in America Latina

L'accordo di libera mobilità dell'America Centrale consente la libera circolazione delle persone tra i confini di Guatemala, Nicaragua, El Salvador e Honduras, senza visti o passaporti e con limitate restrizioni doganali e migratorie. Questo progetto di integrazione risale al 14 ottobre 1951, quando Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica e Panama fondarono l'Organizzazione degli Stati Centroamericani (ODECA). Quest'ultima ottenne progressi significativi e gettò le basi per l'integrazione

economica, sociale e politica della regione. In particolare, all'inizio degli anni Novanta, con l'entrata in vigore del Protocollo di Tegucigalpa alla Carta dell'ODECA, firmato nella capitale honduregna il 13 dicembre 1991, venne creato il Sistema di Integrazione Centroamericana (d'ora in poi SICA), che rappresenta il quadro politico e istituzionale per l'integrazione. La definizione di integrazione proposta dal Protocollo di Tegucigalpa, e sancito dal SICA, include diversi campi dell'attività umana, integrandosi a vicenda e promuovendo sinergie e un'azione globale. Si tratta di un processo sistemico, successivamente concretizzato nell'Alleanza per lo Sviluppo Sostenibile del 1994. Quest'ultimo costituisce un quadro basato su quattro pilastri: politico, socioculturale, economico e gestione sostenibile delle risorse naturali. Il concetto di non respingimento è stato confermato anche dalla Corte interamericana dei diritti dell'uomo in un parere consultivo, in cui ha affermato che l'espressione di protezione internazionale dovrebbe essere applicata, tra l'altro, "a qualsiasi persona straniera sulla base di obblighi internazionali in materia di diritti umani, e in particolare del principio di non respingimento, nonché della protezione complementare o di altre forme di protezione umanitaria". Più precisamente la Corte interamericana dei diritti dell'uomo, nel Parere consultivo OC-21/14 del 19 agosto 2014⁵⁹, richiesto dalla Repubblica Argentina, dalla Repubblica Federale del Brasile, dalla Repubblica del Paraguay e dalla Repubblica Orientale dell'Uruguay sui diritti e le garanzie dei minori nel contesto della migrazione e/o della Repubblica Orientale dell'Uruguay sui diritti e le garanzie dei minori nel contesto della migrazione e/o che necessitano di protezione internazionale ha osservato che nella normativa internazionale manca una disciplina che regoli e tuteli i migranti ambientali come categoria a sé stante. Ciò che rileva è il mutamento considerevole delle condizioni climatiche rispetto al 1951, quando sicuramente l'entità degli spostamenti per cause ambientali era molto inferiore⁶⁰. In relazione alle questioni relative alla Convenzione sui diritti

⁵⁹ *Inter-American Court Of Human Rights Advisory Opinion Oc-21/14 Of August 19, 2014, Requested By The Argentine Republic, The Federative Republic Of Brazil, The Republic Of Paraguay And The Oriental Republic Of Uruguay Rights And Guarantees Of Children In The Context Of Migration And/Or In Need Of International Protection* https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_eng.pdf

⁶⁰ *Inter-American Court Of Human Rights Advisory Opinion Oc-21/14 Of August 19, 2014, par.211 -213.* Nell'ambito del sistema interamericano, questo principio è rafforzato dal riconoscimento del diritto di ogni individuo a chiedere e ricevere asilo, dapprima

dell'infanzia del 20 novembre 1989⁶¹, la Corte interamericana dei diritti umani ha individuato le circostanze particolari delle persone minorenni che erano membri di comunità indigene quando sono stati sfollati, volontariamente o forzatamente, fuori dal loro territorio e dalla loro comunità, indicando che le misure di protezione devono essere adottate e attuate tenendo conto del loro contesto culturale⁶². A livello regionale, l'Accordo regionale di Escazú sull'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica e l'accesso alla

nell'articolo XXVII della Dichiarazione americana e poi nell'articolo 22(7) della Convenzione americana. Di conseguenza, il principio di non respingimento deriva dagli obblighi fondamentali di rispettare e garantire i diritti di cui all'articolo 1(1) della Convenzione, assunti in relazione a ciascuno dei diritti tutelati e, in questo caso, con riguardo al diritto di ogni individuo a chiedere e ricevere asilo. Inoltre, in base a questo principio, gli Stati sono tenuti a non respingere ("refouler") o espellere una persona – richiedente asilo o rifugiato – verso uno Stato in cui la sua vita o la sua libertà possano essere minacciate a causa di persecuzione per motivi specifici o a causa di violenza generalizzata, aggressione straniera, conflitti interni, violazioni massicce dei diritti umani o altre circostanze che abbiano seriamente turbato l'ordine pubblico, né verso uno Stato terzo da cui la persona possa successivamente essere respinta nello Stato in cui ha subito tale rischio – una situazione che è stata definita "respingimento indiretto".

Tuttavia, avendo riconosciuto che il diritto dei rifugiati è stato il ramo pionieristico del diritto internazionale nell'adottare il principio di non respingimento, è anche importante notare che, oltre a includere il diritto di cercare e ricevere asilo, la Convenzione americana contiene una disposizione esplicita sul non respingimento. In quest'ottica e al fine di rispondere a tale quesito, la Corte analizzerà, in primo luogo, l'interpretazione dell'articolo 22(8) della Convenzione americana al fine di chiarire se tale disposizione corrisponda al principio di non respingimento, come sviluppato nei paragrafi precedenti, e poi esaminerà altre disposizioni convenzionali associate al principio di non respingimento. Nell'interpretazione di tali disposizioni, la Corte terrà conto anche di altre fonti di diritto internazionale pertinenti, pp.83-86.

⁶¹*Convention on the Rights of the Child*, 20 November 1989, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

⁶² *Inter-American Court Of Human Rights Advisory Opinion Oc-21/14 Of August 19, 2014*, par.123, Nel caso dei minori migranti, e in particolare di quelli non accompagnati o separati dalla famiglia, il diritto di essere ascoltati è particolarmente rilevante. Inoltre, qualsiasi dichiarazione di un minore deve essere soggetta alle corrispondenti misure procedurali di protezione, tra cui la possibilità di non rilasciare dichiarazioni, l'assistenza di un legale e la possibilità di rendere la dichiarazione davanti all'autorità legalmente autorizzata a riceverla. A questo proposito, per assicurare il diritto all'ascolto, gli Stati devono garantire che il procedimento si svolga in un ambiente che non sia intimidatorio, ostile, insensibile o inadeguato all'età del minore e che il personale incaricato di ricevere la dichiarazione sia adeguatamente formato, in modo che il minore si senta rispettato e sicuro nell'esprimere le proprie opinioni in un ambiente fisico, mentale ed emotivo appropriato, p.48.

giustizia in materia ambientale in America Latina e nei Caraibi include la preoccupazione per le ripercussioni sociali del cambiamento climatico sulle persone vulnerabili. Pertanto, sebbene l'Accordo⁶³ non faccia esplicito riferimento alla questione della migrazione climatica, in questo quadro si apre la possibilità di migliorare la comprensione di questo fenomeno e generare progressi riguardo alla protezione delle condizioni climatiche degli sfollati nella regione.

In relazione alla normativa dell'America Latina, possiamo richiamare gli strumenti di tutela adottati da Argentina e Bolivia. Nel 2010, l'Argentina ha adottato il Decreto n.616⁶⁴ per estendere la protezione della Legge Generale sul Riconoscimento e la Protezione dei Rifugiati (2006) a quelle persone che “non possono ritornare nei loro Paesi di origine a causa delle condizioni umanitarie prevalenti o a causa delle conseguenze generate da eventi naturali” o disastri ambientali causati dall'uomo⁶⁵. Allo stesso modo, la normativa argentina stabilisce l'applicabilità del principio di non respingimento per questi casi. In questo modo, il legislatore contempla la possibilità di garantire agli sfollati climatici la protezione ottenuta dallo status di rifugiato. Al riguardo, è opportuno osservare che l'Argentina, nel 2022, ha introdotto un meccanismo che consente l'ingresso e il soggiorno temporaneo di persone colpite da disastri climatici. Questa misura riconosce l'esigenza immediata di protezione umanitaria senza incorrere nei rigidi criteri previsti per l'asilo politico. Il visto può essere prorogato in base alla persistenza della condizione di vulnerabilità nel Paese di origine, Il particolare, la Direzione Nazionale delle Migrazioni (DNM) dell'Argentina ha adottato uno strumento

⁶³ *Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean Escazú*, 4 March 2018,

https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxvii-18&chapter=27&clang=_en

⁶⁴ Argentina: Ley No. 26.165 de 2006, Ley general e reconocimiento y protección al refugiado, en su texto reformado de 2024.

⁶⁵ Il principio di non respingimento è stabilito dall'art. 22 della Convenzione americana sui diritti umani e stabilisce che “in nessun caso uno straniero può essere espulso o rinvio in un altro Paese, sia esso o meno il suo Paese d'origine, dove il suo diritto alla vita o alla libertà personale rischia di essere violato a causa della sua razza, della sua nazionalità, della sua religione, della sua condizione sociale o delle sue opinioni politiche” (Convenzione americana sui diritti umani), *Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos)*, <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm>

che mira a fornire protezione umanitaria, ricollocamenti pianificati e soluzioni durature ai cittadini e ai residenti degli Stati Uniti del Messico, dell'America Centrale e dei Caraibi sfollati a causa di disastri socio-naturali. Più precisamente il Programma Speciale di Visti Umanitari e Ambientali offre protezione umanitaria, ricollocamento pianificato e soluzioni durature a cittadini e residenti degli Stati Uniti del Messico, dell'America Centrale e dei Caraibi sfollati a causa di calamità socio-naturali. Il programma citato prevede il rilascio di un permesso di soggiorno e un visto temporaneo ai sensi della sottocategoria umanitaria prevista dall'articolo 23, comma m), della Legge n. 25.871⁶⁶, con un soggiorno autorizzato di tre anni, al termine del quale i

⁶⁶ Ley 25.871 *Política Migratoria Argentina. Derechos y obligaciones de los extranjeros. Atribuciones del Estado. Admisión de extranjeros a la República Argentina y sus excepciones. Ingreso y egreso de personas. Obligaciones de los medios de transporte internacional. Permanencia de los extranjeros. Legalidad e ilegalidad de la permanencia. Régimen de los recursos. Competencia. Tasas. Argentinos en el exterior. Autoridad de aplicación. Disposiciones complementarias y transitorias*, Articolo 23. — Sono considerati "residenti temporanei" tutti gli stranieri che, alle condizioni stabilite dalla normativa, entrano nel Paese nelle seguenti sottocategorie:

a) Lavoratore migrante: colui che entra nel Paese per esercitare un'attività lecita e retribuita, con autorizzazione a rimanere nel Paese per un massimo di tre (3) anni, prorogabile, con ingressi e uscite multipli, con permesso di lavorare in un rapporto di dipendenza;

b) Renditore: colui che sostiene il suo soggiorno nel Paese con risorse proprie apportate dall'estero, dai redditi da essi prodotti o da qualsiasi altro reddito lecito proveniente da fonti esterne. Può essere concesso un periodo di residenza fino a tre (3) anni, prorogabile, con ingressi e uscite multipli;

c) Pensionato: Chiunque percepisca una pensione da un governo, da organizzazioni internazionali o da aziende private per servizi resi all'estero, di importo tale da consentirgli di disporre di un reddito finanziario regolare e permanente nel Paese. Può essere concesso un periodo di residenza fino a tre (3) anni, prorogabile, con ingressi e uscite multipli;

d) Investitore: Chiunque contribuisca con il proprio patrimonio allo svolgimento di attività di interesse per il Paese. Può essere concesso un periodo di residenza fino a tre (3) anni, prorogabile, con ingressi e uscite multipli;

e) Scienziati e personale specializzato: Coloro che si dedicano ad attività scientifiche, di ricerca, tecniche o di consulenza, assunti da enti pubblici o privati per svolgere lavori nella loro specialità. Allo stesso modo, dirigenti, tecnici e personale amministrativo di enti pubblici o privati stranieri di natura commerciale o industriale, trasferiti dall'estero per ricoprire posizioni specifiche nelle loro aziende e che percepiscono compensi o stipendi nella Repubblica Argentina. Può essere concesso un periodo di residenza fino a tre (3) anni, prorogabile, con ingressi e uscite multipli;

f) Atleti e artisti: assunti da persone fisiche o giuridiche che svolgono attività nel Paese in base alla loro specializzazione. Può essere concesso un periodo di residenza fino a tre (3) anni, prorogabile, con ingressi e uscite multipli;

(g) Membri religiosi di culti ufficialmente riconosciuti, con status legale rilasciato dal Ministero degli Affari Esteri, del Commercio Internazionale e del Culto, che entrano nel Paese esclusivamente per svolgere attività legate al proprio culto. Può essere concesso un periodo di residenza fino a tre (3) anni, prorogabile, con ingressi e uscite multipli;

(h) Pazienti sottoposti a cure mediche: per affrontare problemi di salute presso strutture sanitarie pubbliche o private, con autorizzazione a rimanere nel Paese per un anno, prorogabile, con ingressi e uscite multipli. Nel caso di minori, persone disabili o persone malate che, a causa dell'importanza della loro patologia, devono rimanere con accompagnatori, tale autorizzazione sarà estesa ai loro familiari stretti, al rappresentante legale o al tutore;

(i) Accademici: per coloro che entrano nel Paese in virtù di accordi accademici stipulati tra istituti di istruzione superiore in settori specializzati, sotto la responsabilità del centro di istruzione superiore contraente. La sua validità avrà una durata massima di un (1) anno, prorogabile per un periodo identico ciascuno, con autorizzazione per ingressi e uscite multiple; (

j) Studenti: coloro che entrano nel Paese per intraprendere studi secondari, terziari, universitari o specializzati riconosciuti, come studenti regolari in istituti di istruzione pubblici o privati ufficialmente riconosciuti, con autorizzazione a rimanere nel Paese per due (2) anni, prorogabile, con ingressi e uscite multiple. L'interessato deve dimostrare l'iscrizione all'istituto scolastico dove proseguirà gli studi e, per i successivi rinnovi, la certificazione del suo status di studente regolare;

k) Richiedenti asilo e rifugiati: A coloro ai quali viene riconosciuto lo status di rifugiati o richiedenti asilo verrà concessa l'autorizzazione a risiedere nel Paese per un periodo di due (2) anni, prorogabile tante volte quanto l'autorità responsabile dell'asilo e del rifugio riterrà necessario, tenendo conto delle circostanze determinate dalla legislazione vigente in materia;

l) Nazionalità: Cittadini nativi degli Stati membri del Mercosur, Cile e Bolivia, con autorizzazione a rimanere nel Paese per due (2) anni, prorogabile con ingressi e uscite multiple; (Nota informativa : Ai sensi dell'art. 1 della Disposizione n. 29.929/2004 della Direzione Nazionale delle Migrazioni BO 21/9/2004, si ritiene che il dettaglio dei paesi inclusi in questo paragrafo sia meramente illustrativo e che debbano essere considerati inclusi tutti gli Stati membri e associati del Mercato Comune del Sud (Mercosur).

m) Motivi umanitari: stranieri che invocano motivi umanitari che giustificano, a giudizio della Direzione Nazionale delle Migrazioni, un trattamento speciale;

n) Speciali: coloro che entrano nel paese per motivi non contemplati nei paragrafi precedenti e che sono considerati di interesse per il Ministero dell'Interno e il Ministero degli Affari Esteri, del Commercio Internazionale e del Culto.

ñ) Ricongiungimento familiare: essere coniuge, genitore o figlio di cittadino argentino nativo, naturalizzato o facoltativo; o essere il coniuge, il genitore o il figlio unico di età inferiore a diciotto (18) anni, non emancipato o maggiorenne con capacità diverse, di un residente permanente o temporaneo, con autorizzazione a rimanere nel Paese per un massimo di tre (3) anni o per il periodo di tempo autorizzato al suo familiare residente temporaneo, prorogabile, con ingressi e uscite multipli. Per concederlo, l'autorità per l'immigrazione deve tenere conto dell'ambito del diritto al ricongiungimento familiare stabilito dall'articolo 10 della presente legge. (Sezione incorporata dall'art. 6 del Decreto n. 366/2025 BO 29/5/2025. In vigore: dal giorno della sua pubblicazione nel bollettino ufficiale.) <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/92016/actualizacion>.

beneficiari potranno convertire il loro status di immigrazione in residenza permanente. Il programma oltre a esentarli dal pagamento delle tasse di immigrazione, garantisce a coloro che desiderano ricollocarsi in Argentina l'accesso all'alloggio, al cibo e il supporto per un anno, attraverso la sponsorizzazione di un'organizzazione della società civile che collabora alla loro integrazione nella società civile⁶⁷.

In Bolivia, invece la Legge sulla Migrazione del 2013⁶⁸ include un titolo specifico sulla migrazione dovuta ai cambiamenti climatici e stabilisce all'articolo 65⁶⁹ che il Consiglio Nazionale della Migrazione “coordinerà le politiche pubbliche che rendono possibile l'ammissione delle popolazioni sfollate a causa degli effetti climatici, quando c'è rischio o minaccia alla vita, e sia dovuto a cause naturali o a disastri ambientali, nucleari, chimici o legati alla carestia” (*Asamblea Legislativa Plurinacional*, 2013⁷⁰). Inoltre, il Consiglio Nazionale della Migrazione è stato sollecitato a sostenere le misure necessarie per proteggere gli sfollati climatici e a cooperare con altri Stati sulla questione⁷¹.

Nel 2017, il Brasile ha approvato la legge 13.445/2017, che stabilisce la possibilità di concedere visti umanitari alle persone che lasciano i loro paesi

⁶⁷ Per coordinare e attuare il Programma, è stato creato un Gruppo di lavoro sul Programma dei visti ambientali umanitari, con la partecipazione e il coordinamento dei seguenti soggetti interessati: la Direzione nazionale delle migrazioni, la Direzione generale degli affari consolari del Ministero degli affari esteri, l'OIM, l'UNHCR, il Comitato internazionale della Croce Rossa, la Rete argentina per il patrocinio comunitario dei rifugiati e la Commissione episcopale per la pastorale dei migranti e degli itineranti.

⁶⁸ *Bolivia: Ley No. 370 de 2013 - Ley de Migración*, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9556.pdf>

⁶⁹ Titolo XI Migrazioni dovute al cambiamento climatico, Capitolo Unico Articolo 65. (Migrazioni Dovute Al Cambiamento Climatico). il Consiglio Nazionale per le Migrazioni promuoverà la firma di convenzioni e accordi internazionali sul cambiamento climatico e le questioni ambientali con i diversi stati, per la protezione dei boliviani colpiti; allo stesso modo, coordinerà le politiche pubbliche che rendono fattibile, se necessario, l'ammissione delle popolazioni sfollate a causa degli effetti climatici, quando c'è rischio o minaccia per la vita, e sono dovuti a cause naturali o disastri ambientali, nucleari, chimici o carestie.

⁷⁰ *XVI Informe a la Asamblea Legislativa Plurinacional*, <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/xvi-informe-a-la-asamblea-legislativa-plurinacional-2013.pdf>

⁷¹ *Desplazamiento por razones climáticas, una aproximación desde los derechos de las mujeres, 2024, Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI)*,

https://imumi.org/attachments/2024/Desplazamiento_por_razones_clim%C3%A1ticas_una_aproximacion_desde_los_derechos_de_las_mujeres.pdf

di origine a causa di gravi situazioni di “instabilità istituzionale, conflitto armato, catastrofi e disastri ambientali o violazione dei loro diritti. Il visto umanitario di cui all’articolo 14⁷² può essere concesso agli stranieri in situazioni di vulnerabilità, quali rifugiati e apolidi, compresi potenzialmente gli sfollati per motivi ambientali, tuttavia la sua portata è limitata poiché può essere revocato in qualsiasi momento⁷³. Anche la Legge quadro sul cambiamento climatico Legge n. 13445 del 2017 fa riferimento alle migrazioni ambientali, sottolineando l’importanza di “[assistere e prevenire] la migrazione forzata causata dagli effetti del cambiamento climatico, [...] [e di] evitare l’aumento della pressione sulle infrastrutture urbane e servizi, l’aumento della possibilità di conflitti sociali e [...] il detrimento degli indicatori sanitari, educativi e sociali”. Lo scopo della Legge è quello di regolamentare le disposizioni stabilite dalla legge n. 30754, Legge quadro sui cambiamenti climatici, per la pianificazione, il coordinamento, l’esecuzione, il monitoraggio, la valutazione, la rendicontazione e la diffusione di politiche pubbliche per la gestione integrale dei cambiamenti climatici, volte a servire i cittadini, che cercano di ridurre la vulnerabilità del Paese agli effetti dei cambiamenti climatici, sfruttare le opportunità di sviluppo a basse emissioni di carbonio e rispettare gli impegni internazionali assunti dallo Stato nell’ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici⁷⁴. Per completezza espositiva è opportuno osservare che anche El Salvador con la Legge Speciale n.286 del 2019 sulla Migrazione e l’Immigrazione ha previsto la possibilità di ammettere nel paese le persone che ritiene opportune in caso di “disastri antropici, epidemie, fenomeni

⁷² Art. 14. Un visto temporaneo può essere concesso a un immigrato che arriva in Brasile con l’intenzione di stabilirvi la residenza per un periodo di tempo determinato e che soddisfa almeno una delle seguenti condizioni:

§ 3° Il visto temporaneo per accoglienza umanitaria può essere concesso ad un apolide o ad un cittadino di un Paese che si trovi in una situazione di grave o imminente instabilità istituzionale, conflitto armato, grave calamità, disastro ambientale o grave violazione dei diritti umani o del diritto internazionale umanitario, o in altri casi, in conformità con il regolamento.

⁷³ *Brasil: Lei N° 13.445, de 24 de maio de 2017 - Institui a Lei de Migração*, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm

⁷⁴ *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático*, <https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sinia/archivos/public/docs/1842032-2.pdf>

naturali, [o] questioni umanitarie⁷⁵. Inoltre, altri Paesi dell'America Latina come Messico, Guatemala, Honduras, Ecuador, Panama, Costa Rica, Colombia, Cile e Uruguay hanno implementato le misure per gestire il rischio di catastrofi e prendersi cura degli sfollati all'interno dei loro confini, con la possibilità di rilasciare visti umanitari per consentire l'ingresso temporaneo di persone provenienti da Paesi in situazioni di disastro⁷⁶.

3.4 Approcci nazionali a confronto: la protezione internazionale degli sfollati climatici nell'Unione Europea

L'Unione Europea applica un sistema comune europeo di asilo e utilizza la definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione relativa allo status dei rifugiati, ma non dispone di una disposizione per le persone sfollate attraverso i confini internazionali a causa dei cambiamenti climatici. In ambito europeo, si registra attualmente l'assenza di una normativa specifica volta a garantire la tutela giuridica dei migranti ambientali. Tali individui, infatti, non sono contemplati nel Sistema europeo comune di asilo (CEAS). In particolare, la Direttiva 2001/55/CE⁷⁷, riguardante la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, non contempla espressamente i migranti ambientali tra i beneficiari della tutela prevista, riservando tale status a coloro che fuggono da conflitti armati o da situazioni di violenza generalizzata. Infatti, come previsto all'articolo 2⁷⁸ la

⁷⁵ *El Salvador: Decreto No. 286 de 2019 - Ley Especial de Migración y Extranjería*, 25 Abril 2019, <https://www.refworld.org/es/leg/legis/pleg/2019/es/149133>

⁷⁶ D. Cantor, *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres. Documento de referencia*. Ginebra: Nansen Initiative, 2015, p. 19 ss., 20, https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/07/200715_FINAL_BACKGROUND_PAPER_LATIN_AMERICA_SP_screen.pdf; *The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century*, Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre (NRC/IDMC), Oslo, 7 giugno 2011, in specie p. 5

⁷⁷ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32001L0055>

⁷⁸ L'articolo 2 della suddetta direttiva definisce lo 'sfollato' come un cittadino di un paese terzo o un apolide costretto ad abbandonare la propria regione d'origine a causa

Direttiva richiama il principio di non respingimento e riconosce l'interesse superiore del minore, in linea con la Convenzione sui diritti dell'infanzia. Nonostante questa lacuna, si ritiene teoricamente possibile estendere l'applicazione della protezione temporanea ai migranti ambientali qualora si verificassero circostanze straordinarie, come disastri naturali o eventi climatici estremi, che impediscano il ritorno sicuro nei Paesi d'origine. Tuttavia, tale estensione non è mai stata attuata prima del 2022, quando, in seguito al conflitto in Ucraina, il Consiglio dell'Unione Europea ha attivato la protezione temporanea ai sensi della Direttiva 2001/55/CE. Secondo il Relatore speciale sulla promozione e la protezione dei diritti umani nel contesto del cambiamento climatico dell'ONU, rileva come la protezione temporanea, non sarebbe adeguata per coloro che sono sfollati in modo permanente a causa di eventi a lenta insorgenza⁷⁹. Premessi questi brevi cenni sulla protezione temporanea si procede a richiamare la normativa adottata da Svezia, Finlandia e Italia a tutela dei migranti climatici⁸⁰. La Svezia con la *Swedish Aliens Act* 2005/716 (Capitolo 4 Rifugiati e altre persone bisognose di protezione, sez. A2) pubblicata il 30 dicembre 2009 ha previsto una tutela per la persona che a causa di un disastro ambientale non è in grado di tornare nel paese d'origine. La Finlandia nell'*Aliens Act* 301/2004 invece ha stabilito un permesso di soggiorno per motivi umanitari per colui che non può ritornare a causa di «calamità naturali o situazioni di sicurezza insufficienti determinate da conflitti armati interni o internazionali o assenza di diritti umani, come ribadito dalla anche sezione 109 dell'Atto, che prevede specificamente la protezione almeno temporanea per gli *environmentally displaced persons* e per chi non può rimpatriare per via di un conflitto. In particolare, la legge finlandese, come quella svedese prevede la possibilità di richiedere sia l'asilo che la protezione sussidiaria (nota in Svezia come “protezione alternativa”). La protezione per le persone in fuga da disastri ambientali prima del 2014, è stata inclusa nella protezione sussidiaria. Tuttavia, una legge successiva ha istituito

di conflitti armati o violenza endemica, escludendo implicitamente i disastri ambientali come motivo legittimo di migrazione. La nozione di “afflusso massiccio”, inoltre, risulta ambigua e lascia spazio a interpretazioni flessibili da parte degli Stati membri.

⁷⁹ A/78/255, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change, Ian Fry, 2023, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a78255-report-special-rapporteur-promotion-and-protection-human-rights>.

⁸⁰ P.Iafrate, *Climate Change and Migratory Flows*, Democrazia e Diritti Sociali, 2023, pp.115-129

Paolo Iafrate

Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa

una categoria separata di protezione chiamata “altre esigenze di protezione”, simile alla legge svedese. Nel 2016 la legge, prevede: il diritto alla tutela del cittadino straniero che, in circostanze che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'asilo o della protezione sussidiaria, si trova al di fuori del suo paese d'origine, perché (1) ha bisogno di protezione a causa di un conflitto armato esterno o interno nel Paese d'origine o al timore fondato timore di gravi abusi, oppure (2) non può rientrare nel suo Paese d'origine a causa di un disastro ambientale. Queste “persone altrimenti bisognose di protezione” e i loro familiari hanno diritto a un permesso di soggiorno. La legge svedese antecedentemente al 2016, a differenza di quella finlandese, era assoggettata nella prassi ad alcune limitazioni. Il legislatore limitava il termine “disastro ambientale” ai disastri improvvisi (la disposizione era originariamente destinata a catastrofi come quella di Chernobyl), non quelli ad insorgenza lenta. Infatti, uno sfollato poteva invocare la sua protezione solo se non poteva migrare all'interno dei confini del Paese di origine. Per converso, a seguito dell'aumento dei flussi migratori in Europa con oltre 1 milione di persone che hanno fatto ingresso nel 2015, le politiche migratorie progressiste hanno subito una forte pressione, e gli Stati membri Svezia e Finlandia hanno adottato politiche più restrittive. In particolare, il Parlamento finlandese ha abrogato le disposizioni sulla protezione umanitaria nella primavera del 2016, determinando ripercussioni negative, sia sulle richieste di permesso umanitario pendenti che su quelle accolte. I cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno per motivi umanitari potevano rimanere in Finlandia solo se avevano qualche altro motivo per restare come studio o lavoro. La protezione temporanea ai sensi dell'articolo 109 invece non è stata abrogata. Nel contempo la Svezia ha previsto un'abrogazione temporanea, dal 20 luglio 2016 al 19 luglio 2019. In base a questa sospensione temporanea, le persone altrimenti bisognose di protezione (compresi i migranti ambientali) non avevano più diritto a un permesso di soggiorno, mentre le persone cui è stato concesso lo status di rifugiato o lo status di protezione alternativa sono ammissibili solo per i permessi di soggiorno temporanei. In Italia, con il decreto Decreto-legge 113/2018 conv in Legge n.132/2018, è stato istituito il permesso di soggiorno per calamità naturale successivamente modificato dalla Legge n.50/2023. Il Permesso di Soggiorno per Calamità in Italia, è previsto all'art. 20bis del D.lgs n.286/1998, Testo Unico Immigrazione solo per eventi "straordinari e contingenti". Sul punto con l'ordinanza n. 5022/2021 la Corte di Cassazione, II Sezione Civile ha stabilito che, ai fini

Paolo Iafrate

*Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento
del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa*

del riconoscimento della protezione umanitaria, il concetto di “nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale” costituisce il limite minimo essenziale al di sotto del quale non è rispettato il diritto individuale alla vita e all’esistenza dignitosa del richiedente asilo. Ad avviso della Cassazione, tale limite deve essere valutato dal giudice di merito non soltanto con riferimento all’esistenza di una situazione di conflitto armato, ma anche in caso di disastro ambientale, di cambiamento climatico e nell’ipotesi di insostenibile sfruttamento delle risorse naturali nel Paese di origine dello straniero. In altre parole il giudice di legittimità ha riconosciuto che il degrado ambientale può integrare una violazione dei diritti umani, aprendo alla protezione sussidiaria⁸¹. Attualmente la normativa italiana prevede il titolo di soggiorno per motivi di calamità naturali abbia una durata di sei mesi e sia rinnovabile nel caso in cui permangono le condizioni di grave calamità, ma non vi è la possibilità di conversione in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Ciò detto, nel prossimo paragrafo si procede ad una breve analisi delle forme di tutela adottate nei confronti dei migranti climatici in America del Nord e in Africa Orientale.

4. Verso un approccio multilivello e pragmatico per la protezione dei migranti ambientali in America del Nord e in Africa Orientale

Gli Stati Uniti offrono lo status di protezione temporanea ai cittadini stranieri residenti e consiste nell’autorizzazione temporanea a rimanere in situazioni speciali determinate dal Segretario per la Sicurezza Interna, ovvero a causa di condizioni nel paese che impediscono temporaneamente ai cittadini di fare ritorno in sicurezza, o nell’ipotesi in cui il paese non è in grado di gestire adeguatamente il rimpatrio dei propri cittadini. Lo status di protezione temporanea si applica solo ai cittadini di 15 paesi, Afghanistan, Camerun, El Salvador, Etiopia, Haiti, Honduras, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Somalia, Sudan del Sud, Sudan, Repubblica Araba Siriana, Ucraina, Venezuela, Bolivia

⁸¹ Cass.Civ.sez.II,24 febbraio 2021, ordinanza n.5022
https://giuridica.net/wp-content/uploads/2021/03/Cassazione_ordinanza_5022_03_2021.pdf

e Yemen. In particolare, gli Stati Uniti⁸² hanno concesso lo status di protezione temporanea ai cittadini dell'Honduras, a causa del disastro ambientale e del sostanziale sconvolgimento delle condizioni di vita causati dall'uragano Mitch, così come a quelli del Nicaragua. Il permesso di soggiorno ha una durata di sei mesi, con possibilità di rinnovo prima della scadenza. Gli Stati Uniti ritengono che in base agli obblighi internazionali in materia di diritti umani la protezione internazionale non può essere estesa alle persone in fuga dagli impatti dei cambiamenti climatici. Tuttavia, per gli Stati Uniti hanno un interesse nazionale nel creare un nuovo percorso legale per le persone che dimostrano di essere in fuga da minacce gravi e credibili alla loro vita o integrità fisica, anche a seguito degli impatti diretti o indiretti dei cambiamenti climatici. Questo nuovo percorso legale dovrebbe non dovrebbe compromettere i percorsi di protezione esistenti verso gli Stati Uniti, inclusi l'asilo e il reinsediamento dei rifugiati.

In Canada, invece vengono applicate delle misure speciali nel caso di alcuni gravi disastri; tra questi, il tifone Haiyan nelle Filippine nel 2013 a coloro che possono dimostrare il loro legame con il disastro ambientale e hanno familiari stretti nel Paese⁸³. Secondo uno studio del Parlamento Canadese "*Climate Change and Forced Migration: Canada's Role*⁸⁴", la mancanza di disposizioni nell'attuale sistema di immigrazione canadese per l'ammissione di persone sfollate per motivi direttamente correlati al cambiamento climatico è coerente con il diritto internazionale, che non riconosce tali persone come rifugiati. Più precisamente, per i migranti climatici, il rimpatrio o

⁸² Gli Stati Uniti interpretano i propri obblighi di non-refoulement rigorosamente in conformità alle disposizioni pertinenti della Convenzione sui Rifugiati del 1951 (e del relativo Protocollo del 1967) e della Convenzione contro la Tortura (CAT). Non accettano che il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR), di cui gli Stati Uniti sono parte, includa obblighi che vietano il refoulement, né interpretano il divieto di privazione arbitraria della vita previsto dall'articolo 6 come un dovere positivo di proteggere la vita di fronte a tutte le possibili minacce esterne, Cfr *Report On The Impact Of climate Change On migration* October 2021 a Report By The White House, p.18-20, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/10/Report-on-the-Impact-of-Climate-Change-on-Migration.pdf>

⁸³ *Canada, Immigration and Refugee Protection Act of 2001*, <https://perma.cc/EYW7M5Ey>.

⁸⁴ *Climate Change and Forced Migration: Canada's Role*, Publication No. 2010-04-E 9 February 2010, Revised 1 February 2013, Penny Becklumb, Industry, Infrastructure and Resources Division Parliamentary Information and Research Service, https://publications.gc.ca/collections/collection_2016/bdp-lop/bp/YM32-2-2010-04-eng.pdf

l'integrazione locale possono essere delle buone opzioni, poiché a differenza dei rifugiati tradizionali, i migranti climatici godrebbero tecnicamente della tutela dei migranti che verranno reinsediati a causa degli effetti del cambiamento climatico. Tuttavia, sembra certo che quest'ultimo sarà fonte di ulteriore pressione sul programma canadese di immigrazione umanitaria, che dovrà espandersi, con molta probabilità in modo sostanziale, nei prossimi decenni. In particolare, in alcuni casi, il Canada e altri paesi potrebbero prendere in considerazione la possibilità di fornire assistenza allo sviluppo – per rafforzare le difese costiere o reinsediare i migranti climatici in nuove aree all'interno dei propri paesi. La dottrina e i rapporti parlamentari canadesi sottolineano come, in assenza di un riconoscimento giuridico formale, la pressione migratoria climatica dovrà essere gestita attraverso un'espansione dei programmi umanitari e di reinsediamento, nonché attraverso il sostegno allo sviluppo e all'adattamento nei paesi di origine.

In Africa orientale, si registra un approccio regionale più innovativo e preventivo il Protocollo sulla libera circolazione delle persone nell'ambito dell'Autorità intergovernativa per lo sviluppo regionale è stato creato per affrontare le problematiche della siccità e della desertificazione⁸⁵. I Paesi membri dell'Autorità intergovernativa per lo sviluppo includono Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenya, Somalia, Sudan del Sud, Sudan e Uganda. Il Protocollo sulla libera circolazione delle persone nell'ambito dell'Autorità Intergovernativa per lo Sviluppo (IGAD), sebbene non ancora pienamente in vigore, è stato esplicitamente concepito per affrontare le migrazioni indotte da siccità e desertificazione. In base al nuovo Protocollo che dovrà integrare in vigore, le persone in fuga da calamità naturali potranno cercare rifugio in un Paese vicino e non saranno obbligate a farvi ritorno, finché non saranno in condizioni di sicurezza. Questo strumento rappresenta un modello avanzato di protezione regionale ex-ante, che riconosce la migrazione come strategia di adattamento e cerca di governarla attraverso la cooperazione, offrendo un prezioso contraltare agli approcci emergenziali e discrezionali

⁸⁵ *Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community relating to Free Movement of*

Persons, Right of Residence and Right of Establishment, 29 January 2018, Addis Abeba, Etiopia, https://au.int/sites/default/files/treaties/36403-treaty-protocol-on-free-movement-of-persons-in-africa_e.pdf; *El Sabel: escenario de la crisis climática y migratoria. Una mirada interdisciplinar*, 2024, pp.64-67, https://www.casafrika.es/sites/default/files/contents/document/0_libro_migraciones_climaticas_y_sahel_para_maqueta.pdf

Paolo Iafrate

Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa

osservati in altre regioni. Ciò include coloro che attraversano un confine in previsione di una calamità, durante o a seguito di una calamità.

5. Conclusioni

Il crescente impatto dei cambiamenti climatici sulle migrazioni umane impone una revisione profonda e strutturale degli strumenti normativi internazionali esistenti. I migranti ambientali rappresentano una categoria in costante espansione, espressione delle nuove vulnerabilità globali legate alla crisi climatica, ma restano ancora privi di un riconoscimento giuridico formale e universale. L'analisi condotta conferma che il diritto internazionale dei rifugiati, fondato sul paradigma della persecuzione individuale, è concettualmente inadeguato a rispondere a fenomeni di mobilità forzata di matrice collettiva e sistemica. Tuttavia, in un contesto geopolitico segnato da multilateralismo in crisi, la ricerca di soluzioni non può limitarsi a proposte politicamente irrealizzabili. È necessario abbandonare l'alternativa mobile tra riforma radicale e immobilismo, unendo piuttosto un pragmatismo ambizioso che agisca su tre piani complementari e sinergici. Questa lacuna normativa mina la possibilità di protezione effettiva per milioni di persone, esponendole a rischi ulteriori di marginalizzazione, sfruttamento e violazione dei diritti fondamentali. Il diritto internazionale è ancora ancorato a un modello novecentesco di protezione, centrato sulla figura del rifugiato perseguitato per ragioni politiche, e mostra gravi difficoltà ad adattarsi alle nuove sfide antropoceniche. I mutamenti climatici rappresentano una sfida globale che richiede risposte coordinate e innovative. L'adeguamento del sistema di protezione internazionale deve includere l'estensione della definizione di rifugiato, la creazione di un protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Ginevra e l'integrazione con l'Agenda 2030. Le iniziative regionali e i casi studio dimostrano che è possibile garantire protezione ai migranti climatici, ma è necessaria una maggiore cooperazione internazionale. Ebbene, per affrontare questa emergenza etica e giuridica, si rendono necessari interventi urgenti e coordinati a livello globale, che possano colmare le attuali lacune attraverso: l'adozione di una Convenzione internazionale specifica sui migranti ambientali rappresenta una delle proposte più rilevanti e urgenti nel panorama giuridico e politico internazionale. Attualmente, non esiste un quadro normativo vincolante e universalmente riconosciuto che disciplini in

Paolo Iafrate

*Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento
del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa*

modo chiaro e coerente la condizione delle persone costrette a migrare a causa di eventi ambientali, climatici o disastri naturali. Questo vuoto giuridico genera incertezza, assenza di protezione e risposte frammentarie a livello nazionale e regionale. Una Convenzione internazionale ad hoc dovrebbe innanzitutto offrire una definizione giuridica condivisa di migrante ambientale, distinguendolo da rifugiati, sfollati interni e migranti economici, ma riconoscendo al tempo stesso le sovrapposizioni tra questi status. Tale definizione dovrebbe tener conto della pluralità di situazioni: dai disastri naturali improvvisi (come uragani, inondazioni, terremoti), agli effetti lenti e progressivi del cambiamento climatico (desertificazione, innalzamento del livello del mare, perdita di biodiversità, siccità prolungata). Oltre alla definizione, la Convenzione dovrebbe stabilire criteri di identificazione basati su valutazioni ambientali, socioeconomiche e culturali, garantendo l'adozione di strumenti efficaci per il monitoraggio e la previsione dei flussi migratori ambientali, anche attraverso la cooperazione scientifica e tecnologica tra Stati. Più precisamente, fondamentale sarebbe l'inclusione di diritti specifici per i migranti ambientali, come il diritto alla protezione, all'assistenza umanitaria, al non respingimento, all'accesso a procedure giuste e trasparenti, e alla possibilità di ricostruire una vita dignitosa nei Paesi di destinazione, transito o ritorno. Questo implica anche il riconoscimento del diritto a rimanere, tramite l'adozione di misure di adattamento climatico nei territori d'origine. Un aspetto innovativo e imprescindibile della Convenzione dovrebbe essere il suo approccio intersezionale. Le vulnerabilità connesse alla migrazione ambientale non sono neutre: colpiscono in maniera diseguale gruppi diversi in base al genere, all'età, alla condizione economica, all'appartenenza etnica, alla disabilità. L'analisi condotta nel presente contributo mostra come l'attuale sistema di protezione internazionale non sia strutturalmente concepito per rispondere in modo organico alle migrazioni indotte da fattori ambientali. Il paradigma su cui si fonda il diritto internazionale dei rifugiati, incentrato sulla persecuzione individuale, risulta solo parzialmente compatibile con fenomeni di mobilità forzata che derivano da cause collettive, diffuse e spesso progressive. Ciò nondimeno, l'assenza di una categoria giuridica unitaria di "migrante climatico" non implica l'inutilizzabilità degli strumenti esistenti. Al contrario, l'analisi degli strumenti di *soft law*, della giurisprudenza internazionale e delle esperienze comparate suggerisce che margini di tutela significativi possano essere individuati attraverso un approccio incrementale e integrato.

Paolo Iafrate

Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa

In questa prospettiva, piuttosto che auspicare l'adozione di un protocollo addizionale alla Convenzione di Ginevra – ipotesi che, nel contesto politico attuale, appare difficilmente realizzabile e giuridicamente fragile – risulta più sostenibile valorizzare soluzioni pragmatiche già sperimentate o potenzialmente implementabili. Tra queste rientrano: il rafforzamento e l'armonizzazione delle forme di protezione complementare a livello regionale; un'interpretazione evolutiva del principio di non-refoulement alla luce degli obblighi derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani; e una maggiore integrazione tra diritto dell'ambiente, diritto delle migrazioni e tutela dei diritti fondamentali. L'analisi fin qui condotta conferma che il diritto internazionale dei rifugiati, fondato sul paradigma della persecuzione individuale, è concettualmente e operativamente inadeguato a rispondere a fenomeni di mobilità forzata di matrice collettiva, sistemica e progressiva come quelli indotti dalla crisi climatica. Tuttavia, la constatazione di questa carenza normativa non deve condurre a soluzioni giuridicamente fragili o politicamente ingenui. In un contesto geopolitico segnato da multilateralismo in crisi e da politiche migratorie prevalentemente restrittive, proposte come l'adozione di un protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Ginevra del 1951 o la negoziazione di una nuova convenzione internazionale ad hoc, seppur concettualmente ambiziose, appaiono di difficile realizzazione nel breve e medio termine, rischiando di configurarsi come un *wishful thinking*.

La proposta di un eventuale strumento convenzionale specificamente dedicato alla tutela dei migranti ambientali non viene qui prospettata come soluzione percorribile nell'immediato, bensì come ipotesi *de iure condendo*, giuridicamente collegata nel lungo periodo, alla luce politiche restrittive degli Stati. L'analisi comparata degli strumenti di *soft law*, della giurisprudenza emergente e delle esperienze regionali suggerisce un approccio multidisciplinare che, senza mettere in discussione il sistema di asilo, ne potenzia le capacità di risposta attraverso l'utilizzo degli strumenti esistenti e la promozione di nuove sinergie.

Le esperienze comparate analizzate dimostrano che tali approcci consentono di offrire livelli di protezione più adeguati alle persone costrette a migrare per cause ambientali, senza mettere in discussione l'impianto del sistema dell'asilo né richiedere riforme strutturali di difficile realizzazione. In tal senso, la sfida giuridica posta dalle migrazioni ambientali richiede meno soluzioni simboliche e più coerenza normativa, interpretazione sistemica e utilizzo pieno degli strumenti già disponibili nell'ordinamento internazionale.

Paolo Iafrate

*Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento
del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa*

Un approccio intersezionale consentirebbe di riconoscere queste disuguaglianze e di strutturare interventi più mirati, equi ed efficaci, evitando che la protezione offerta si trasformi in un nuovo terreno di esclusione.

Infine, la Convenzione dovrebbe fondarsi su un principio cardine del diritto internazionale ambientale: la responsabilità comune ma differenziata. Questo requisito riconosce che tutti gli Stati condividono la responsabilità nella lotta al cambiamento climatico e nella gestione dei suoi effetti, ma con livelli di responsabilità diversi, a seconda del contributo storico all'inquinamento globale e della capacità economica e tecnologica. Conseguentemente, applicare questo principio alla protezione dei migranti ambientali significa esigere che i Paesi più ricchi e industrializzati si assumano un ruolo guida, sia nel finanziare politiche di adattamento e resilienza nei Paesi vulnerabili, sia nel garantire canali di protezione e reinsediamento adeguati. In sintesi, l'adozione di una Convenzione internazionale specifica sui migranti ambientali costituirebbe un passo fondamentale verso una governance globale più equa, inclusiva e sostenibile dei fenomeni migratori, in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030 e con i principi universali dei diritti umani. Il rafforzamento della protezione sussidiaria e temporanea per i migranti ambientali. Nel contesto attuale, caratterizzato da un'accelerazione dei cambiamenti climatici e da un aumento delle catastrofi ambientali, si rende sempre più urgente un aggiornamento del sistema di protezione internazionale per includere in modo esplicito i cosiddetti migranti ambientali. Queste persone sono costrette a lasciare i propri territori a causa di eventi naturali estremi (come inondazioni, desertificazione, uragani, innalzamento del livello del mare) o per il degrado ambientale progressivo che rende invivibile il proprio habitat. Un primo passo fondamentale riguarda il rafforzamento della protezione sussidiaria e temporanea, sia a livello regionale (UE) sia a livello nazionale. L'obiettivo è ampliare le categorie di beneficiari di protezione, andando oltre la tradizionale figura del rifugiato, e rispondere alle esigenze di nuove vulnerabilità emergenti. In definitiva, fondare le politiche migratorie ambientali su diritti umani, equità climatica e solidarietà internazionale significa rimettere al centro l'umanità e la giustizia. Quest'ultima è la via più coerente con i valori democratici e con gli obiettivi

dello sviluppo sostenibile (Agenda 2030)⁸⁶, e rappresenta la base su cui costruire una risposta globale giusta e resiliente alla sfida migratoria del nostro tempo. Occorre superare la frammentarietà delle iniziative attuali e costruire un quadro giuridico e operativo stabile, che includa la migrazione ambientale come parte integrante della risposta alla crisi climatica⁸⁷. La comunità internazionale è chiamata ad agire con visione, responsabilità e determinazione, per evitare che milioni di persone restino senza voce, senza status e senza futuro. Come ha precisato la sentenza della Corte Costituzionale n. 170 del 1984⁸⁸, che, nel campo riservato alla loro competenza, le norme europee direttamente applicabili prevalgono rispetto alle norme nazionali, anche se di rango legislativo, senza tuttavia produrre, nel caso che queste ultime siano incompatibili con esse, effetti estintivi. Più precisamente, l'eventuale conflitto fra il diritto europeo produce un effetto di disapplicazione di quest'ultima, seppure nei limiti di tempo e nell'ambito materiale entro cui le competenze comunitarie sono legittimate a svolgersi. In altri termini tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi - sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme stabilite dagli artt. 52 e 59 del Trattato C.E.E. nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea. (Corte cost., 11 luglio 1989, n. 389⁸⁹). I governi nazionali dovrebbero

⁸⁶ Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, [without reference to a Main Committee (A/70/L.1)] 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, <https://docs.un.org/en/A/RES/70/1>; https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-and-united-nations-common-goals-sustainable-future_en

⁸⁷P.Iafrate, *Catturati dentro i confini: il caso degli sfollati interni e il suo impatto sui diritti umani* nel Volume, *Ospiti Indesiderati, Il diritto d'asilo a 70 anni dalla Convenzione Onu sui rifugiati*, a cura di Benedetto Coccia e Antonio Ricci, progetto di ricerca promosso da Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e realizzato da Centro Studi e Ricerche, Roma, 2022 pp.90-94; P.Fargue, *Emerging demographic patterns across the Mediterranean and their implication for migration through 2030*, Migration Policy Institute, Washington, 2008, pp.15-26.

⁸⁸Cost. 5 giugno 1984, n.170, <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1984&numero=170>

⁸⁹ Cost. 4 luglio 1989, n.389, https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=EC.LI:IT:COST:1989:389

essere incoraggiati a sviluppare una legislazione nazionale che preveda visti umanitari per le persone sfollate oltre i confini internazionali a causa dei cambiamenti climatici. Più precisamente secondo il Relatore Speciale ONU 18 aprile 2023 A/HRC/53/34⁹⁰, vi è una carenza di tutela giuridica per queste persone e formula una serie di raccomandazioni su come colmare tale lacuna, tra cui la sua raccomandazione per l'elaborazione di un protocollo facoltativo alla Convenzione relativa allo status dei rifugiati per proteggere i diritti umani delle persone sfollate oltre i confini internazionali a causa dei cambiamenti climatici. Ad integrazione di quanto enunciato le esperienze regionali analizzate – dai visti umanitari in America Latina al Protocollo sulla libera circolazione dell'IGAD in Africa Orientale – dimostrano l'importanza di questi modelli proposti come laboratori normativi replicabili. Al riguardo, è altresì fondamentale integrare sistematicamente la dimensione migratoria nella pianificazione climatica (Piani Nazionali di Adattamento) e nelle politiche di cooperazione allo sviluppo, riconoscendo la migrazione come una strategia di adattamento legittima e creando canali di migrazione regolare e sicura.

Gli strumenti di *soft law* (Agenda Nansen, Sendai Framework, Global Compact for Migration) forniscono un linguaggio comune, standard operativi e un quadro programmatico che possono e devono essere utilizzati dalle Corti nazionali e internazionali per un'interpretazione evolutiva del principio di non-refoulement e degli obblighi in materia di diritti umani, colmando il vuoto normativo attraverso una giurisprudenza “*bottom-up*”.

La questione dei migranti ambientali rappresenta una delle più grandi sfide giuridiche, etiche e politiche del XXI secolo, affrontarla richiede una trasformazione del paradigma della protezione internazionale, capace di includere le nuove realtà determinate dalla crisi climatica. La comunità internazionale è chiamata ad agire con visione, responsabilità e determinazione, per evitare che milioni di persone restino senza voce, senza status e senza futuro. Inoltre, per garantire protezione alle persone sfollate oltre i confini internazionali a causa dei cambiamenti climatici si potrebbe applicare alle persone sfollate oltre i confini internazionali la Direttiva

⁹⁰ A/HRC/53/34: Providing legal options to protect the human rights of persons displaced across international borders due to climate change <https://docs.un.org/en/A/HRC/53/34>; P Iafrate, *L'impatto del cambiamento climatico sui flussi migratori nel Mediterraneo*, Democrazia e Diritti Sociali, 2022, pp. 107-123

55/2001 UE⁹¹ (protezione temporanea) che non sarebbe adeguata per coloro che sono sfollati in modo permanente a causa di eventi collegati ad un progressivo deterioramento dell'ambiente. L'altra possibilità è delineata dalla Direttiva 2011/95/UE (cd. Direttiva Qualifiche) che definisce le condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale, distinguendo tra status di rifugiato e protezione sussidiaria. Quest'ultima può essere concessa a chi rischia di subire danni gravi in caso di ritorno nel proprio Paese, anche in assenza di persecuzione diretta. Al riguardo è auspicabile un'interpretazione evolutiva e più ampia di questa Direttiva, tale da includere le conseguenze del degrado ambientale e dei cambiamenti climatici come forme di "danno grave" ma serve una codificazione più chiara e uniforme per riconoscere il legame tra cambiamenti climatici e protezione sussidiaria. Inoltre, sarebbe opportuno valutare l'adozione di una disciplina comune che armonizzi a livello europeo gli strumenti di protezione temporanea o umanitaria per disastri ambientali, ispirandosi alle migliori prassi nazionali (come la giurisprudenza italiana o i modelli scandinavi pre-2016).

Questo lavoro interpretativo è essenziale per preparare il terreno culturale e giuridico a eventuali sviluppi vincolanti. In altri termini un quadro giuridico internazionale vincolante specifico potrà essere considerata non come un'astrazione, ma come l'orizzonte politico necessario per garantire uniformità, certezza del diritto e piena realizzazione dei principi di equità climatica e responsabilità comuni ma differenziate. Il lavoro sugli strumenti complementari e sulla *soft law* non è in alternativa a questo obiettivo finale, ma ne costituisce la indispensabile premessa, costruendo la legittimità politica e normativa per il suo eventuale conseguimento.

La sfida posta dalle migrazioni ambientali richiede meno soluzioni simboliche e una maggiore coerenza nell'utilizzo degli strumenti già disponibili. Un approccio pragmatico, intersezionale e multilivello, fondato sui diritti umani e sulla solidarietà internazionale, non solo è possibile, ma costituisce l'unica via praticabile per offrire protezione concreta ai milioni di persone il cui volto umano è il più evidente testimone delle ingiustizie della crisi climatica. La comunità internazionale è chiamata ad agire con

⁹¹ P.Iafrate, *Climate Change and Migratory Flows*, Democrazia e Diritti Sociali, 2023, p.115 ss., 129; A.Baldwin, C.Methmann., and D. Rothe, *Securitizing "climate refugees": the futurology of climate-induced migration*, *Critical Studies on Security*, 2014 2(2): 121–130; R.BRONEN, *Climate-induced displacement of Alaska Native communities*. *Brookings—LSE Project on Internal Displacement*. *The Brookings Institution*, Washington, 2016, p.17ss. 24,

Paolo Iafrate

*Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento
del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa*

determinazione, visione e realismo, per evitare che a un vuoto ambientale si sommi, inaccettabilmente, un vuoto di tutela.

ABSTRACT: This contribution stems from the urgent need to systematically and consciously address the growing phenomenon of environmental migration, a reality that is becoming increasingly evident as a result of global climatic transformations that are profoundly altering the ecological, social and economic balance of the globe. Extreme events such as floods, prolonged droughts, desertification, rising sea levels and the progressive degradation of ecosystems are driving an increasing number of people to leave their homelands, often in conditions of extreme vulnerability and without adequate legal protection. The objective of this work is twofold: on the one hand, it aims to offer a critical and up-to-date analysis of the current international protection system in relation to the specific needs of environmental migrants, highlighting its main gaps and criticalities; on the other hand, it intends to formulate concrete and operational recommendations for its adaptation, so that the international community can equip itself with more inclusive, effective and coherent legal instruments in the contemporary era. Particular attention will be paid to the distinction between different types of environmentally induced mobility, to the complexity of the link between climate change and migration, and to the comparison of regulatory experiences already activated at the regional level. This contribution stems from the urgent need to systematically and consciously address the growing phenomenon of environmental migration, a reality that is becoming increasingly evident as a result of global climatic transformations that are profoundly altering the ecological, social and economic balance of the globe. Extreme events such as floods, prolonged droughts, desertification, rising sea levels and degradation. The article is therefore proposed as a scientific contribution promoting a sustainable vision in respect of human rights in order to identify a form of international protection through comparative analysis, capable of recognising and protecting the rights of those who are forced to migrate for climatic reasons not by choice, but by necessity.

KEYWORDS: human rights - climate migration - international convention - European Union - Latin America

Paolo Iafrate

*Tutela dei migranti ambientali e proposte di adeguamento
del sistema di protezione internazionale: analisi comparativa*

Paolo Iafrate – Docente a contratto di “Regolamentazioni nazionale ed europea in materia di immigrazione”, CREG (Centro di Ricerche Economiche e Giuridiche), Università degli Studi di Roma “Tor Vergata” (paolo.iafrate@uniroma2.it)