

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2024

LA PROTEZIONE GIURIDICA DEI MIGRANTI FORZATI PER CAUSA CLIMATICA ALL'INCROCIO DEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI

di Susana Borràs-Pentinat e Angela Cossiri

Abstract: *L'articolo si focalizza sulla sfida della protezione giuridica dei migranti forzati per causa climatica, una categoria di persone in condizioni di vulnerabilità, che non ha ancora trovato una adeguata classificazione nella dimensione normativa. Lo studio del tema, ad avviso delle Autrici, richiede un approccio focalizzato sui diritti fondamentali, ma anche necessariamente multilivello, in modo da tener conto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse giurisdizioni. Nella prima parte del saggio, vengono analizzati il quadro giuridico dell'UE e le normative di alcuni Stati membri, le quali talvolta contengono misure di protezione più avanzate di quelle dettate in ambito europeo. La ricerca si concentra poi nell'analisi di significativi casi giurisprudenziali maturati in ambito nazionale in vari Paesi europei: considerando le specificità dei casi, infatti, i giudici hanno talvolta concesso protezione legale a singoli migranti climatici, dando espresso rilievo alla causa ambientale del movimento forzato nel complesso contesto dei vari fattori impattanti sulla vita e sui diritti individuali delle persone in movimento. Attraverso l'analisi di queste decisioni si intende valutare se le tesi argomentative proposte dai giudici consentano di risolvere le criticità emergenti dalla lacuna normativa, in considerazione dei parametri di legittimità sulla tutela dei diritti fondamentali. Infine, nell'ultima parte dell'articolo, le principali argomentazioni elaborate dalla giurisprudenza sono considerate in confronto, anche nell'ottica di considerarne la replicabilità in differenti contesti.*

Abstract: *The article addresses the challenge of providing legal protection for climate-forced migrants, an emerging category of individuals facing vulnerability. Despite the growing recognition of this phenomenon, there remains a lack of legal classification for these migrants. The authors posit that an investigation of this subject matter necessitates a multi-level approach anchored in the tenets of fundamental rights. The essay begins by analysing the EU and national legal frameworks, with a particular focus on some Member States that have implemented more advanced protection measures. It then turns to an examination of significant national case law, which reveals that in certain instances, judges have granted legal protection to climate migrants. In these cases, the courts have emphasised the environmental cause of forced movement, recognising it as a factor that impacts individual lives and rights. The objective of this examination is to assess whether the argumentative theses proposed by the judges allow for a resolution of the critical issues emerging from the gap in the legal framework, in consideration of the parameters of legitimacy on the protection of fundamental rights. In the final section of the article, the primary arguments developed by case law are evaluated in order to ascertain their replicability in different contexts.*

LA PROTEZIONE GIURIDICA DEI MIGRANTI FORZATI PER CAUSA CLIMATICA ALL'INCROCIO DEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI

di Susana Borràs-Pentinat e Angela Cossiri**

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'assenza di una protezione giuridica nel diritto internazionale e le traiettorie della ricerca. – 2. Il sistema sovranazionale. – 2.1. Asilo e *status* di rifugiato. – 2.2. Protezione sussidiaria. – 2.3. Protezione temporanea. – 2.4. Il visto umanitario europeo. – 2.5. Non respingimento. – 3. La protezione per motivi umanitari negli Stati membri: alcuni casi. – 3.1. Il caso italiano. – 4. Riconoscimento giudiziario della protezione per i migranti climatici. – 4.1. Francia: degrado ambientale e protezione della salute. – 4.2. Germania: il principio dei fattori cumulativi. – 4.3. Italia: la protezione in caso di gravi catastrofi. – 4.3.1. La prima giurisprudenza sulla rilevanza del fattore ambientale. – 4.3.2. La giurisprudenza della Corte di cassazione e l'emersione del "nucleo ineliminabile del diritto alla vita e all'esistenza dignitosa". – 4.3.3. Il consolidamento del filone giurisprudenziale. – 4.4. La giurisprudenza della Corte EDU. – 5. Analisi comparativa della giurisprudenza che ha protetto i migranti climatici. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione: l'assenza di una protezione giuridica nel diritto internazionale e le traiettorie della ricerca

Il diritto internazionale e il diritto UE non contengono una definizione di migrante ambientale, né riconoscono una posizione di protezione giuridica a coloro che si trovano costretti allo spostamento dalla propria terra di origine in ragione di disastri naturali o dell'impatto distruttivo a lenta insorgenza del cambiamento climatico. L'assenza di un quadro giuridico di riferimento per la migrazione ambientale negli ordinamenti a cui si è assegnata la funzione di rendere effettiva la garanzia di un diritto fondamentale di livello costituzionale incrementa la fragilità di persone e non di rado di intere comunità, che già si trovano in condizioni di partenza di estremo svantaggio.

Secondo l'UNHCR, oltre il 70% dei rifugiati e degli sfollati del mondo proviene dai Paesi più danneggiati dal clima, come Afghanistan, Repubblica Democratica del Congo, Siria e Yemen¹. In ragione di questi dati e del presumibile incremento dell'afflusso verso l'occidente

* Questo lavoro è frutto del Progetto CLIMOVE, finanziato dal programma di ricerca e innovazione Horizon 2020 dell'Unione europea con l'accordo di sovvenzione Marie Skłodowska-Curie (H2020-MSCA-IF-2020) n. 101031252 dell'Università degli Studi di Macerata (Italia). L'articolo riflette solo il punto di vista delle autrici e la REA non è responsabile dell'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute. Il lavoro si inserisce altresì nell'ambito del progetto *Innovazione e vulnerabilità: problemi giuridici e tutele* del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata (finanziamento MUR, programma: Dipartimenti di Eccellenza 2023-2027). Il saggio sviluppa la riflessione congiunta delle autrici. S. Borràs Pentinat ha curato in particolare la prospettiva di diritto internazionale e diritto Ue (par. 1, 2, 5), A. Cossiri la prospettiva di diritto interno e costituzionale (par. 3.1 e 4).

** Susana Borràs-Pentinat, Professoressa associata di Diritto internazionale pubblico e relazioni internazionali nell'Università Rovira i Virgili (Tarragona-Spagna) e Angela Cossiri, Professoressa associata di Diritto costituzionale nell'Università di Macerata.

1. UNHCR, *Global trends forced displacement in 2022*, disponibile in <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-06/global-trends-report-2022.pdf>.

di migranti per ragioni ambientali², è richiesta una riflessione giuridica che tenga conto dell'emersione di una nuova categoria di persone in condizione di vulnerabilità, che sembrano non trovare allo stato una tutela giuridica adeguata³.

Nell'assenza di considerazione normativa della specifica condizione dei migranti climatici, è stata la giurisprudenza ad attribuire caso per caso rilevanza giuridica al contesto, prospettando argomentazioni volte a superare l'esclusione dalla protezione di questa categoria di migranti, in regione della necessità di tutelare i diritti fondamentali. In particolare, i giudici hanno considerato le condizioni ambientali di vita come fattori rilevanti ai fini dell'applicazione del principio di non respingimento, in conformità con i quadri giuridici nazionali e internazionali relativi alla migrazione e ai diritti umani. L'attivismo giurisprudenziale si è manifestato soprattutto nei Paesi in cui è stato presentato il maggior numero di domande di asilo negli ultimi anni (tra i quali Germania, Francia, Italia)⁴. Alcuni Stati hanno iniziato così ad offrire di fatto e caso per caso una protezione aggiuntiva a quella garantita dal diritto internazionale e dall'UE.

In questo contesto, l'articolo analizza in primo luogo il quadro giuridico in materia di protezione umanitaria nell'UE per valutare se sia sufficiente a proteggere gli sfollati in conseguenza degli impatti climatici. In secondo luogo, la stessa domanda viene posta considerando l'ordinamento giuridico degli Stati membri, al fine di verificare se i diritti nazionali forniscano una protezione adeguata alla migrazione climatica: saranno quindi esaminate le normative di alcuni Paesi. In terzo luogo, l'analisi si concentra su alcuni casi giudiziari decisi in Francia, Italia e Germania, nell'ottica di esaminare le argomentazioni utilizzate dai giudici. Infine, l'ultima parte dell'articolo analizza comparativamente le argomentazioni emerse in giurisprudenza, al fine di valutare non solo le possibilità di protezione giuridica dei migranti climatici, ma anche la loro replicabilità in differenti contesti.

Quanto al metodo, è necessario un approccio multi-livello, per tenere conto dei diversi ordinamenti giuridici interessati e delle loro relazioni: la migrazione, infatti, si pone al crocevia di normative promananti da vari livelli territoriali; giurisdizioni di differenti ordinamenti sono chiamate a considerare la lacuna normativa nel quadro dei principi vigenti in ciascuno dei sistemi. Per cogliere la complessità che il tema implica, non sembra possibile prescindere da un approccio giuridico che tenga conto dell'insieme coordinato dei parametri giuridici di riferimento.

2. K.K. Rigaud, A.D. Sherbinin, B. Jones, J. Bergmann, V. Clement, K. Ober, J. Schewe, S. Adamo, B. McCusker, S. Heuser, A. Midgley, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, Washington, DC, World Bank, 2018. Disponibile in <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/2c9150df-52c3-58ed-9075-d78ea56c3267>.

3. V., tra le prime riflessioni, A. Brambilla, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in questa *Rivista*, n. 2.2017; più di recente, v. M. Castiglione, *Oltre l'hazard paradigm: la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e il fondato timore di essere perseguitato a seguito dei cambiamenti climatici, disastri naturali e degradazione ambientale*, *ivi*, n. 1.2023 (l'articolo riflette sull'ambito di applicazione dello strumento di protezione internazionale).

4. Eurostat, *Protezione internazionale nell'UE: panoramica 2018*. La maggior parte delle decisioni è stata emessa in Germania (30% di tutte le decisioni), Francia (19%) e Italia (16%). Insieme, in questi tre Paesi sono state pronunciate circa i due terzi delle decisioni giudiziarie pronunciate nell'UE.

2. Il sistema sovranazionale

Sebbene non sia parte della Convenzione di Ginevra, l'Unione europea, a partire dal 1999, ha sviluppato una politica migratoria e un sistema europeo comune di asilo⁵. Nel diritto primario, l'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce il riconoscimento dell'asilo a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessiti di protezione internazionale. La domanda può essere presentata dopo l'arrivo sul territorio di uno degli Stati membri. I presidi predisposti dalla Carta vanno letti alla luce dell'ambito di applicazione ristretto emergente dall'art. 51, paragrafi 1 e 2⁶. L'articolo 6, paragrafo 1, del TUE, ribadisce infatti che la Carta non «estende in alcun modo le competenze dell'Unione». In altri termini, la Carta non può essere utilizzata per conferire all'Unione una competenza generale nel campo dei diritti fondamentali. Secondo il codificato riparto di competenze, gli Stati sono legittimati ad incrementare gli standard minimi di tutela predisposti nel livello UE.

L'intervento dell'UE in questo settore di competenza è consistito nell'adozione di diversi atti di diritto derivato dedicati alla protezione internazionale delle persone in movimento, che si realizza attraverso il riconoscimento dell'asilo, della protezione sussidiaria, della protezione temporanea, del visto umanitario e del divieto di respingimento. Queste fattispecie saranno esaminate disgiuntamente per verificarne l'applicabilità in sede di interpretazione al caso dei migranti forzati per causa ambientale.

2.1. Asilo e status di rifugiato

La Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013⁷ sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale prevede «norme relative alle procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, così da istituire una procedura comune di asilo nell'Unione». Obiettivo è garantire standard omogenei di qualità del processo decisionale in tutti gli Stati membri. La Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 giugno 2013⁸ si riferisce all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e mira a garantire la parità di trattamento dei richiedenti protezione internazionale in tutta l'Unione, migliorandone le condizioni. Inoltre, la Direttiva cd. "Qualifiche" 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011⁹, reca norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualità di beneficiario di protezione internazionale, sullo *status* uniforme per i rifugiati e per le persone aventi titolo

5. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 17 June 2008 – *A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools* [COM(2008) 359 final – Not published in the Official Journal].

6. «Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati».

7. Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante *procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*.

8. Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*.

9. Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)*.

a godere della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. La definizione di rifugiato segue i requisiti previsti nella Convenzione di Ginevra, ovvero la persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un particolare gruppo sociale.

È difficile includere il “cambiamento climatico” o il “degrado ambientale” tra le cause costitutive di una “persecuzione”: essa implica, infatti, violazioni dei diritti umani gravi sia per la loro natura intrinseca, sia per la loro ripetizione. Parte del problema nel contesto del cambiamento climatico, è identificare un agente “persecutore”. I rifugiati, secondo la definizione tradizionale, fuggono dal proprio governo, o da attori privati da cui il governo non è in grado o non vuole proteggerli. Una persona che forzatamente si sposta per gli effetti del cambiamento climatico non sta, invece, fuggendo da un potere politico, ma da condizioni di vita divenute impossibili nel territorio di provenienza. Non è semplice individuare le specifiche concause e gli specifici co-agenti che hanno innescato il processo planetario di degrado ambientale e che concorrono a rendere tale processo non reversibile già ora in certi lembi del globo terrestre. Si può però considerare che paradossalmente i Paesi di immigrazione sono spesso tra quelli che, attraverso lo sviluppo delle loro economie non conforme ai criteri della sostenibilità¹⁰, hanno maggiormente contribuito al deterioramento del pianeta.

I criteri che rendono la persecuzione giuridicamente rilevante ai fini dell’accesso alle tutele sono codificati nel diritto UE in elementi tradizionali di discriminazione, quali razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale. Sebbene anche il cambiamento climatico possa produrre una violazione grave, prolungata e sistemica dei diritti umani, l’art. 10(d) della direttiva specifica che un insieme di persone costituisce un “particolare gruppo sociale” quando:

i membri di tale gruppo condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata, oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l’identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, e

tale gruppo possiede un’identità distinta nel Paese in cui si trova, perché è percepito come diverso dalla società circostante¹¹.

In relazione al cambiamento climatico, identificare un gruppo sociale nei termini rilevanti per la direttiva è assai problematico, in quanto gli impatti dei mutamenti sono in gran parte indiscriminati e slegati da caratteristiche particolari come il *background* identitario o le convinzioni individuali o collettive. Il cambiamento climatico colpisce più negativamente alcuni Paesi, in virtù della loro geografia e delle loro risorse, ma non lo fa in base ad una particolare caratteristica personale o sociale, come la nazionalità, la cultura, la religione o l’etnia dei suoi abitanti. Di conseguenza, i rifugiati climatici, nonostante la violazione dei loro diritti umani¹², non sono identificabili o distinguibili all’interno di una

10. J. McAdam *Climate Change Displacement and International Law*. Side event at the High Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges, 8 December 2010, Palais des Nations. Disponibile al seguente link: <https://www.refworld.org/pdfid/4d95a1532.pdf>.

11. Si veda il Rapporto del Relatore speciale sui diritti umani e l’ambiente A/HRC/31/52 del 2016. Anche le Risoluzioni del Consiglio dei diritti umani 7/23 (2008); 10/14 (2009); 18/22 (2011); 26/27 (2014); 29/15 (2015); 32/33 (2016).

12. Nel 1985, un esperto del Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente, Essam El-Hinnawi, ha definito i “rifugiati ambientali” come: «...quelle persone che sono state costrette ad abbandonare il loro *habitat* tradizionale, temporaneamente o permanentemente, a causa di un marcato dissesto ambientale (naturale e/o provocato dall’uomo) che ha messo a repentaglio la loro esistenza e/o ha compromesso seriamente la qualità della loro vita». Questa definizione è utilizzata

società come gruppo. Fermandosi al dato letterale, sarebbe possibile riconoscere lo status di “rifugio climatico” solo quando, a seguito di un disastro naturale, uno Stato neghi assistenza e protezione o perseguiti una o più persone per motivi di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un particolare gruppo sociale¹³.

2.2. Protezione sussidiaria

Poiché, come si è visto, diversi ostacoli si frappongono al riconoscimento dello *status* di rifugiato, si potrebbe valutare l'eventualità di accedere alla protezione sussidiaria¹⁴. La Direttiva 2011/95/UE stabilisce che la sua concessione è possibile quando: a) la persona non abbia i requisiti per essere considerata un rifugiato; b) vi siano fondati motivi per ritenere che la stessa presenti un rischio reale di subire un danno grave, o una condanna a morte o la sua esecuzione, o la tortura o trattamenti umani o degradanti, o una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale; e c) tutto ciò si verifichi nel suo Paese d'origine (articoli 2, lettera f), e 15 della Direttiva citata).

Nessuno di questi motivi sembrerebbe applicabile alle persone sfollate per motivi ambientali o climatici. A questo proposito, la CGUE ha chiarito nella sentenza del 17 febbraio 2009, *Meki Elgafaji, Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07¹⁵ che la presenza

anche per il termine “rifugiati climatici”. Si veda E. El-Hinnawi, *Environmental refugees*, Nairobi, UNEP, 1985. Si veda anche S. Behrman y A. Kent (a cura di), *Climate Refugees: Beyond the Legal Impasse*, Londra, Routledge, 2018.

13. Cfr. Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), *Considerazioni legali sulle richieste di protezione internazionale presentate nel contesto degli effetti negativi dei cambiamenti climatici e delle catastrofi*, 1° ottobre 2020, disponibile all'indirizzo: <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>. Il Rapporto del Relatore speciale sui diritti umani dei migranti è disponibile al seguente link: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N-22/431/49/PDF/N2243149.pdf?OpenElement>.

14. Cfr. V. Kolmannskog, F. Myrstad, *Environmental Displacement in European Asylum Law*, in *European Journal of Migration and Law*, Vol. 11, n. 4, 2009, pp. 313-326.

15. CGUE, sentenza 17 febbraio 2009, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, parr. 35-39: «si deve intendere il termine “individuale” nel senso che esso riguarda danni contro civili a prescindere dalla loro identità, qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, valutato dalle autorità nazionali competenti impegnate con una domanda di protezione sussidiaria o dai giudici di uno Stato membro ai quali viene deferita una decisione di rigetto di una tale domanda, raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la minaccia grave di cui all'art. 15, lett. c), della direttiva. Tale interpretazione, che può assicurare una propria sfera di applicazione all'art. 15, lett. c), della direttiva, non viene esclusa dal tenore letterale del suo ventiseiesimo ‘considerando’, secondo il quale “[i] rischi a cui è esposta in generale la popolazione o una parte della popolazione di un paese di norma non costituiscono di per sé una minaccia individuale da definirsi come danno grave”. Infatti, anche se tale ‘considerando’ comporta che la sola dichiarazione oggettiva di un rischio legato alla situazione generale di un paese non è sufficiente, in linea di principio, a provare che le condizioni menzionate all'art. 15, lett. c), della direttiva sono soddisfatte in capo ad una determinata persona, la sua formulazione fa salva, utilizzando il termine “di norma”, l'ipotesi di una situazione eccezionale, che sia caratterizzata da un grado di rischio a tal punto elevato che sussisterebbero fondati motivi di ritenere che tale persona subisca individualmente il rischio in questione. Il carattere eccezionale di tale situazione è confermato anche dal fatto che la protezione in parola è sussidiaria e dal sistema dell'art. 15 della direttiva, dato che i danni definiti alle lett. a) e b) di tale articolo presuppongono una chiara misura di individualizzazione. Anche se certamente è vero che elementi collettivi svolgono un ruolo importante ai fini dell'applicazione dell'art. 15, lett. c), della direttiva, nel senso che la persona interessata fa parte, come altre persone, di una cerchia di potenziali vittime di una violenza indiscriminata in caso di conflitto armato interno o internazionale, cionondimeno tale disposizione deve formare oggetto di un'interpretazione sistematica rispetto alle altre due situazioni ricomprese nel detto art. 15 della direttiva e deve essere interpretata quindi in stretta relazione con tale

di conflitto armato è l'unico elemento per valutare l'esistenza di una minaccia grave e individuale. Per quanto riguarda il requisito previsto nella lettera b), il legislatore europeo ha collegato l'applicazione di questa disposizione al contenuto dell'articolo 3 della CEDU, sul divieto di tortura e maltrattamenti. Secondo la sentenza citata, «l'art. 15, lett. c), della direttiva, in combinato disposto con l'art. 2, lett. e), della stessa direttiva, deve essere interpretato nel senso che: - l'esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria non è subordinata alla condizione che quest'ultimo fornisca la prova di essere specifico oggetto di minaccia a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale; - l'esistenza di una siffatta minaccia può essere considerata, in via eccezionale, provata qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, valutato dalle autorità nazionali competenti cui sia stata presentata una domanda di protezione sussidiaria o dai giudici di uno Stato membro ai quali venga deferita una decisione di rigetto di una tale domanda, raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la detta minaccia». La Corte di giustizia precisa che «l'interpretazione dell'art. 15, lett. c), della direttiva, in combinato disposto con il suo art. 2, lett. e), che risulta dai punti che precedono, è pienamente compatibile con la CEDU, ivi compresa la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 3 della CEDU (v., in particolare, sentenza NA. c. Regno Unito, cit., § 115-117 nonché giurisprudenza ivi citata)».

Nella causa *M'Bodj*¹⁶, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha precisato che «[...] l'articolo 15, lettera b), della direttiva 2004/83 deve essere interpretato nel senso che il danno grave da esso definito non ricomprende una situazione in cui il trattamento inumano o degradante [...] che un richiedente affetto da una grave malattia potrebbe subire in caso di ritorno nel suo paese d'origine, sia dovuto all'assenza di terapie adeguate in tale paese, senza che sia in discussione una privazione di assistenza sanitaria inflitta intenzionalmente a tale richiedente» (§41).

Secondo questo ragionamento, il "danno grave" deve conseguire al comportamento di un terzo (in altre parole, è necessario un agente responsabile) e non può derivare semplicemente da "carenze generali del sistema sanitario del Paese di origine" (§35). Applicando questo ragionamento al caso della migrazione ambientale forzata, sembrerebbe doversi escludere che l'articolo 15(b) della Direttiva Qualifiche comprenda il danno grave derivante da una situazione di cambiamento climatico che investe il Paese di provenienza.

La questione che ulteriormente si pone è se ogni persona che rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 CEDU debba ricevere automaticamente una protezione sussidiaria. La CGUE, nella causa *Elgafaji* sopra menzionata, chiarisce che «l'art. 15, lett. c), della direttiva è una disposizione con un contenuto diverso da quello dell'art. 3 della CEDU e deve pertanto essere interpretato autonomamente, pur nel rispetto dei diritti fondamentali come garantiti dalla CEDU» (§28). Peraltro, finora la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha interpretato l'articolo 3 della CEDU nel senso che includa le condizioni ambientali. Inoltre, le circostanze considerate ai sensi dell'articolo 15 dovrebbero includere solo le situazioni provocate dall'uomo, con esclusione di quelle naturali, come ad esempio una carestia. La

individualizzazione. [...]. Tanto più il richiedente è eventualmente in grado di dimostrare di essere colpito in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale, tanto meno elevato sarà il grado di violenza indiscriminata richiesto affinché egli possa beneficiare della protezione sussidiaria».

16. CGUE (GC), sentenza 18 dicembre 2014, *Mohamed M'Bodj c. État Belge*, C-542/13.

rifusione della Direttiva Qualifiche del dicembre 2011 non è intervenuta sui motivi di protezione e quindi non ha impatto sulla protezione che potrebbe essere concessa agli sfollati ambientali¹⁷.

In questo contesto, in cui la giurisprudenza della Corte di giustizia sembra escludere la migrazione indotta dal clima dalla protezione sussidiaria, la situazione potrebbe rilevare ai sensi dell'articolo 4 della CDFUE (equivalente all'articolo 3 della CEDU). Questo approccio implicherebbe l'adozione di un ragionamento simile a quello sostenuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e del Comitato per i diritti umani del Patto internazionale sui diritti civili e politici¹⁸, secondo cui dagli effetti del cambiamento climatico negli Stati di provenienza può derivare un divieto di respingimento a carico degli Stati di destinazione, se le condizioni di vita sono incompatibili con il diritto ad una esistenza dignitosa.

Allo stesso modo, nei casi *Jawo*¹⁹ e *Ibrahim*²⁰, la CGUE ritiene che la protezione non possa essere accordata in situazioni caratterizzate solo da una grande precarietà o da un significativo deterioramento delle condizioni di vita dell'interessato, tranne nel caso in cui vi sia una privazione materiale estrema, che pone la persona in una situazione di tale gravità da poter essere equiparata a un trattamento inumano o degradante.

2.3. Protezione temporanea

La protezione temporanea è disciplinata dalla Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001²¹. La direttiva mira a stabilire norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati. Intende inoltre promuovere un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

A differenza della Direttiva "Qualifiche", l'ambito soggettivo di applicazione non è limitato alle persone bisognose di protezione internazionale *strictu sensu*, cioè ai rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra o alle persone in condizione di ricevere la protezione sussidiaria. Non vi è un elenco esaustivo di circostanze che delimitano l'ambito di

17. Cfr. B. Terminski, *Environmentally-induced displacement: theoretical frameworks and current challenges*. Lüttich: Center for Ethnic and Migration Studies at Université de Liège, 2012, disponibile in <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168ssoar-336548>.

18. CCPR Human Rights Committee, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016*, Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016, 23 settembre 2020. Disponibile all'indirizzo: <https://juris.ohchr.org/casedetails/2798/en-US#:~:text=Ioane%20Teitiota%20v.%20New%20Zealand.%20CCPR/C/127/D/2728/2016.%20>.

19. CGUE (GC), sentenza 19 marzo 2019. *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, C-163/17 (par. 81).

20. CGUE (GC), sentenza 23 febbraio 2010, *London Borough of Harrow c. Nimco Hassan Ibrahim e Secretary of State for the Home Department*, C-310/08 (par. 90-93).

21. 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. Rinnovando il Patto sulla migrazione e l'asilo, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento per la concessione di protezione immediata in situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore, che abroga la direttiva sulla protezione temporanea (COM (2020) 613 definitivo). Il 4 ottobre 2023 gli Stati membri hanno raggiunto un primo accordo politico. Il 20 dicembre 2023, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo su questo nuovo atto legislativo e su diversi altri dossier del Patto su migrazione e asilo. L'8 febbraio 2024 i rappresentanti degli Stati membri dell'UE hanno approvato l'accordo raggiunto e adottato un regolamento aggiornato sulla procedura di rimpatrio alla frontiera. Il Consiglio ha adottato il regolamento il 14 maggio 2024. L'atto finale è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 22 maggio 2024 e si applicherà a partire dal 1° luglio 2026. V.: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659448/EPRS_BRI\(2021\)659448_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659448/EPRS_BRI(2021)659448_EN.pdf).

applicazione della norma, che fa riferimento a persone che eccezionalmente affluiscono in modo massiccio da Paesi terzi, che non possono rientrare nel loro Paese di origine (art. 1) e che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni (art. 2).

Nonostante le possibilità di protezione offerte da questa direttiva, vi sono importanti limiti intrinseci da considerare. In primo luogo, si tratta di un meccanismo di condivisione degli oneri tra i Paesi all'interno dell'UE che per la sua attivazione richiede una decisione del Consiglio: un esempio è il caso degli sfollati dall'Ucraina in fuga dall'invasione russa del territorio del loro Paese²². Inoltre, questa protezione richiede la circostanza eccezionale di un afflusso massiccio di sfollati e quindi non fornisce una protezione individuale; offre una protezione collettiva a un gruppo particolare, individuato dal Consiglio caso per caso. In definitiva, si tratta di una protezione applicabile solo a un gruppo numeroso di persone in fuga da un conflitto armato, o comunque soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o che siano state vittime di siffatte violazioni. Anche se questo sistema fosse applicato, le persone sfollate a causa di danni ambientali permanenti o di lunga durata non riceverebbero comunque alcuna protezione, in quanto si dovrebbe dimostrare che il fattore ambientale è un grave fattore di rischio o porta a violazioni sistematiche o diffuse dei diritti umani. L'invasione dell'Ucraina, se da un lato ha rappresentato un meccanismo chiave per affrontare l'emergenza umanitaria, dall'altro ha rivelato la discrezionalità politica con cui questa protezione temporanea può essere attivata²³.

2.4. *Il visto umanitario europeo*

Una forma di tutela di natura temporanea esterna al sistema di asilo europeo è il cosiddetto "visto umanitario" che, pur non introducendo una disciplina armonizzata tra gli Stati, permette di rispondere a situazioni di straordinario sconvolgimento della vita pubblica a seguito di una grave catastrofe naturale che colpisce un determinato Paese. Il Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un Codice comunitario dei visti disciplina le procedure e i requisiti per il rilascio di visti per il transito o per soggiorni inferiori a tre mesi. Il "visto" è definito come un'autorizzazione rilasciata da uno Stato membro, necessaria ai fini: a) del transito o di un soggiorno previsto nel territorio degli Stati membri la cui durata non sia superiore a tre mesi; b) del transito nelle zone internazionali degli aeroporti degli Stati membri (art. 2). L'articolo 25 offre agli Stati membri la possibilità di rilasciare il visto con validità territoriale limitata per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali. Il periodo di validità e/o la durata del soggiorno del visto rilasciato sono prorogabili qualora l'autorità

22. V. la Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che stabilisce l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE, con l'effetto di avviare la protezione temporanea, in *G.U.U.E.*, n. 71, 4 marzo 2022, 1-6.

23. La prova è che finora questa direttiva non è mai stata attivata, nemmeno per la situazione di guerra dei Balcani che ne ha motivato l'adozione. Nel caso specifico delle persone sfollate a causa del conflitto in Libia e dell'ondata migratoria seguita alla rivoluzione in Tunisia, la Commissione ha dichiarato che l'afflusso di persone non si qualifica come "di massa" ai sensi della direttiva 2001/55/CE. Si v. A. Abass, S. Kingah, S. Nita, *Regional responses to the Libyan crisis*, UNU-CRIS Policy Brief, No. 1, settembre 2011, 5-6. La decisione di esecuzione (UE) 2023/2409 del Consiglio, del 19 ottobre 2023 proroga la protezione temporanea introdotta dalla Decisione di esecuzione (UE) 2022/382. L'articolo 1 stabilisce che «La protezione temporanea concessa alle persone sfollate dall'Ucraina di cui all'articolo 2 della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 è prorogata di un anno fino al 4 marzo 2025».

competente di uno Stato membro ritenga che il titolare abbia fornito la prova di motivi di forza maggiore o umanitari che gli impediscono di lasciare il territorio degli Stati membri alla scadenza (art. 33).

L'articolo 4 del Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (di seguito "codice frontiere Schengen") impone agli Stati membri di agire nel rispetto del diritto dell'Unione (compresa la giurisprudenza della Corte di giustizia UE), del diritto internazionale (compresa la Convenzione di Ginevra) e degli obblighi di protezione internazionale, in particolare del principio di non respingimento e dei diritti fondamentali. Inoltre, stabilisce che, in conformità con i principi generali del diritto dell'Unione, le decisioni prese ai sensi del regolamento saranno oggetto di valutazione caso per caso. L'articolo 6 del Codice frontiere Schengen stabilisce le condizioni di ingresso per i cittadini di Paesi terzi e riconosce che per motivi umanitari, di interesse nazionale o di obblighi internazionali, uno Stato membro può autorizzare l'ingresso nel suo territorio di cittadini di Paesi terzi che non soddisfano nessuna delle condizioni stabilite in questo articolo. Il diritto dell'UE riconosce dunque agli Stati membri un'ampia discrezionalità nel decidere in merito alla situazione umanitaria.

Nel 2018 il Parlamento europeo, grazie al lavoro della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, ha adottato una relazione sui visti umanitari con indicazioni per la Commissione²⁴ che raccomanda di istituire un sistema per presentare e valutare le domande di visto presso il Consolato o l'Ambasciata di qualsiasi Stato membro al di fuori dell'UE. Una volta concesso, il visto umanitario autorizzerebbe il richiedente di arrivare nel Paese che lo ha rilasciato (trattandosi di un visto con validità territoriale limitata) in modo legale e sicuro, al solo scopo di presentare la relativa domanda di protezione internazionale.

Il rilascio di questo tipo di visto umanitario è un'opzione per i rifugiati climatici, ma lo strumento incontra dei limiti: esso non rappresenta infatti il riconoscimento di un diritto alla protezione, sia perché di natura eccezionale e temporanea, sia a causa della discrezionalità politica riservata agli Stati, che non hanno vincoli giuridici al suo rilascio. A questo proposito, assume rilievo la pronuncia del 7 marzo 2017 della Corte di giustizia dell'Unione europea, che si è pronunciata in via pregiudiziale nella causa *PPU X e X c. État Belge*²⁵ sull'interpretazione dell'articolo 25, paragrafo 1, del codice dei visti e l'obbligo di rilascio di visti umanitari ai sensi del diritto dell'UE. La Corte non ha condiviso il parere dell'Avvocato generale²⁶, secondo cui la situazione rientra nell'ambito di applicazione del codice dei visti e gli Stati membri sono obbligati a rilasciare visti umanitari quando il rifiuto comporta una violazione dell'articolo 4 della CDFUE. Più precisamente, secondo l'Avvocato generale, l'articolo 25, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 810/2009 deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro al quale un cittadino di un Paese terzo chiede il rilascio di un visto con validità territoriale limitata per motivi umanitari è tenuto a rilasciare tale visto se, tenuto conto delle circostanze del caso specifico, vi siano seri e comprovati motivi per ritenere che il rifiuto avrà come conseguenza diretta quella di esporre tale cittadino a un

24. Parlamento europeo, *Relazione recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari*, A8-0423/2018, 4 dicembre 2018 - (2018/2271(INL)), disponibile al seguente link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0423_IT.html.

25. CGUE, sentenza 7 marzo 2017, *X e X c. Stato belga*, C-638/16 PPU, par. 43.

26. Conclusioni dell'Avvocato Generale M.P. Mengozzi presentate il 7 febbraio 2017 nella causa C-638/16 PPU X, X contro Belgio, disponibili al seguente link: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=187561&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=312343>.

trattamento vietato dall'articolo 4 della CDFUE, privandolo di un canale legale per esercitare il diritto di chiedere protezione internazionale. L'assenza di legami familiari o di altro tipo con lo Stato membro di destinazione non ha alcuna rilevanza. Discostandosi da questa posizione, la CGUE ha stabilito che la situazione in questione non rientra nell'ambito di applicazione del codice dei visti, anche se formalmente presentata sulla base dell'articolo 25, in quanto lo scopo della richiesta di asilo in Belgio è diverso da quello di un visto per soggiorni di breve durata. Ha inoltre sostenuto che, poiché il legislatore dell'UE non ha finora adottato alcuna misura sulla base dell'articolo 79, paragrafo 2, lettera a), TFUE (sui visti per soggiorni di lunga durata e permessi di soggiorno per motivi umanitari), il caso in questione rientra nell'ambito di applicazione del diritto nazionale. Le disposizioni della CDFUE non sono quindi applicabili al caso in questione. Inoltre, la Corte afferma che concludere diversamente equivarrebbe a consentire ai cittadini di Paesi terzi di presentare domande di visto sulla base del Codice dei visti per ottenere la protezione internazionale in uno Stato membro di loro scelta, compromettendo così la struttura complessiva del sistema di asilo²⁷.

2.5. *Non respingimento*

Come già evidenziato, nei Trattati dell'UE non esiste una definizione di rifugio politico e di asilo. Il diritto di asilo è disciplinato dall'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE; l'articolo 19 vieta le espulsioni collettive, proteggendo le persone dal rimpatrio, dall'espulsione o dall'estradizione verso uno Stato in cui rischierebbero seriamente la pena di morte, la tortura o altre pene o trattamenti inumani o degradanti (articolo 19, par. 2)²⁸. La questione è particolarmente rilevante perché gli spostamenti forzati di persone causati dai cambiamenti climatici richiedono un approccio basato sui diritti, soprattutto alla luce della decisione del Comitato per i Diritti Umani (CDU) del Patto internazionale sui diritti civili e politici sul caso di *Teitiota contro la Nuova Zelanda*²⁹, che prefigura la possibilità di reinterpretare il diritto d'asilo in base alle circostanze affrontate dai migranti climatici³⁰.

La decisione del CDU deriva da un ricorso presentato da Ioane Teitiota, cittadino dell'isola di Kiribati, che ha chiesto il riconoscimento del suo diritto di asilo politico in Nuova Zelanda a causa dell'impatto del cambiamento climatico, dovuto all'innalzamento del livello del mare nell'area del Pacifico. L'innalzamento del livello minaccia l'esistenza della sua isola natale Tarawa. Il richiedente ha sostenuto che le sue condizioni di vita sono estremamente instabili e incerte; la sua posizione non differisce rispetto a quella di un migrante in fuga dalla guerra, poiché l'innalzamento del livello del mare ha eroso la superficie abitabile dell'isola e ha portato ad un aumento della densità di popolazione per chilometro quadrato. La

27. Cfr. F.L. Gatta, *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2019.

28. I diritti conseguenti alla protezione internazionale emergono anche dal TFUE (art. 78) e in altri atti di diritto derivato dell'UE, come la direttiva sui rimpatri 2008/115/CE (artt. 4, 5 e 9), la direttiva sulla protezione temporanea (art. 3) e la direttiva sulle qualifiche (art. 21).

29. CCPR Human Rights Committee, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016*, cit. Si v. anche L. Rose, *The World after Teitiota: What the HRC Decision Means for the Future of Climate Migration*, in *San Diego Journal of Climate & Energy Law*, Vol. 12, n. 1/4, 2021.

30. Si v. CCPR Human Rights Committee, *General comment no. 36: Article 6, Right to life*, UN Doc CCPR/C/GC/36, 3 settembre 2019, par. 62: «Implementation of the obligation to respect and ensure the right to life, and in particular life with dignity, depends, inter alia, on measures taken by States parties to preserve the environment and protect it against harm, pollution and climate change caused by public and private actors.». Disponibile al seguente link: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/261/15/pdf/g1926115.pdf?token=E86MoOVJ05UGxqdsEo&fe=true>.

conseguente carenza di risorse naturali (soprattutto terra coltivabile e acqua dolce, a causa dell'infiltrazione di acqua salata nelle falde acquifere) ha creato tensioni sociali. Il Comitato delle Nazioni Unite, intervenuto dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne secondo la legge neozelandese in cui era stato richiesto asilo, ha respinto la domanda perché nel caso specifico non è stato dimostrato un pericolo reale e imminente di scomparsa dell'isola. Nonostante questo esito, nella decisione è stato affermato un nuovo principio: gli Stati hanno l'obbligo di assicurare e garantire il diritto alla vita degli individui e questo diritto si estende anche alle minacce ragionevolmente prevedibili e alle situazioni potenzialmente pericolose per la vita, che possono causare morte o peggiorare sostanzialmente le condizioni di esistenza. Sono inclusi in questo quadro il degrado ambientale, i cambiamenti climatici e lo sviluppo non sostenibile, che costituiscono alcune delle minacce più gravi e urgenti per la vita delle generazioni presenti e future (cfr. punto 9.4 della decisione), che possono influire negativamente sul benessere di una persona e quindi causare una violazione del suo diritto alla vita (cfr. punto 9.5). Questa pronuncia riconosce sostanzialmente alle persone colpite dai disastri naturali il diritto al non respingimento ove sussista il rischio di subire – in caso di respingimento – la violazione dei loro diritti umani essenziali, e ove il Paese di origine non abbia posto in essere azioni concrete volte a contrastare l'inquinamento e il cambiamento climatico³¹.

Il Comitato delle Nazioni Unite ha ritenuto che il principio generale di non respingimento, che vieta il rimpatrio di un richiedente asilo in un contesto territoriale in cui vi sia un rischio sostanziale di danno irreparabile alla sua sicurezza personale o a quella dei suoi familiari, non sia applicabile al ricorrente; tuttavia, ha stabilito l'obbligo degli Stati di assicurare agli individui condizioni di vita adeguate a consentire il pieno soddisfacimento del diritto alla vita, che non deve essere messo a rischio. Il degrado ambientale, secondo il Comitato per i diritti umani, può compromettere l'effettivo godimento dei diritti umani individuali, così come gli effetti del cambiamento climatico e gli effetti di uno sviluppo non sostenibile. Ciò accade quando diventa evidente che il governo locale non è in grado o non vuole assicurare le condizioni necessarie per garantire alla popolazione l'accesso alle risorse naturali essenziali, come la terra coltivabile o l'acqua potabile, compromettendo così il diritto alla vita dell'individuo. A questo proposito, il Comitato ribadisce l'interdipendenza tra i diritti sociali ed economici e i diritti civili e politici: il diritto alla vita implica il riconoscimento del diritto delle persone a godere di una vita dignitosa e a essere libere da atti o omissioni che ne causino la morte innaturale o prematura. In relazione al principio di non respingimento, la decisione stabilisce che l'obbligo di proteggere e di non estradare, deportare o espellere una persona sorge quando vi siano ragionevoli motivi per ritenere sussistente un rischio reale di danno irreparabile alla vita, anche a causa degli effetti del cambiamento climatico. Passando al diritto dell'Unione, il principio di non respingimento, disciplinato dalla Direttiva Rimpatri 2008/115/CE, impone agli Stati membri di sospendere una decisione di rimpatrio, nel caso in cui questo non sia possibile. Inoltre, consente agli Stati membri di revocare una decisione di rimpatrio e di concedere il soggiorno. Esiste anche la possibilità, in forza di una applicazione estensiva di questa direttiva, di rilasciare permessi di lavoro stagionali, come soluzione temporanea in periodi di maggiore vulnerabilità climatica³².

31. Cfr. M. Ferrari, *Il cambiamento climatico quale causa delle migrazioni forzate: un fenomeno ancora troppo trascurato*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024.

32. Cfr. S. Salvador Gimeno, *La Respuesta Jurídica de la Unión Europea ante las Migraciones Climáticas. ¿Es Suficiente?*, in *Revista De Estudios Europeos*, Vol. 79, 2021, pp. 115-138.

La decisione del CDU evidenzia anzitutto l'opportunità di un'interpretazione adeguatrice della Direttiva Rimpatri, ma anche di una sua riforma, integrando espressamente gravi fattori ambientali e climatici in cui sarebbe necessario sospendere l'espulsione, in funzione della protezione dei rifugiati climatici, ai sensi degli articoli 18 e 19 della CDFUE. Si tratta infatti di una lettura possibile, ma che dovrebbe essere consolidata attraverso la revisione delle politiche dell'UE.

3. La protezione per motivi umanitari negli Stati membri: alcuni casi

Sebbene gli Stati membri abbiano recepito le direttive UE, alcune legislazioni nazionali in materia differiscono in una certa misura dal diritto sovranazionale e forniscono diversi tipi di protezione, ulteriori rispetto alla protezione standard offerta dagli strumenti normativi UE. È quindi utile in questo studio valutare anche se le legislazioni nazionali approntino protezioni applicabili al caso della migrazione climatica, al di là di quanto previsto dal diritto dell'Unione.

L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, nel suo Rapporto sull'Asilo 2024³³ riconosce che alcuni Stati membri hanno sviluppato politiche e prassi relative a categorie vulnerabili di persone, come nel caso delle vittime di violenza di genere, di mutilazioni genitali femminili, delle persone discriminate per orientamento sessuale o identità di genere e delle vittime di traffico di esseri umani. In questo quadro, alcune legislazioni nazionali riconoscono anche una protezione speciale specifica per le persone sfollate a causa di disastri ambientali. In particolare, fino a pochi anni fa in Finlandia e Svezia era riconosciuta una protezione umanitaria nel caso in cui un disastro ambientale impedisse a una persona di tornare a casa; in questa situazione, si poteva ottenere un permesso di soggiorno, se né l'asilo, né la protezione sussidiaria risultavano applicabili³⁴.

Cipro³⁵ regola la protezione sussidiaria in caso di degrado ambientale. Sebbene la distruzione dell'ambiente non sia un motivo per concedere la protezione umanitaria, le leggi consentono di estendere l'obbligo di non respingimento a queste situazioni³⁶. La misura si applica solo a coloro ai quali è stato precedentemente concesso lo *status* di rifugiato o, se del caso, la protezione sussidiaria. Pertanto, il non respingimento opererebbe solo in una fase successiva, dopo il riconoscimento di una di queste due protezioni. In questo modo, si potrebbe ipoteticamente impedire il rimpatrio di una persona con protezione internazionale in un Paese gravemente colpito dai cambiamenti climatici.

La Francia è uno dei pochi Paesi con un diritto di soggiorno per motivi di salute che potrebbe potenzialmente proteggere i migranti climatici, almeno quando il degrado ambientale arrivi al punto di influire sulla salute, come è stato dimostrato in alcuni casi arrivati all'attenzione dei giudici. Il diritto di soggiorno per ricevere cure è concesso a uno straniero in presenza di tre condizioni: in primo luogo, lo stato di salute di una persona

33. Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), *Relazione sull'asilo 2024. Relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'Unione europea*, giugno 2024, disponibile al seguente link: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024>.

34. Cfr. European Migration Network, *Displacement and migration related to disasters, climate change and environmental degradation - EMN Inform*, maggio 2023, disponibile al seguente link: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-05/EMN_Inform_climate_related_migration_final_May2023_090523.pdf.

35. Si v. Ο περί Προσφύγων Νόμος του 2000 (N. 6(I)/2000). Si tratta della versione consolidata della Legge sui Rifugiati, che incorpora tutti gli emendamenti apportati fino al 2020. Ulteriori fonti di informazione sulla normativa cipriota: <http://www.cylaw.org/>.

36. Cfr. P. Krajewski, *Environmental Refugees, Suggested Solutions of the Problem in the Framework of International Law*, in *Problemy Ekorozwoju*, Vol. 17, n. 2, 2022, pp. 133-139.

richiede cure mediche; in secondo luogo, la mancanza di cure mediche potrebbe avere conseguenze eccezionalmente gravi per la persona stessa; e, in terzo luogo, tenendo conto dell'offerta di cure e delle caratteristiche del sistema sanitario del Paese d'origine, tale persona non può effettivamente beneficiare di un trattamento adeguato in quel Paese (così nel vecchio articolo L313-11 e nel nuovo articolo L425-9 del codice degli stranieri francese). In questo senso, la legge francese non utilizza il concetto di trattamento inumano e degradante, ma prevede condizioni proprie per il rilascio di questo tipo di permesso di soggiorno³⁷.

Altri Stati, come la Slovacchia³⁸ e la Repubblica Ceca³⁹, riconoscono la protezione temporanea per i disastri, come misura eccezionale e temporanea. Sebbene il "disastro naturale" sia considerato ragione per ottenere la protezione, la natura temporanea della protezione rende precaria la situazione del beneficiario, che può entrare facilmente nell'irregolarità. La temporaneità è particolarmente preoccupante quando si tratta di protezione umanitaria, specie considerando che in molti casi i danni climatici sono irreversibili e il ritorno nel Paese di origine significherebbe sottoporre una persona a trattamenti crudeli, degradanti e disumani.

Sebbene i quadri giuridici degli Stati membri dell'UE estendano in taluni casi la protezione legale alla migrazione climatica, in alcuni casi non è stata garantita l'effettività a questi diritti, mentre in altri le protezioni sono state applicate in modo molto discrezionale dalle autorità statali competenti⁴⁰.

3.1. Il caso italiano

In Italia il decreto-legge del 21 ottobre 2020, n. 130, convertito nella legge del 18 dicembre 2020, n. 173, ha fornito una prima tutela giuridica ai migranti ambientali⁴¹: in particolare la novella legislativa⁴², innovando il quadro precedente, eliminava la necessità di

37. Cfr. N. Klausser, *Le droit au séjour pour soins en Belgique et en France: des restrictions certaines, un avenir incertain*, in *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, 11 dicembre 2015.

38. Legge del 20 giugno 2002 sull'asilo, Racc. 80/2002 (sezione 29.2).

39. Legge n. 221/2003 sulla protezione temporanea degli stranieri, Coll. del 2003.

40. Cfr. Parlamento europeo, *Climate Change and Migration. Legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, PE 655.591 (2020).

41. Cfr. N. Zorzella, *La nuova protezione speciale introdotta dal d.l. 130/2020. Tra principio di flessibilità, resistenze amministrative e problematiche applicative*, in questa *Rivista*, n. 2.2021, p. 130 ss.; G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo sistema di accoglienza e integrazione nel d. l. n. 130/2020*, in *Federalismi.it*, Human Rights, n. 35, 2020; S. Nicolosi, *Il nuovo sistema di protezione speciale introdotto dal d.l. 130/2020*, ivi; Id., *Il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 e il dilemma della protezione umanitaria alla luce del diritto internazionale ed europeo*, in *ADiM BLOG*, gennaio 2021; O. Makimov Pallotta, *La protezione temporanea per motivi umanitari nel nuovo sistema di tutela delle persone migranti in Italia*, in *ADiM BLOG*, dicembre 2019.

42. Confluita nell'art. 19, comma 1.1 del TU immigrazione, che stabiliva: «Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951,

dimostrare la situazione contingente ed eccezionale della calamità; veniva anche rimosso il requisito della temporaneità di sei mesi del permesso di soggiorno, rinnovabili una sola volta, cosicché esso, in questo caso, poteva essere rinnovato senza un termine, fintanto che fossero durate le condizioni di insicurezza nel Paese d'origine; potenzialmente tale permesso poteva diventare un visto di lavoro di più lunga durata. In questo modo, erano state rimosse le discriminazioni tra le diverse tipologie di migranti forzati.

Il legislatore italiano ha però modificato il quadro normativo con il decreto-legge n. 20 del 2023, convertito nella legge n. 50 del 2023: secondo questa riforma, la calamità deve essere "contingente ed eccezionale"⁴³ e il permesso di soggiorno di durata temporanea (sei mesi) non può più essere convertito in permesso di soggiorno per motivi lavorativi. La decisione del legislatore nazionale di restringere l'ambito di applicazione dell'istituto si inquadra in un più ampio disegno che sembra voler depotenziare la protezione complementare prevista nel livello nazionale⁴⁴.

Occorre tuttavia verificare nell'ordinamento giuridico italiano l'interpretazione giurisprudenziale delle norme di legge. Ancora prima, le prassi amministrative dovrebbero tenere conto sia dell'obbligo di non respingimento promanante dal diritto internazionale ed europeo, sia del diritto fondamentale di asilo nella sua più ampia portata, riconosciuto nel livello costituzionale dall'articolo 10, comma 3, Cost.⁴⁵, disposizione dotata di portata auto-applicativa. A questo riguardo, la sentenza n. 194 del 2019 della Corte costituzionale, nel punto 7 del considerato in diritto, ha ricordato il collegamento tra la protezione umanitaria e il diritto di asilo costituzionale (già evidenziato nella giurisprudenza di legittimità)⁴⁶. Il giudice costituzionale ha ribadito in questa pronuncia che il legislatore gode di ampia discrezionalità nella materia, dovendo bilanciare i molti interessi fondamentali implicati, nei limiti però del rispetto degli obblighi internazionali e costituzionali; inoltre, ha evidenziato come il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano «copre uno spettro più ampio rispetto al diritto dei rifugiati di cui alla citata Convenzione di Ginevra. Per la definizione del

resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine».

43. Sulla discrezionalità amministrativa aperta da questa formula cfr. M. Di Filippo, *La protezione dei migranti ambientali nel dialogo tra diritto internazionale e ordinamento italiano*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2023, pp. 329-334.

44. Si veda l'abrogazione del terzo e quarto periodo dell'art 19, comma 1.1, d.lgs. n. 286/1998 (Testo unico immigrazione), che consentiva il riconoscimento della cd. protezione speciale, ovverosia quell'istituto giuridico di diritto interno, attraverso il quale si realizzava il divieto di espulsione e respingimento, al di fuori della protezione internazionale. A seguito di questa abrogazione, il divieto di respingimento ed espulsione va ricostruito dall'interprete considerando gli obblighi costituzionali e internazionali gravanti sullo Stato, in particolare in termini di tutela dei diritti fondamentali. Per alcuni esempi, cfr. G. Crescini (a cura di), *Protezione speciale. Approfondimento operativo*, INCA CGIL NAZIONALE, Roma, 13 luglio 2023.

45. Si veda A. Algotino, *L'eccedenza del diritto di asilo costituzionale: il diritto di migrare in nome del «pieno sviluppo della persona»*, in *Questione giustizia*, 11 maggio 2023, p. 6: «Il riconoscimento della figura del "rifugiato ambientale" può costituire una prima concretizzazione dell'asilo nel senso di tutela ampia della dignità e della vita umana, come del diritto di migrare, nel cammino - nel conflitto - per il riconoscimento della materialità delle condizioni di vita come presupposto per ottenere il diritto di entrare in un altro paese». Cfr. P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, in *Riv. Trim. diritto penale e dell'ambiente*, n. 2, 2021; M. Acierno, *Il diritto del cittadino straniero alla protezione internazionale: condizione attuale e prospettive future*, in P. Morozzo della Rocca (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Rimini 2021.

46. Cass. civ., SU, sentenze 11 dicembre 2018, n. 32177 e n. 32044; Cass. civ., sez. I, ordinanza 12 novembre 2018, n. 28996.

contenuto di tale materia, infatti, ci si deve riferire all'art. 10, terzo comma, Cost., che appunto riconosce il "diritto d'asilo nel territorio della Repubblica" come diritto fondamentale dello straniero "al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana"». Secondo la giurisprudenza di legittimità⁴⁷, tale diritto costituzionale aveva ricevuto integrale attuazione grazie al concorso dei tre istituti: tutela dei rifugiati, protezione sussidiaria, entrambe di origine europea, e protezione umanitaria prevista nel diritto interno. Si tratta, come noto, di un orientamento che non è stato sempre condiviso dalla dottrina⁴⁸.

La legittimità costituzionale di ogni intervento legislativo in questo ambito materiale va dunque valutata in concreto, nella fase applicativa e nell'ambito della prassi amministrative e giurisprudenziali che si formeranno, in relazione alle esigenze dei casi concreti e alle singole fattispecie che via via si presenteranno. Le prassi dovranno mantenere entro margini costituzionalmente accettabili le restrizioni dell'ambito di applicazione delle protezioni. Diversamente la Corte costituzionale potrà essere adita in via incidentale⁴⁹.

In questa prospettiva, si aggiunge ora la nuova formulazione dell'art. 9 Cost., anche in combinazione con l'art. 32, comma 1, e in riferimento alla dimensione costituzionale del diritto all'ambiente salubre: la connessione tra ambiente e diritti fondamentali è condivisa dalla prospettiva costituzionalistica e dai documenti internazionali. Contrastare il cambiamento climatico e le sue conseguenze è anzitutto funzionale ai diritti umani delle singole persone, ma anche ai diritti delle popolazioni indigene e delle comunità locali, delle categorie in situazioni vulnerabili, nonché al principio di uguaglianza intra-generazionale e di equità inter-generazionale, interessi fondamentali parti della tradizione del costituzionalismo, che subiscono un detrimento in conseguenza del degrado ambientale.

Ove non fosse possibile addivenire ad una interpretazione adeguatrice, le criticità del quadro normativo potrebbero essere portate all'esame della Corte costituzionale con riferimento alla violazione dell'art. 10, comma 3, Cost.: il presupposto del diritto soggettivo fondamentale consistente nella negazione dell'"*effettivo esercizio delle libertà democratiche*" imporrebbe di considerare, almeno individualmente, la sussistenza reale e concreta di condizioni di vita rispondenti ai bisogni umani essenziali e ai diritti primari⁵⁰.

47. Tra le molte, Cass. civ., sez. I, ordinanza 15 maggio 2019, n. 13082; sez. VI, ordinanza 19 aprile 2019, n. 11110; sez. VI, ordinanza 4 agosto 2016, n. 16362. Cfr. in dottrina A. Algostino, *L'esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017, p. 173; E. Rossi, *Il diritto d'asilo tra costituzione e normativa di attuazione*, in F. Biondi Dal Monte, E. Rossi (a cura di), *Diritti oltre la frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa, 2020, p. 172 ss.

48. Cfr., tra gli altri, M. Benvenuti, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione giustizia*, 2/2018, p. 14 ss. e C. Panzera, *Attuazione, tradimento e riscoperta del diritto d'asilo*, in *Quad. cost.*, 4/2022, p. 809 ss.

49. In questo senso, si è espresso anche il Presidente della Repubblica nella lettera indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri il 4 ottobre 2018.

50. La tesi che qui si prospetta assume in premessa un'accezione ampia della nozione di "libertà democratiche", che invece alcuni riferiscono ai soli diritti di partecipazione politica e ai diritti civili strettamente connessi ad essi. Per una sintesi dell'intendimento dell'Assemblea costituente e delle posizioni dottrinarie, si può fare riferimento a P. Bonetti, *Articolo 10*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, p. 71 ss.

4. Riconoscimento giudiziario della protezione per i migranti climatici

Nonostante l'insufficienza del quadro normativo nel fornire una risposta alla protezione delle persone colpite da disastri climatici, gli organi giudiziari hanno adottato sentenze che sembrano aprire strade per innovative possibilità di tutela giuridica. Come sempre la soluzione giurisprudenziale – in luogo di quella normativa – ha però gravi limiti: le decisioni sono assunte caso per caso e forniscono tutela con efficacia solo *inter partes*; inoltre, esse seguono a impugnazioni delle decisioni amministrative di diniego delle richieste e le autorità amministrative non necessariamente si attengono poi alle tendenze giurisprudenziali.

In Francia, Germania e Italia si segnalano alcune pronunce le cui argomentazioni sembrano fornire nuove prospettive per la protezione legale dei migranti climatici. Nei casi che saranno esaminati di seguito, la causa ambientale del movimento forzato, considerata nel contesto degli altri elementi, risulta un fattore determinante per la concessione della protezione.

4.1. Francia: degrado ambientale e protezione della salute

Un caso giudiziario significativo in Francia riguarda il signor A., cittadino del Bangladesh, con gravi problemi respiratori. L'uomo arriva in Francia il 4 dicembre 2011. Il 29 maggio 2013 presenta domanda di asilo, dopo la scadenza del suo permesso di soggiorno temporaneo, ma questa domanda di asilo viene respinta; segue la richiesta di un "visto di soggiorno temporaneo" (*carte de séjour*), anch'essa però respinta il 30 gennaio 2014. Infine, il 22 settembre 2015 l'uomo ottiene un permesso temporaneo, in quanto le autorità amministrative competenti ritengono che, essendo malato e non potendo ricevere cure adeguate nel suo Paese d'origine, la sua vita può essere in pericolo in caso di rimpatrio. Dopo un primo rinnovo, con decisione del 18 giugno 2019 il prefetto dell'Haute-Garonne rifiuta il permesso di soggiorno ed emette un ordine di espulsione, imponendo all'uomo di tornare nel suo Paese d'origine entro 30 giorni. Non avendo diritto ad ulteriori rinnovi, il signor A. presenta una domanda di ricongiungimento familiare, anch'essa rifiutata il 5 agosto 2019 dal Prefetto dell'Haute-Garonne. Questa decisione è impugnata davanti al *Tribunal administratif de Toulouse*⁵¹, che annulla l'ordinanza del 18 giugno 2019 e la decisione del 5 agosto 2019, in applicazione della sezione 11 dell'articolo L.313-11 del Codice dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri e del diritto d'asilo ("CESEDA"). Questa norma stabilisce che, salvo che la presenza sul territorio francese non costituisca una minaccia per l'ordine pubblico, il permesso di soggiorno temporaneo con la menzione "vita privata e familiare" è rilasciato di diritto nel caso in cui: (i) lo stato di salute di una persona richieda cure mediche e la mancata fornitura di tali cure mediche possa avere conseguenze eccezionalmente gravi per la sua condizione; e (ii) le disposizioni e le caratteristiche del sistema sanitario del Paese di origine non consentano l'accesso effettivo a cure adeguate. Il Tribunale ordina quindi al Prefetto di rilasciare un permesso di soggiorno temporaneo con la menzione "vita privata e familiare" o "lavoro dipendente" entro un mese dalla notifica della sentenza e condanna lo Stato a pagare 1.500 euro per spese legali. Il caso è appellato alla *Cour administrative d'appel di Bordeaux*⁵², che conferma la decisione a favore del migrante del Bangladesh, obbligando il Prefetto a rilasciare un permesso di soggiorno temporaneo. Il giudice d'appello basa la sua

51. Jugement n° 1904045-1905329, 15.06.2020.

52. 2ème chambre, 18/12/2020, 20BX02193, 20BX02195; disponibile al seguente link: <https://juricaf.org/arret/FRANCE-COURADMINISTRATIVEDAPPELDEBORDEAUX-20201218-20BX0219320BX02195>.

argomentazione sempre sull'articolo L. 313-11 del codice. Il permesso di soggiorno viene alla fine concesso dall'autorità amministrativa a seguito del parere di un *team* di medici del Servizio sanitario dell'Ufficio francese per l'immigrazione e l'integrazione (OFII), secondo le condizioni definite in un decreto del Consiglio di Stato, ai sensi dell'articolo R. 313-22 del codice.

Nel caso del signor A., la valutazione medica dell'OFII stabilisce che il richiedente ha bisogno di cure mediche e che il suo ritorno in patria avrebbe conseguenze eccezionalmente gravi, esponendolo a un rischio di deterioramento della salute e di morte prematura. Va anche tenuta in considerazione la situazione del sistema sanitario del Paese d'origine, poiché la qualità delle cure fornite non è paragonabile agli standard europei. Inoltre, si sottolinea che il Bangladesh ha uno dei più alti livelli di inquinanti di particolato fine al mondo, che potrebbe aggravare la patologia respiratoria a causa dell'inquinamento atmosferico⁵³. Infatti, a Dhaka, la capitale del Bangladesh, il livello di particolato fine nell'aria è sei volte superiore al livello consentito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). Secondo i dati dell'OMS del 2016, circa 572.600 decessi in Bangladesh sono attribuibili a malattie non trasmissibili, l'82% delle quali è dovuto all'esposizione all'inquinamento dell'aria. Oltre ai pericoli dell'inquinamento atmosferico, il Tribunale francese ha riconosciuto che le interruzioni quotidiane di fornitura elettrica e le alte temperature non consentono l'uso del dispositivo di ventilazione notturna necessario al signor A. Il 25 luglio 2019, il medico responsabile di Medici del Mondo di Tolosa ha certificato che le cure a breve e lungo termine ricevute dal signor A. hanno stabilizzato la sua funzione respiratoria, passando dal 58% del 2013 al 70% del 2017. Il medico ha inoltre aggiunto che in Bangladesh, in conseguenza del tasso di polveri sottili tra i più alti al mondo, la mortalità legata all'asma è di 12,92 per 100.000 abitanti, rispetto allo 0,82 della Francia.

La Corte, considerando le circostanze sanitarie e ambientali (compresi i cambiamenti climatici), stabilisce nel caso di specie che il rifiuto di rinnovare il permesso di soggiorno viola l'articolo L. 131-11 del codice dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri e il diritto d'asilo.

Questa decisione finale è stata accolta con grande scalpore dalla stampa, poiché si è trattato di uno dei primi casi in cui i motivi ambientali (più precisamente l'inquinamento atmosferico) sono stati essenziali – sia pur indirettamente – per considerare illegittima l'espulsione. La sentenza non è stata impugnata per cui il Consiglio di Stato non si è pronunciato. Si è evitata così una decisione che avrebbe potuto creare un precedente di giurisprudenza superiore. Non è quindi certo che i Prefetti si sentiranno obbligati a conformarsi e/o che altre Corti amministrative d'appello terranno in considerazione il criterio del livello di inquinamento atmosferico nel Paese d'origine nella loro valutazione. Inoltre, anche se la sentenza dovesse essere considerata un precedente da altri giudici, si tratta di un'interpretazione ancorata ad un caso specifico e che può riguardare un numero molto limitato di persone: ovverosia, persone con gravi problemi respiratori provenienti da Paesi con livelli di inquinamento atmosferico particolarmente elevati. In ogni caso, la sentenza è un importante precedente che evidenzia come si possa utilizzare, in sede di impugnazione del diniego di permesso di soggiorno, il criterio dell'inquinamento nel Paese d'origine, in un momento in cui il cambiamento climatico e il degrado ambientale causeranno sempre più problemi di salute.

53. A-D Louarn, *A Bangladeshi migrant becomes the first 'environmentally displaced' person in France*, in InfoMigrants, 14 gennaio 2021, disponibile all'indirizzo: <https://www.infomigrants.net/en/post/29589/a-bangladeshi-migrant-becomes-the-first-environmentally-displaced-person-in-france>.

4.2. Germania: il principio dei fattori cumulativi

In Germania è significativo il caso di un cittadino afghano, arrivato nel Paese nel 2016, che ha presentato domanda di asilo. Il Tribunale amministrativo di Sigmaringen respinge la richiesta⁵⁴. Tuttavia, il Tribunale amministrativo superiore del Baden-Wuerttemberg⁵⁵ vieta la sua espulsione sulla base della legge sulla residenza, l'attività economica e l'integrazione degli stranieri nel territorio federale e del quadro normativo internazionale sui diritti umani. In questo caso, erano state invocate tre strumenti di protezione applicabili. In primo luogo, lo *status* di rifugiato ai sensi del § 3 della legge sull'asilo, basata sulla Convenzione di Ginevra; in secondo luogo, la protezione sussidiaria ai sensi del § 4 della legge sull'asilo, basata sulla Direttiva europea Qualifiche e, in terzo luogo, il divieto di espulsione ai sensi del § 60 della legge sul soggiorno, in relazione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

La legislazione tedesca non prevede il riconoscimento della protezione legale dei rifugiati per le persone sfollate a causa di disastri naturali. Non è prevista nemmeno la protezione sussidiaria, anche se i disastri naturali costituiscono un trattamento inumano, ai sensi dell'articolo 4.2.1 della legge sull'asilo. La decisione si è concentrata sulla terza opzione, relativa al divieto di espulsione. Il giudice ha tenuto conto di come le condizioni umanitarie in Afghanistan si siano gravemente deteriorate a causa della pandemia del COVID-19. Ha esplicitamente menzionato "le condizioni ambientali, come il clima e i disastri naturali" (paragrafo 25) tra i fattori rilevanti nel determinare le condizioni umanitarie in Afghanistan (gli altri sono: la situazione economica generale, la situazione alimentare, quella degli alloggi e dell'assistenza sanitaria, l'instabilità della sicurezza, la situazione prodotta dal COVID-19), che potrebbero portare a una violazione dell'articolo 3 CEDU con pericolo per la sicurezza individuale. In particolare, il giudice riconosce come l'insicurezza alimentare, la povertà abitativa e l'assistenza sanitaria siano state influenzate negativamente dalle condizioni ambientali prevalenti e specialmente dalle difficili condizioni climatiche e dai disastri associati ai fenomeni naturali (paragrafo 26). Inoltre, dei circa 4,2 milioni di sfollati interni in Afghanistan nel 2019, 1,2 milioni sono fuggiti a causa di disastri, soprattutto siccità e inondazioni (dati tratti da un rapporto dell'allora Ufficio europeo di sostegno per l'asilo). Infine, più di un terzo della popolazione è stato gravemente colpito dall'insicurezza alimentare nella primavera del 2020; già durante i periodi di siccità del 2017 e del 2018 si sono verificate drastiche crisi alimentari, aggravate dalla pandemia COVID-19 (paragrafo 60). Il Tribunale ha esaminato questi elementi in modo approfondito, prendendo in considerazione le più recenti relazioni delle autorità nazionali, delle organizzazioni internazionali e non governative, al fine di trarne elementi di prova per la sua decisione. Secondo la legge tedesca, ai sensi dell'articolo 60.5 della legge sul soggiorno, uno straniero non può essere espulso se vi è incompatibilità con la CEDU. In altre parole, l'espulsione di uno straniero è vietata se nel suo Paese d'origine costui subisce la minaccia di "pene o trattamenti inumani o degradanti" ai sensi dell'articolo 3 della CEDU. Ciò che è importante in questa decisione è che l'obbligo di non respingimento non richiede un attore specifico responsabile del danno, vale a dire che il non respingimento può essere applicato anche ove sussistano condizioni umanitarie derivanti da situazioni di povertà o dalla mancanza di risorse dello Stato per far fronte a un disastro naturale.

54. C. Schloss, *Climate migrants - How German courts take the environment into account when considering nonrefoulement*, in *Völkerrechtsblog*, 3 marzo 2021.

55. VGH Baden-Wuerttemberg, Urteil v. 17.12.2020 - A 11 S 2042/20.

In questa decisione, il giudice si spinge oltre, considerando in modo globale e cumulativo i diversi fattori che concorrono a determinare la situazione umanitaria, soprattutto in relazione alla pandemia COVID-19, arrivando a considerare l'obbligo di non respingimento anche per un richiedente uomo in buona salute e privo di una rete di sostegno familiare. In sostanza, secondo questa pronuncia, la determinazione di ciò che deve essere considerato "trattamento inumano o degradante" dipende dalle prove e dal contesto concreto, come emergente dalle condizioni sociali ed economiche del Paese d'origine, nonché dalla situazione individuale del richiedente. Con questa valutazione cumulativa, il giudice tedesco tiene opportunamente in considerazione la natura multi-causale del movimento forzato.

La valutazione della situazione umanitaria al fine di evitare l'espulsione, che potrebbe equivalere a un trattamento inumano o degradante a causa della situazione nel Paese d'origine, era stata precedentemente presa in considerazione dai Tribunali tedeschi in relazione ai disastri naturali. Tuttavia, in alcuni casi, come quelli riguardanti l'Etiopia⁵⁶, il Mali⁵⁷ e il Togo⁵⁸, i Tribunali hanno menzionato solo brevemente i disastri naturali, concludendo che la situazione umanitaria complessiva non fosse sufficientemente grave. Al contrario, in altri casi riguardanti la situazione in Afghanistan⁵⁹, Iraq⁶⁰ e Somalia⁶¹, i giudici tedeschi, pur analizzando in dettaglio gli effetti dei disastri naturali⁶², nella misura in cui la siccità che ha colpito questi Paesi ha causato gravi carenze di cibo e acqua, non hanno fornito una protezione efficace alle persone colpite.

In uno dei casi più recenti relativi alla Somalia⁶³, il Tribunale amministrativo federale, con riferimento all'articolo 6 della Direttiva Qualifiche, ha stabilito che il trattamento disumano deve essere attribuibile all'azione o all'omissione deliberata e intenzionale di un agente (sezione 4.3, in combinato disposto con la sezione 3c della Legge sull'asilo), in particolare quando i pericoli a cui è esposta la popolazione generale non costituiscono una minaccia individuale valutata come danno grave ai sensi dell'articolo 3 della CEDU. Così, in generale, mentre in tutte le decisioni si fa riferimento all'applicazione restrittiva dell'articolo 3 CEDU solo in circostanze "del tutto eccezionali", nel caso che si è scelto di esaminare il riconoscimento della realtà multi-causale della migrazione forzata permette di fare un passo nella direzione della protezione⁶⁴.

4.3. Italia: la protezione in caso di gravi catastrofi

Come già detto, l'Italia è stata per un breve periodo uno dei pochi Paesi dell'UE che per legge concedeva la protezione umanitaria ai migranti ambientali (potenzialmente anche a tempo indeterminato), pur in assenza dei requisiti richiesti per la protezione internazionale. Il presupposto di tale protezione era la sussistenza di una grave catastrofe nel Paese d'origine che impediva al migrante di tornare in patria in sicurezza. Sul punto sono state già

56. VG Ansbach, Urteil v. 05.11.2020 - AN 9 K 20.30755.

57. VG Augsburg, Urteil v. 31.03.2017 - Au 5 K 16.32765.

58. VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 18.04.2017 - A 9 S 333/17.

59. Hamburgisches OVG, Urteil v. 25.03.2021 - 1 Bf 388/19.A.

60. OVG NRW, Urteil v. 28.08.2019 - 9 A 4590/18.A - juris Rn. 186.

61. BVerwG, Urteil v. 20.05.2020 - 1 C 11/19 - juris Rn. 12 ss. e Beschluss v. 19.01.2019 - 1 B 2.19 - juris Rn. 13.

62. C. Schloss, *The Role of Environmental Disasters in Asylum Cases: Do German Courts Take Disasters into Account?*, in S. Behrman & A. Kent (a cura di), *Climate Refugees: Global, Local And Critical Approaches*, CUP, 2022, 261-276.

63. Si v. *supra*.

64. Per una panoramica della giurisprudenza tedesca in materia, v. ancora C. SCHLOSS, *Climate migrants - How German courts take the environment into account when considering nonrefoulement*, cit.

evidenziate le novità normative che dal 2023 hanno tentato di ridimensionare l'ambito di applicazione di questa fattispecie e il livello di protezione garantito. La giurisprudenza, ancorata al diritto internazionale e alla tutela dei diritti fondamentali della persona previsti in Costituzione, ha però fornito interpretazioni sistematiche del dato normativo ed è stata piuttosto autonoma dalle oscillazioni legislative, che hanno schizofrenicamente seguito l'alternanza di governi con posizioni antitetiche.

4.3.1. *La prima giurisprudenza sulla rilevanza del fattore ambientale*

Il primo caso di applicazione di protezione per disastro ambientale è del 2015: il Tribunale di Bologna ha concesso la protezione umanitaria a un migrante proveniente dal Pakistan, arrivato in Italia dopo un'alluvione⁶⁵. La sentenza favorevole, confermata in appello, si basava su "gravi motivi" di natura umanitaria, ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 286/1998, TU immigrazione. La decisione ha consentito per la prima volta ad una persona di ottenere in Italia lo *status* di protezione umanitaria per motivi ambientali. Un permesso di soggiorno convertito in un visto di lavoro a lungo termine ha consentito a questa persona di ricostruirsi una vita a Parma.

Un altro caso si è risolto nel 2018, quando un ventenne originario del Bangladesh ha ottenuto la protezione umanitaria per motivi ambientali. Le alluvioni avevano costretto la sua famiglia a vendere la terra, unica fonte di reddito; così lui, poco più che ventenne, ha iniziato il viaggio che lo ha portato prima in Libia e poi in Italia alla ricerca di una vita dignitosa. Sebbene la sua domanda di asilo sia stata respinta in prima istanza, gli è stato infine concesso l'asilo con una decisione del Tribunale dell'Aquila⁶⁶. Nell'ordinanza si fa esplicito riferimento alla povertà come conseguenza socio-economica dei cambiamenti climatici, dei conflitti ambientali, della deforestazione e dell'accaparramento delle terre, citando il rapporto sulle migrazioni forzate "Crisi ambientali e migrazioni forzate" di A Sud e del Centro documentazione conflitti ambientali⁶⁷. Il Tribunale ha anche ricordato che l'Italia ha ratificato con la legge n. 881/1997, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e il Patto internazionale sui diritti civili e politici. Il primo prevede che gli Stati contraenti riconoscano il diritto di ogni individuo a un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che comprenda cibo, vestiario e alloggio adatto, nonché il diritto al miglioramento continuo delle condizioni di vita. Il secondo stabilisce che gli Stati riconoscano il diritto fondamentale di ogni individuo ad essere libero dalla fame, adottando, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure più appropriate in questa direzione. Questi principi internazionali corrispondono ai principi costituzionali emergenti dall'art. 2 e 32 Cost. Il giudice, nel riconoscere al cittadino bengalese la protezione umanitaria, menziona una circolare della Commissione nazionale per il diritto d'asilo del

65. Il caso è documentato in F. Rosignoli, *Environmental Justice for Climate Refugees*, Routledge, 2022.

66. Tribunale di L'Aquila, ordinanza del 18 febbraio 2018, causa n. 1522/17. Disponibile in: https://www.meltingpot.org/app/uploads/2018/02/ordinanza_umanitaria_bangladesh.pdf. Cfr. O. Makimov Pallotta, *Il migrante ambientale dinanzi al giudice e il problema degli obblighi di protezione*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2019, p. 1816 ss.; S. Candela, *Le condizioni di vulnerabilità ambientale tra i «seri motivi di carattere umanitario» in relazione al permesso di soggiorno: prospettive giuridiche della figura dell'ecomigrante*, in *Amministrativamente*, n. 2, 2019.

67. S. Altiero, M. Marano (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate - I° Ed. L'ondata silenziosa oltre la fortezza Europa*, Associazione A Sud - CDCA - Centro Documentazione Conflitti Ambientali.

Ministero dell'interno⁶⁸, in cui si evidenziano tra i motivi di concessione umanitaria gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali che impediscano il rimpatrio in condizioni di dignità e sicurezza.

Nella sentenza del Tribunale di Firenze, sezione specializzata immigrazione e protezione internazionale, del 3 maggio 2019⁶⁹ la "vulnerabilità climatica" assume rilevanza, quale di fattore di aggravamento del rischio di cadere vittima di usura e di tratta internazionale degli esseri umani, realizzando una violazione del diritto ad una vita dignitosa e del divieto di trattamenti inumani e degradanti. Il grado generale di vulnerabilità ricostruito nel caso di specie consente al giudice di ritenere sussistenti gli atti persecutori rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione.

4.3.2. La giurisprudenza della Corte di cassazione e l'emersione del "nucleo ineliminabile del diritto alla vita e all'esistenza dignitosa"

Sempre nel 2018, la Corte di cassazione ha iniziato ad affrontare il tema della protezione umanitaria dei migranti in relazione a situazioni di siccità, carestie e catastrofi ambientali. Nella decisione n. 4455/2018⁷⁰, la Corte indica come tali fattori possano contribuire ad un impoverimento radicale e alla mancanza di beni di prima necessità, mettendo in discussione la garanzia di vita nel Paese di origine.

Successivamente, sempre la Cassazione nella pronuncia n. 7832/2019⁷¹, ha esaminato il caso di un cittadino del Bangladesh che aveva lasciato il proprio Paese a causa di gravi condizioni ambientali, inclusa la siccità e la salinizzazione delle acque, affermando che tali situazioni potrebbero giustificare la concessione di protezione umanitaria. Tuttavia, la Corte ha sottolineato che è necessario che il richiedente presenti prove specifiche riguardanti le condizioni ambientali del suo Paese di origine e il legame diretto tra tali condizioni e la sua necessità di protezione.

Con l'ordinanza n. 2563/2020⁷², la Corte di cassazione ha accolto il ricorso di un cittadino del Bangladesh riguardo alla mancata concessione di protezione umanitaria, considerando rilevanti le ripetute alluvioni che hanno distrutto la sua abitazione e la sua vulnerabilità derivante da tali eventi. La Corte ha sottolineato la necessità di valutare individualmente il bisogno di protezione umanitaria, tenendo conto delle circostanze personali del richiedente e della sua integrazione nel Paese ospitante.

La decisione della Corte di cassazione n. 5022 del 24 febbraio 2021⁷³ ha concesso la protezione umanitaria per motivi climatici ad una persona ai sensi dell'articolo 19, commi 1

68. Ministero dell'interno - Commissione nazionale per il diritto di asilo, circolare prot. 00003716 del 30 luglio 2015, *Ottimizzazione delle procedure relative all'esame delle domande di protezione internazionale. Ipotesi in cui ricorrono i requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.*

69. RG 16935/2019, disponibile al seguente link: <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2023/asilo-1/rifugio-18/1327-10-trib-firenze-352023/file>.

70. Cass. civ., sez. I, sentenza del 23 febbraio 2018, n. 4455, disponibile al seguente link: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/Cassazione_18_02_23_4455.pdf.

71. Cass. civ., sez. I, n. 7832/2019.

72. Cass. civ., sez. I, ordinanza del 4 febbraio 2020, 2563, disponibile al seguente link: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/02/2020_Cassazione_2563.pdf.

73. Cass. civ., sez. II, 24 ordinanza febbraio 2021, n. 5022: «il concetto di "nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale" affermato da questa Corte con riferimento allo scrutinio che il giudice di merito deve condurre ai fini dell'accertamento del rischio derivante dal rimpatrio, e della conseguente vulnerabilità individuale che legittima il

e 1.1, TU immigrazione. Il giudice considera il concetto di “nucleo ineliminabile che costituisce lo *status* di dignità personale”, come il limite minimo essenziale al di sotto del quale il diritto alla vita e all’esistenza dignitosa delle persone non è rispettato⁷⁴. Tale limite deve essere valutato non solo con specifico riferimento all’esistenza di una situazione di conflitto armato, ma anche rispetto a qualsiasi altra situazione che comprometta concretamente i diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all’autodeterminazione dell’individuo a fronte del rischio di essere ridotto a zero o al di sotto della suddetta soglia minima. Questa soglia va verificata anche in una specifica area geografica colpita da una catastrofe ambientale, come definita dall’articolo 452-*quater* del codice penale, dai cambiamenti climatici e dallo sfruttamento insostenibile delle risorse naturali. La Corte ha rilevato l’esistenza, nell’area del Delta del Niger, di un contesto sostanzialmente idoneo a costituire un disastro ambientale. Il “disastro ambientale”, ai sensi dell’art. 452-*quater* del codice penale, consiste in una “alterazione irreversibile dell’equilibrio di un ecosistema”; una “perturbazione dell’equilibrio di un ecosistema, la cui eliminazione è particolarmente onerosa e può essere ottenuta solo con misure eccezionali”; o un “reato contro la sicurezza pubblica a causa dell’entità della perturbazione o dei suoi effetti dannosi o del numero di persone colpite o esposte al pericolo”. Viene dunque riformata la decisione con cui il primo giudice aveva erroneamente respinto il ricorso contro la decisione della Commissione per il riconoscimento della protezione internazionale o umanitaria, negando il contesto di dissesto ambientale e di insicurezza generalizzata, pur rilevando l’esistenza di una grave catastrofe ambientale nell’area del Delta del Niger, dovuta allo sfruttamento indiscriminato della zona da parte delle compagnie petrolifere e ai conflitti etno-politici che l’hanno interessata a partire dagli anni Novanta. Nella sua interpretazione, il giudice ha erroneamente limitato la valutazione dell’esistenza della condizione di pericolo generalizzato alla mera esistenza di un conflitto armato. Così, il rischio di mettere a repentaglio l’imprescindibile soglia minima dei diritti umani fondamentali, specificamente legato alla riconosciuta esistenza del contesto di disastro ambientale, non è stato preso in considerazione né in relazione alla domanda di protezione sussidiaria né a quella di concessione della protezione umanitaria⁷⁵. Non è stata presa in considerazione neppure la possibilità di concedere la protezione sussidiaria ai sensi dell’articolo 14, lettera c), del decreto legislativo n. 251 del 2007, in quanto il livello di violenza generalizzata non è stato considerato paragonabile a quello di un conflitto armato o di una situazione equivalente, nonostante l’insicurezza, i rapimenti e gli attacchi legati all’estrazione del petrolio, le cui fuoriuscite avevano inquinato vaste aree del territorio.

La Corte di cassazione rileva che la situazione oltrepassa “la grave catastrofe ambientale”, in quanto la presenza di diversi gruppi paramilitari nella zona ha contribuito a creare un contesto di crescente instabilità e conflittualità. Nella motivazione si fa riferimento

riconoscimento della protezione umanitaria... costituisce il livello essenziale, al di sotto del quale non sono ravvisabili le condizioni di vita dignitose e, quindi, non è assicurato il diritto fondamentale alla vita dell’individuo. Ne deriva che il giudice di merito è tenuto a verificare l’effettiva assicurazione di detto limite minimo non soltanto in relazione a situazioni inquadrabili nell’ambito del conflitto armato, ma anche con riferimento a condizioni di degrado sociale, ambientale o climatico, ovvero a contesti di insostenibile sfruttamento delle risorse naturali, che comportino un grave rischio per la sopravvivenza del singolo individuo». Cfr. F. Vona, *Environmental Disasters and Humanitarian Protection: A Fertile Ground for Litigating Climate Change and Human Rights in Italy? Some Remarks on the Ordinance No. 5022/2021 of the Italian Corte Suprema di Cassazione*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, n. 1, 2021, pp. 146-158.

74. Cfr. A. Ciervo, *Verso il riconoscimento dei “rifugiati ambientali”? Note a prima lettura ad una recente ordinanza della Corte di Cassazione*, in *ADiM BLOG*, maggio 2021.

75. Cfr. F. Perrini, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della Corte di Cassazione*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 2, 2021, p. 349 ss.

alla decisione del Comitato delle Nazioni Unite sul ricorso presentato da Ioane Teitiota⁷⁶, che attraverso tale richiamo assume una inaspettata e fondamentale incidenza nell'ordinamento giuridico interno. Seguendo la CDU, la Corte conclude infatti che in una situazione di catastrofe ambientale o in un contesto di scarsità di risorse naturali, in cui la popolazione non è in grado di accedere e soddisfare i propri bisogni, è possibile apprezzare le condizioni di pericolo diffuso esistenti nel Paese d'origine, affinché sia riconosciuta la protezione umanitaria. In queste circostanze, gli effetti del cambiamento climatico o dello sviluppo insostenibile di un determinato territorio compromettono il diritto alla vita e a un'esistenza dignitosa⁷⁷.

Più precisamente, secondo la Corte, «[...] la guerra, o i conflitti armati in generale, rappresentano la manifestazione più eclatante dell'azione autodistruttiva dell'uomo, ma non esauriscono la sfera dei comportamenti capaci di compromettere le condizioni di una vita dignitosa dell'individuo». Tale situazione si concretizza invece in ogni ipotesi in cui il contesto socio-ambientale sia degradato in modo tale da esporre l'individuo al rischio di perdere l'effettività dei propri diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione, o comunque di vederli ridotti al di sotto della soglia del loro nucleo essenziale e ineludibile. Il concetto di "nucleo essenziale o ineludibile", utilizzato dalla Corte, serve a stabilire il rischio derivante dal rimpatrio e la conseguente vulnerabilità individuale che giustifica il riconoscimento della protezione umanitaria⁷⁸. Secondo la Corte di cassazione, il giudice di primo grado deve valutare questo limite minimo non solo in relazione alla situazione di conflitto armato, ma anche in relazione alle condizioni di degrado sociale, ambientale o climatico, o ai contesti di sfruttamento insostenibile delle risorse naturali.

Sulla scorta di queste considerazioni, la Corte di cassazione ha concluso per l'annullamento della decisione impugnata con rinvio della causa al giudice di appello ai fini del riconoscimento o del diniego della protezione umanitaria prevista dall'articolo 19, commi 1 e 1.1, TU immigrazione. In particolare, il giudice deve considerare il concetto di "nucleo ineliminabile che costituisce lo *status* di dignità personale" come soglia minima essenziale al di sotto della quale non viene rispettato il diritto individuale alla vita e a un'esistenza dignitosa.

Benché la sentenza della Cassazione riconosca la grave situazione del Delta del Niger, paradossalmente il decreto ministeriale del 17 marzo 2023 ha inserito la Nigeria nell'elenco dei "Paesi sicuri"⁷⁹.

76. Si v. *supra*.

77. Cass., sez. I, sentenza n. 4455 del 23.02.2018, Rv. 647298; Cass. SU, sentenza n. 29459 del 13.11.2019, Rv. 656062-02; Cass., sez. I, ordinanza n.17130 del 14.08.2020, Rv, 658471.

78. «La condizione di vulnerabilità può avere ad oggetto anche la mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standards minimi per un'esistenza dignitosa... La vulnerabilità può quindi essere la conseguenza di un'esposizione seria alla lesione del diritto alla salute, oppure può dipendere da una situazione politico-economica molto grave con effetti d'impoverimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità, di natura anche non strettamente contingente, ovvero discendere da una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del paese di origine (siccità, carestie, situazioni di povertà inemendabili)».

79. Art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008. Quando un Paese viene inserito nell'elenco dei Paesi sicuri, ciò implica che i richiedenti asilo provenienti da quei Paesi potrebbero avere maggiori difficoltà nell'ottenere lo *status* di rifugiato in Italia, poiché si presume che non siano perseguitati o non corrono rischi significativi di violenze o persecuzioni nei loro Paesi d'origine. Tuttavia, anche secondo il Report 2023 dell'IDMC il Niger risulta tra i Paesi maggiormente colpiti dai cambiamenti climatici nel 2022 (A. Stevanato, *I migranti ambientali nel decreto-legge n. 20 del 2023. Che cosa resta della loro protezione?*, in *Corti supreme salute*, n. 2, 2023, p. 8 ss.).

4.3.3. *Il consolidamento del filone giurisprudenziale*

A questo primo caso, deciso nel 2021, ne sono seguiti altri di analogo tenore che sembrano consolidare la linea giurisprudenziale della rilevanza dell'elemento ambientale nel complesso degli elementi che fondano il diritto alla protezione⁸⁰.

Rientra in questo filone un caso deciso dal Tribunale amministrativo regionale delle Marche⁸¹, che, per un cittadino albanese giunto in Italia dopo il sisma del 2019, rileva una ingiustificata inerzia dell'amministrazione e condanna la Questura di Ancona a provvedere sull'istanza di rilascio del permesso di soggiorno, con l'adozione di un provvedimento espresso. Il caso si riferisce ad una specifica calamità naturale e la pronuncia fornisce l'occasione al giudice di precisare che l'accertamento dell'evento non richiede la collaborazione delle autorità del Paese di provenienza. Le amministrazioni resistenti, cioè il Ministero dell'interno e la Questura locale, infatti dichiarano in causa di aver interessato l'Ambasciata albanese per avere informazioni sull'evento naturale al fine di verificare se esso fosse rilevante come calamità ai sensi della legislazione italiana, ma non avendo ricevuto risposta, non avevano provveduto a decidere sulla richiesta del migrante. Il Tar evidenzia che i termini non possono protrarsi *sine die* e che l'interlocuzione con le autorità estere non è indispensabile. Il rilascio del permesso dovrebbe avvenire tendenzialmente entro 60 giorni dalla domanda (all'art. 5, comma 9, del Testo unico), non richiedendo un'istruttoria lunga e approfondita, trattandosi di calamità naturali, le cui conseguenze si presume possano essere facilmente accertate, come nel caso di un terremoto.

In questa stessa linea, l'ordinanza n. 6964 dell'8 marzo 2023 della Corte di cassazione decide il ricorso presentato da un cittadino pakistano, che menzionava le gravi alluvioni che avevano colpito il suo Paese conseguenti al cambiamento climatico tra le cause della sua migrazione forzata. In questo caso, la Cassazione accoglie il ricorso, perché il motivo lamentato non è stato oggetto di considerazione da parte del giudice, che si è invece concentrato esclusivamente sulle altre cause afferenti ai rischi di persecuzione, giudicando quindi la situazione socio-politica del Pakistan, ma non quella ambientale.

Questa sequenza di sentenze sembra consolidare una linea giurisprudenziale favorevole alla protezione delle persone sfollate a causa di disastri ambientali. Tuttavia, è anche indicativa delle richieste respinte dalle autorità amministrative competenti, che si sono dimostrate piuttosto riluttanti nel riconoscere la protezione speciale in queste circostanze.

4.4. *La giurisprudenza della Corte EDU*

La giurisprudenza della Corte EDU non è stata sinora particolarmente significativa in questa materia.

Tuttavia, due sentenze della Grande Camera dell'aprile 2024 meritano menzione e potrebbero avere impatto sui diritti nazionali, in particolare di quello italiano, anche in considerazione del ruolo di parametro interposto di costituzionalità del diritto

80. Sul ruolo della giurisprudenza in questa materia, cfr. C. Scissa, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: un'analisi di tre recenti pronunce*, in *Questione giustizia*, 4 giugno 2021; Id., *Estrema povertà dettata da alluvioni: condizione (in)sufficiente per gli standard nazionali di protezione?*, *ivi*, 14 febbraio 2022; Id., *La protezione per calamità: una breve ricostruzione dal 1996 ad oggi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2021.

81. Tar Marche, sez. I, sentenza del 6 dicembre 2021, n. 839. A. Lazzaro, *Permesso di soggiorno per calamità naturali e ingiustificata inerzia dell'amministrazione*, in *ADiM BLOG*, Osservatorio della Giurisprudenza, febbraio 2022.

internazionale. Nella prima⁸², la Corte ha dichiarato inammissibili le richieste di alcuni giovani portoghesi che lamentavano l'insufficienza delle politiche legislative in materia di cambiamento climatico in trentadue Stati membri del Consiglio d'Europa, contestando la violazione degli artt. 2, 3, 8 e 14 CEDU. In particolare, tali diritti ad avviso dei ricorrenti risultavano compromessi dagli impatti presenti e futuri dei cambiamenti climatici, causati dalle emissioni di gas serra degli Stati. Per quanto possa essere interessante con riferimento al tema qui in trattazione, la Corte ha accettato di esaminare solo i reclami contro il Portogallo, luogo di residenza dei ricorrenti, rifiutando la giurisdizione sugli altri Stati convenuti. Infatti, salvo in circostanze limitate di controllo effettivo in altri spazi, gli Stati sono tenuti a garantire i diritti della Convenzione solo all'interno del proprio territorio. Sebbene non si sia giunti all'affermazione di una responsabilità extraterritoriale, in coerenza con la tradizionale giurisprudenza che preserva la sostenibilità del lavoro della Corte, nella sua analisi è stato ammesso che gli Stati hanno il controllo finale sulle emissioni pubbliche e private nei loro territori e le emissioni hanno effetti avversi sui diritti delle persone al di fuori dei confini di uno Stato (par. 193); infine, i cambiamenti climatici sono un problema di sopravvivenza per l'umanità, in un modo che lo distingue da altre situazioni di causa-effetto (par. 194⁸³). Inoltre, i reclami sono stati dichiarati inammissibili per mancanza di esaurimento dei rimedi giuridici interni disponibili in Portogallo.

Nuove prospettive potrebbero aprirsi però con un'altra sentenza⁸⁴ che sembra essere un precedente significativo nel campo del contenzioso climatico. La Corte ha stabilito che la Svizzera ha violato gli articoli 6 e 8 CEDU. La decisione è stata basata sulla mancata adozione da parte della Svizzera di misure adeguate per contrastare il cambiamento climatico, in particolare evidenziando l'assenza di un quadro normativo interno completo per la riduzione delle emissioni di gas serra e il mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni passate. Secondo la Corte non è così adeguatamente adempiuto l'obbligo di proteggere gli individui dagli effetti negativi del cambiamento climatico sulla loro salute e qualità della vita. Inoltre, la Corte ha riconosciuto il ruolo dei Tribunali nazionali nell'assicurare l'accesso alla giustizia in questioni legate al clima e ha sottolineato l'importanza delle giurisdizioni nazionali nel trattare tali casi. La sentenza interessa il tema la tematica di cui qui ci si occupa perché è una delle prime volte che in area europea un Tribunale internazionale ha stabilito che l'inerzia statale sul cambiamento climatico può violare i diritti umani. Una giurisdizione europea, dunque, per la prima volta ha riconosciuto che il riscaldamento globale di cui lo Stato può considerarsi responsabile lede i diritti fondamentali. «La Corte EDU ha quindi fornito una vera e propria chiave di lettura, che si spera possa servire da guida anche per quella giurisprudenza e quella dottrina che continuano a considerare l'inerzia degli Stati, dinanzi alla crisi climatica, una mera espressione di discrezionalità politica»⁸⁵.

82. Corte EDU, *Duarte Agostinho and Others c. Portugal e altri*, 39371/20.

83. «193... albeit complex and multi-layered, there is a certain causal relationship between public and private activities based on a State's territories that produce GHG emissions and the adverse impact on the rights and well-being of people residing outside its borders and thus outside the remit of that State's democratic process. Climate change is a global phenomenon, and each State bears its share of responsibility for the global challenges generated by climate change and has a role to play in finding appropriate solutions./194. Thirdly, the problem of climate change is of a truly existential nature for humankind, in a way that sets it apart from other cause-and-effect situations».

84. Corte EDU, *Verein Klimasenioren Schweiz et al. c. Svizzera*, 53600/20.

85. Cfr. G. Palombini, *Lo afferma (anche) la Corte europea dei diritti dell'uomo: la sfida climatica è una questione di diritti*, in *laCostituzione.info*, 12 aprile 2024. In questa direzione, cfr. anche la nota sentenza *Neubauer* del Tribunale costituzionale federale tedesco del 24 marzo 2021.

5. Analisi comparativa della giurisprudenza che ha protetto i migranti climatici

La giurisprudenza analizzata contribuisce ad indicare alcune innovazioni nella protezione giuridica delle persone in movimento che attraversano i confini internazionali a causa degli effetti ambientali, soprattutto facendo leva sulla protezione umanitaria riconosciuta nelle legislazioni nazionali. In linea generale, nella casistica esaminata emerge che i fattori ambientali non costituiscono di per sé un elemento determinante, ma sono considerati tra gli elementi rilevanti a sostegno delle richieste di non respingimento.

Nel caso della Francia, l'analisi dei livelli di degrado ambientale in relazione alla tutela della salute ha permesso di concedere la protezione umanitaria per preservare il diritto alla vita privata e familiare. Non è stata considerata solo la situazione individuale della persona bisognosa di protezione, ma anche il contesto ambientale del suo Paese d'origine, che può compromettere la sua salute e la sua vita. Nelle decisioni dei Tribunali tedeschi, la protezione si basa sulla valutazione individuale della vulnerabilità: l'uso del principio dei "fattori cumulativi" consente una comprensione più completa della situazione specifica di una persona, senza la necessità di isolare una singola causa come determinante della sua situazione migratoria e umanitaria. Anche in Italia, dove si è verificata la maggior parte dei casi giudiziari, il fattore ambientale è entrato a comporre il quadro di riferimento alla stregua del quale compiere la valutazione individuale, insieme ai tradizionali fattori economici. Il concetto di "nucleo essenziale o ineludibile", utilizzato dalla Corte di cassazione italiana, è considerato per stabilire un livello al di sotto del quale non viene rispettato il diritto individuale alla vita e a un'esistenza dignitosa. Finora, grazie alla possibilità di attivare questa protezione, non è stata data applicazione diretta al diritto di asilo costituzionale, che avrebbe una più ampia e definitiva portata.

Sebbene il principio di non respingimento sia stato rilevante in questi casi giudiziari, impedendo il trasferimento delle persone nei Paesi d'origine perché a rischio di vita, la soluzione non fornisce la garanzia di una protezione permanente, lasciando le persone in una situazione a rischio di irregolarità nel medio e lungo periodo. Solo in alcuni casi, come in Francia, il criterio dell'assistenza sanitaria conferisce un vero e proprio permesso di soggiorno.

In generale, pur essendo significativa di nuove tendenze, la giurisprudenza ha una portata casistica e alcuni limiti sono evidenti: quando è stato applicato il principio di non respingimento, non è stato determinato uno *status* amministrativo della persona interessata paragonabile a quello conseguente al riconoscimento di protezione internazionale. Più precisamente, si tratta di protezioni *ad hoc* decise per casi concreti e specifici, che potenzialmente potranno riguardare solo un numero molto limitato di individui che condividono con i casi decisi le specifiche condizioni considerate nelle decisioni, che non necessariamente saranno un "precedente giudiziario" valevole in termini di principio generale. La protezione dipende dall'interpretazione, restrittiva o estensiva, che il giudice, di volta in volta chiamato a decidere i casi di diniego delle autorità amministrative, intende adottare nel considerare i fatti e le norme. Nella maggior parte dei casi, la protezione concessa è temporanea. Questo è rilevante, perché mentre in alcuni casi il ritorno è possibile quando le condizioni ambientali lo permettono, in altri l'irreversibilità del danno climatico è tale che il ritorno significherebbe sottoporre una persona a trattamenti crudeli, degradanti e disumani.

Pur con tutti i limiti, comunque, le decisioni giudiziarie analizzate consentono un'applicazione delle norme esistenti a nuove realtà finora non espressamente regolamentate o rese visibili secondo i sistemi tradizionali di protezione internazionale ed

europea. Nelle argomentazioni dei giudici interni, gli atti promananti dal livello internazionale sono stati essenziali per la ricostruzione dei diritti. Queste decisioni giudiziarie sono esempi di come la protezione degli sfollati nel contesto dei disastri naturali e dei cambiamenti climatici possa essere possibile al di fuori dell'ambito della Convenzione sui rifugiati, in relazione al non respingimento come garanzia del diritto umano alla vita e all'esistenza dignitosa, nella complessa trama degli inviolabili diritti fondamentali della persona. È dalla via giurisprudenziale dunque che sta iniziando ad affermarsi una nuova tendenza, che fa dell'impatto del cambiamento climatico un *motivo umanitario*, anche nel vuoto normativo, per proteggere le persone colpite e costrette a lasciare la propria terra.

Sebbene la proliferazione di casi che sfociano nei Tribunali possa essere un'opportunità per contribuire alla determinazione di un'adeguata protezione per la migrazione climatica, questa non è l'opzione più auspicabile. In primo luogo, perché significa che le persone in caso di gravi situazioni ambientali non sono automaticamente protette dal diritto, dal momento che l'avvio di una causa presuppone il rigetto da parte dell'autorità amministrativa della richiesta di protezione umanitaria. In secondo luogo, perché la soluzione giudiziaria può essere costosa e richiedere molto tempo, aumentando le sofferenze delle vittime dei cambiamenti climatici. In terzo luogo, perché i giudici non possono sostituirsi al legislatore, unico soggetto che ha il potere (e la responsabilità politica) di affrontare con efficacia *erga omnes* una realtà umanitaria ormai strutturale. Pertanto, la lacuna normativa esistente per proteggere la migrazione climatica dovrebbe essere risolta al di fuori dei Tribunali, in primo luogo attraverso l'attivazione dei legislatori dei livelli competenti. Con particolare riferimento al caso italiano, quale che sia la volontà espressa o non espressa dal legislatore, una garanzia generale attivabile – pur con tutti i limiti di una risposta solo giudiziaria – resta il diritto di asilo costituzionale, previsto nell'art. 10, comma 3.

6. Osservazioni conclusive

In generale, la protezione internazionale garantita dall'UE e dai suoi Stati membri ad oggi non fornisce ai migranti forzati una protezione adeguata rispetto alle “nuove forme” di persecuzione, come quelle generate dal degrado ambientale, che compromettono seriamente i diritti umani. Per questo motivo, è importante articolare una risposta giuridica internazionale in sede UE che dia priorità alla tutela dei diritti inviolabili e che non sia rimessa ai calcoli strategici della geopolitica mondiale, inevitabilmente condizionata da interessi economici e nazionali.

Nonostante la sua rilevanza, la giurisprudenza che si sta formando nei diversi Stati membri e che è stata analizzata si configura ancora come una serie di sporadiche decisioni, capaci di incidere occasionalmente su specifiche vicende individuali. Sebbene ci siano già state diverse pronunce che hanno assicurato il non respingimento ad alcune persone perché la terra di partenza si è dimostrata troppo esposta a disastri naturali, appare ancora piuttosto difficile a partire da questi casi ricostruire “un vero precedente” che possa aprire la strada al riconoscimento giuridico generale della figura del migrante climatico.

In questo momento, tuttavia la via giurisprudenziale appare come l'unica via concretamente perseguibile, non sussistendo condizioni politiche, né a livello nazionale, né a livello europeo, favorevoli all'ampliamento dei criteri per l'asilo. Sebbene i casi esaminati siano isolati, sono certamente un passo nella giusta direzione, anche considerando che la situazione tenderà a strutturarsi sempre di più, visto che gli effetti del cambiamento climatico diventeranno più intensi e sistematici. Le persone costrette a spostarsi a causa del

riscaldamento globale e dei cambiamenti ambientali conseguenti saranno sempre più numerose e i Paesi di arrivo dovranno rapidamente fornire risposte. Già attualmente tra i richiedenti protezione ci sono molte vittime del degrado ambientale, che svolge un ruolo effettivo nelle cause di migrazione che forse non emerge pienamente davanti alle autorità, perché l'attuale quadro giuridico non dà rilievo a questa causa di movimento forzato.

Tra tutte le categorie di protezione, per i migranti climatici i visti umanitari sono uno degli strumenti che gli Stati membri dell'UE possono utilmente utilizzare per garantire l'accesso e il soggiorno legale in Europa. Questi visti possono essere un modo rapido per risolvere alcune situazioni, soprattutto quando le persone hanno bisogno di cure urgenti o quando le lunghe procedure di asilo ostacolano il ricongiungimento familiare. In generale, la protezione umanitaria è attualmente sottoutilizzata, nonostante i movimenti di persone siano diventati una realtà e nonostante l'esistenza di leggi nazionali che regolano questa possibilità. L'attuale disparità di regolamentazione tra gli Stati dell'UE è, da un lato, positiva perché può avere un'influenza in termini di promozione del riconoscimento della protezione umanitaria per motivi ambientali e climatici nell'UE, al fine di stabilire una politica migratoria europea efficace, umana e sicura. D'altro canto, però, se l'UE non intraprende alcuna azione in questa direzione, potrebbero verificarsi conseguenze non auspicabili: gli Stati virtuosi che riconoscono la protezione umanitaria per motivi ambientali possono subire una maggiore pressione migratoria. Di conseguenza, i principi della solidarietà e della responsabilità condivisa di fronte all'evidenza delle migrazioni climatiche subiranno un detrimento; il rischio e l'insicurezza per i migranti aumenteranno, con effetti disuguali su donne, bambini e persone LGBTIQ+ che incideranno sui loro diritti più fondamentali.

È prioritario che il carattere umanitario della problematica sia evidenziato, in modo da trasformare la questione da politicamente sensibile, in scelta più neutra, o almeno meno condizionata dalla discrezionalità politica degli Stati membri. Per questo motivo, si auspica un'azione sussidiaria dell'UE per garantire i diritti umani nel loro standard minimo; essi dovrebbero guidare la politica migratoria dell'UE, consentendo una applicazione generalizzata dei meccanismi di protezione e allo stesso tempo ottenendo la flessibilità necessaria e sufficiente per adattare gli strumenti giuridici e politici alla realtà della migrazione umana nel contesto dell'emergenza climatica.

L'intervento dell'UE sarebbe giustificato, in base al principio di sussidiarietà, secondo cui, nei settori che non rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, il principio di sussidiarietà mira a tutelare la capacità di decisione e di azione degli Stati membri e autorizza l'intervento dell'Unione quando gli obiettivi di un'azione non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, ma possono, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione (articolo 5, paragrafo 3, del TUE e protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità). L'assenza di una definizione sufficientemente specifica di visti/permessi umanitari, unita alla mancanza di chiarezza sul loro trattamento e rilascio, ha portato i governi dell'UE a concederne solo un numero molto ridotto negli ultimi anni. Data questa inadeguatezza dell'azione degli Stati in un settore cruciale, un'azione sussidiaria dell'UE sarebbe giustificata e necessaria per raggiungere il suo obiettivo, secondo il quale l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani (articolo 2 del TUE).

I progressi compiuti a livello nazionale dimostrano come sia legalmente possibile riconoscere la migrazione climatica come una situazione umanitaria che richiede attenzione,

ma evidenziano anche gli ostacoli politici all'estensione dell'assistenza umanitaria alle persone che di essa necessitano.