



# La sfida della migrazione climatica

a cura di Susana Borràs-Pentinat e Angela Cossiri

Fascicolo n. 1/2024 - *Estratto*  
ISSN 2421-0528

*Direttori:* Lorenzo Chieffi – Alberto Lucarelli – Andrea Patroni Griffi  
*Direttore responsabile:* Alberto Lucarelli

*La sfida della migrazione climatica (a cura di Susana Borràs-Pentinant e Angela Cossiri)*

Angela Cossiri e Susana Borràs-Pentinant – [Migrazione climatica: ragioni di una ricerca](#)

Federica Passarini – [La tutela dei migranti ambientali nel diritto dell'Unione europea: l'impatto dei recenti sviluppi della prassi giurisprudenziale nazionale e internazionale](#)

Francesca Rosignoli – [Giustizia, genere e migrazione climatica nella prospettiva dell'UE](#)

Daniel Gracia Pérez – [Le risposte nazionali di alcuni Stati membri dell'UE alla crisi dello sfollamento per motivi ambientali: un riferimento particolare al caso italiano](#)

Monica Raiteri – [I flussi eco-migratori tra miti e paure. Incertezze giuridiche nella gestione della \(in\)sicurezza climatica](#)

Giulia Messere, Maria Letizia Zanier – [Le migrazioni ambientali e al femminile in prospettiva sociologica. Istanze di sostenibilità, diritti e vulnerabilità delle donne migranti](#)

Ninfa Contigiani – [Le donne seguono. Cittadinanza di sangue ed emigrazione femminile nel codice dell'Italia liberale. Una riflessione](#)

## MIGRAZIONE CLIMATICA: RAGIONI DI UNA RICERCA\*

di Susana Borràs-Pentinat\*\* e Angela Cossiri\*\*\*

**Sommario.** 1. Perché la sfida della migrazione climatica interroga il giurista. – 2. La prospettiva giuridica e la necessità di un approccio transdisciplinare. – 3. Il caso italiano: la rilevanza del diritto di asilo costituzionale. – 4. La tutela dei diritti fondamentali nelle argomentazioni dei giudici. – 5. La necessità di una prospettiva di genere.

485

**1. Perché la sfida della migrazione climatica interroga il giurista.** Nel corso della storia dell'umanità, le persone si sono spostate dalle loro terre di origine per motivi economici, sociali e politici alla ricerca di condizioni di vita migliori. Tuttavia, il degrado ambientale è oggi divenuto un'altra causa dei movimenti forzati delle popolazioni, che fuggono per sopravvivere a disastri naturali o sono sfollate in conseguenza di condizioni ambientali difficili e in via di deterioramento, alla ricerca di opportunità e nuovi mezzi di sussistenza altrove. Questi movimenti forzati di popolazione dovuti a cause ambientali comprendono non solo i casi in cui le persone devono spostarsi in altre aree dello stesso Paese, ma anche quelli che implicano attraversamento di confini<sup>1</sup>.

Secondo i dati dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) contenuti nel *Rapporto sulle migrazioni nel mondo*, si stima che ci siano 281 milioni di persone che si spostano attraverso le frontiere. In altre parole, il 3,6% della popolazione mondiale è costituito da migranti internazionali<sup>2</sup>. Inoltre, secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (di seguito UNHCR), fino al 2022 108,4 milioni di persone sono state sfollate con la forza per motivi politici, principalmente a causa di persecuzioni, conflitti, violenze, violazioni dei diritti umani o eventi che hanno seriamente turbato l'ordine pubblico. Di questi, 35,3 milioni sono rifugiati o richiedenti asilo e 53,2 milioni sono sfollati interni<sup>3</sup>.

Tra i più recenti documenti di analisi sul fenomeno della migrazione, il Rapporto sullo Sviluppo Mondiale 2023 della Banca Mondiale<sup>4</sup> rileva che circa il 2,3% della popolazione

\* *Sottoposto a referaggio*. Questo contributo fa parte del dossier di studi *La sfida della migrazione climatica*, a cura di Susana Borràs Pentinat e Angela Cossiri ed 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). Gli articoli riflettono solo il punto di vista degli autori e la REA non è responsabile dell'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute.

\*\* Professoressa associata di Diritto internazionale pubblico e Relazioni internazionali – Università di Università Rovira i Virgili Terragona. Borsista Marie Skłodowska Curie.

\*\*\* Professoressa Associata di Diritto costituzionale – Università di Macerata.

\* *Sottoposto a referaggio*

<sup>1</sup> OIM, *Nota para las deliberaciones: la migración y el medio ambiente*, MC/INF/288, Nonagésima cuarta reunión, 1.11.2007,

[https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/94/MC\\_INF\\_288.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf).

<sup>2</sup> OIM, *Informe de las Naciones Unidas sobre las Migraciones en el Mundo*, 2022, in <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>.

<sup>3</sup> ACNUR, *Tendencias Globales*, 2023, in <https://www.acnur.org/es-es/tendencias-globales>.

<sup>4</sup> *Migranti, rifugiati e società*, in <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023>.

mondiale, 184 milioni di persone, vivono attualmente al di fuori del loro paese di nazionalità. Di questi, 37 milioni sono rifugiati (circa il 20%), cioè migranti forzati. Il dato coglie solo parzialmente la complessità del fenomeno perché un significativo numero di migranti forzati può essere escluso dalla protezione legale<sup>5</sup>.

Nonostante l'importanza di queste statistiche, esse non riflettono la globalità dei movimenti di persone, poiché non includono coloro che fuggono dal degrado ambientale o dagli impatti del cambiamento climatico, anche se è vero che in molti casi è possibile collegare le cause del loro spostamento a problemi ambientali e/o climatici.

La migrazione è una risposta agli squilibri globali, come le grandi differenze di benessere, e a *shock* come conflitti e violenze<sup>6</sup>. Essa diventerà un fenomeno incrementale nei prossimi decenni per i Paesi di tutti i livelli di reddito. Il cambiamento climatico agisce aggravando le altre cause di mobilità. Ma spesso anche quelli che conosciamo come conflitti armati sono l'esito di crisi climatiche che producono crisi sociali conseguenti a scarsità di acqua e di raccolti e esodi di massa dalle zone rurali alle zone urbane<sup>7</sup>.

Le società che invecchiano rapidamente sia nei Paesi ad alto reddito, che in quelli a medio reddito e le popolazioni invece in espansione nei Paesi a basso reddito sono i due fenomeni che renderanno la migrazione anche sempre più necessaria. Se essa sarà governata adeguatamente, potrebbe costituire un'opportunità e contribuire a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>8</sup>, aiutando a ridurre i previsti disallineamenti tra offerta e domanda di lavoro causati da *trend* demografici disomogenei e senza precedenti<sup>9</sup>. In particolare, i Paesi di destinazione possono trarre un significativo beneficio dal contributo dei migranti, ove le competenze di questi ultimi corrispondano alle loro esigenze e ove ai migranti sia permesso di lavorare in modo regolare al livello delle loro qualifiche. Indubbiamente ci sono anche costi da sostenere, per la fruizione dei servizi pubblici e per le politiche di integrazione sociale: i Paesi di destinazione sono chiamati ad adottare decisioni che facilitino la convivenza plurale, multietnica e multiculturale. Il caso dei rifugiati è da questo punto di vista più problematico perché non consente di combinare le competenze di chi arriva con le esigenze del Paese di destinazione. Occorre dunque condivisione internazionale delle responsabilità sia per distribuire gli svantaggi, sia per integrare gli sforzi globali con azioni su scala locale.

Per governare proficuamente le migrazioni, riconoscerne la complessità e distinguere tra vari tipi di movimenti e le loro cause è imprescindibile: solo così è possibile identificare le risposte più adeguate anche per massimizzare gli effetti economici positivi dei movimenti transfrontalieri e mitigare quelli negativi. Tra gli obiettivi auspicati dalla Banca Mondiale, occorre fornire protezione internazionale ai rifugiati in modo finanziariamente e socialmente

<sup>5</sup> United Nations, *Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities*; The Government Office for Science: London, UK, 2011.

<sup>6</sup> L. Chancel, *Informe sobre la desigualdad global 2022*, in [https://wir2022.wid.world/website/uploads/2021/12/Summary\\_WorldInequalityReport2022\\_Spanish.pdf](https://wir2022.wid.world/website/uploads/2021/12/Summary_WorldInequalityReport2022_Spanish.pdf).

<sup>7</sup> Cfr., ad esempio, il recente *reportage* giornalistico di L. Amici, *Caos. Come la crisi climatica influenzerà la migrazione globale*, 2023; United Nations, *Addressing Drivers of Migration, Including Adverse Effects of Climate Change, Natural Disasters and Human-Made Crises, Through Protection and Assistance, Sustainable Development, Poverty Eradication, Conflict Prevention and Resolution*; United Nations: New York, NY, USA, 2017. Cfr. anche D. Reckien, F. Creutzig, B. Fernandez, S. Lwasa, M. Tovar-Restrepo, D. Mcevoy, D. Satterthwaite, *Climate change, equity and the Sustainable Development Goals: An urban perspective*. *Environ. Urban*, 29, 2017, 159–182; L.M. Hunter, J.K. Luna, R.M. Norton, *Environmental Dimensions of Migration*, in *Annu. Rev. Sociol.*, 41, 2015, 377–397; V. Koubi, *Exploring the relationship between climate change and violent conflict*, in *Chin. J. Popul. Resour. Environ.*, 16, 2018, 197–202; H. Buhaug, *Climate Change and Conflict: Taking Stock*, in *Peace Econ. Peace Sci. Public Policy*, 22, 2016, 331–338.

<sup>8</sup> *Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, in [https://eulacfoundation.org/en/system/files/migration\\_and\\_the\\_2030\\_agenda.pdf](https://eulacfoundation.org/en/system/files/migration_and_the_2030_agenda.pdf).

<sup>9</sup> L. Gomez-Echeverri, *Climate and development: Enhancing impact through stronger linkages in the implementation of the Paris Agreement and the Sustainable Development Goals (SDGs)*, in *Philos. Trans. R. Soc. A*, 2018, 376.

sostenibile e ridurre la necessità di movimenti disperati, rispettando i diritti umani e la dignità delle persone<sup>10</sup>.

Per quanto concerne la migrazione climatica, il riscaldamento globale ha portato a eventi meteorologici estremi più frequenti e gravi, ovverosia imprevedibili disastri naturali che esauriscono i loro effetti distruttivi in breve tempo<sup>11</sup>; ma a questo si aggiungono anche impatti graduali di lungo periodo, che influenzano negativamente sviluppo, salute, reddito, sicurezza alimentare, approvvigionamento idrico e sicurezza umana, incidendo significativamente sui diritti fondamentali.

L'OIM definisce la «migrazione indotta dal clima» come «lo spostamento di una persona o di gruppi di persone che, prevalentemente per motivi legati a un improvviso o progressivo cambiamento ambientale dovuto ai cambiamenti climatici, sono costretti a lasciare il loro luogo di residenza abituale, o scelgono di farlo, temporaneamente o permanentemente, all'interno di uno Stato o attraverso una frontiera internazionale»<sup>12</sup>.

Nel 2021, il Consiglio dei diritti umani ha riconosciuto nella risoluzione 48/13 il diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile, nonché il fatto che i cambiamenti climatici e il degrado ambientale causano danni a milioni di persone in tutto il mondo, in particolare a individui e gruppi vulnerabili. Queste persone subiscono perdite, spesso irreversibili, che le costringono a lasciare le loro case e ne condizionano il trasferimento<sup>13</sup>.

Circa il 40% della popolazione mondiale vive in zone altamente vulnerabili ai cambiamenti climatici<sup>14</sup>. La modificazione delle temperature e la siccità, interagendo con fattori come povertà e instabilità politica, stanno diventando un importante fattore di mobilità, spesso esacerbando modelli squilibrati di migrazione già esistenti. Le stime della migrazione climatica interna ed esterna nei paesi in via di sviluppo variano a seconda di diversi scenari climatici, demografici e di sviluppo che si considerano per i prossimi anni<sup>15</sup>.

L'Agenzia per i rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR) rileva che le persone abbandonano sempre più spesso le loro case «a causa dell'interazione tra degrado ambientale, rischi naturali

<sup>10</sup> United Nations. *Principles and Practical Guidance on the Protection of the Human Rights of Migrants in Vulnerable Situations*; Human Rights Council, United Nations: New York, NY, USA, 2018.

<sup>11</sup> IPCC, *Synthesis Report of the Sixth Assessment Report (AR6). Summary for Policymakers*, 2023, in [https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf).

<sup>12</sup> International Organization for Migration. *Mapping Human Mobility (Migration, Displacement and Planned Relocation) and Climate Change in International Processes, Policies and Legal Frameworks*; International Organization for Migration: New York, NY, USA, 2018. Si veda anche il numero monografico della *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, Vol. 14, 1, 2023, che tratta ampiamente le sfide legali del riconoscimento e della protezione delle migrazioni climatiche: <https://raco.cat/index.php/rcda/issue/view/3172>.

<sup>13</sup> Nello stesso anno è stata adottata la Risoluzione n. 3/2021 sull'*Emergenza climatica: portata e obblighi interamericani in materia di diritti umani*, il primo documento del Sistema interamericano dei diritti umani che affronta specificamente il tema del cambiamento climatico. Essa identifica gli obblighi degli Stati in materia di diritti umani nel contesto della crisi climatica, nella misura in cui gli effetti del cambiamento climatico costituiscono una grave minaccia al godimento dei diritti economici, sociali, culturali e ambientali essenziali per una vita dignitosa, vale a dire principalmente il diritto all'acqua e ai servizi igienici, al cibo, alla salute, all'abitazione e a un ambiente sano.

<sup>14</sup> H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.), IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2022.

<sup>15</sup> S.-M. Hsiang, M. Burke, E. Miguel, *Quantifying the Influence of Climate on Human Conflict*, in *Science*, 2013, 341; J. Morrissey, *Rethinking the «debate on environmental refugees»: From «maximalists and minimalists» to «proponents and critics»*, in *J. Political Econ.*, 19, 2012, 36; Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), *Climate Change and Migration in Vulnerable Countries: A snapshot of least developed countries, landlocked developing countries and small island developing States*, 2019, disponibile in <https://www.iom.int/news/iom-small-island-developing-states-highlight-climate-migration-un-general-assembly>.

e cambiamenti climatici e gli effetti della rapida urbanizzazione, della scarsità d'acqua e dell'insicurezza alimentare ed energetica», aggravati da «desertificazione, siccità, inondazioni e dalla crescente gravità dei disastri»<sup>16</sup>. Le persone in movimento in queste circostanze «[...] sono spesso doppiamente vulnerabili a causa dei luoghi e delle condizioni in cui vivono, nonché del rischio che corrono a causa di spostamenti ripetuti»<sup>17</sup>. In questo senso, il cambiamento climatico è intimamente legato a processi di impoverimento, insicurezza umana e ingiustizia.

La maggior parte delle mobilità avviene all'interno dei Paesi, senza attraversare i confini tra gli stessi, sebbene gli impatti della crisi ambientale globale stiano influenzando anche i movimenti internazionali. Pertanto, i movimenti di popolazione indotti dai cambiamenti climatici comprendono non solo i casi in cui le persone devono spostarsi in altre aree dello stesso Paese (sfollati interni e comunità), ma anche quelli che attraversano i confini internazionali (sfollati internazionali e comunità).

Secondo l'*Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)*, nel 2021 il numero totale di sfollati interni è salito a 59,1 milioni in tutto il mondo, il numero più alto mai registrato: 38 milioni di nuovi sfollati interni in tutto il mondo, di cui 14,4 milioni causati da conflitti e violenza armata e 23,7 milioni da disastri naturali<sup>18</sup>. Nel suo ultimo rapporto per il 2023, l'IDMC parla di 60,9 milioni di sfollati interni, di cui 28,3 milioni dovuti a violenze e conflitti e 32,6 milioni legati a disastri<sup>19</sup>. Inoltre, in assenza di misure e azioni ambiziose, si stima che i crescenti impatti del cambiamento climatico potrebbero provocare lo sfollamento interno di oltre 140 milioni di persone nell'Africa subsahariana, nell'Asia meridionale e in America Latina entro il 2050. Studi più recenti parlano di 216 milioni di persone che potrebbero essere sfollate in sei regioni entro il 2050<sup>20</sup>.

Sebbene la definizione di questi spostamenti interni e internazionali sia ancora molto dibattuta, l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), nel suo ultimo rapporto *WGII Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* distingue tra (a) migrazione adattativa (cioè quando la migrazione è il risultato di una scelta delle famiglie), (b) migrazione involontaria e sfollamento (cioè quando le persone hanno poca o nessuna scelta se non quella di spostarsi), (c) organizzata, attraverso il trasferimento delle popolazioni da siti altamente esposti ai rischi climatici e (d) immobilità (cioè l'incapacità o la non volontà di spostarsi da aree ad alta esposizione per motivi culturali, economici o sociali)<sup>21</sup>.

In ogni caso, il cambiamento climatico influisce anche sulle caratteristiche e sulle competenze dei migranti, con aumento delle migrazioni forzate. Le persone in situazioni di vulnerabilità, soprattutto i bambini<sup>22</sup> e le persone anziane o malate, sono particolarmente colpite.

<sup>16</sup> UNHCR, *UNHCR Strategic Directions 2017-2021*, 16 January 2017, 7.

<sup>17</sup> UNHCR, *Global Trends*, 2022, disponibile: [https://www.unhcr.org/globaltrends#\\_ga=2.93205981.1558807330.1681482213-2114123386.1666364798](https://www.unhcr.org/globaltrends#_ga=2.93205981.1558807330.1681482213-2114123386.1666364798).

<sup>18</sup> IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, 2022, disponibile in <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2022/>.

<sup>19</sup> IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, 2023, disponibile in <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/>.

<sup>20</sup> Consultar: V. Clement *et al.*, *Informe: Groundswell Parte 2: Actuar frente a la migración interna provocada por impactos climáticos*, Banco Mundial, Washington DC, 2021, disponibile in <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/2c9150df-52c3-58ed-9075-d78ea56c3267>.

<sup>21</sup> IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge y Nueva York, 2022.

<sup>22</sup> *Children Displaced in a Changing Climate. Preparing for a future that's already underway*, redatto da Unicef, è il primo rapporto globale sul numero di bambini costretti ad abbandonare le proprie case tra il 2016 e il 2021 a causa di inondazioni, tempeste, siccità e incendi (<https://www.unicef.org/reports/children-displaced-changing-climate>). Il rapporto considera anche le proiezioni per i prossimi 30 anni. Le inondazioni e le tempeste hanno causato 40,9 milioni - ovvero il 95% - degli sfollamenti di bambini registrati nel quinquennio di indagine, grazie

Le popolazioni indigene, che sono state pesantemente discriminate nel corso della storia, devono affrontare maggiori disuguaglianze nei contesti di mobilità indotti dagli impatti della crisi climatica e le donne<sup>23</sup>, a loro volta, devono affrontare le conseguenze delle disuguaglianze di genere e della violenza patriarcale in questi contesti<sup>24</sup>.

Esaurite le opzioni di adattamento o migrazione interna, nelle aree che diventano inadatte alla produzione alimentare e a ridotta sicurezza idrica, il cambiamento climatico può portare le persone ad ulteriori movimenti. La misura in cui ciò accadrà nel futuro, dipenderà in gran parte dalle politiche adottate e attuate oggi a livello sia globale, che locale<sup>25</sup>. Anzitutto in termini di mitigazione collettiva del riscaldamento globale e di capacità dei Paesi vulnerabili di adattarsi al suddetto cambiamento. L'adattamento infatti potrebbe essere difficile proprio per le aree rurali più povere, dove mancano gli strumenti finanziari necessari a sostenere i costi dell'assessamento al cambiamento di temperature. Uno strumento di supporto può essere il finanziamento di processi di resilienza ai cambiamenti climatici nei Paesi in via di sviluppo<sup>26</sup>. Secondo un'analisi del 2023, tra il 2000 e il 2019 il mondo ha subito almeno 2.800 miliardi di dollari di perdite e danni a causa del cambiamento climatico, con un costo di circa 16 milioni di dollari all'ora<sup>27</sup>. Le perdite e i danni sono una questione strettamente legata al concetto di giustizia climatica ed equità, perché i Paesi più vulnerabili al clima nel mondo sono spesso quelli che emettono meno gas serra. Ciò solleva la questione di chi debba pagare per le perdite e i danni nei Paesi più poveri, dove le risorse sono limitate. Il termine «perdite e danni» è stato formalmente riconosciuto nel 2013 alla 19<sup>a</sup> Conferenza delle Parti (Cop19) di Varsavia, quando è stato adottato il Meccanismo internazionale di Varsavia per le perdite

---

in parte anche a una migliore segnalazione e alle evacuazioni preventive. La siccità ha provocato più di 1,3 milioni di bambini sfollati all'interno dei confini nazionali, con la Somalia tra le più colpite, mentre gli incendi hanno provocato 810.000 bambini sfollati. Tra i Paesi più colpiti Canada, Israele e Stati Uniti. Secondo questa analisi, la Cina e le Filippine sono tra i Paesi che hanno registrato il maggior numero di bambini sfollati, a causa della loro esposizione a condizioni climatiche estreme, della numerosa popolazione di bambini e dei progressi compiuti nelle capacità di allerta tempestiva e di evacuazione. Anche UNICEF, International Organization for Migration, Georgetown University, United Nations University, *Guiding Principles for Children on the Move in the Context of Climate Change*, 2022 Vedi in <https://www.unicef.org/globalinsight/reports/guiding-principles> e UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, 29 May 2013, CRC /C/GC/14, disponibile en: <https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>, 10 (para 36).

<sup>23</sup> United Nations Development Programme (UNDP) and Global Gender and Climate Alliance, *Overview of linkages between gender and climate change*, New York: UNDP, 2016, 1-8. Anche S. Borràs, *Climate migration: a gendered perspective*, in *Environmental Policy and Law*, 2023.

<sup>24</sup> Si veda, ad esempio, IUCN (2020), *Gender-based Violence and Environment Linkages: The Violence of Inequality*, disponibile in <https://portals.iucn.org/library/node/48969>. Vedi anche il Rapporto al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla questione degli obblighi dei diritti umani relativi al godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile (2019, UN Doc. A/74/161), che sottolinea che gli impatti sproporzionati dei cambiamenti climatici sulle donne e le ragazze, sulle persone con disabilità e sulle popolazioni indigene (paragrafi 48-50); o il Rapporto al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla povertà estrema e i diritti umani (2019, UN Doc. A/HRC/41/39) che fa riferimento agli impatti dei cambiamenti climatici sulle persone che vivono in povertà (paragrafi 11 e 12). S. V. Borràs, *Climate migration, gender and poverty*, in *Research handbook on global climate constitutionalism*, 2019, 216-234.

<sup>25</sup> A. Geddes, W.N. Adger, N.W. Arnell, R. Black, D.S.G. Thomas, *Migration, Environmental Change, and the 'Challenges of Governance'*, in *Environ. Plan. C Gov. Policy*, 2012, 30, 951-967.

<sup>26</sup> M. Waldinger, S. Fankhauser, *Climate Change and Migration in Developing Countries: Evidence and Implications for PRISE Countries*; ESRC Centre for Climate Change Economics and Policy, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London, UK, 2015.

<sup>27</sup> R. Newman, I. Noy, *The global costs of extreme weather that are attributable to climate change*. *Nat Commun*, 14, 6103, 2023.

e i danni<sup>28</sup>. Da allora, l'interesse è cresciuto e sempre più Paesi parlano di perdite e danni nei loro contributi nazionali.

Il concetto spesso rientra in due categorie: le perdite e i danni economici si riferiscono agli impatti negativi i cui costi sono quantificabili, come i danni alle infrastrutture o la riduzione dei raccolti. E le perdite e i danni non economici si riferiscono agli impatti negativi tipicamente più difficili da misurare in termini monetari o di mercato, come la perdita di cultura, lo spostamento e lo stile di vita. Questi tendono a essere più difficilmente riparabili e irreversibili.

Nelle decisioni adottate dalla Conferenza delle Parti per l'adozione dell'Accordo di Parigi si è chiesta la creazione di un gruppo di lavoro per affrontare la migrazione climatica: la *Task Force on Displacement*. L'obiettivo della *task force* è quello di sviluppare raccomandazioni per approcci integrati per prevenire, minimizzare e affrontare gli spostamenti legati agli impatti negativi dei cambiamenti climatici.

In Polonia (COP24), la *Task Force* sugli spostamenti ha presentato le *Raccomandazioni per approcci integrati per evitare, minimizzare e affrontare gli spostamenti legati agli impatti negativi dei cambiamenti climatici*. Queste Raccomandazioni, adottate alla COP24, esortano gli Stati a sviluppare strategie e legislazioni nazionali per rafforzare la preparazione, la pianificazione e le misure di emergenza al fine di trovare soluzioni sicure alla migrazione climatica.

Ciò significa *in primis* rendere operativo il nuovo «Fondo per le perdite e i danni»<sup>29</sup> destinato agli Stati più vulnerabili al clima, istituito nella Cop27 del 2022 di Sharm El Sheikh<sup>30</sup>, che è stato reso operativo alla Cop28 di Dubai il 30 novembre 2023<sup>31</sup>.

La migrazione climatica non è nemmeno menzionata nei *Contributi Nazionali Determinati* (NDC), che sono l'impegno che gli Stati parte dell'Accordo di Parigi hanno adottato per raggiungere i loro obiettivi climatici a lungo termine<sup>32</sup>. Su un totale di 87 Paesi che hanno presentato i loro NDC rivisti o aggiornati nel 2020 o 2021, 25 (29%) includono una qualche forma di mobilità umana. Di questi, il 64% riguarda lo sfollamento, il 56% la migrazione e il 48% il trasferimento. La maggior parte di essi si trova in Sud America, seguita da Africa e Asia. Solo uno Stato Parte dell'Allegato I (la Russia) include un riferimento alla mobilità umana. Altri 10 Paesi hanno disposizioni specifiche per la ricollocazione, 8 per lo spostamento e 4 per la migrazione<sup>33</sup>. Questo, tuttavia, non è il caso degli Stati membri dell'UE, che non include alcun riferimento a questo tema.

Nonostante questi dati siano ormai piuttosto noti e discussi, non esiste un quadro legale

<sup>28</sup> *Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session, FCCC/CP/2013/10/Add.1, 31 Jan 2014. Decision 2/CP.19 Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts.*

<sup>29</sup> UNEP. *Loss and Damage: The Role of Ecosystem Services*; UNEP: Nairobi, Kenya, 2016; ISBN 978-92-807-3552-9.

<sup>30</sup> *Report of the Conference of the Parties on its twenty-seventh session, held in Sharm el-Sheikh from 6 to 20 November 2022. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-seventh session, FCCC/CP/2022/10/Add.1, 17 Mar 2023. Decision 2/CP.27 Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing loss and damage.*

<sup>31</sup> *Draft decision* disponibile in <https://unfccc.int/documents/634215>. Il fondo sarà alimentato su base volontaria degli Stati.

<sup>32</sup> L'articolo 4, paragrafo 2, dell'Accordo di Parigi prevede che ogni Parte prepari, comunichi e mantenga i successivi contributi determinati a livello nazionale che intende raggiungere. Le Parti devono adottare azioni di mitigazione nazionali per raggiungere gli obiettivi di tali contributi. Serie dei trattati delle Nazioni Unite, vol. 3156.

<sup>33</sup> SLYCAN Trust, *Briefing Note: Human Mobility in Nationally Determined Contributions*, June 2021, disponibile in <https://drive.google.com/file/d/1C1bz0aTFkSGAyrGQUB-qGzrtYXpLpf59/view>. Anche [https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/EU\\_NDC\\_Submission\\_December%202020\\_0.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/EU_NDC_Submission_December%202020_0.pdf).

internazionale che affronti in modo completo e adeguato la questione: i migranti climatici non sono coperti dal sistema di protezione internazionale per i rifugiati che fuggono da persecuzioni o conflitti<sup>34</sup>. Ne deriva che gli individui colpiti da degrado ambientale che sono costretti alla migrazione transfrontaliera hanno un accesso limitato alle tutele legali dei loro diritti umani e affrontano il rischio di espulsione nei Paesi di destinazione.

Il *Global Compact on Safe, orderly and regular migration*, sottoscritto dalla maggior parte degli Stati membri delle Nazioni unite nel 2018<sup>35</sup>, afferma che i governi dei Paesi di accoglienza dovrebbero adoperarsi per proteggere i rifugiati climatici, elaborando opzioni di ricollocazione e visti pianificati. L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile include i migranti come un gruppo particolarmente vulnerabile. Ad esempio, l'obiettivo 10.7. afferma che si tratta di: «facilitare una migrazione e una mobilità ordinate, sicure, regolari e responsabili, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite»<sup>36</sup>.

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo dell'Unione Europea (UE) del 2020<sup>37</sup> annovera i disastri naturali e il cambiamento climatico tra le principali sfide capaci di incidere sulla migrazione. Ciononostante, anche questo recente strumento dell'UE non attribuisce uno status giuridico alle persone che fuggono dalle devastazioni ambientali.

**2. La prospettiva giuridica e la necessità di un approccio transdisciplinare.** Nella prospettiva del diritto internazionale, gli studiosi che si sono occupati del tema, oltre a richiedere nuove regole, si concentrano sulle argomentazioni per accedere ad interpretazioni evolutive ed estensive delle norme, che consentano di colmare la lacuna normativa<sup>38</sup>. In assenza di una definizione giuridica, infatti, i migranti climatici continuano a non essere protetti né dal diritto internazionale, né dal diritto europeo<sup>39</sup>. Tuttavia, benché sia giuridicamente accertato che questa categoria di persone subisca una violazione dei diritti umani<sup>40</sup>, la strada dell'interpretazione molto difficilmente consente di includerli nella protezione legale riconosciuta ad esempio a chi fugge da guerre o persecuzioni<sup>41</sup>.

Il fenomeno in questo momento si esaurisce per lo più in spostamenti all'interno dei confini nazionali e solo in misura minore comporta anche attraversamento di frontiere. Tuttavia, quando il cambiamento climatico produce migrazione internazionale, non è facile

<sup>34</sup>F. Biermann, I. Boas, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, in *Glob. Environ. Politics*, 2010, 10, 60–88.

<sup>35</sup> Disponibile in [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711\\_final\\_draft\\_0.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf)

<sup>36</sup> *Cit. Supra*.

<sup>37</sup> Comunicazione della Commissione, COM/2020/609 final, disponibile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0609>.

<sup>38</sup> G. Cundill, A. Singh, N. Adger, R. Safra, K. Vincent, M. Tebboth, A. Maharjan, *Toward a climate mobilities research agenda: Intersectionality, immobility, and policy responses*. *Global Environmental Change*, 69; W. Kaelin, *International responses to climate-related migration*. *Journal of International Affairs*, 73(1), 2019, 255-260; L. Nishimura, «Climate change migrants»: *Impediments to a protection framework and the need to incorporate migration into climate change adaptation strategies*, in *International Journal of Refugee Law*, 27(1), 2015, 107-134; F. Biermann, I. Boas, *Climate change and human migration: Towards a global governance system to protect climate refugees*, in *Climate change, human security and violent conflict: challenges for societal stability*, 2012, 291-300; R. Leal-Arcas, *Climate migrants: Legal options*. *Procedia-social and behavioral sciences*, 37, 2012, 86-96; B. Mayer, *The international legal challenges of climate-induced migration: Proposal for an international legal framework*. *Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y*, 22, 2011, 357; S. Borrás Pentinat, *Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente*, in *Revista de derecho (Valdivia)*, 19(2), 85-108.

<sup>39</sup> Parlamento europeo, *The Concept of «Climate Refugee»: Towards a Possible Definition*; European Parliament: Brussels, Belgium, 2018.

<sup>40</sup> R. Leal-Arcas, *Climate migrants: Legal options*, in *Procedia-social and behavioral sciences*, 37, 2012, 86-96.

<sup>41</sup> S. Borrás-Pentinat, *Buscando refugio: limitaciones y potencialidades político-jurídicas en el reconocimiento y protección de las migraciones ambientales*, in *Migraciones Medioambientales Environmental Migration*, 35, 2022.

riconoscere l'impatto del deterioramento ambientale come fattore cruciale e determinante di uno spostamento forzato, isolandolo da altri fattori che normalmente inducono alla mobilità volontaria, ad esempio le ragioni economiche<sup>42</sup>. Inoltre, applicando le categorie tradizionali della protezione internazionale dei migranti, è molto difficile accertare che il cambiamento climatico sia stato il fattore che ha costretto un individuo alla fuga.

Il diritto internazionale ha informato il diritto UE, che garantisce protezione analogamente insufficiente per questa categoria. Da questo punto di vista emerge una carenza circa l'impegno dell'UE a garantire il rispetto del principio di *non refoulement* (art. 78 TFUE) e dei diritti umani più in generale (art. 6, par. 3, TUE).

Residuano i diritti nazionali, che possono aumentare gli *standard* di protezione promananti dal livello europeo. Tuttavia, non si rintracciano nel contesto dei Paesi europei di riferimento strumenti normativi utilizzabili per questa situazione. Qualche intervento normativo in questa direzione si trova episodicamente in Paesi quali la Finlandia<sup>43</sup>, la Svezia<sup>44</sup> e la Repubblica Ceca<sup>45</sup>. I primi due Stati hanno però eliminato in un secondo momento ogni protezione legale alla categoria dei migranti climatici. La Repubblica Ceca prevede solo il non respingimento verso un Paese che ha subito una catastrofe naturale.

Illustrare quale possa essere la risposta a questa sfida complessa richiede senz'altro necessariamente un approccio multidisciplinare nell'ambito delle scienze giuridiche. Ma anche una prospettiva che tenga conto dei diversi livelli di governo produttivi di normative e politiche pubbliche risulta insufficiente a cogliere i molteplici aspetti sociali, culturali ed economici che il tema intreccia. Le implicazioni della questione investono infatti prospettive di vari ambiti sociali che richiedono di essere tenute in considerazione. L'approccio inter- e trans-disciplinare è fondamentale in questo contesto sia perché la sfida si situa all'intersezione di molteplici sfere, sia perché solo un approccio siffatto rende possibile esaminare cause spesso interconnesse, offrendo una visione più completa e integrata, e perseguire soluzioni efficaci innovative che richiedono una sintesi di conoscenze. In altri termini, un approccio transdisciplinare nello studio della migrazione climatica non è solo una necessità metodologica per affrontare la complessità del fenomeno, ma rappresenta anche un cambio di paradigma nel modo in cui conoscenze diverse vengono integrate e applicate per trovare soluzioni.

**3. Il caso italiano: la rilevanza del diritto di asilo costituzionale.** Molto significativo è quanto accaduto in Italia sul piano normativo: il d.l. n. 130/2020 (cd. decreto Lamorgese), convertito nella l. n. 173/2020, ha fornito - in modo avanguardistico nel quadro comparato - una protezione giuridica ai migranti ambientali<sup>46</sup>. In particolare, nel TU Immigrazione,<sup>47</sup> l'art. 20 prevede misure di protezione temporanea da adottarsi in via residuale, anche in

<sup>42</sup> T. Hummitzsch, *Climate change and migration: The debate on causality and the legal position of affected persons*, in *Focus Migr.*, 15, 2009, 1-9.

<sup>43</sup> Finish Aliens Act (301/2004, amendments up to 1152/2010 included).

<sup>44</sup> Swedish Aliens Act (2005:716), 29 settembre 2005. *Translation from Finnish Legally binding only in Finnish and Swedish Ministry of the Interior, Finland Aliens Act (301/2004; amendments up to 1163/2019 included.*

<sup>45</sup> S. Borràs-Pentinat, *Environmental refugees: Reshaping the borders of migration in the EU*, in *The European Union and Global Environmental Protection*, 109-131.

<sup>46</sup> N. Zorzella, *La nuova protezione speciale introdotta dal d.l. 130/2020. Tra principio di flessibilità, resistenze amministrative e problematiche applicative*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2, 129, 2021; G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo sistema di accoglienza e integrazione nel d. l. n. 130/2020*, in *federalismi.it*, 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*, 2021; O. Makimov Pallotta, *La protezione temporanea per motivi umanitari nel nuovo sistema di tutela delle persone migranti in Italia*, in *ADIM BLOG*, 2019.

<sup>47</sup> D.lgs. n. 286/1998.

deroga alle condizioni legali di protezione per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità; l'art. 20-*bis* prevede il «permesso di soggiorno per calamità» che, rispetto alla normativa precedente, sembrava ampliare l'ambito di applicazione del precedente art. 20-*bis*, T.U. n. 286/98. Benché i concetti di «calamità» e «disastro naturale» aprissero problemi interpretativi, soprattutto con riferimento a coloro che si muovono in conseguenza di degrado ambientale a lenta insorgenza, come l'innalzamento del livello del mare o la salinizzazione delle falde acquifere, la normativa italiana poteva considerarsi pionieristica. La novella del 2020<sup>48</sup> eliminava infatti la necessità di dimostrare la situazione contingente ed eccezionale della calamità e 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 fisso, cioè finché fossero durate le condizioni di insicurezza nel Paese d'origine e, alla fine, diventare un visto di lavoro di più lunga durata. In questo modo, venivano rimosse le discriminazioni tra le diverse tipologie di migranti forzati.

Questo quadro legale ha avuto però vita breve. Il legislatore italiano ha fatto una drastica retromarcia rispetto alla precedente apertura legislativa con il d.l. n. 20/2023, noto alle cronache come «decreto Cutro», perché adottato l'indomani del naufragio dei migranti avvenuto in prossimità della costa calabrese. Il decreto-legge, convertito nella l. n. 50/2023, cancellando ogni precedente innovazione, ha esplicitato che la calamità deve essere «contingente ed eccezionale» e che il permesso di soggiorno di durata temporanea (sei mesi), non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi lavorativi. Quest'ultima modifica dimostra ancora una volta la volatilità della normativa di livello nazionale applicabile al caso dei migranti climatici, che segue la contingenza dell'alternanza degli indirizzi politici di governo e non tiene conto della necessità di governare fenomeni epocali di lungo termine, certamente non arginabili da decisioni politiche di livello locale che si limitino a non considerare emergenze globali come quella ambientale.

La decisione del legislatore nazionale di disegnare stretti contorni al permesso di soggiorno per calamità, peraltro, si inquadra in un più ampio disegno che intenderebbe depotenziare la protezione umanitaria residuale prevista nel livello nazionale. Al di là della volontà del legislatore ordinario, occorrerà tuttavia verificare nel quadro italiano l'interpretazione giurisprudenziale delle norme, che dovrà tenere conto del diritto fondamentale di asilo, riconosciuto nel livello costituzionale dall'art. 10, c. 3, Cost., ed anche della nuova formulazione dell'art. 9 Cost., in combinazione con l'art. 32, c. 1, con riferimento alla dimensione costituzionale del diritto all'ambiente salubre. Ove non fosse possibile addivenire ad una interpretazione adeguatrice, le criticità del quadro normativo potrebbero essere portate di fronte alla Corte costituzionale con riferimento alla violazione dell'art. 10, c. 3, Cost.: il presupposto del diritto soggettivo fondamentale consistente nella negazione

---

<sup>48</sup> 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, 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».

dell'«effettivo esercizio delle libertà democratiche» impone di considerare, almeno individualmente, l'effettiva sussistenza di condizioni di sopravvivenza.

**4. La tutela dei diritti fondamentali nelle argomentazioni dei giudici.** La domanda di protezione che raggiunge le istanze giudiziarie nei Paesi di ingresso ha talvolta prodotto decisioni che con argomentazioni piuttosto innovative tentano di tenere conto di questa nuova vulnerabilità. In particolare, il caso *Teitiota* deciso nel 2019 dal Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite<sup>49</sup> ha segnato un passo in avanti importante in questa dinamica giudiziaria, fornendo agganci argomentativi essenziali.

A questo proposito, il parere del 7 gennaio 2020 del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ai sensi del Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti civili e politici sul caso *Teitiota contro Nuova Zelanda* ha riconosciuto esplicitamente che «senza una forte azione a livello nazionale e internazionale, gli effetti del cambiamento climatico negli Stati riceventi possono esporre gli individui a violazioni dei loro diritti ai sensi degli articoli 6 o 7 del Patto, mettendo in gioco gli obblighi di non respingimento degli Stati di origine. Inoltre, poiché il rischio che un intero Paese venga sommerso dalle acque è così estremo, le condizioni di vita in tale Paese possono diventare incompatibili con il diritto a una vita dignitosa prima che il rischio si concretizzi».

Il Comitato stabilisce i seguenti punti chiave per la riconcettualizzazione del principio di *non-refoulement*:

- l'obbligo giuridico generale imposto agli Stati parti del Patto, laddove si riferisce all'obbligo degli Stati parti di non estradare, deportare o espellere una persona dal proprio territorio, qualora vi siano fondati motivi per ritenere che vi sia un rischio reale di danno irreparabile, come quello contemplato dagli articoli 6 e 7 del Patto. Il rischio deve essere personale e non può derivare semplicemente dalle condizioni generali dello Stato ricevente, tranne nei casi più estremi;
- l'obbligo di non estradare, deportare o trasferire in altro modo ai sensi dell'art. 6 del Patto può essere più ampio e può richiedere la protezione di stranieri che non hanno diritto allo status di rifugiato;
- l'obbligo per gli Stati di consentire a tutti i richiedenti asilo che sostengono un rischio reale di violazione del loro diritto alla vita nel Paese di origine di accedere alle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato.

Creando questi obblighi in materia di diritti umani nel contesto del cambiamento climatico, il Comitato ribadisce l'interdipendenza tra gli Stati nel soddisfare i diritti sociali ed economici, nonché i diritti civili e politici, come il diritto alla vita.

La pronuncia del Comitato, infatti, è stata in taluni casi utilizzata dai giudici nazionali per accordare una tutela ai migranti ambientali che hanno subito l'impatto del degrado ambientale nel Paese di origine. Soprattutto i rimpatri sono stati considerati illegittimi, ove l'impatto sulla vita della situazione ambientale ha prodotto l'impossibilità di pieno godimento dei diritti umani<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Ioane Teitiota v. New Zealand. CCPR/C/127/D/2728/2016, UN Human Rights Committee (HRC), 7 de enero de 2020. Disponibile in: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en). S. Borràs, P. Villavicencio-Calzadilla, *El principio de no devolución en tiempos de emergencia climática. Una revisión necesaria para la protección del refugio y el asilo climático*, in *Revista española de derecho internacional*, Vol. 73, 2, 2021, 399-407.

<sup>50</sup> Cfr. ad es. Cour administrative d'appel de Bordeaux - 2ème chambre, 18 décembre 2020 / n° 20BX02193, n. 20BX02195: [https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=CAA\\_BORDEAUX\\_2020-12-18\\_20BX02193\\_dup#texte-integral](https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=CAA_BORDEAUX_2020-12-18_20BX02193_dup#texte-integral).

Con la decisione n. 5022/2021, la Cassazione civile italiana ha messo in evidenza questo elemento nel suo ragionamento, in riferimento alla situazione del delta del Niger: la valutazione del pericolo non può tenere conto solo dei conflitti armati, ma va considerata in concreto una condizione idonea a ridurre i diritti fondamentali alla vita e all'autodeterminazione dell'individuo al di sotto di una soglia minima ineludibile. Più in particolare, secondo la Cassazione, «quando il giudice di merito ravvisi, in una determinata area, una situazione idonea a integrare un disastro ambientale, o comunque un contesto di grave compromissione delle risorse naturali cui si accompagni l'esclusione di intere fasce di popolazione dal loro godimento, la valutazione della condizione di pericolosità diffusa esistente nel Paese di provenienza del richiedente, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, va condotta con specifico riferimento al peculiare rischio per il diritto alla vita e all'esistenza dignitosa derivante dal degrado ambientale, dal cambiamento climatico o dallo sviluppo insostenibile dell'area».

Paesi che si trovano in condizioni di estremo degrado e cambiamento naturale come Nigeria o Costa d'Avorio non possono dunque essere considerati Paesi sicuri in termini generali ed astratti, almeno con riferimento alle condizioni ambientali. Anche Paesi come il Bangladesh e il Pakistan sono evidentemente paesi di emigrazione di massa in ragione dell'impatto di fattori ambientali, che vanno considerati. Un approfondimento particolare può essere fatto anche sul caso dell'America Latina, che rappresenta una delle aree geografiche più vulnerabili rispetto agli effetti dei cambiamenti climatici, che provocano eventi sia improvvisi, che graduali. Qui il nesso tra migrazioni e ambiente è un fenomeno che raccoglie crescente attenzione da parte dei decisori pubblici. Alcuni Stati, soprattutto a partire dalla crisi Haitiana del 2010, hanno iniziato ad adottare norme che riconoscono protezione sussidiaria nei confronti dei migranti ambientali. Inoltre, la definizione ampia di rifugiato contenuta nella *Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati* (1984)<sup>51</sup> – incorporato in 15 ordinamenti – potrebbe prestarsi ad una interpretazione evolutiva.

Una ulteriore decisione dell'UNHRC intervenuta nel 2022<sup>52</sup> sembra essere particolarmente significativa, in termini di nuove argomentazioni che potranno confluire anche nelle decisioni dei giudizi nazionali: il Comitato ha condannato l'Australia per non avere protetto adeguatamente gli indigeni delle isole Torres dagli impatti negativi dei cambiamenti climatici, violando così i loro diritti di godere della loro cultura e di essere liberi da interferenze arbitrarie con loro vita privata, famiglia e casa. Le Isole dello Stretto di Torres sono infatti particolarmente vulnerabili agli effetti della crisi climatica e soggette a condizioni meteorologiche estreme, come tempeste e tifoni, ma anche a fenomeni permanenti come l'innalzamento del livello del mare, la salinizzazione delle acque dolci e l'erosione, che rappresentano una grave minaccia per le popolazioni indigene. Tale situazione impedisce infatti ai popoli che abitano quelle isole da 70.000 anni di praticare l'agricoltura e la pesca tradizionali e di garantirsi il sostentamento vitale.

La mancata protezione, nonostante l'avvio di costruzione di dighe, ad avviso del Comitato,

<sup>51</sup> Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Adoptada por el *Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre 1984. Cartagena, Colombia. Disponibile in: [www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008).

<sup>52</sup> Vedi <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhstmourIju%2F14z6o8I4G3YTJP7zTkztF46bmE3ilRFbvidB3GXW8LzKWzG4gM9vzii3%2FVQX4dUpqqHLnHGga78RQVA%2BPD28AmHIJR3lQH3kdJAl3v0AufdZYBmKguYDYVmuQ%3D%3D>.

ha implicato la violazione dell'*Patto internazionale sui diritti civili e politici*<sup>53</sup>: la decisione ha sottolineato la necessità di ulteriori misure tempestive e appropriate per scongiurare un rischio per le vite degli isolani, poiché senza robusti sforzi nazionali e internazionali, gli effetti del cambiamento climatico possono esporre gli individui a una violazione del loro diritto alla vita ai sensi del Patto.

Il Comitato ha deciso che lo Stato australiano debba risarcire gli indigeni isolani per il danno subito, avviare consultazioni significative con le loro comunità per valutare i loro bisogni e adottare misure per continuare a garantire l'esistenza sicura delle comunità nelle rispettive isole.

In questo continente, particolarmente ricco di arcipelaghi la cui sopravvivenza nel breve periodo è minacciata dall'innalzamento del livello dei mari, nel novembre 2023 è intervenuto il primo accordo internazionale in materia di accoglienza per crisi climatica<sup>54</sup>. L'accordo è tra l'Australia e le isole Tuvalu nell'oceano Pacifico, che accolgono 11.000 abitanti minacciati nella loro sopravvivenza sulle isole<sup>55</sup>. Il Paese si è impegnato ad accogliere gli sfollati, garantendo un percorso speciale di mobilità, residenza e cittadinanza, ma anche a finanziare le strategie di adattamento alle crisi climatiche. L'accordo, che ha anche oneri di difesa da minacce promananti da Paesi terzi, è maturato a seguito di un accordo di sicurezza tra Cina e Isole Salomone, per contenere l'espansione della Cina nell'area.

**5. La necessità di una prospettiva di genere.** La prospettiva giuridica nel suo complesso, al di là di episodici interventi, sembra allo stato non in grado di tutelare le persone che si spostano a causa di fattori ambientali riconducibili a fenomeni di cambiamento del clima. Allo stesso tempo, una nuova categoria di rifugio sembra difficile da introdurre. Queste sono le ragioni che giustificano la ricerca collettiva pluridisciplinare introdotta da questo scritto.

Per quanto riguarda la prospettiva di genere, essa è legata alla Raccomandazione generale n. 37 del Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, intitolata *Dimensioni di genere della riduzione del rischio di disastri nel contesto del cambiamento climatico*. Questa raccomandazione ricorda l'obbligo degli Stati di «[...] garantire che tutte le politiche, le leggi, i piani, i programmi, i bilanci e le altre attività relative alla riduzione del rischio di catastrofi e ai cambiamenti climatici siano sensibili al genere e guidati da principi basati sui diritti umani», dando priorità ai gruppi di donne e ragazze più emarginati, «[...] come le donne sfollate all'interno del Paese, le donne apolide, le rifugiate, le richiedenti asilo e le donne migranti», come precedentemente richiesto dal Consiglio dei diritti umani<sup>56</sup>. In base a questo obbligo, gli Stati potrebbero promuovere e rafforzare l'estensione dell'obbligo di non respingimento alla migrazione climatica da una prospettiva di genere, tenendo conto del rischio reale di danni legati al clima e di violenza di genere al momento del ritorno, dove le donne si trovano ad affrontare situazioni particolarmente vulnerabili, costituendo un gruppo sociale colpito da persecuzioni e stupri basati sul genere<sup>57</sup>.

In occasione della sua 50<sup>a</sup> sessione ordinaria, tenutasi dal 13 giugno all'8 luglio 2022, il

<sup>53</sup> *International Covenant on Civil and Political Rights*, Mar. 23, 1976, 999 U.N.T.S. 171, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=\\_en&mtdsgno=V-4&src=IND](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=_en&mtdsgno=V-4&src=IND).

<sup>54</sup> Cfr. il comunicato stampa in <https://www.pm.gov.au/media/joint-statement-falepili-union-between-tuvalu-and-australia>.

<sup>55</sup> Cfr. il dossier su *The guardian*: <https://www.theguardian.com/world/2023/jun/27/tuvalu-climate-crisis-rising-sea-levels-pacific-island-nation-country-digital-clone>.

<sup>56</sup> Human Rights Council (HRC), *Human Rights and Climate Change*, Res. A/HRC/RES/38/4, 2018, available at: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/38/4.html](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/38/4.html).

<sup>57</sup> *United Nations Development Programme (UNDP) and Global Gender and Climate Alliance, Overview of linkages between gender and climate change*, New York, UNDP, 2016, 1-8.

Consiglio dei diritti umani ha affrontato il tema del cambiamento climatico come fenomeno che aumenta le violazioni dei diritti delle donne e delle ragazze. In particolare, ha affrontato il tema della migrazione climatica come situazione che espone le donne e le ragazze a un rischio ancora maggiore di violenza. In seguito a questa sessione del Consiglio dei diritti umani, il nuovo Relatore speciale sulla promozione e la protezione dei diritti umani nel contesto dei cambiamenti climatici ha presentato il suo primo rapporto al Consiglio, in conformità con la risoluzione 48/14 del Consiglio<sup>58</sup>. Il Relatore speciale ha assunto il suo mandato il 1° maggio 2022 e in questo primo rapporto lo spostamento climatico è presentato come una delle priorità del suo mandato. Nello specifico, il Relatore speciale afferma che la priorità sarà quella di affrontare «[...] le implicazioni per i diritti umani dello spostamento dovuto ai cambiamenti climatici, compresa la protezione legale delle persone sfollate attraverso i confini internazionali».

In questo rapporto, il relatore riconosce che il genere, insieme ad altre caratteristiche personali come l'età, la disabilità o lo stato di salute, rappresentano un rischio aggiuntivo di violazione dei diritti umani quando si attraversano le frontiere internazionali. Inoltre, propone anche una risposta legale alla realtà dei migranti climatici che non hanno accesso alle opzioni di migrazione regolare, ma sono costretti a lasciare i loro Paesi d'origine a causa di disastri e degli effetti negativi del cambiamento climatico. In altre parole, raccomanda l'elaborazione di un protocollo opzionale alla Convenzione sui rifugiati per proteggere i diritti umani delle persone sfollate attraverso i confini internazionali a causa dei cambiamenti climatici.

Si tratta di un annuncio opportuno in risposta all'attuale vuoto normativo che lascia tante persone in tutto il mondo a dover affrontare gli effetti del cambiamento climatico, in particolare donne e ragazze, tra gli altri gruppi vulnerabili<sup>59</sup>. In effetti, in questo rapporto, il Relatore speciale evidenzia che attualmente ci sono 84 milioni di persone sfollate con la forza in tutto il mondo e che le persone lesbiche, gay, bisessuali, *transgender* e con differenze di genere sono particolarmente vulnerabili ed emarginate.

Per questo motivo, l'obiettivo di questa ricerca collettiva, nel contesto giuridico che si è descritto, è quello di sviluppare un'analisi complessiva e innovativa della migrazione indotta dai cambiamenti climatici nell'UE, generando conoscenze critiche e sociali per rispondere a una sfida sociale urgente e complessa. Lo studio coinvolge differenti ambiti giuridici e le aree storica e sociologica.

Approfondendo questi aspetti, emerge con chiarezza un impatto differenziato del fenomeno sui diversi generi. In particolare, si consideri che le donne che rappresentano l'80% degli sfollati ambientali<sup>60</sup>. La risposta del diritto dovrebbe dunque tenere conto della differenza di genere che emerge dalla realtà e della necessità peculiare di protezione giuridica delle donne coinvolte in questo fenomeno. La migrazione femminile, cui sarà dedicato un *focus* particolare, infatti si scontra ancora spesso con la censura, le leggi patriarcali o la mancanza di diversità o uguaglianza nei paesi di origine e persino di destinazione. Obiettivo di questa ricerca è anche fornire ai *decision-makers* uno strumento per migliorare il diritto in essere e le politiche, tenendo maggiormente in considerazione le specificità di genere connesse con le istanze della

<sup>58</sup> Human Rights Council (HRC), *Initial planning and vision for the mandate Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change*, Ian Fry, *Fiftieth session*, 24 June 2022, Res. A/HRC/50/39.

<sup>59</sup> Care International, *Evicted by Climate Change: Confronting the Gendered Impacts of Climate-Induced Displacement*, 2020, See at (<https://careclimatechange.org/wp-content/uploads/2020/07/CARE-Climate-Migration-Report-v0.4.pdf>).

<sup>60</sup> United Nations Development Programme (UNDP) and Global Gender and Climate Alliance, *Overview of linkages between gender and climate change*, New York: UNDP, 2016, 1-8.

giustizia ambientale.

**Abstract.** Questo saggio, elaborato nell'ambito del progetto CLIMOVE finanziato dal programma Horizon 2020 dell'UE, introduce un dossier di studi sul tema della migrazione climatica. A partire da alcuni dati emergenti dai rapporti più aggiornati, anzitutto le Autrici evidenziano la necessità di un approccio innovativo transdisciplinare, adeguato ad affrontare la complessità di una sfida di dimensione crescente, superando le tradizionali barriere tra le scienze sociali e integrando una prospettiva di genere nell'analisi e nella risposta.

Il contesto italiano è citato come esempio concreto delle modalità attraverso le quali un Paese si sta confrontando con questa sfida attraverso l'iniziativa legislativa. Tuttavia, in questo momento, nell'assenza di protezione internazionale, la tutela dei diritti umani fondamentali implicati si concentra in prevalenza sulle argomentazioni elaborate dai giudici nel contesto di decisioni su vicende individuali. Questa giurisprudenza, pur portatrice di importanti novità, non è sufficiente a garantire una protezione legale dei migranti climatici forzati.

**Abstract.** This essay is developed within the framework of the CLIMOVE project funded by the EU's Horizon 2020 program. It introduces a compendium of studies on the theme of climate migration. Drawing upon data from the most recent reports, the Authors first and foremost underline the need for an innovative transdisciplinary approach, capable of addressing the complexity of an increasingly significant challenge, incorporating a gender perspective in the analysis and proposals.

The Italian context is cited as a concrete example of the ways in which a country is facing with this challenge through legislative initiative. However, in the current gap of international legal protection, the safeguarding of the fundamental human rights involved predominantly hinges on the arguments developed by judges in the context of decisions on individual cases. While this case-law brings important innovation, it is not sufficient to ensure legal protection for forced climate migrants.

**Parole chiave.** Cambiamento climatico – tutela dei diritti fondamentali – diritto di asilo – rifugio politico – migrazione.

**Key Words.** climate change – fundamental rights – asylum seekers – climate migration – climate migrants.

## LA TUTELA DEI MIGRANTI AMBIENTALI NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA: L'IMPATTO DEI RECENTI SVILUPPI DELLA PRASSI GIURISPRUDENZIALE NAZIONALE E INTERNAZIONALE \*

di Federica Passarini\*\*

**Sommario.** 1. Introduzione. – 2. La protezione dei migranti ambientali nella politica comune di asilo e immigrazione dell'Unione europea. – 2.1. Lo *status* di rifugiato. – 3. Gli sviluppi del principio di *non refoulement* nella prassi giurisprudenziale nazionale e internazionale e la tutela dei migranti ambientali. – 4. Considerazioni conclusive.

**1. Introduzione.** I disastri connessi a eventi naturali avversi e il grave inquinamento ambientale possono in vario modo costringere le persone a migrare verso altre regioni o verso altri Stati<sup>1</sup>. In taluni casi, questi fenomeni minacciano in maniera diretta la vita e la salute degli individui e li inducono a lasciare i loro territori. In altri casi, le calamità naturali e il degrado ambientale impediscono alle comunità colpite di avere accesso al cibo, all'acqua e alle cure mediche o di svolgere le attività da cui traggono il loro sostentamento così da spingerle a migrare per soddisfare i loro bisogni essenziali<sup>2</sup>.

Da sempre le condizioni ambientali e climatiche incidono sulla scelta di gruppi di individui di lasciare il loro Paese. Tuttavia, si stima che nei prossimi anni i flussi migratori connessi a fattori ambientali e climatici aumenteranno in maniera significativa a causa del crescente deterioramento dell'ambiente e degli effetti dei cambiamenti climatici<sup>3</sup>.

Di fronte a questo scenario, nell'ultimo decennio è cresciuto il dibattito in dottrina e in vari fori internazionali circa l'eventuale esistenza di un obbligo in capo agli Stati di garantire il

---

\* *Sottoposto a referaggio*. Questo contributo fa parte del dossier di studi *La sfida della migrazione climatica*, a cura di Susana Borrás Pentinat e Angela Cossiri ed 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). Gli articoli riflettono solo il punto di vista degli autori e la REA non è responsabile dell'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute.

\*\* Ricercatrice t.d., lett. a), in *Diritto internazionale* – Università della Tuscia.

<sup>1</sup> Cfr. Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), *Discussion note: Migrants and the environment*, MC/INF/288, 2007, 94<sup>o</sup> sessione, 2 ss.

<sup>2</sup> Cfr. F. Gaudiosi, *Environmental migrants: UN recent and "soft" sensitivity v. EU deafening silence in the New European Pact on Migration and Asylum*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 2, 2021, 152. Un'ulteriore ragione per cui il degrado ambientale e i cambiamenti climatici possono spingere gli individui a migrare consiste nel fatto che tali fenomeni possono essere all'origine dello scoppio di conflitti. Si veda al riguardo V. Koubi, T. Bohmelt, G. Spilker, L. Schaffer, *The determinants of environmental migrants' conflict perception*, in *International Organization*, 4, 2018.

<sup>3</sup> Cfr. G. Morgese, *Environmental Migrants and the EU Immigration and Asylum Law: Is there any Chance for Protection?*, in G. C. Bruno, F. M. Palombino, V. Rossi (a cura di), *Migration and the Environment – Some reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*, Roma, 2017, p. 48; OIM, *Climate change and human mobility – Quantitative evidence on global historical trends and future projections*, 2023.

diritto di asilo ai migranti che fuggono da condizioni ambientali avverse<sup>4</sup>.

Come è noto, il diritto internazionale prevede forme di tutela soltanto per categorie limitate di migranti, vale a dire i rifugiati così come definiti dall'art. 1A della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato<sup>5</sup> e coloro che in caso di rimpatrio correrebbero un rischio concreto per la loro vita e per la loro integrità fisica<sup>6</sup>. Tali individui sono considerati meritevoli della protezione internazionale, perché costretti a migrare per salvare la loro vita. Il diritto internazionale invece non tutela chi lascia il proprio Paese per ragioni prevalentemente economiche<sup>7</sup>.

Anche la politica comune di asilo e immigrazione dell'Unione europea protegge gruppi limitati di persone, quali i rifugiati<sup>8</sup>, coloro che rientrano nelle categorie tutelate dalla protezione sussidiaria<sup>9</sup> e i beneficiari della protezione temporanea<sup>10</sup>.

Tra i gruppi di migranti protetti in maniera specifica dal diritto internazionale e dal diritto dell'Unione europea non vi rientrano invece quelli che lasciano il loro Paese per ragioni legate al contesto ambientale. Ciò si deve principalmente alla difficoltà di identificare criteri astratti e generali volti a circoscrivere questa emergente categoria di migranti<sup>11</sup>.

L'assenza di appositi strumenti giuridici espone i migranti ambientali al rischio di essere respinti nonostante nei Paesi di rimpatrio vi sia una situazione di degrado ambientale tale da impedire loro di godere in maniera effettiva dei diritti fondamentali<sup>12</sup>.

Onde evitare un tale esito, di recente è emersa una tendenza a livello nazionale e internazionale volta a proteggere i migranti ambientali tramite l'applicazione del principio di *non refoulement* derivante dalle norme sui diritti umani. A livello sovranazionale, invece, l'Unione europea non sembra disporre di strumenti adeguati a rispondere ai fenomeni

<sup>4</sup> Cfr. OIM, *supra* nota 1; UNHCR, *High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges: Breakout Session 1: Gaps in the International Protection Framework and its Implementation: Report by the Co-Chairs*, 2010, p. 3; UNHCR, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, PPLA/2012/01, 2012. In dottrina cfr. J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, 2012; B.C. Mank, J. Jackson, *Climate change and displacement: Multidisciplinary perspectives*, in *Human Rights Quarterly*, 1, 2012, 267 ss.; G. Dal Ben, *Judicial trajectories in the recognition of environmental migrants*, in *University of Bologna Law Review*, 1, 2023; S. Katsoni, J. Graf, *The future of "Climate Refugees" in international law*, in *Völkerrechtsblog*, 5 giugno 2021.

<sup>5</sup> Convenzione relativa allo status di rifugiato, adottata il 28 luglio 1951, entrata in vigore il 22 aprile 1954, art. 1A: lo status di rifugiato va riconosciuto a chiunque «nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi.»

<sup>6</sup> Si parla a tal proposito di protezione complementare. Cfr. J. McAdam, *supra* nota 4, 52 ss.

<sup>7</sup> Sulle criticità sollevate dalla distinzione tra migrazioni forzate e volontarie e sull'esigenza di superare tale distinzione cfr. G. Cataldi, *La distinzione tra rifugiato e migrante economico: una dicotomia da superare?*, in G. Nesi (a cura di), *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?*, Napoli, 2018, 585 ss.; A. Del Guercio, *Migrazioni connesse con disastri naturali, degrado ambientale e cambiamento climatico: sull'ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2021, 522.

<sup>8</sup> 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 (Direttiva qualifiche), art. 2, lett. d).

<sup>9</sup> *Ivi*, art. 2, lett. f).

<sup>10</sup> 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 (Direttiva protezione temporanea).

<sup>11</sup> Cfr. G. Morgese, *supra* nota 3, 48.

<sup>12</sup> In dottrina, a favore dell'adozione di strumenti giuridici specifici per la tutela dei migranti ambientali si veda *Ivi*, 73.

migratori connessi a fattori ambientali<sup>13</sup>.

Il presente contributo mira a rilevare le principali sfide che i recenti sviluppi della prassi giurisprudenziale nazionale e internazionale in tema di tutela dei migranti ambientali pongono o possono porre alla politica comune di asilo e immigrazione dell'Unione europea. Tale indagine risulta necessaria per due ordini di ragioni. In primo luogo, dal punto di vista giuridico, si nota come la politica comune di asilo e immigrazione dell'Unione europea sia regolata dai principi di non respingimento<sup>14</sup> e di rispetto dei diritti umani<sup>15</sup>. Pertanto, l'eventuale consolidamento della prassi che applica il divieto di respingimento derivante dalle norme sui diritti umani ai migranti ambientali può avere un impatto sulla validità degli atti dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione. In secondo luogo, dal punto di vista politico, l'atteggiamento remissivo dell'Unione europea rispetto alla tutela dei migranti ambientali può mettere in discussione il ruolo dell'organizzazione come attore principale nella tutela dei diritti umani dei migranti.

L'analisi si suddivide in tre parti. Nella prima parte (par. 2) si esaminerà la politica comune di asilo e immigrazione dell'Unione europea al fine di stabilire se e in che misura essa possa offrire protezione ai migranti ambientali. Il paragrafo successivo (par. 3) è volto a mettere in luce i recenti sviluppi della prassi giurisprudenziale nazionale e internazionale a favore della tutela dei migranti ambientali. Nel paragrafo conclusivo (par. 4) si rileveranno le sfide che tale prassi pone alla politica comune di asilo e immigrazione dell'Unione europea e verranno avanzate alcune ipotesi sugli sviluppi che potrebbero (o dovrebbero) interessare il diritto dell'Unione europea in materia di tutela dei migranti ambientali.

Dato che non vi è una definizione giuridica condivisa di migrante ambientale, è opportuno precisare che in questo contributo si adotterà la definizione fornita dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) secondo cui i migranti ambientali sono coloro che *«predominantly for reasons of sudden or progressive change in the environment that adversely affects their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad»*<sup>16</sup>. Si adotta tale nozione in quanto essa è sufficientemente ampia da includere la molteplicità di individui che in vario modo possono essere costretti a migrare per ragioni legate all'ambiente.

**2. La protezione dei migranti ambientali nella politica comune di asilo e immigrazione dell'Unione europea.** In assenza di strumenti giuridici di diritto dell'Unione europea che prevedono una tutela specifica a favore dei migranti ambientali, ci si chiede se l'eventuale obbligo degli Stati membri di accogliere questi individui possa derivare dalle norme sovranazionali esistenti<sup>17</sup>.

Come già accennato, la politica comune di asilo e immigrazione dell'Unione europea offre tutela ai beneficiari dello *status* di rifugiato, della protezione sussidiaria e della protezione temporanea. L'indagine condotta in questa sezione si limiterà a prendere in considerazione questi tre istituti rispetto ai quali le legislazioni degli Stati membri sono armonizzate, mentre

<sup>13</sup> F. Gaudiosi, *supra* nota 2, p. 158; L. Wirthová, *Addressing environmental migration in the European Union discourse*, in *UCL Open*, 2023; C. Scissa, *The climate changes, should EU migration law change as well?: insights from Italy*, in *European Journal of Legal Studies*, 1, 2022.

<sup>14</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, adottato il 25 marzo 1957, entrato in vigore il 1° gennaio 1958, ultima versione del 26 ottobre 2012, art. 78, par. 1.

<sup>15</sup> Cfr. U. Villani, *I principi della politica di asilo e d'immigrazione dell'Unione e il rischio di 'Fortezza Europa'*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2, 2023, 5 ss.

<sup>16</sup> OIM, *supra* nota 1, 6.

<sup>17</sup> Al riguardo si veda altresì G. Morgese, *supra* nota 3; M. Mayrhofer e M. Ammer, *People Moving in the Context of Environmental Change: the Cautious Approach of the European Union*, in *European Journal of Migration and Law*, 3, 2014, 405 ss.

non si esamineranno gli strumenti la cui attuazione è lasciata alla discrezionalità degli Stati membri<sup>18</sup>.

**2.1. Lo status di rifugiato.** I requisiti per l'attribuzione dello *status* di rifugiato sono indicati dalla direttiva qualifiche (direttiva 2004/83/CE, rifiuta nella direttiva 2011/95/UE)<sup>19</sup> all'art. 2, lett. *d*), che riprende la nozione di rifugiato contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1951<sup>20</sup>. Ai sensi della direttiva qualifiche, il rifugiato è qualunque «cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese».

In astratto, non è da escludere che ai migranti ambientali possa essere attribuito lo *status* di rifugiati<sup>21</sup>. Gli effetti catastrofici delle calamità naturali e le conseguenze del grave inquinamento ambientale infatti possono minacciare la vita e l'integrità fisica di un individuo al pari di un atto persecutorio. Tuttavia, si tratta di una possibilità alquanto ridotta. Il principale ostacolo risiede nella prova dell'intento persecutorio. Per ottenere la qualifica di rifugiato, il migrante ambientale dovrebbe provare che le autorità statali hanno causato il danno ambientale con l'obiettivo di colpirlo in ragione della sua razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale<sup>22</sup>. Si tratta di un onere probatorio difficile da soddisfare, poiché gli effetti del degrado ambientale e dei fenomeni naturali tendono a riguardare una molteplicità di persone in maniera indistinta<sup>23</sup>.

Si possono ad ogni modo immaginare alcuni casi in cui il migrante ambientale può beneficiare dello *status* di rifugiato. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui il richiedente asilo dimostri che la negligenza delle autorità statali nell'adottare misure di prevenzione dei disastri in un'area particolarmente vulnerabile alle calamità naturali sia un atto di persecuzione ai danni degli abitanti di quella zona in quanto appartenenti a minoranze etniche o religiose. Si pensi altresì al caso in cui, a seguito di un disastro di origine naturale o antropica, lo Stato lasci le comunità colpite prive di assistenza in ragione della loro razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale.

In ogni caso, quelle appena viste sono situazioni di carattere eccezionale e in cui il contesto di degrado ambientale ha una rilevanza secondaria.

**2.2. La protezione sussidiaria.** Poco spazio sembra esservi per la tutela dei migranti ambientali anche nell'altro *status* regolato dalla direttiva qualifiche, ossia la protezione sussidiaria. Si tratta di una forma di protezione complementare a quella prevista per i rifugiati. Essa si applica nei casi in cui non sono soddisfatte le condizioni per conferire lo *status* di rifugiato e il rimpatrio esporrebbe l'individuo «al rischio effettivo di subire un grave danno»<sup>24</sup>. Le ipotesi di grave danno sono individuate in maniera tassativa dalla direttiva. Esse sono la

<sup>18</sup> Per una loro analisi si veda G. Morgese, *supra* nota 3, 56 ss.

<sup>19</sup> Direttiva qualifiche, *supra* nota 8. Per un'analisi di tale direttiva si veda G. Morgese, *La direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2, 2012.

<sup>20</sup> Convenzione relativa allo status di rifugiato, *supra* nota 5, art. 1A.

<sup>21</sup> Cfr. UNHCR, *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*, 2020, 3 ss.; A. Del Guercio, *supra* nota 7, p. 522. Sull'applicazione dello *status* di rifugiato ai migranti ambientali si veda altresì P. Mercure, *In search of legal status for crossborder environmental migrants: the issue of the refugee concept*, in *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 1, 2006; G. Sciacaluga, *International law and the protection of "climate refugees"*, Cham, 2020.

<sup>22</sup> G. Morgese, *supra* nota 3, 51.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Direttiva qualifiche, art. 2, lett. *f*).

condanna alla pena capitale o la sua esecuzione (art. 15, lett. a)), l'assoggettamento a tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante (art. 15, lett. b)) e, infine, la minaccia grave e individuale alla vita di un civile derivante da una situazione di violenza indiscriminata generata da un conflitto armato (art. 15, lett. c)).

Tra queste tre ipotesi, quella che offre ragionevoli possibilità di tutela ai migranti ambientali è la seconda. Ciò si deve soprattutto alla recente tendenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea a interpretare in maniera estensiva il divieto di tortura o di altri trattamenti inumani o degradanti. In passato, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ravvisava un atto di tortura o di trattamento inumano o degradante soltanto in presenza di un'azione diretta e intenzionale delle autorità statali<sup>25</sup>. Tale approccio avrebbe pressoché impedito l'applicazione della protezione sussidiaria alle ipotesi di flussi migratori connessi a fattori ambientali. Sarebbe stato infatti arduo per il richiedente asilo provare che i gravi danni subiti a causa del degrado ambientale erano il frutto di una specifica intenzione delle autorità statali. Recentemente però, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha mutato il suo orientamento e ha riconosciuto che, in casi eccezionali, la fattispecie della tortura o di altri trattamenti inumani o degradanti può sussistere anche se non è ravvisabile un atto diretto e intenzionale delle autorità statali. In particolare, nel caso *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland* la Corte ha concesso la protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 15, lett. b), a un richiedente asilo che in caso di rimpatrio si sarebbe trovato in condizioni di povertà estrema al punto da non poter soddisfare i suoi bisogni essenziali<sup>26</sup>. In questo modo, la Corte di Giustizia dell'Unione europea si è uniformata all'interpretazione del divieto di tortura e di altri trattamenti inumani o degradanti data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). Quest'ultima infatti ha riconosciuto in varie occasioni che l'esistenza di condizioni umanitarie particolarmente critiche possa di per sé essere sufficiente a integrare la fattispecie della tortura o dei trattamenti inumani o degradanti<sup>27</sup>.

Così interpretata, la norma che vieta la tortura e altri trattamenti inumani o degradanti può essere applicata a varie ipotesi di migrazioni dovute a fattori ambientali. Ad esempio, può accadere che una situazione di grave degrado ambientale o un fenomeno naturale ricorrente getti il Paese di origine del migrante in una condizione di profonda povertà tale per cui il migrante, se espulso, non potrebbe soddisfare le sue esigenze minime per condurre un'esistenza dignitosa. In tale ipotesi, la situazione di grave compromissione dei diritti umani che integra la fattispecie del trattamento inumano o degradante è causata dal contesto di deterioramento ambientale esistente nel Paese di provenienza del migrante. Un riconoscimento, seppur minimo, dell'impatto che il degrado ambientale può avere sulle condizioni umanitarie di un Paese si è avuto nella sentenza della Corte EDU relativa al caso *Sufi ed Elmi c. Regno Unito*<sup>28</sup>. In questa circostanza la Corte ha rilevato come alla condizione di povertà della Somalia avesse contribuito la siccità ricorrente, sebbene la causa principale delle preoccupanti condizioni umanitarie in cui lo Stato si trovava fosse il conflitto armato<sup>29</sup>. L'interpretazione estensiva del divieto di tortura o di altri trattamenti inumani o degradanti

<sup>25</sup> In tal senso si veda Corte di Giustizia dell'Unione europea (Corte Giust.), causa C-542/13, *Mohamed M'Bodj c. État Belge*, sentenza del 18 dicembre 2014, punto 41; Corte Giust., causa C-353/16, *MP c. Secretary of State for the Home Department*, sentenza del 24 aprile 2018, punto 51.

<sup>26</sup> Corte Giust., causa C-163/17, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, sentenza del 19 marzo 2019, punto 92. Si veda altresì Corte Giust., causa C-255/19, *Secretary of State for the Home Department c. OA*, sentenza del 20 gennaio 2021, punto 51.

<sup>27</sup> Corte EDU, ricorso n. 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, sentenza del 21 gennaio 2011, par. 253; Corte EDU, ricorso n. 26565/05, *N. c. Regno Unito*, sentenza del 27 maggio 2008, par. 43; Corte EDU, ricorso n. 8319/07, *Sufi ed Elmi c. Regno Unito*, sentenza del 28 giugno 2011, par. 282.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

apre quindi alla possibilità di concedere la protezione sussidiaria ai migranti ambientali. Si tratta però di una possibilità limitata a casi eccezionali. Infatti, la Corte di Giustizia dell'Unione europea e la Corte EDU ritengono che, in assenza di un atto diretto e intenzionale delle autorità statali, la fattispecie della tortura o di altri trattamenti inumani o degradanti sussista solo se il livello di compromissione delle condizioni umanitarie nel Paese di rimpatrio del migrante superi una soglia di gravità particolarmente elevata<sup>30</sup>. Guardando alla giurisprudenza delle due corti, sembrerebbe che la protezione sussidiaria possa essere concessa al migrante ambientale nella sola ipotesi in cui l'evento naturale o il degrado ambientale esistente nello Stato di origine abbia reso impossibile l'accesso al cibo, all'acqua, alle cure mediche e a un alloggio adeguato<sup>31</sup>.

Così interpretata e applicata, la protezione sussidiaria non sembra essere idonea a garantire un'adeguata tutela ai migranti ambientali. Innanzitutto, il migrante è tenuto a soddisfare un onere probatorio particolarmente gravoso. In secondo luogo, la protezione sussidiaria non si applicherebbe ai migranti che fuggono dai Paesi più esposti alle conseguenze dei cambiamenti climatici. In questi Paesi infatti le condizioni umanitarie non sono ancora del tutto compromesse, ma è prevedibile che si giungerà a tale livello di intollerabilità nel prossimo futuro, quando si manifesteranno gli effetti più gravi dei cambiamenti climatici<sup>32</sup>.

**2.3. La protezione temporanea.** La direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea<sup>33</sup> si applica in caso di afflusso massiccio di persone che sono costrette a lasciare il loro Paese e che non possono farvi ritorno in condizioni sicure<sup>34</sup>. In particolare, la direttiva fa riferimento alle ipotesi in cui nel Paese di origine dei migranti sia in corso un conflitto armato o vi siano violazioni sistematiche e generalizzate dei diritti umani<sup>35</sup>.

Senza dubbio la protezione temporanea può essere concessa ai migranti che fuggono da un contesto ambientale deteriorato. Un tale contesto infatti potrebbe rendere il rimpatrio pericoloso per la salute e la vita dei migranti e impedire il godimento dei diritti fondamentali. Si pensi al caso in cui una calamità naturale distrugge le infrastrutture essenziali di uno Stato e questo non dispone delle risorse per garantire ai propri cittadini il soddisfacimento dei loro bisogni essenziali.

Tuttavia, lo *status* di protezione temporanea presenta alcuni limiti applicativi che lo rendono inadeguato a garantire una tutela effettiva ai migranti ambientali. Un primo limite si individua nel requisito dell'afflusso massiccio. In virtù di questo requisito, il singolo individuo che fugge da una situazione di grave degrado ambientale non può vedersi riconosciuta la protezione temporanea. Un secondo limite concerne il carattere temporaneo della protezione. In molti Stati le calamità naturali avvengono frequentemente e, soprattutto nei Paesi poveri, le conseguenze degli eventi naturali sono ogni volta catastrofiche a causa dell'assenza di risorse da investire nella prevenzione dei disastri. Pertanto, la natura provvisoria della protezione contrasta con il carattere permanente della situazione di grave compromissione dei diritti umani causata dal contesto di degrado ambientale. Infine, un ulteriore limite della protezione temporanea consiste nella procedura decisionale necessaria per attivare questo istituto. È richiesta infatti una decisione del Consiglio, su proposta della Commissione europea, che accerti la sussistenza di un afflusso massiccio di persone e stabilisca di attivare lo strumento della protezione temporanea. Tale *iter* mostra il carattere eccezionale dell'istituto che infatti

<sup>30</sup> Cfr. A. Del Guercio, *supra* nota 7, 525-526.

<sup>31</sup> In tal senso si veda G. Morgese, *supra* nota 3, 54; J. McAdam, *supra* nota 4, 76.

<sup>32</sup> M. Mayrhofer e M. Ammer, *supra* nota 17, 418-420.

<sup>33</sup> Direttiva protezione temporanea, *supra* nota 10.

<sup>34</sup> Ivi, artt. 1 e 2, lett. c).

<sup>35</sup> Ivi, art. 2, lett. c).

finora è stato messo in funzione soltanto in un'occasione<sup>36</sup>.

**3. Gli sviluppi del principio di non refoulement nella prassi giurisprudenziale nazionale e internazionale e la tutela dei migranti ambientali.** La politica comune in materia di asilo e immigrazione dell'Unione europea risente in vario modo degli sviluppi del diritto internazionale e nazionale. Ad esempio, a livello internazionale, le evoluzioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione del principio di *non refoulement* possono incidere sulla validità degli atti dell'Unione europea in materia di asilo. D'altro canto, a livello nazionale, le leggi interne e l'interpretazione che ne viene data dai giudici possono ridurre l'effettività della politica comune di asilo e immigrazione. È importante quindi confrontare il diritto dell'Unione europea con le più recenti evoluzioni della giurisprudenza nazionale e internazionale in materia di tutela dei migranti ambientali.

**3.1. La prassi giurisprudenziale internazionale.** Nel caso *Teitiota c. Nuova Zelanda*,<sup>37</sup> il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha affermato per la prima volta che il divieto di respingimento derivante dal diritto alla vita può applicarsi anche ai flussi migratori connessi a fattori ambientali<sup>38</sup>. È un riconoscimento importante, poiché ne deriverebbe un obbligo in capo allo Stato di arrivo di accertare se nel Paese di origine del migrante sussista una situazione di degrado ambientale e se, eventualmente, tale situazione determini un rischio concreto per la vita dell'individuo<sup>39</sup>. Il contesto di degrado ambientale quindi assumerebbe una rilevanza particolare nella valutazione circa il diritto del migrante di ricevere la protezione.

Il caso *Teitiota* però ha anche messo in luce le difficoltà di applicare in concreto le tutele fornite dal principio di *non refoulement* ai migranti ambientali.

Come è noto, le norme sui diritti umani mirano a proteggere il singolo individuo e non l'intera società. Di conseguenza, l'individuo che voglia far valere la responsabilità dello Stato per la violazione dei diritti umani deve dimostrare che la condotta illecita lo riguarda in maniera specifica. A tal fine, la giurisprudenza più affermata in materia di diritti umani richiede all'individuo di provare una condizione personale particolare che lo distingue dal resto della società. In caso contrario, il ricorso verrà dichiarato inammissibile<sup>40</sup>. Tale onere probatorio risulta difficile da soddisfare quando si vuole ottenere una condanna dello Stato per non aver prevenuto le violazioni dei diritti umani causate dai rischi ambientali. Questi infatti tendono a riguardare una pluralità di persone indistintamente. Risulta pertanto difficile per il singolo individuo dimostrare una condizione personale distinta rispetto a quella del resto della

<sup>36</sup> Vd. Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea.

<sup>37</sup> Comitato ONU per i diritti umani, *Teitiota c. Nuova Zelanda*, pronuncia del 7 gennaio 2020, UN Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016. Per un commento alla pronuncia si veda S. Domaine, *Cambiamenti climatici e diritti umani: il divieto di refoulement in Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *Federalismi.it*, 23, 2020; A. Maneggia, *Non-refoulement of Climate Change Migrants: Individual Human Rights Protection or 'Responsibility to Protect'? The Teitiota Case Before the Human Rights Committee*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2020; F. Mussi, *Cambiamento climatico, migrazioni e diritto alla vita: le considerazioni del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite nel caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3, 2020.

<sup>38</sup> Comitato ONU per i diritti umani, *Teitiota*, *supra* nota 37, par. 9.11.

<sup>39</sup> Su tale effetto della pronuncia cfr. F. Mussi, *supra* nota 37, 829.

<sup>40</sup> Cfr. Corte EDU, *Practical Guide on Admissibility Criteria*, 31 agosto 2022, 11 ss.; Comitato ONU per i diritti umani, *Teitiota*, *supra* nota 37, par. 8.4; F.C. Ebert, R.I. Sijniensky, *Preventing Violations of the Right to Life in the European and the Inter-American Human Rights Systems: From the Osman Test to a Coherent Doctrine on Risk Prevention?*, in *Human Rights Law Review*, 15, 2015.

società<sup>41</sup>.

Questi limiti relativi all'applicazione delle norme in materia di diritti umani ai rischi ambientali sono evidenti nel caso *Teitiota* in cui il Comitato dei diritti umani ha dichiarato il ricorso inammissibile, nonostante avesse riconosciuto l'applicabilità del principio di *non refoulement*. Il ricorrente chiedeva all'organismo dell'ONU di condannare la Nuova Zelanda perché, respingendolo nel suo Stato di origine (il Kiribati) lo esponeva al rischio di perdere prematuramente la vita a causa della particolare vulnerabilità dello Stato agli effetti dell'innalzamento del livello del mare. Il Comitato ha rigettato le pretese del sig. Teitiota in quanto questi non aveva sufficientemente provato che la difficoltà di avere accesso al cibo, all'acqua, alle terre abitabili e ai mezzi di sostentamento nonché il rischio di sommersione del Kiribati costituissero minacce dirette per la sua vita<sup>42</sup>.

La decisione dell'organismo dell'ONU si fonda su un'interpretazione restrittiva del diritto alla vita che sembrerebbe privare di effetti concreti il riconoscimento circa l'applicabilità del principio di non respingimento ai migranti ambientali<sup>43</sup>. Il ricorrente infatti aveva dimostrato le difficoltà di soddisfare i bisogni essenziali per condurre una vita dignitosa. Tuttavia, il Comitato gli chiedeva di provare che tali difficoltà lo riguardavano in maniera particolare e distinta rispetto agli altri abitanti del Kiribati. In alternativa, il sig. Teitiota avrebbe dovuto provare la completa impossibilità di avere accesso al cibo, all'acqua e ai mezzi di sostentamento.

Una tendenza emersa di recente dalla prassi giurisprudenziale in materia di diritti umani sembra offrire spunti interessanti per superare i limiti applicativi delle norme sui diritti umani ai rischi ambientali. Si tratta della tendenza a interpretare le norme sui diritti umani alla luce del principio di precauzione<sup>44</sup>. Questa prassi può essere rilevante ai fini del riconoscimento del diritto al non respingimento a favore dei migranti ambientali. Per questi infatti sarebbe sufficiente dimostrare i rischi potenziali per la loro vita derivanti dal degrado ambientale, dai cambiamenti climatici o dalle calamità naturali. Tale attenuazione dell'onere probatorio inoltre faciliterebbe l'applicazione del principio di *non refoulement* ai migranti che fuggono dai Paesi maggiormente esposti agli effetti dei cambiamenti climatici.

La tendenza degli organismi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali internazionali ad applicare il principio di precauzione alle minacce ambientali mostra come si stia sviluppando una crescente sensibilità a livello internazionale circa gli effetti del degrado ambientale sul pieno godimento dei diritti umani degli individui. Questi sviluppi rilevano per la tutela dei migranti ambientali in ragione del rapporto funzionale che lega il principio di *non refoulement* ai diritti umani e, in particolare, al diritto alla vita. A tal proposito, si nota come sia oramai consolidata la giurisprudenza che riconosce l'obbligo degli Stati di proteggere la vita degli individui dagli effetti delle calamità naturali, del degrado ambientale e dei cambiamenti climatici<sup>45</sup>. Si

---

<sup>41</sup> Sulla difficoltà di provare il carattere individuale della minaccia quando si ha a che fare con rischi ambientali e sulle possibili soluzioni si veda Corte Giust., causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio dell'Unione Europea*, Opinione dell'Avvocato Generale Jacobs, par. 60.

<sup>42</sup> Comitato ONU per i diritti umani, *Teitiota*, *supra* nota 37, par. 9.1 ss.

<sup>43</sup> Per una critica alla decisione del Comitato dei diritti umani si veda Ivi, Allegato II, Opinione dissenziente del membro del Comitato ONU per i diritti umani, Sig. Muhumuza, 15 ss.

<sup>44</sup> Si vedano Corte EDU, ricorso n. 67021/01, *Tătar c. Romania*, sentenza del 6 luglio 2009, par. 109; Corte interamericana dei diritti umani, OC-23/17, *The environment and human rights*, Opinione consultiva del 15 novembre 2017, par. 176-177, 179. Si veda anche Corte Suprema dei Paesi Bassi, causa n. 19/00135, *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, sentenza del 20 dicembre 2019, par. 39-43.

<sup>45</sup> Corte EDU, ricorso n. 15339/02, *Budayeva e altri c. Russia*, sentenza del 29 settembre 2008. Sull'obbligo degli Stati di adottare misure di preparazione alle emergenze causate da eventi naturali estremi si veda altresì Corte Interamericana dei diritti umani, *The Environment And Human Rights*, *supra* nota 44, par. 171. Vari casi in materia di tutela dei diritti umani e cambiamento climatico sono stati decisi di recente dalla Corte EDU. Si vedano Corte

potrebbe perciò dedurre che dalla prassi giurisprudenziale internazionale in materia di diritti umani stia emergendo l'obbligo di accogliere i migranti quando il rimpatrio li esporrebbe a rischi ambientali che minacciano la loro vita.

In relazione all'eventuale esistenza di questo obbligo, si attendono le autorevoli considerazioni della Corte interamericana dei diritti umani. Nel 2023 è stata presentata alla Corte di San José la richiesta di opinione consultiva circa gli obblighi degli Stati di proteggere i diritti umani di fronte all'emergenza climatica<sup>46</sup>. Nella richiesta, si pone alla Corte una serie di quesiti, tra cui quello di chiarire quali sono gli obblighi degli Stati nei confronti dei migranti che fuggono dagli effetti attuali e futuri dei cambiamenti climatici<sup>47</sup>.

**3.2. La prassi giurisprudenziale nazionale.** Alcuni sviluppi interessanti in materia di applicazione delle norme sui diritti umani ai migranti ambientali emergono dalla giurisprudenza delle corti interne.

In Italia, ad esempio, la Corte di Cassazione ha in varie occasioni concesso ai migranti ambientali la protezione umanitaria prevista dal d. lgs. n. 286/1998 all'art. 5, c. 6,<sup>48</sup> riconoscendo come il contesto di degrado ambientale e di vulnerabilità alle calamità naturali esistente nel Paese di origine avrebbe impedito al migrante di godere dei suoi diritti fondamentali<sup>49</sup>. Nell'ottica di garantire la protezione effettiva dei migranti ambientali attraverso l'interpretazione evolutiva delle norme sui diritti umani, è particolarmente interessante quanto affermato dalla Corte di Cassazione italiana nella sentenza n. 24413/2021<sup>50</sup>. In questa circostanza, la Corte di Cassazione ha ritenuto che «in situazioni di particolare gravità – quali la seria esposizione alla lesione dei diritti fondamentali alla vita o alla salute, conseguente, ad esempio, a eventi calamitosi o a crisi geopolitiche che abbiano generato situazioni di radicale mancanza di generi di prima necessità» la condizione individuale del richiedente «può anche non assumere alcuna rilevanza»<sup>51</sup>. Tra gli eventi calamitosi si possono senza dubbio annoverare gli eventi naturali estremi, gli effetti dei cambiamenti climatici nonché i disastri ambientali. Secondo la Corte di Cassazione, quindi, in determinate circostanze il migrante ambientale potrebbe limitarsi ad allegare la situazione di grave deterioramento dell'ambiente, senza dover dimostrare una condizione specifica che

EDU, ricorso n. 39371/20, *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri*; *Carême c. Francia*, sentenza del 9 aprile 2024; Corte EDU, ricorso n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, sentenza del 9 aprile 2024. Per altri casi pendenti davanti alla Corte EDU in materia di cambiamento climatico, si veda Corte EDU, *Factsheet – Climate change*, febbraio 2023. In dottrina, cfr. O.W. Pedersen, *Climate Change hearings and the ECHR*, in *EJIL: Talk!*, 4 aprile 2023.

<sup>46</sup> Corte interamericana dei diritti umani, *Request for an advisory opinion on the Climate Emergency and Human Rights submitted to the Inter-American Court of Human Rights by the Republic of Colombia and the Republic of Chile*, 9 gennaio 2023, disponibile in [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc\\_1\\_2023\\_en.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_en.pdf).

<sup>47</sup> Si veda, in particolare, Ivi, 9.

<sup>48</sup> La protezione umanitaria è un istituto di diritto interno previsto dal Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 (Testo unico sull'immigrazione, TUI), art. 5, c. 6: «Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati [...] salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano». Questa norma è stata abrogata con d.l. n. 113/2018 ed è stata ulteriormente modificata con d.l. n. 130/2020. Attualmente l'art. 5, c. 6, TUI prevede che «Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati [...] fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano».

<sup>49</sup> Si vedano Cass. Civ., sez. I, sentenza del 4 febbraio 2020, n. 2563, par. 5.6; Cass. Civ., sez. II, ordinanza del 24 febbraio 2021, n. 5022; Cass. Civ. sez. III, sentenza del 14 dicembre 2021, n. 39848, par. 9. In dottrina si vedano M. Di Filippo, *La protezione dei migranti ambientali nel dialogo tra diritto internazionale e ordinamento italiano*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2023; A. Caligiuri, *A possible basis for granting humanitarian protection to "Environmental Migrants" in Italy?*, in *The Italian Yearbook of International Law*, Vol. 30, 2020.

<sup>50</sup> Cass. SS.UU, sentenza n. 24413/2021.

<sup>51</sup> Ivi, par. 46.

lo distingue dal resto della società. Ciò mostra come nella giurisprudenza italiana il contesto di degrado ambientale e di vulnerabilità agli eventi naturali estremi stia assumendo una rilevanza importante nell'accertamento della sussistenza delle condizioni per concedere la protezione umanitaria. Resta comunque da capire quale sia la soglia di gravità che il contesto generale deve raggiungere per evitare che il richiedente asilo debba provare l'impatto specifico del rischio ambientale sulla sua persona.

La Corte di Cassazione ha riconosciuto il nesso tra il contesto di degrado ambientale e la protezione umanitaria dei migranti altresì nell'ordinanza n. 5022/2021<sup>52</sup>. In questa circostanza la suprema corte italiana ha precisato che nel caso in cui nel Paese di origine del migrante vi sia un contesto di grave compromissione delle risorse naturali dovuto al degrado ambientale, al cambiamento climatico o allo sviluppo insostenibile, deve essere riconosciuto lo *status* di protezione umanitaria laddove da tale contesto derivi un rischio per il diritto alla vita e all'esistenza dignitosa del migrante<sup>53</sup>. In questo modo, la Corte di Cassazione ha messo in luce come vi possa essere un legame diretto tra le condizioni ambientali del Paese di provenienza del migrante e i rischi per la sua vita e la sua dignità umana. Peraltro, il riferimento ai cambiamenti climatici sembra sottendere un'apertura alla possibilità che, tramite l'istituto di diritto interno della protezione umanitaria, si possa proteggere i migranti dagli effetti futuri di questo fenomeno.

Un filone giurisprudenziale interessante in materia di tutela dei migranti ambientali si rinviene anche in alcune pronunce delle corti tedesche<sup>54</sup>. Ad esempio, il tribunale amministrativo del Baden Württemberg nel 2021 ha concesso a un migrante la protezione prevista alla Sezione 60 della Legge sulla residenza che vieta il rimpatrio quando questo sia in contrasto con le garanzie sancite dalla CEDU<sup>55</sup>. Nel caso di specie, il tribunale tedesco ha ritenuto che, a causa delle condizioni ambientali e climatiche e degli effetti dell'epidemia da Covid-19, nel Paese di origine il migrante non avrebbe avuto adeguato accesso al cibo, all'acqua, a un alloggio e alle cure sanitarie in contrasto con l'art. 3 CEDU<sup>56</sup>. Il giudice ha quindi riconosciuto il nesso tra, da un lato, il degrado ambientale e i disastri – nel caso di specie il disastro era di tipo biologico, trattandosi di un'epidemia<sup>57</sup> – e, dall'altro lato, il divieto di trattamenti inumani e degradanti. Esso ha comunque deciso di non concedere la protezione sussidiaria ai sensi del diritto dell'Unione europea. Infatti, le corti tedesche tendono ad applicare questo istituto solo nelle ipotesi in cui vi sia un'autorità statale cui è imputabile l'atto di tortura o di trattamento inumano e degradante<sup>58</sup>.

**4. Considerazioni conclusive.** Dall'analisi svolta emerge come la tendenza a garantire la tutela dei migranti ambientali sia più sviluppata a livello nazionale e internazionale che a livello sovranazionale.

<sup>52</sup> Cass. Civ., sez. II, ordinanza n. 5022/2021.

<sup>53</sup> Ivi, 5-6.

<sup>54</sup> Per un'analisi della giurisprudenza tedesca rilevante in tema di migranti ambientali si veda C. Schloss, *The Role of Environmental Disasters in Asylum Cases: Do German Courts Take Disasters into Account?*, in Simon Behrman und Avidan Kent (a cura di), *Climate Refugees: Global, Local, and Critical Approaches*, Cambridge, 2022, 261 e ss.

<sup>55</sup> BVerfG 2. Senat 1. Kammer, 09.02.2021, ECLI:DE:BVerfG:2021:qk20210209.2bvq000821.

<sup>56</sup> Per un commento alla pronuncia del Tribunale amministrativo tedesco si veda C. Scissa, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: un'analisi di tre recenti pronunce*, in *Questione giustizia*, 2021; C. Schloss, *Climate migrants – How German courts take the environment into account when considering non-refoulement*, in *Völkerrechtsblog*, 3 marzo 2021.

<sup>57</sup> Sulla qualificazione delle epidemie quali disastri si veda UN/ISDR, *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives*, Vol. 1, 2004, 16; Ozturk, *Covid-19: just disastrous or the disaster itself? Applying the ILC Articles on the protection of persons in the event of disasters to the Covid-19 outbreak*, in *ASIL Insights*, 2020.

<sup>58</sup> C. Schloss, *supra* nota 54.

Osservando la giurisprudenza delle corti interne e degli organismi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali internazionali si può rilevare come stia crescendo il consenso attorno al riconoscimento dell'impatto che i cambiamenti climatici, il degrado ambientale e le calamità naturali possono avere nel costringere gli individui a migrare. In assenza di tutele specifiche, i giudici hanno avuto un ruolo fondamentale nel mostrare come la protezione dei migranti ambientali possa discendere dal principio di *non refoulement* derivante dalle norme sui diritti umani, in particolare dal diritto alla vita e dal divieto di tortura o di altri trattamenti inumani o degradanti.

In tal senso, il caso *Teitiota* ha segnato un passo in avanti importante nella tutela dei migranti ambientali. La decisione del Comitato per i diritti umani però ha anche reso evidente come, per rendere effettiva la protezione dei migranti ambientali tramite le norme sui diritti umani, sia necessario interpretare tali norme in maniera evolutiva. In particolare, il carattere diffuso dei rischi ambientali nonché la dimensione futura dei cambiamenti climatici richiedono di alleggerire l'onere probatorio relativo all'impatto specifico del contesto generale presente nel Paese di origine sulla vita e sulla dignità del migrante.

A tal riguardo, alcune pronunce delle corti interne sembrano offrire spunti interessanti per superare questo approccio restrittivo.

In particolare, gli esempi della giurisprudenza italiana e tedesca mostrano come si propenda ad attribuire al contesto di degrado ambientale una rilevanza sempre più importante ai fini della concessione della protezione umanitaria, al punto da giustificare un alleggerimento dell'onere probatorio circa la condizione personale di vulnerabilità del migrante. In questo modo, la situazione di deterioramento ambientale avrebbe effetti simili al contesto di violenza generalizzata causata dai conflitti armati. A vantaggio della tutela dei migranti ambientali va inoltre la recente tendenza delle corti interne e internazionali volta ad applicare il principio di precauzione alle ipotesi di violazioni dei diritti umani dovute al degrado ambientale.

A questo punto, non resta che chiedersi quali possano essere le conseguenze per il diritto dell'Unione europea dell'eventuale consolidamento di queste tendenze emerse a livello nazionale e internazionale in relazione al principio di *non refoulement*<sup>59</sup>.

Come visto, tale principio regola la politica comune di asilo e immigrazione dell'Unione europea e ad esso gli atti dell'organizzazione si devono conformare per essere validi. Il diritto dell'Unione europea sembra adottare un approccio più restrittivo alla protezione dei migranti ambientali rispetto a quello emergente dalla prassi internazionale e nazionale più recente. I migranti ambientali nel diritto dell'Unione europea troverebbero tutela soltanto nell'ambito della categoria prevista all'art. 15, lett. *b*), della direttiva qualifiche e nell'ambito della protezione temporanea. Quest'ultima tuttavia si applica soltanto in caso di afflussi massicci, mentre la protezione sussidiaria potrà applicarsi a situazioni di degrado ambientale soltanto in casi eccezionali.

Si può ad ogni modo immaginare che, nel caso in cui gli sviluppi relativi all'applicazione del principio di *non refoulement* si consolidano, lo *status* previsto all'art. 15, lett. *b*), possa essere interpretato in maniera conforme a questi sviluppi<sup>60</sup>. Tale interpretazione conforme consisterebbe nell'abbassare la soglia di gravità delle condizioni umanitarie che devono essere provate dal richiedente asilo quando nel Paese di origine si ravvisa una situazione di degrado ambientale. Ad esempio, si potrebbe ritenere sufficiente che il migrante provi la difficoltà di soddisfare i suoi bisogni essenziali a causa del degrado ambientale o delle calamità naturali, piuttosto che chiedergli di dimostrare la totale impossibilità di avere accesso al cibo, all'acqua,

<sup>59</sup> Cfr. U. Villani, *supra* nota 15, 6.

<sup>60</sup> Sulla possibilità di interpretare in maniera estensiva la protezione sussidiaria ai fini della tutela dei migranti ambientali si veda altresì F. Gaudiosi, *supra* nota 2, 165; A. Del Guercio, *supra* nota 7, 526, 532.

ai mezzi di sostentamento, alla casa etc.<sup>61</sup>.

Tuttavia, un intervento del legislatore europeo volto a regolare in maniera diretta le migrazioni correlate a fattori ambientali sarebbe auspicabile, almeno per due motivi. In primo luogo, perché esso permetterebbe alla politica comune di asilo e immigrazione dell'Unione europea di mantenere un ruolo centrale nella disciplina dei flussi migratori in entrata verso lo spazio comune europeo. Si è già accennato al fatto che le migrazioni connesse a fattori ambientali sono destinate ad aumentare, raggiungendo – se non addirittura superando – la portata delle migrazioni causate da contesti di conflitto armato. Pertanto, il rischio è che, in caso di silenzio dell'Unione europea, una quantità considerevole di migrazioni finirebbe per essere regolata tramite istituti di diritto interno degli Stati membri, lasciando così alla politica comune di asilo e immigrazione un ruolo residuale.

In secondo luogo, l'inerzia dell'Unione europea nella tutela dei migranti ambientali metterebbe in discussione il ruolo dell'organizzazione quale attore centrale nella protezione dei diritti fondamentali dell'individuo<sup>62</sup>.

Tra le strade possibili per il legislatore europeo vi è quella di rivedere la nozione di grave danno ai fini della concessione della protezione sussidiaria. A tal riguardo, alla luce della crescente importanza che sta assumendo il contesto di degrado ambientale, sembra irragionevolmente restrittivo l'ambito di applicazione dell'art. 15, lett. c), della direttiva qualifica che tiene conto soltanto delle minacce alla vita derivanti da contesti di conflitto armato. Ad esempio, si potrebbe includere nella disposizione un riferimento al contesto di degrado ambientale e di vulnerabilità alle calamità naturali.

In alternativa, il legislatore europeo potrebbe decidere di intervenire nell'ambito della protezione umanitaria<sup>63</sup>. Come mostrato dalla giurisprudenza delle corti interne, la protezione umanitaria, grazie al suo ampio ambito di applicazione, risulta particolarmente utile a garantire ai migranti un livello di tutela che rifletta i più recenti sviluppi in materia di diritti umani. In questo modo, il diritto dell'Unione europea si doterebbe di uno strumento che gli permetterebbe di adeguarsi costantemente alle evoluzioni del principio di *non refoulement*.

Allo stato attuale, nessuna delle due suddette ipotesi sono state prese in considerazione dal legislatore europeo. Peraltro, un intervento volto ad ampliare le tutele esistenti in materia di asilo e immigrazione sembra difficile da immaginare nel prossimo futuro. Vi sarebbe infatti una sicura opposizione da parte dei governi degli Stati membri<sup>64</sup>.

In un periodo in cui la tendenza della maggior parte degli esecutivi europei è alla chiusura dei confini, si confida nel potere delle corti interne e internazionali di interpretare in maniera evolutiva le norme esistenti, incluse quelle previste dal diritto dell'Unione europea, in modo da garantire un'adeguata tutela ai migranti costretti a fuggire per cause ambientali.

**Abstract.** Da sempre le condizioni ambientali incidono sulla scelta di gruppi di individui di lasciare il loro territorio. Tuttavia, si stima che nei prossimi anni i flussi migratori connessi a fattori ambientali aumenteranno in maniera significativa a causa del crescente deterioramento dell'ambiente e degli effetti dei cambiamenti climatici. Di fronte a questo scenario, nell'ultimo decennio è cresciuto il dibattito in dottrina e in vari fori internazionali volto a stabilire se vi sia (o vi debba essere) un obbligo in capo agli Stati di garantire il diritto di asilo ai migranti

<sup>61</sup> Questo approccio sembra emergere nella sentenza della Corte di Cassazione italiana Cass. Civ. sez. III, sentenza n. 39848/2021, par. 9.

<sup>62</sup> Cfr. L. Borlini, *L'unione Europea: attore 'globale' nella protezione e promozione dei diritti umani? Limiti e prospettive*, in *DPCE online*, 4, 2016, 93 ss.

<sup>63</sup> In tal senso si veda altresì G. Morgese, *supra* nota 3, 72.

<sup>64</sup> Ivi, 73; U. Villani, *supra* nota 15, 9, 19.

che fuggono da condizioni ambientali avverse.

In assenza di strumenti giuridici specifici in materia, le corti interne e il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite nel noto caso *Teitiota c. Nuova Zelanda* hanno ricavato tale obbligo dal principio di *non refoulement* derivante dalle norme sui diritti umani. Inoltre, la crescente sensibilità delle corti interne e internazionali circa l'impatto del degrado ambientale sui diritti umani può facilitare la concessione della protezione ai migranti ambientale.

In contrasto con queste tendenze, l'Unione europea è rimasta piuttosto inerte di fronte al fenomeno dei migranti ambientali. Il presente contributo mira a rilevare le principali sfide che i recenti sviluppi della prassi giurisprudenziale nazionale e internazionale in tema di tutela dei migranti ambientali pongono o possono porre alla politica comune di asilo e immigrazione dell'Unione europea. A tal fine, innanzitutto si vedranno quali sono le possibilità di tutela dei migranti ambientali nell'ambito del diritto dell'Unione europea. Successivamente, si analizzeranno gli sviluppi della giurisprudenza nazionale e internazionale in materia di tutela dei migranti ambientali. Infine, si offriranno alcune considerazioni finali sull'impatto degli sviluppi relativi al principio di *non refoulement* sul diritto dell'Unione europea.

**Abstract.** Environmental conditions have always induced individuals to leave their countries. However, it is expected that environmental migrations will increase in the future due to the increasing deterioration of the environment and the effects of climate change. In this context, the debate has grown in literature and in various international fora aimed at establishing whether there are (or there should be) State obligations to protect migrants fleeing from adverse environmental conditions.

In the absence of specific legal instruments on the matter, domestic tribunals and the Human Rights Committee in the well-known *Teitiota v. New Zealand* case have found this obligation in the principle of *non refoulement* deriving from human rights law. Furthermore, the growing attention of domestic and international courts to the impact of environmental degradation on human rights may facilitate the granting of protection to environmental migrants.

In contrast to these national and international trends, the European Union has remained rather inert in the face of the phenomenon of environmental migrations. This contribution aims to highlight the main challenges posed by recent developments regarding the protection of environmental migrants to European Union law. To this end, first of all, we will look at the possibilities of protecting environmental migrants within the framework of European Union law. Then, the developments of domestic and international case law concerning the protection of environmental migrants will be analysed. Finally, some final remarks will be offered on the impact of developments relating to the principle of *non refoulement* on European Union law.

**Parole chiave.** Migranti ambientali – principio di *non refoulement* – diritti umani – rifugiati – protezione sussidiaria.

**Key Words.** Environmental migrants – principle of *non refoulement* – human rights – refugee law – subsidiary protection.

## GIUSTIZIA, GENERE E MIGRAZIONE CLIMATICA NELLA PROSPETTIVA DELL'UE\*

di Francesca Rosignoli\*\*

**Sommario.** 1. Premessa: le sfide della migrazione climatica nel diritto internazionale ed europeo. – 2. La strategia dell'Unione europea, tra gap legislativi e politiche securitarie. – 3. L'incorporazione del genere nell'agenda securitaria della Commissione europea. – 4. Il nesso giustizia-genere-sviluppo nell'agenda del Parlamento europeo. – 5. La parità di genere come mezzo di promozione dello sviluppo nella diplomazia climatica del Consiglio. – 6. Conclusioni.

512

### ***1. Premessa: le sfide della migrazione climatica nel diritto internazionale ed europeo.***

Le ripercussioni dei cambiamenti climatici e dei disastri sul fenomeno migratorio vanno certamente annoverate tra le maggiori sfide a livello internazionale ed europeo. Come segnalato dalla Banca Mondiale<sup>1</sup>, le stime prevedono un numero pari a 216 milioni di migranti climatici entro il 2050 in assenza di politiche efficaci di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Questo numero conferma quanto già evidenziato nell'ultimo *report* dell'*Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC), da anni impegnato nell'analisi dei dati relativi agli sfollamenti interni: i disastri provocati da eventi meteorologici estremi (soprattutto tempeste e inondazioni) hanno causato oltre il 53% degli sfollamenti interni nel 2022<sup>2</sup>. Questi dati costituiscono dunque una sfida importante nel diritto internazionale ed europeo, essendo la migrazione climatica verso paesi diversi da quello di origine un fenomeno non ancora regolato da un trattato giuridicamente vincolante. Questa lacuna giuridica è presente sia a livello internazionale, sia a livello europeo seppur caratterizzata da significative differenze.

Il *Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration* del 2018 ha portato indubbiamente delle novità interessanti nel diritto internazionale, come per esempio il riconoscimento esplicito degli eventi climatici a insorgenza lenta e rapida, dei disastri naturali, degli effetti negativi dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale tra le cause dei movimenti migratori, insieme a una chiara ed altrettanto esplicita prospettiva di genere<sup>3</sup>. Restano tuttavia dei limiti evidenti

---

\* *Sottoposto a referaggio*. Questo contributo fa parte del dossier di studi "La sfida della migrazione climatica", a cura di Susana Borrás Pentinat e Angela Cossiri ed 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). Gli articoli riflettono solo il punto di vista degli autori e la REA non è responsabile dell'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute.

\*\* Postdoctoral fellow – Università di Torragona Rovira i Virgili.

<sup>1</sup> V. Clement, K. K. Rigaud, A. de Sherbinin, B. Jones, S. Adamo, J. Schewe, E. Shabhat, *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*, Washington DC, 2021.

<sup>2</sup> IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, Geneva, Switzerland, 2023.

<sup>3</sup> Si vedano per esempio gli obiettivi 2, 5, 23 per quanto riguarda il riconoscimento delle forme di degrado ambientale come *driver* della migrazione e i principi guida e gli obiettivi 2-7, 9, 11, 12, 14-16, 18, 20, 21 per quanto riguarda la prospettiva di genere.

sia di forma che di contenuto. Per quanto riguarda la forma, il *Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration* resta infatti un documento di *soft law* dunque non giuridicamente vincolante. Rispetto al contenuto, esso ribadisce che solo i rifugiati così come definiti dal diritto internazionale (ovvero secondo l'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951<sup>4</sup>) hanno diritto a una specifica protezione internazionale, vanificando così di fatto sia un'apertura verso la creazione di una nuova categoria emergente, quale quella di rifugiato climatico, sia verso una maggiore inclusione della prospettiva di genere. Nel documento citato, così come anche nel *Global Compact on Refugees* del 2018, non viene menzionato nessun termine riconducibile a questo soggetto emergente: non vi è alcuna traccia di termini quali migrante/rifugiato/sfollato ambientale, migrante/rifugiato/sfollato climatico o altre varianti<sup>5</sup>. Inoltre, il riferimento alla definizione giuridica attualmente vincolante stabilita dalla Convenzione di Ginevra attenua anche una possibile rilettura sensibile al genere della definizione di rifugiato. Nella definizione vigente, infatti, il sesso e il genere non sono compresi tra i motivi di persecuzione tassativamente tipizzati per poter richiedere lo status di rifugiato<sup>6</sup>. Come sancisce l'articolo 1 della Convenzione di Ginevra, un rifugiato è colui «che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra»<sup>7</sup>.

Il sesso non fu incluso tra i motivi di persecuzione in quanto prevalse la linea di proporre un approccio neutro alle norme che dovevano essere applicate a uomini e donne senza distinzioni. Questa lacuna fu inizialmente contestata in quanto lo stupro<sup>8</sup>, così come altre forme di violenza sulle donne al di fuori del contesto bellico come ad esempio la mutilazione genitale, veniva inteso come violenza domestica e non come una forma di persecuzione<sup>9</sup>. Alcuni studiosi hanno evidenziato come, dietro a questa esclusione, si celasse una precisa gerarchia di genere volta a privilegiare la sfera pubblica legata alla produzione e in generale alla mascolinità a discapito della sfera privata legata alla riproduzione, più spesso attribuita alla femminilità<sup>10</sup>.

La necessità di integrare una prospettiva di genere nelle domande di protezione fu riconosciuta a livello internazionale soltanto nel 2002, a seguito della pubblicazione delle linee guida dello *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) del 2002<sup>11</sup>. Come riportato nelle linee guida, il testo sostituisce il documento di posizione dell'UNHCR del 2000 ed è il

<sup>4</sup> Vedi *infra*.

<sup>5</sup> Per una visione d'insieme sulla terminologia finora proposta dagli studiosi, si veda F. Rosignoli, *Environmental Justice for Climate Refugees*. London, 2022.

<sup>6</sup> Tra i primi volumi di studi che hanno criticato direttamente la definizione di rifugiato della Convenzione di Ginevra si veda D. Indra (a cura di), *Endangering Forced Migration: Theory and Practice*, Oxford; New York, 1999.

<sup>7</sup> Traduzione in italiano reperibile su <https://www.unhcr.org/it/chi-aiutiamo/rifugiati>.

<sup>8</sup> Lo stupro è stato riconosciuto come una forma di tortura e di violazione della dignità personale nel caso *Aydin v. Turkey*, 57/1996/676/866, Consiglio d'Europa, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 25 settembre 1997.

<sup>9</sup> Sul punto si vedano V. Merino Sancho, *Derecho de asilo y género. ¿Ha evolucionado el derecho de asilo?*, in *Cuadernos Electrónicos de Filosofía Del Derecho*, 17, 2008; E. Rigo, *La straniera*, Roma, 2022.

<sup>10</sup> Cfr. H. Charlesworth, C. Chinkin, S. Wright, *Feminist Approaches to International Law*, in *The American Journal of International Law*, 85, 4, 1991. Tra i primi tentativi di far riconoscere lo stupro come una forma di tortura e non come violenza domestica, anche in assenza di un contesto bellico e di violenza armata, si vedano anche i casi di asilo decisi dalle Corti statunitensi e canadesi agli inizi degli anni Novanta. Cfr. D. Anker, *Refugee Law, Gender, and the Human Rights Paradigm*, in *Harvard Human Rights Journal*, 27, 5, 2002, citato in E. Rigo, *La straniera*, Roma, 2022.

<sup>11</sup> UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n 1*, Geneva, Switzerland, 2002.

risultato di un processo di consultazioni globali sulla protezione internazionale svoltosi nel 2001 a San Remo. Oltre ad offrire un'interpretazione della definizione del rifugiato secondo una prospettiva di genere<sup>12</sup>, questo documento propone anche alcune pratiche procedurali volte a dare adeguata considerazione alle donne che richiedono uno status di rifugiato e in senso più ampio a tutte le domande basate sul genere. Se interpretata correttamente, specifica il testo, la definizione di rifugiato può coprire le istanze relative al genere. Leggi che legittimano violazioni dei diritti umani fondamentali quali l'aborto e la sterilizzazione forzata o persecuzioni dettate dall'orientamento sessuale rientrano tra gli esempi di persecuzione di genere potenzialmente meritevoli di protezione internazionale, oltre a tutti quei casi in cui la discriminazione di genere si interseca alle altre cause di persecuzione elencate dalla definizione di rifugiato, quali razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale, opinioni politiche. In alternativa, queste linee guida suggeriscono di interpretare in modo estensivo la fattispecie relativa all'appartenenza a un determinato gruppo sociale. Con questa espressione, infatti, s'intende «un gruppo di persone che condividono una caratteristica comune, oltre che il rischio di essere perseguitate, o che sono percepite come un gruppo da parte della società»<sup>13</sup>. Pertanto, la caratteristica del sesso, può rientrare facilmente in questa fattispecie. Le donne, in particolare, vengono considerate un sottoinsieme sociale definito da caratteristiche innate e immutabili, trattato in maniera differente rispetto agli uomini. Lo stesso ragionamento può essere fatto per persone omosessuali, transessuali, o travestite, essendo, anche in questo caso, un gruppo identificabile e riconoscibile.

Altrettanto rilevanti dal punto di vista interpretativo, sebbene altrettanto non vincolanti dal punto di vista giuridico, sono le linee guida in materia di protezione internazionale sulle domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sull'orientamento sessuale e/o sull'identità di genere formulate dall'UNHCR nel 2012<sup>14</sup>. Il focus in questo caso è sulle persone LGBTI e sulle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'intersezione tra questo e altri fattori sociali quali l'età, l'identità di genere, le opinioni, i sentimenti e lo stato psicologico del richiedente. Nonostante l'orientamento sessuale e il genere non siano espressamente elencati tra le cause di discriminazione, le linee guida del 2012 propongono un'interpretazione estensiva basata sulla protezione dei diritti umani e sul principio di non discriminazione, entrambi elementi centrali nella Convenzione di Ginevra e del diritto internazionale dei rifugiati.

Se a livello internazionale questa timida apertura al genere e alle donne come gruppo sociale determinato riesce a penetrare il sistema sul fronte interpretativo, a livello europeo quest'apertura viene invece cristallizzata con la riformulazione della cosiddetta Direttiva qualifiche nel 2011<sup>15</sup>. L'art. 10, c. 1, lett. d), della Direttiva qualifiche, infatti, recepisce quanto espresso nelle linee guida del 2002 e 2012 dell'UNHCR stabilendo che l'appartenenza a un determinato gruppo sociale è data dalla condivisione di una caratteristica innata o una storia comune da parte dei membri di un gruppo che li rende un insieme di persone con un'identità

<sup>12</sup> Sul punto si veda l'interpretazione di genere e sesso adottata nel testo citato, UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale N.1*, Geneva, Switzerland, 2002, 2: «il genere si riferisce alla relazione tra uomo e donna basata su identità, status, ruoli e responsabilità, costruite e definite socialmente o culturalmente, che vengono assegnate alle persone appartenenti a un sesso o a un altro». Il sesso, invece, è definito come una determinazione biologica.

<sup>13</sup> UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 1*, Geneva, Switzerland, 2002, 8.

<sup>14</sup> UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 9*. Geneva, Switzerland, 2012.

<sup>15</sup> 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.

distinta e riconoscibile all'interno di una società. L'articolo specifica inoltre che per valutare la sussistenza dei motivi di persecuzione legati all'appartenenza a un gruppo sociale si tiene in debito conto l'orientamento sessuale e le considerazioni così come l'identità di genere. Come anche evidenziato da Rigo<sup>16</sup>, seppure l'appartenenza alle donne come gruppo sociale si deduca dal riferimento alle considerazioni di genere, nella Direttiva qualifiche manca tuttavia un riferimento esplicito alle donne come gruppo sociale. Nella Direttiva si ribadisce inoltre come la Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo del 1967 costituiscano la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale della protezione dei rifugiati, lasciando pertanto inalterate le difficoltà nel riconoscere la figura del cosiddetto «rifugiato climatico» e nel dare piena efficacia alla prospettiva di genere, in particolare nel riconoscere esplicitamente le donne come gruppo sociale<sup>17</sup>.

**2. La strategia dell'Unione europea, tra gap legislativi e politiche securitarie.** L'Unione europea ha recentemente adottato uno strumento giuridico per dotarsi di un quadro europeo comprensivo delle politiche relative alla migrazione, all'asilo e alla protezione internazionale. Attraverso il *Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo*<sup>18</sup>, adottato il 23 settembre 2020, l'Unione europea ha infatti avviato un processo di riforme per gestire i flussi migratori in modo efficace e duraturo anche in situazioni di crisi. Il *Nuovo Patto* è infatti il punto di inizio di un percorso avviato nel 2016 per contrastare la migrazione irregolare e rafforzare il Sistema europeo comune di asilo (*Common European Asylum System, CEAS*) a seguito della cosiddetta «crisi dei rifugiati» che ha investito l'Europa nel 2015.

Per lo scopo di questa ricerca, tuttavia, questo strumento rimane sostanzialmente insoddisfacente e risulta di fatto un'altra occasione persa per definire delle politiche europee specifiche per la migrazione climatica e, soprattutto, in una prospettiva di genere.

Come già osservato in altri strumenti a livello di diritto internazionale, anche il *Nuovo Patto* annovera il cambiamento climatico tra le cause principali delle migrazioni senza però attribuire nessuno status giuridico alle persone costrette a fuggire in seguito a devastazioni ambientali. Come si legge chiaramente nell'introduzione, l'Unione europea si limita a riconoscere che «[t]utte le principali sfide sociali che il mondo si trova oggi ad affrontare (demografia, cambiamenti climatici, sicurezza, gara mondiale per attirare i talenti e disuguaglianza) incidono sulla migrazione. Gli imperativi politici quali la libera circolazione nello spazio Schengen, la salvaguardia dei diritti fondamentali, la garanzia della sicurezza e l'adeguamento delle competenze occupazionali richiedono una politica migratoria efficace»<sup>19</sup>. Nonostante il richiamo alla salvaguardia dei diritti fondamentali, l'esigenza di gestire in modo più efficace e uniforme il fenomeno migratorio sembrerebbe maggiormente dettata dall'agenda di sicurezza e di sviluppo europea, piuttosto che da un approccio basato sui diritti umani. Il generale contesto securitario emerge in particolare dall'enfasi riservata alla gestione delle frontiere esterne, da realizzare prevalentemente attraverso controlli di frontiera per

<sup>16</sup> E. Rigo, *La straniera*, Roma, 2022.

<sup>17</sup> Sui limiti e le possibilità del *predicament approach* nell'ambito della persecuzione basata sul genere e della vulnerabilità alle violazioni dei diritti umani in contesti di disastri ambientali ai fini dell'ottenimento della protezione internazionale, si veda 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*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2023. Con il termine *predicament approach* s'intende l'approccio interpretativo che sposta il focus dall'intenzione del persecutore (*intention-based approach*), alle caratteristiche del richiedente che lo rendono maggiormente esposto a eventuali violazioni dei suoi diritti umani.

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 23 settembre 2020 *su un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM(2020)609 final.

<sup>19</sup> *Ibidem*, 1.

mezzo di accertamenti preliminari (*pre-entry screening*) a tutti i cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne senza autorizzazione. Questi accertamenti preliminari consentiranno di identificare tali cittadini, di effettuare controlli sanitari e di sicurezza, nonché di rilevare le loro impronte digitali e di registrarle nella banca dati Eurodac<sup>20</sup>.

La rilevanza della migrazione per la promozione dello sviluppo, invece, emerge sia nel contesto delle azioni interne che di quelle esterne dell'Unione europea. Nel Nuovo Patto sono tanti i riferimenti alla centralità della migrazione per promuovere la crescita e lo sviluppo delle popolazioni locali e per ridurre indirettamente gli arrivi irregolari. In questo senso, si ribadisce il ruolo fondamentale sia delle rimesse, sia degli investimenti e della cooperazione internazionale in tutti i settori strategici per lo sviluppo economico, come ad esempio l'istruzione, la ricerca, il digitale, i trasporti, l'energia e la lotta contro il traffico di migranti. La promozione dello sviluppo economico nei paesi di provenienza e della cooperazione con i paesi membri, i paesi terzi e le agenzie dell'Unione europea, soprattutto per quanto riguarda la lotta contro il traffico dei migranti, ha come ultimo fine quello di prevenire la migrazione irregolare.

L'attenzione verso la protezione dei diritti umani degli sfollati/richiedenti asilo sembrerebbe ricoprire invece un ruolo abbastanza marginale. Questo aspetto viene declinato principalmente attraverso la lente della vulnerabilità e del genere, entrambi trattati nel paragrafo 2.4 dedicato al sostegno ai minori e alle persone vulnerabili. Il Nuovo Patto riconosce che le esigenze specifiche dei più vulnerabili debbano essere trattate con attenzione, prevedendo per esempio delle procedure più agevolate o in alcuni casi addirittura l'esenzione generale dalle procedure di frontiera nei casi in cui non sia possibile assicurare le garanzie necessarie. Seppure potenzialmente rilevante sotto il profilo del *predicament approach*, che sposta dunque il focus dalle intenzioni del persecutore alle caratteristiche del perseguitato che lo rendono maggiormente vulnerabile e dunque esposto a determinate violazioni dei suoi diritti umani<sup>21</sup>, questo strumento non introduce tuttavia misure concrete che consentano di raggiungere effettivamente questi obiettivi. Manca inoltre un collegamento chiaro e diretto tra la migrazione indotta dal clima e i suoi diversi impatti in ragione del genere, con le donne e i bambini come soggetti maggiormente vulnerabili ed esposti alle devastazioni ambientali. Alla luce di quanto esposto, non deve pertanto sorprendere che le uniche riforme convertite in legge finora siano state la revisione dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo<sup>22</sup> e la cosiddetta *Blue Card Directive*<sup>23</sup>. Laddove l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo ha lo scopo

<sup>20</sup> Istituito con il Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000, l'Eurodac (i.e. *European Dactyloscopie*), è il database europeo dove sono conservate le impronte digitali dei richiedenti asilo e delle persone fermate mentre varcano irregolarmente una frontiera esterna dell'Unione europea.

<sup>21</sup> Cfr. A. Brambilla, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2017, 24-25; 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*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2023.

<sup>22</sup> Con il Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 Dicembre 2021 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, l'Unione europea ha sostituito l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) con la nuova Agenzia dell'UE per l'asilo. Quest'agenzia è stata istituita al fine di assicurare l'applicazione uniforme del diritto europeo in merito alle pratiche di asilo in tutti gli Stati Membri, consentendo la convergenza nella valutazione delle domande di protezione internazionale in tutta l'Unione e coordinando e rafforzando la cooperazione e lo scambio di informazioni.

<sup>23</sup> Vedi la Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2021 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio. Attraverso questa riforma, l'UE stabilisce nuove regole per attirare lavoratori altamente qualificati non appartenenti all'UE. Il risultato appare tuttavia discriminatorio nei confronti dei lavoratori meno qualificati extra UE e dei lavoratori altamente qualificati extra UE rispetto a quelli

di garantire l'applicazione uniforme delle pratiche di asilo in tutti gli Stati Membri e dunque di gestire più efficacemente le frontiere esterne, la direttiva Blue Card introduce nuove regole per attirare lavoratori altamente qualificati da paesi non appartenenti all'UE. Queste regole, tuttavia, implicano che il datore di lavoro debba dare precedenza ai lavoratori europei prima di assumere lavoratori provenienti da Paesi extra-UE, contribuendo così indirettamente a regolare i flussi migratori e a prevenire l'immigrazione irregolare. In altre parole, più che la salvaguardia dei diritti fondamentali dei migranti, le priorità dell'UE sembrerebbero maggiormente legate alla sicurezza e allo sviluppo.

In conclusione, il *Nuovo Patto* presenta dei limiti significativi rispetto all'oggetto di questa indagine. In primo luogo perché è uno strumento di *soft law* e dunque non giuridicamente vincolante. Secondo perché si limita a riconoscere il cambiamento climatico tra le cause della migrazione senza però attribuire uno status giuridico ai rifugiati/migranti ambientali. Infine, perché la prospettiva di genere viene trattata solo in termini di maggiore vulnerabilità sperimentata da donne e bambini in quanto più esposti al rischio di diventare vittime di tratta o di violenza di genere durante tutto il processo migratorio. In ragione dell'evidente gap giuridico in materia di migrazione indotta dal clima, questo studio procederà avendo cura di esaminare i documenti di *policy* delle istituzioni politiche europee più rilevanti: la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio.

### 3. L'incorporazione del genere nell'agenda securitaria della Commissione europea.

Se utilizziamo la lente del *Rhetorical Political Analysis* (RPA)<sup>24</sup> per analizzare i documenti di *policy* della Commissione europea che si occupano della migrazione indotta dal clima in una prospettiva di genere, la figura retorica più esemplificativa della posizione espressa dalla Commissione potrebbe essere la sineddoche. Nota come la figura retorica che esprime la parte per il tutto, la sineddoche sintetizza in questo caso l'identificazione delle donne con il genere e con l'immagine della vulnerabilità. Questo aspetto, criticato anche dal Parlamento

---

europei. Secondo questa direttiva, infatti, «uno Stato membro dovrebbe poter verificare se un posto vacante che un richiedente di Carta blu UE intende coprire possa invece essere coperto dalla forza lavoro nazionale o dell'Unione, o da cittadini di paesi terzi che soggiornano già legalmente nello Stato membro e che fanno già parte del suo mercato del lavoro interno in virtù del diritto nazionale o dell'Unione ovvero da soggiornanti di lungo periodo UE che intendano trasferirsi in detto Stato membro per svolgere un lavoro altamente qualificato conformemente al capo III della direttiva 2003/109/CE del Consiglio». In ultima analisi, questo strumento contribuisce a perseguire l'obiettivo di controllare le frontiere esterne dell'UE e prevenire i flussi migratori.

<sup>24</sup> La metodologia del *Rhetorical Political Analysis* implica un approccio qualitativo volto a esaminare le argomentazioni, le scelte lessicali e l'uso di figure retoriche quali sineddoche, metonimia, litote, ecc. Lo scopo è quello di far emergere l'indirizzo politico prevalente, non sempre esplicito nei documenti di *policy*. Tra gli autori di riferimento per questa metodologia si vedano A. Finlayson, *Political science, political ideas and rhetoric*, in *Economy and Society*, 33,4, 2004; A. Finlayson, *From beliefs to arguments: Interpretive methodology and rhetorical political analysis*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 9, 4, 2007; A. Finlayson, *Rhetoric and the political theory of ideologies*, in *Political Studies*, 60, 4, 2012; A. Finlayson, "Dancing with doxa": A "Rhetorical Political Analysis" of David Cameron's sense of Britishness, in M. Kranert, G. Horan (a cura di), *Doing Politics: Discursivity, Performativity and Mediation in Political Discourse*. Amsterdam, Philadelphia, 2018; J. Martin, *Situating Speech: A Rhetorical Approach to Political Strategy*, in *Political Studies*, 63, 1, 2015; J.A. Roffee, *Rhetoric, aboriginal Australians and the Northern Territory intervention: A socio-legal investigation into prelegislative argumentation*, in *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 5, 1, 2016. Questo metodo innovativo è stato raramente utilizzato nel campo della migrazione climatica. Tra le poche eccezioni si vedano E. Hirsch, "It won't be any good to have democracy if we don't have a country": *Climate change and the politics of synecdoche in the Maldives*, in *Global Environmental Change*, 35, 2015; M. Hulme, *Where Next for the IPCC*, in *Research Fortnight*, September 8, 2010; A.C. Simonelli, *Governing Climate Induced Migration and Displacement*, New York, 2016; che hanno utilizzato le figure retoriche per mettere in luce le narrazioni prevalenti nel campo delle migrazioni ambientali.

europeo<sup>25</sup>, emerge nella maggior parte dei documenti di *policy* della Commissione europea e comincia a venir meno solo con l'adozione della strategia per la parità di genere 2020-2025, adottata dalla Commissione nel 2020. Fino ad allora e a partire dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'8 marzo 2007 sulla Parità tra donne e uomini ed emancipazione femminile nella cooperazione allo sviluppo COM(2007) 100<sup>26</sup>, le riflessioni sul genere si concentrano prevalentemente sulla centralità delle donne e del loro *empowerment* in alcuni settori specifici quali la protezione dell'ambiente, la sicurezza alimentare e la riduzione della povertà. Il concetto di *gender mainstreaming*<sup>27</sup> viene usato dalla Commissione per promuovere l'*empowerment* femminile nella cooperazione allo sviluppo al fine di promuovere la pace e la risoluzione dei conflitti nel rispetto della risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che l'Unione europea si prefigge di applicare. In quest'ottica, la lotta contro la violenza basata sul genere e, in particolare, contro le donne è un fattore rilevante ai fini della promozione della pace e dello sviluppo. Anche se il tema della migrazione climatica in una prospettiva di genere non è ancora trattato esplicitamente, questo documento merita di essere menzionato poiché introduce una narrazione basata sul nesso genere-sicurezza che offrirà il quadro generale di molti documenti, successivamente adottati dalla Commissione, in cui il tema della migrazione climatica diventerà via via sempre più esplicito.

Come si legge nel primo Piano d'azione dell'UE sulla parità di genere del 2010 (*Gender Action Plan, GAP I*)<sup>28</sup>, il contesto retorico delle donne come sineddoche della vulnerabilità viene gradualmente sostituito da una narrazione securitaria che ritrae le donne come *Trümmerfrauen*<sup>29</sup> chiamate a mantenere la pace e a ricostruire le aree colpite dai conflitti armati. L'agenda securitaria legata alla pace, la sicurezza, e le donne – ancora rappresentate come

<sup>25</sup> Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2008 sulla parità di genere e l'emancipazione femminile nella cooperazione allo sviluppo (2007/2182(INI)) in cui il Parlamento europeo critica apertamente la posizione espressa dalla Commissione europea nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'8 marzo 2007 sulla Parità tra donne e uomini ed emancipazione femminile nella cooperazione allo sviluppo COM(2007) 100 definitivo. Il Parlamento europeo ha infatti criticato la Commissione per non aver prestato sufficiente attenzione al rapporto tra uomini e donne e per essersi concentrata quasi unicamente sulle donne dandone un'immagine legata quasi esclusivamente all'idea di vulnerabilità.

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'8 marzo 2007 sulla Parità tra donne e uomini ed emancipazione femminile nella cooperazione allo sviluppo COM(2007) 100 definitivo.

<sup>27</sup> Con il termine *gender mainstream* s'intende «the integration of a gender perspective into the preparation, design, implementation, monitoring and evaluation of policies, regulatory measures and spending programmes, with a view to promoting equality between women and men, and combating discrimination» v. EIGE, *What is gender mainstreaming*, 2023, disponibile su [eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming?language\\_content\\_entity=en](https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming?language_content_entity=en). Questo concetto è stato introdotto attraverso la quarta conferenza mondiale sulle donne svoltasi a Pechino nel 1995 (si veda United Nations, *Beijing Declaration and Platform of Action, adopted at the Fourth World Conference on Women, 27 October 1995*, disponibile su [www.refworld.org/docid/3dde04324.html](http://www.refworld.org/docid/3dde04324.html) e in particolare attraverso il paragrafo K. *Women and the environment*. Questo principio è parte integrante dell'ordinamento giuridico europeo, come si legge nell'art. 8 del *Treaty on the Functioning of the European Union* del 2009: «In all its activities, the Union shall aim to eliminate inequalities, and to promote equality, between men and women». Per una visione d'insieme sulla storia e sulle declinazioni di questo concetto, si vedano anche G. Allwood, *Mainstreaming Gender and Climate Change to Achieve a Just Transition to a Climate-Neutral Europe*, in *Journal of Common Market Studies*, 58, 2020, e I. Castaneda, C. Aguilar, A. Rand, *Measurement and Reporting: Important Elements of Gender Mainstreaming in Environmental Policies*, in *Cornell Journal of Law and Public Policy*, 22, 3, 2013.

<sup>28</sup> European Commission, *Commission Staff Working Document of 8 March 2010 on an EU Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment in Development 2010-2015*, SEC(2010)265 final.

<sup>29</sup> Il termine *Trümmerfrauen* si riferisce alle donne che hanno rimosso le macerie durante il secondo dopo guerra in Germania. Poiché dopo la seconda guerra mondiale moltissimi uomini caddero durante il conflitto, furono le donne a occuparsi della ricostruzione.

sineddoche del genere – viene dunque integrata con un’agenda di sviluppo che identifica le donne come attori chiave per assicurare la sicurezza e l’accesso alle opportunità economiche e ai servizi essenziali. In questo documento il termine «migrazione» compare una volta sola. Il fenomeno migratorio viene infatti considerato solo come strumentale per la promozione dello sviluppo e non viene ancora concepito come fenomeno correlato con il cambiamento climatico e le devastazioni ambientali.

Solo attraverso il secondo Piano d’azione dell’UE sulla parità di genere previsto per gli anni 2016-2020<sup>30</sup>, la Commissione comincia a dare maggiore spazio alla questione della migrazione. In particolare, questa viene menzionata tra le questioni cruciali per l’implementazione della parità di genere, sia nelle politiche interne, sia nelle azioni esterne dell’UE. In quest’ottica, il sostegno alla migrazione legale è visto come una condizione imprescindibile per garantire alle donne di tutte le età l’accesso a un lavoro dignitoso e per ridurre, di conseguenza, il rischio di essere esposte alla violenza di genere e allo sfruttamento. Dal momento che l’*empowerment* economico delle ragazze e delle donne è cruciale per ridurre le disuguaglianze, contrastare la povertà e, in ultima analisi, favorire lo sviluppo economico nella rinnovata cornice dell’Agenda 2030<sup>31</sup>, le azioni esterne dell’UE devono reggersi su quattro pilastri:

- garantire l’integrità fisica e psicologica delle ragazze e delle donne;
- promuovere i diritti economici e sociali e l’*empowerment* delle ragazze e delle donne;
- dare voce e facilitare la partecipazione delle ragazze e delle donne;
- orientare i servizi della Commissione europea, compresi i servizi europei per l’azione esterna (SEAE), verso una cultura istituzionale sensibile al genere.

A differenza di altri documenti di *policy*, la Commissione indica un percorso piuttosto dettagliato per avviare questo cambiamento culturale sensibile al genere, stabilendo obiettivi, attività, indicatori e individuando gli attori chiamati a svolgere questi compiti al fine di tradurre la parità di genere in risultati tangibili e valutabili. Di particolare rilevanza per l’oggetto di questa analisi è l’obiettivo n. 20 che riconosce esplicitamente l’impatto diseguale del cambiamento climatico su uomini e donne. Proprio per questo motivo, l’obiettivo n.20 stabilisce che le donne debbano avere il diritto di partecipare in modo significativo ai processi decisionali che riguardano le questioni climatiche e ambientali e sottolinea l’importanza di definire delle azioni concrete per aumentare la resilienza delle donne e delle ragazze di fronte ai disastri naturali e facilitare le loro iniziative come attori attivi nella protezione ambientale. Potremmo dunque concludere che il secondo piano d’azione per gli anni 2016-2020 estende l’identificazione del genere alle donne e alle ragazze, lasciando però, ancora una volta, inesplorato sia il rapporto tra uomini e donne, sia le responsabilità degli uomini rispetto alle decisioni – già prese o che si prenderanno – relative alle questioni ambientali e climatiche. Inoltre, nonostante questo documento ribadisca l’importanza di raccogliere dati disaggregati per genere per poter comprendere meglio il diverso impatto del cambiamento climatico sugli uomini e sulle donne e progettare politiche pubbliche sensibili al genere che rispondano ai loro diversi bisogni, il piano non indica delle misure concrete che realizzino quest’obiettivo. Analogamente, la strategia della Commissione europea sulla parità di genere per il periodo 2020-2025<sup>32</sup> ribadisce l’importanza di tenere in considerazione il diverso impatto del

<sup>30</sup> EU Commission, *Joint Staff Working Document of 21 September 2015 on Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020*, SWD(2015)182 final.

<sup>31</sup> Tra i 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile che compongono l’Agenda 2030, si veda in particolare l’obiettivo n.5 sulla parità di genere.

<sup>32</sup> EU Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 5 March 2020 on A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025* (COM(2020)152 final).

cambiamento climatico in base al genere e si sofferma in particolare sull'urgenza di proteggere le donne migranti e richiedenti asilo dalle forme di violenza basata sul genere di cui risultano frequentemente vittime in tutto il processo migratorio. Il documento usa esplicitamente il termine «rifugiati climatici» riferito alle donne, evidenziando come le donne che fuggono dal proprio paese di origine a seguito di catastrofi ambientali abbiano meno possibilità degli uomini. La stessa situazione si verifica anche in altri settori in cui intervengono le cosiddette «green policies» come per esempio nel campo della transizione ecologica, in cui coloro che si trovano in situazioni di povertà energetica sono prevalentemente donne, o nel settore del trasporto pubblico, in quanto tutte le politiche di contrasto alle emissioni incidono direttamente su chi lo utilizza di più, ovvero sulle donne. Una maggiore sensibilità al genere – ancora una volta identificato con le donne – consentirebbe dunque di migliorare in modo significativo tutte le «politiche verdi»<sup>33</sup>. Oltre ad essere espressamente menzionata la questione della migrazione climatica in una prospettiva di genere, questo documento introduce un elemento di maggiore concretezza a sostegno di questo riconoscimento. Come si legge nella sezione n. 5, infatti, la Commissione stabilisce un fondo specifico, il *Migration and Asylum Fund*, per incoraggiare gli stati membri a definire azioni specifiche per tutelare i bisogni delle donne lungo tutto il processo migratorio, per favorire la loro integrazione nella società ospitante e per rafforzare la protezione dei gruppi più vulnerabili, tra cui le donne vittime di violenza basata sul genere subite durante il processo migratorio e di asilo<sup>34</sup>. Un ulteriore elemento di novità rispetto ai documenti precedentemente discussi emerge dal riferimento al concetto di intersezionalità<sup>35</sup>. La Commissione europea riconosce dunque che le donne e le ragazze possano essere discriminate per molteplici caratteristiche personali oltre al genere, quali la disabilità, la razza, l'età, o l'orientamento sessuale. In questo senso, la Commissione stabilisce che il *Migration and Asylum Fund* debba finanziare ed essere strettamente connesso a tutte le azioni e i piani che includono la tutela dei disabili, delle comunità LGBTI+, delle minoranze etniche (i.e., Roma) e dei diritti dei minori.

Non solo questo documento introduce finalmente una visione della donna come gruppo eterogeneo, ma ha il merito di mettere in luce gli stereotipi di genere come ulteriore fonte di discriminazione che limitano di fatto l'accesso delle donne al mondo del lavoro e contribuiscono a generare il cosiddetto *gender pay gap* (gap salariale tra uomini e donne). Tra le misure elencate dalla Commissione europea vi sono azioni di contrasto alle molestie nei contesti lavorativi, alla violenza online nei confronti delle donne, alla tratta di esseri umani, agli abusi sessuali su minori, oltre alla promozione di programmi educativi rivolti a ragazzi e ragazze per costruire relazioni non violente tra i due sessi. Le misure indicate per contrastare

<sup>33</sup> *Ibidem*, 15 ss.

<sup>34</sup> *Ibidem*, 16 ss.

<sup>35</sup> Secondo lo European Institute for Gender Equality (EIGE), l'intersezionalità è uno «strumento di analisi per studiare, comprendere e affrontare i modi in cui il sesso e il genere si intersecano con altre caratteristiche/identità personali, e il modo in cui tali intersezioni contribuiscono insieme ad un'unica esperienza di discriminazione», v. EIGE, *Intersezionalità*, 2016, (accesso il 4 giugno 2023), disponibile su [https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1050?language\\_content\\_entity=it](https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1050?language_content_entity=it). Il concetto di intersezionalità fu introdotto ufficialmente nella dottrina giuridica da Kimberlé Crenshaw (vedi K. W. Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *University of Chicago Legal Forum*, 1989), ma le prime tracce di questo termine comparvero già in alcuni trattati sui diritti umani dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, quali la Convenzione relativa all'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) del 1979. Nel corpus giuridico dell'Unione europea questo termine comincia ad essere utilizzato a metà degli anni 2000 e in particolare nel sopra citato documento della Commissione europea in cui finalmente si comincia ad analizzare le donne come un gruppo eterogeneo.

concretamente le pratiche discriminatorie contro le donne sono ancora una volta strumentali al perseguimento di un'agenda di sviluppo che rimane sullo sfondo di questo piano. Non a caso, l'*empowerment* delle donne, compresa la loro inclusione nel processo decisionale nei consigli di amministrazione e nella *governance*, rimane uno degli obiettivi principali per stimolare la crescita economica.

Il Piano d'Azione per il Genere del 2020 (*Gender Action Plan, GAP III*)<sup>36</sup> riprende questa linea e aggiunge la centralità della leadership dell'UE nel promuovere la parità di genere nella politica estera e di sicurezza comune. Il contesto retorico rimane quello securitario legato alla visione delle donne e delle ragazze come attori chiave per promuovere la pace e la sicurezza, ma in questo caso si estende e si concentra sulle azioni esterne dell'UE. Nel caso specifico, la parità di genere viene proposta come tema trasversale per attuare un multilateralismo che incida sulle cause principali delle disuguaglianze di genere ovvero l'instabilità politica, i conflitti, il cambiamento climatico, il degrado ambientale, la migrazione, lo sfollamento forzato e la pandemia di Covid-19. Rispetto agli altri documenti della Commissione, il GAP III è quello che dedica maggiore spazio alla migrazione indotta dal clima in una prospettiva di genere. Espliciti sono infatti i riferimenti all'urgenza di proteggere i diritti umani delle donne e delle ragazze nel contesto dello sfollamento climatico attraverso politiche, programmi, leggi e *governance* migratorie sensibili al genere a livello globale, nazionale e regionale. In particolare, la Commissione si sofferma sulla centralità dell'azione regionale di contrasto alle disuguaglianze di genere nel contesto del cambiamento climatico, della migrazione, dello sfollamento forzato, del traffico di esseri umani e più in generale della sicurezza. Sempre nello spirito di promuovere l'agenda per le donne, la pace e la sicurezza, la Commissione stabilisce un nuovo programma di rafforzamento delle capacità per il personale militare nei paesi africani dove questi fenomeni si verificano più frequentemente. L'azione esterna dell'Unione europea deve dunque contribuire a consolidare il nesso aiuti umanitari-sviluppo-pace (*humanitarian-development-peace nexus*) attraverso percorsi di protezione delle vittime e dei superstiti, di prevenzione della violenza, di perseguimento dei colpevoli, di accesso ai servizi di sostegno psicosociale e di partecipazione alla vita economica e sociale delle vittime per il rafforzamento dei diritti economici e sociali delle ragazze e delle donne vittime di violenza. Queste azioni sono fondamentali soprattutto alla luce del fatto che le crisi umanitarie, i conflitti armati, i disastri naturali e le pandemie sono tutti fenomeni in grado di esacerbare la violenza basata sul genere. Un'ulteriore azione indicata dalla Commissione è quella di sostenere l'occupazione femminile nel contesto dello sfollamento forzato. Ancora una volta l'agenda di sviluppo si affianca a quella securitaria rivendicando l'*empowerment* delle donne migranti come strumentale alla promozione dello sviluppo sostenibile dei paesi di origine, transito e destinazione attraverso le rimesse e le conoscenze e competenze acquisite attraverso il processo migratorio. L'integrazione delle donne, e in particolare delle donne indigene, nei meccanismi di *governance*, nonché il riconoscimento dei loro bisogni specifici e delle loro difficoltà nel contesto dello sfollamento climatico, vengono inoltre considerati elementi essenziali per accelerare la transizione ecologica dei paesi in via di sviluppo maggiormente colpiti dal cambiamento climatico.

Per concludere, il GAP III sottolinea l'importanza di considerare la parità di genere come tema trasversale per guidare le azioni esterne dell'Unione europea e per avviare un'agenda trasformativa basata su politiche sensibili al genere e orientate all'intersezionalità nel contesto della migrazione e dello sfollamento climatico.

<sup>36</sup> EU Commission, *Joint Communication to the European Parliament and the Council of the 25 November 2020 on The 2020 EU Gender Action Plan (Gap) III – An Ambitious Agenda For Gender Equality And Women's Empowerment In EU External Action* (JOIN(2020)17 final).

**4. Il nesso giustizia-gendere-sviluppo nell'agenda del Parlamento europeo.** Il Parlamento europeo è l'istituzione europea dove il nesso migrazione climatica-gendere appare maggiormente sviluppato. Come già anticipato, il tema comincia ad essere trattato attraverso la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2008 sulla parità di genere e l'emancipazione femminile nella cooperazione allo sviluppo<sup>37</sup>, in cui il Parlamento europeo critica la Commissione per non aver delineato obiettivi concreti, azioni dettagliate e fonti di finanziamento specifiche per ridurre la disparità di genere. Il Parlamento critica inoltre la Commissione per aver considerato le donne come «sineddoche» della vulnerabilità e di genere avendo trascurato l'importanza del rapporto tra uomini e donne, principale responsabile della disparità di genere. Proprio alla luce di queste riflessioni, il Parlamento sottolinea l'importanza, da un lato, di facilitare l'inserimento delle donne nei sindacati, soprattutto in ragione dell'alto numero di donne migranti e della loro vulnerabilità rispetto al mercato del lavoro delle società ospitanti, e dall'altro di promuovere programmi educativi rivolti sia a uomini che donne per contrastare la violenza basata sul genere e lo scarso coinvolgimento delle donne nei processi di *governance*. L'*empowerment* delle donne attraverso il loro coinvolgimento nei processi di *governance* e in programmi di formazione è funzionale a promuovere lo sviluppo economico delle comunità locali. Pertanto, anche se in questo documento non viene esplorato esplicitamente il nesso tra migrazione e cambiamento climatico nella prospettiva di genere, questo testo merita di essere menzionato in quanto introduce un'implicita agenda, altrettanto securitaria e complementare allo sviluppo, che emergerà con maggiore chiarezza in documenti di *policy* successivi.

La Risoluzione del Parlamento europeo del 29 settembre 2011 sull'elaborazione di una posizione comune dell'Unione europea in vista della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20)<sup>38</sup> tocca espressamente il tema delle migrazioni climatiche nella prospettiva di genere. Espliciti sono infatti i riferimenti ai «rifugiati climatici» e l'invito a riconoscere loro uno status giuridico soprattutto in ragione del fatto che le categorie più vulnerabili rispetto agli impatti del cambiamento climatico sono le donne e i bambini. Nonostante le critiche rivolte alla Commissione, anche il Parlamento europeo sottolinea dunque la maggiore vulnerabilità delle donne all'interno dello stesso contesto retorico securitario che vede nel cambiamento climatico una minaccia esistenziale<sup>39</sup> in grado di esacerbare disparità di genere, conflitti, guerre, povertà, violazione dei diritti umani, e di compromettere il raggiungimento dei *Millennium Development Goals* (MDGs) stabiliti nel 2000 dall'Agenda di sviluppo delle Nazioni Unite.

Il Parlamento europeo riconosce esplicitamente l'impatto diseguale del cambiamento climatico tra uomini e donne anche nella Risoluzione del 20 aprile 2012 su donne e cambiamenti climatici<sup>40</sup>, nella quale sviluppa il nesso, frequentemente utilizzato dai

<sup>37</sup> European Parliament, *European Parliament resolution of 13 March 2008 on Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation* (2007/2182(INI)).

<sup>38</sup> European Parliament, *European Parliament resolution of 29 September 2011 on developing a common EU position ahead of the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20)*, P7\_TA(2011)0430.

<sup>39</sup> Cfr. con la *securitization theory* proposta dalla *Copenhagen School*: B. Buzan, *Rethinking security after the Cold War*, in *Cooperation and Conflict*, 32, 1, 1997; B. Buzan, O. Wæver, *Regions and powers: The structure of international security*, Cambridge, 2003; B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security: A new framework for analysis*, Boulder, Colorado, 1998.

<sup>40</sup> European Parliament, *European Parliament resolution of 20 April 2012 on women and climate change* (2011/2197(INI)).

movimenti sociali, tra giustizia climatica<sup>41</sup> e parità di genere<sup>42</sup>. Secondo questo nesso, le minacce poste dal cambiamento climatico si traducono in devastazioni ambientali che provocano sfollamenti e migrazioni forzate che colpiscono maggiormente i gruppi più vulnerabili della società, ovvero le donne e i bambini. In questo contesto, il cambiamento climatico non si limita ad esacerbare le disparità di genere, ma rafforza anche altre disuguaglianze ambientali che hanno impatti negativi sull'istruzione, aumentano la povertà, e accentuano le disuguaglianze di salute. Pertanto, la proposta del Parlamento è quella di ridurre tali disuguaglianze ambientali attraverso l'integrazione delle questioni di genere in tutte le strategie per la prevenzione e la gestione dei rischi di disastri, promuovendo al contempo l'*empowerment* delle donne attraverso il rafforzamento delle loro capacità di resilienza di fronte alle catastrofi ambientali e della loro piena partecipazione nei processi decisionali, di progettazione e di implementazione in tutti gli organismi che finanziano la prevenzione delle catastrofi, l'adattamento e la mitigazione del cambiamento climatico. Analogamente alla narrazione della Commissione europea relativa alle donne come *Trümmerfrauen* chiamate a ricostruire la pace e lo sviluppo, il Parlamento europeo sembrerebbe «trasportare» questa narrazione securitaria nel contesto del cambiamento climatico, enfatizzando il ruolo attivo delle donne nel veicolare conoscenze utili per salvare vite umane attraverso la loro partecipazione nella gestione dei disastri, nella tutela della biodiversità, nella gestione delle risorse idriche, nella tutela della sicurezza alimentare, nella prevenzione della desertificazione, nella protezione delle foreste e nel sostegno della salute pubblica.

La necessità di ripensare le donne non più (solo) come vittime degli impatti del cambiamento climatico, ma anche come attori di un'agenda trasformativa volta a promuovere strategie per la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico viene ribadito dal Parlamento europeo nella relazione sulle donne, le pari opportunità e la giustizia climatica del 2017<sup>43</sup>. In questa relazione il Parlamento ribadisce inoltre l'importanza di collegare il tema della giustizia climatica con la parità di genere e invita la Commissione a sviluppare questo nesso nel contesto del cambiamento climatico: la considerazione della parità di genere nel contesto della giustizia climatica è essenziale per collegare concettualmente la giustizia sociale, i diritti umani, la parità di genere e il diritto allo sviluppo.

Nonostante le differenze di prospettive, la Commissione e il Parlamento europeo sembrano pertanto convergere in un contesto retorico sostanzialmente securitario al quale si affianca un'agenda di sviluppo nella quale le donne, rappresentate nella duplice veste di «vittime» ed «eroine», sono chiamate a svolgere un ruolo determinante per il mantenimento della pace e

<sup>41</sup> Sul concetto di giustizia climatica si veda A. S. E. Gareth, *Climate Justice*, in B. Coolsaet (a cura di), *Environmental Justice Key Issues*, Milton, 2020 e la definizione di P. Chatterton, D. Featherstone, P. Routledge, *Articulating climate justice in Copenhagen: Antagonism, the commons, and solidarity*, in *Antipode*, 45, 3, 2013, 606 citata dall'autore: «Briefly defined, climate justice refers to principles of democratic accountability and participation, ecological sustainability and social justice and their combined ability to provide solutions to climate change. Such a notion focuses on the interrelationships between, and addresses the roots causes of, the social injustice, ecological destruction and economic domination perpetrated by the underlying logics of pro-growth capitalism. In particular, climate justice articulates a rejection of capitalist solutions to climate change (eg carbon markets) and foregrounds the uneven and persistent patterns of eco-imperialism and 'ecological debt' as a result of the historical legacy of uneven use of fossil fuels and exploitation of raw materials, offshoring, and export of waste». In altre parole, la giustizia climatica è una sottocategoria della giustizia ambientale, concetto dal quale riprende l'impostazione teorica di base arricchendolo però con le specifiche istanze dei movimenti sociali impegnati nella lotta contro le disuguaglianze generate dal cambiamento climatico antropogenico.

<sup>42</sup> R. P. Crease, M. Parsons, K. T. Fisher, "No climate justice without gender justice", in J. Tahseen (a cura di), *Routledge Handbook of Climate Justice*, Abingdon, 2021; S. MacGregor, *Gender matters in environmental justice*, in B. Coolsaet (a cura di), *Environmental Justice Key Issues*, Milton, 2020; J. Sze, *Gender and environmental justice*, in S. MacGregor (a cura di), *Routledge handbook of gender and environment*, Abingdon, 2019.

<sup>43</sup> European Parliament, *Report of 18 December 2017 on women, gender equality and climate justice* (2017/2086(INI)).

la promozione dello sviluppo sostenibile. A differenza della Commissione, la posizione del Parlamento si potrebbe sintetizzare con la figura retorica della metonimia, ovvero la sostituzione della causa con l'effetto.

In questo contesto retorico, infatti, la parità di genere viene proposta come funzionale allo sviluppo come se non fosse proprio lo sviluppo (o perlomeno un certo tipo di sviluppo) a mantenere, consolidare e creare nuove disuguaglianze di genere.

### **5. La parità di genere come mezzo di promozione dello sviluppo nella diplomazia climatica del Consiglio.**

Rispetto alle altre istituzioni europee, il Consiglio ha avuto il merito di introdurre ufficialmente la prospettiva di genere nelle politiche europee. Il concetto di *gender mainstreaming*, che consiste nel promuovere l'equità tra uomini e donne in tutte le attività e le politiche a tutti i livelli di *governance*, è entrato nell'ordinamento europeo attraverso il Regolamento n. 2836/98 del Consiglio del 22 dicembre 1998 relativo all'integrazione delle questioni «di genere» nella cooperazione allo sviluppo<sup>44</sup>. Il Consiglio ha adottato questo regolamento a distanza di pochi anni dalla quarta conferenza mondiale sulle donne svoltasi a Pechino nel 1995<sup>45</sup> e come risultato di alcuni documenti precedentemente adottati da altre istituzioni europee<sup>46</sup>. Nella prospettiva del Consiglio, la parità di genere deve guidare l'elaborazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo. Anche se il tema della migrazione e dello sfollamento climatico saranno trattati espressamente solo a partire dagli anni Duemila, il Regolamento n. 2836/98 del Consiglio anticipa il contesto retorico prevalente dell'agenda del Consiglio: la centralità dello sviluppo per garantire la sicurezza. Come il Parlamento, la figura retorica che sintetizza in modo più efficace la narrazione del Consiglio rispetto ai temi oggetto di questa ricerca è la metonimia. A differenza del Parlamento però, la sostituzione della causa con l'effetto riguarda lo sviluppo e la sicurezza da un lato e la migrazione e lo sviluppo dall'altra. Lo sviluppo viene indicato come «antidoto» all'instabilità politica e dunque promosso per garantire la sicurezza al di fuori dei confini dell'Unione europea. Lo sviluppo, tuttavia, o quanto meno un certo tipo di sviluppo, ha prodotto esattamente l'esito contrario: molti sono i casi di conflitto scoppiati proprio per il controllo di risorse e materie prime necessarie per incrementare la crescita economica<sup>47</sup>.

La stessa sostituzione viene applicata in documenti successivi nel contesto dello sfollamento e della migrazione climatica, entrambi visti come fenomeni causati dal mancato sviluppo. Questa si tratta di una sostituzione evidente in quanto è stato proprio lo sviluppo, o perlomeno il tipo di sviluppo portato avanti finora dai paesi sviluppati, a provocare sfollamento e migrazioni climatiche.

Questa enfasi sull'agenda di sviluppo nel contesto del cambiamento climatico emerge con

<sup>44</sup> Council, Council Regulation (EC) No 2836/98 of 22 December 1998 on integrating gender issues in development cooperation. Official Journal L 354 of 30.12.1998.

<sup>45</sup> Vedi in particolare il paragrafo K *Women and Environment* in United Nations, *Beijing Declaration and Platform of Action, adopted at the Fourth World Conference on Women, 27 October 1995*, disponibile su [www.refworld.org/docid/3dde04324.html](http://www.refworld.org/docid/3dde04324.html).

<sup>46</sup> Vv., tra gli altri, le Risoluzioni del Parlamento europeo del 14 maggio 1992 sulla situazione delle donne nei paesi in via di sviluppo e del 15 giugno 1995 sulla quarta conferenza mondiale sulle donne a Pechino, e la comunicazione della Commissione europea del 21 febbraio 1996 sull'integrazione delle pari opportunità per le donne e gli uomini in tutte le comunità politiche e attività, (COM(96)67). A seguito di tale comunicazione, il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno adottato la risoluzione del 20 dicembre 1995, che richiede la piena integrazione delle questioni di genere nella cooperazione allo sviluppo e il coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri in questo campo.

<sup>47</sup> Per una ricognizione delle guerre scoppiate per il controllo di risorse essenziali per lo sviluppo, si veda per esempio M. Fini, *La guerra democratica*, Milano, 2012.

chiarezza nelle Conclusioni del Consiglio del 2009 sul cambiamento climatico e lo sviluppo<sup>48</sup> nelle quali il Consiglio introduce una prospettiva di genere sul cambiamento climatico all'interno dell'agenda di sviluppo allora dettata dai *Millennium Development Goals* (MDGs). Il Consiglio riconosce che il cambiamento climatico impatta negativamente sugli obiettivi di sviluppo, sulla povertà, sulla migrazione e sulla sicurezza dei paesi meno sviluppati, tra cui gli Stati insulari in via di sviluppo (*Small Island Developing States*, SIDS) e i paesi africani. Per fronteggiare questi effetti negativi, il Consiglio invita quindi gli Stati Membri e la Commissione europea a finanziare strategie di sviluppo alternative a basse emissioni di carbonio e resilienti ai cambiamenti climatici per promuovere politiche di adattamento al cambiamento climatico, avendo cura di includere la parità di genere e l'*empowerment* delle donne tra le priorità politiche. In questo senso la cooperazione allo sviluppo attraverso accordi bilaterali o con il multilateralismo è uno strumento essenziale per promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, ridurre il rischio di disastri e, in ultima analisi, minimizzare gli impatti sul *welfare*. Il contributo finanziario per supportare politiche di mitigazione del cambiamento climatico deve riflettere le diverse responsabilità rispetto alle emissioni globali e le capacità contributive. Il Consiglio si aspetta dunque un maggior contributo da parte dei Paesi Membri e della Commissione europea a tutela dei paesi in via di sviluppo sia per mitigare le proprie (maggiori) emissioni, sia per promuovere lo sviluppo sostenibile nei paesi più colpiti dal cambiamento climatico.

Le conclusioni del Consiglio del 25 giugno 2012 sulla parità di genere e l'ambiente<sup>49</sup> sviluppano con maggiore chiarezza la centralità delle donne nel promuovere lo sviluppo sostenibile. Diversamente dalle narrazioni precedenti che hanno inquadrato le donne come sineddoche di vulnerabilità, il Consiglio indica le donne come agenti di cambiamento e promotrici dell'agenda di sviluppo sostenibile. In particolare, il Consiglio sottolinea il fatto che le donne hanno modelli di consumo differenti e assai più sostenibili degli uomini oltre ad essere maggiormente sensibili e attive nella lotta contro il cambiamento climatico. Alla luce di tutto ciò, il Consiglio ribadisce l'importanza di garantire la piena partecipazione alle donne nel campo della ricerca relativa alla mitigazione del cambiamento climatico e soprattutto negli organismi decisionali che incidono sulle politiche ambientali, soprattutto energia e trasporti. Per favorire l'accesso delle donne nei settori dove il loro apporto può essere decisivo non si può prescindere dall'eliminazione degli stereotipi di genere e di tutte le barriere che impediscono alle donne di accedere agli stessi livelli di istruzione, formazione e vita lavorativa degli uomini. Come anche le altre istituzioni europee, tuttavia, il Consiglio si concentra quasi esclusivamente sulle donne, confermando così una visione ancora piuttosto limitata del genere.

Il coinvolgimento diretto del Consiglio sulla questione della migrazione climatica in una prospettiva di genere emerge soprattutto nelle conclusioni del 2014 sulla migrazione nella cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea<sup>50</sup> nelle quali il Consiglio incorpora esplicitamente il fenomeno migratorio all'interno della sua agenda di sviluppo. La migrazione viene considerata come un tema complesso, all'intersezione di diverse aree di intervento quali l'impiego, la salute, l'istruzione, la protezione sociale e il cambiamento climatico. Per questo motivo, la sua integrazione nell'agenda di sviluppo appare, dal punto di vista del Consiglio, risolutiva in quanto lo sviluppo riduce tutte le cause alla base della migrazione irregolare e

<sup>48</sup> Council, Council conclusions of 17 November 2009 *on climate change and development*, 16071/09.

<sup>49</sup> Council, Council conclusions of 25 June 2012 *on gender equality and the environment: enhanced decision-making, qualifications and competitiveness in the field of climate change mitigation policy in the EU*, 11638/12.

<sup>50</sup> Council, Council Conclusions of 12 December 2014 *on Migration in EU Development Cooperation*, 16901/14; il Consiglio ha espresso questa posizione nelle Council conclusions of 19 July 2013 *on the 2013 High level Dialogue on Migration and Development and on broadening the development-migration nexus*.

dello sfollamento forzato, ovvero l'instabilità politica, la violazione dei diritti umani, la vulnerabilità ambientale e la povertà. Inoltre, la migrazione regolare e la mobilità umana sono a loro volta dei fattori che facilitano lo sviluppo (*i.e.*, *development enablers*): basti pensare ai vantaggi della migrazione circolare rispetto alla circolazione delle competenze e delle conoscenze acquisite all'estero. In questo senso, per attuare una *governance* efficace del processo migratorio la cooperazione internazionale è fondamentale essendo la migrazione un fenomeno complesso che richiede la collaborazione dei paesi di origine, di transito e di destinazione. L'assistenza umanitaria viene utilizzata come esempio chiave per mostrare i vantaggi della cooperazione internazionale, soprattutto nella protezione dei diritti dei rifugiati, degli sfollati interni e dei migranti in situazioni di vulnerabilità che sono più a rischio di subire violenze basate sul genere. Secondo la prospettiva del Consiglio, una pianificazione a lungo termine dello sviluppo soprattutto nei primi stadi di crisi può essere fondamentale per complementare l'assistenza umanitaria prevenendo queste forme di violenze. In questo passaggio, emerge lo stesso nesso aiuti umanitari-sviluppo-pace evidenziato nel GAP III dalla Commissione europea con la differenza che mentre la Commissione sembrerebbe inquadrare quel nesso in una più ampia agenda securitaria, il Consiglio lo incorpora nella sua (prevalente) agenda di sviluppo.

Ai fini di questo studio, le Conclusioni del Consiglio del 2016<sup>51</sup> risultano particolarmente incisive per capire la posizione del Consiglio rispetto alla migrazione climatica. L'integrazione della migrazione climatica nell'agenda di sviluppo del Consiglio emerge chiaramente dalla costruzione del nesso migrazione climatica-sviluppo che vede nelle scarse possibilità di sviluppo, nelle condizioni di insicurezza umana, nel cambiamento climatico e nei disastri le principali sfide che compromettono una gestione efficace della crisi globale del rifugiato in Europa. La creazione di opportunità sociali ed economiche durevoli, comprese attività di formazione a tutti i livelli per gli sfollati forzati, viene vista come un'attività decisiva per dare un contributo significativo all'assistenza umanitaria. In piena coerenza con l'Agenda 2030 che invoca il principio del «non lasciare indietro nessuno», i beneficiari principali di queste attività dovranno essere soprattutto i gruppi più vulnerabili ovvero le donne, i giovani, i bambini, le persone con disabilità, i rifugiati e gli sfollati interni.

Le conclusioni del Consiglio sulla diplomazia climatica del 2018<sup>52</sup> aggiungono un ulteriore tassello alla prevalente agenda di sviluppo del Consiglio: la prospettiva della diplomazia climatica<sup>53</sup>. Secondo questa prospettiva, l'Unione europea è chiamata a svolgere un ruolo di leader globale nelle sue azioni esterne al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso azioni diplomatiche climatiche ed energetiche fino ai più alti livelli ufficiali nel quadro dell'Accordo di Parigi del 2015 e della già citata Agenda 2030 e dei suoi *Sustainable Development Goals* (SDGs). La posizione del Consiglio assorbe in parte la narrazione securitaria del cambiamento climatico inteso come causa principale dell'incremento dei disastri, dello sfollamento delle persone e dei disordini socio-politici. In questo quadro, il Consiglio ribadisce l'importanza di proteggere i diritti umani delle persone nel contesto del cambiamento climatico attraverso azioni diplomatiche volte a promuovere la parità di genere, l'*empowerment* delle donne e la loro piena partecipazione e leadership nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e nella promozione dell'adattamento al cambiamento climatico.

<sup>51</sup> Council. *Council Conclusions of 12 May 2016 on the EU approach to forced displacement and development*, 8832/16.

<sup>52</sup> Council, *Council conclusions of 26 February 2018 on climate diplomacy*, 6125/18.

<sup>53</sup> Cfr. Citizenship, Commission, and External Affairs, *Boosting International Subnational Climate Diplomacy Ahead of COP27 and COP28*, 2022, 1: «At the EU level, the EU Council defines climate diplomacy as EU's work in both multilateral fora and at a bilateral level on promoting ambitious global climate goals and actions in pursuit of a planetary transition towards climate neutrality».

Lo stesso contesto retorico securitario riaffiora nelle conclusioni del 2019 sulla diplomazia climatica<sup>54</sup>, nelle quali il cambiamento climatico è descritto ancora una volta come una minaccia diretta ed esistenziale dagli impatti devastanti. Il Consiglio ribadisce pertanto l'urgenza dell'Unione europea di porsi come leader nella promozione dell'agenda di sviluppo sostenibile attraverso azioni climatiche che diano una risposta concreta agli impatti del cambiamento climatico e che garantiscano quindi la sicurezza internazionale e la stabilità politica. L'agenda di sviluppo e l'agenda securitaria vanno di pari passo seppur con diversi livelli di priorità<sup>55</sup>. Il Consiglio utilizza le «armi» della diplomazia climatica ed energetica per accelerare una transizione globale verso un'economia circolare, resiliente e climaticamente neutrale attraverso la cooperazione con paesi terzi e in via di sviluppo. In piena coerenza con l'Accordo di Parigi, il Consiglio definisce dunque una strategia a lungo termine per assicurare la protezione dell'ambiente e la transizione verso un'economia climaticamente neutrale. In ultima analisi, l'obiettivo resta quello di aumentare la resilienza e ridurre la vulnerabilità dei paesi più colpiti dal cambiamento climatico attraverso la mobilitazione finanziaria<sup>56</sup>.

La questione di genere e la tutela delle persone più vulnerabili torneranno ad essere trattate nelle Conclusioni del Consiglio del 2022<sup>57</sup> dove il Consiglio riprende il nesso, già evidenziato in altri documenti, tra l'assistenza umanitaria, lo sviluppo e la pace. Secondo questa prospettiva, il Consiglio invita l'Unione europea ad adottare un approccio integrato che metta insieme cambiamento climatico e sicurezza, per stabilire un quadro di riferimento per le azioni esterne dell'Unione europea secondo il nesso clima, pace e sicurezza. All'interno di questo quadro, il Consiglio ribadisce il suo impegno nel supportare finanziariamente la protezione dei gruppi e dei paesi più vulnerabili ai fenomeni climatici estremi in conformità con l'approccio umanitario sopra menzionato. In particolare, il contributo del Consiglio è quello di garantire il finanziamento di tutte le azioni che possano evitare, ridurre e affrontare le perdite e i danni correlati agli impatti negativi del cambiamento climatico<sup>58</sup>. Oltre alla tutela dei gruppi più vulnerabili, il Consiglio ribadisce inoltre la centralità dell'*empowerment* delle donne e delle ragazze, nonché di iniziative come *Youth4Climate*<sup>59</sup> esplicitamente dirette ai giovani per il loro coinvolgimento nei processi decisionali che riguardano il cambiamento climatico. Resta ferma, nella narrazione del Consiglio, la particolare enfasi sul ruolo attivo delle donne – ora esteso anche alle ragazze e ai giovani – come mezzo per promuovere lo sviluppo sostenibile in tutti i livelli di *governance* dell'UE.

**6. Conclusioni.** Lo studio qui proposto ha analizzato il tema della migrazione climatica nella prospettiva di genere nelle politiche dell'Unione europea. Data l'assenza di trattati internazionali ed europei sulla migrazione climatica, questo articolo si è concentrato sull'analisi dei documenti di *policy* delle istituzioni politiche europee più rilevanti, ovvero la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio. I documenti sono stati esaminati

<sup>54</sup> Council, Council conclusions on climate diplomacy of 18 February 2019. 6153/19.

<sup>55</sup> Come già anticipato, per il Consiglio la priorità rimane quella di promuovere lo sviluppo sostenibile.

<sup>56</sup> La mobilitazione finanziaria rimane un nodo cruciale ed è spesso invocata tra le soluzioni climatiche internazionali. Si veda ad esempio l'enfasi attribuita all'importanza di costituire il *Loss and Damage Fund* durante le negoziazioni della COP 27 <https://unfccc.int/news/cop27-reaches-breakthrough-agreement-on-new-loss-and-damage-fund-for-vulnerable-countries> [accesso effettuato il 9 giugno 2023].

<sup>57</sup> Council of the European Union, *Council conclusions of 21 February 2022 on EU Climate Diplomacy: accelerating the implementation of Glasgow outcomes* (6120/22).

<sup>58</sup> Nel testo originale, il Consiglio usa letteralmente l'espressione «to avert, minimize and address loss and damage» che riprende testualmente gli obiettivi della *UNFCCC-Task Force on Displacement* istituita dall'UNFCCC nel 2015 come risposta agli impegni presi durante l'Accordo di Parigi. Cfr. F. Rosignoli, *Environmental Justice for Climate Refugees*, London, 2022.

<sup>59</sup> Per maggiori informazioni sull'iniziativa *Youth4Climate*, v. <https://www.youth4climate.info/about>.

attraverso la lente del *Rhetorical Political Analysis* al fine di cogliere le narrazioni e i contesti retorici che spiegano le diverse agende politiche così come i punti di contatto e i denominatori comuni delle diverse istituzioni. Come emerge da quest'analisi, le tre istituzioni sembrerebbero convergere sul tema del *gender mainstreaming* ovvero sulla necessità di integrare la parità di genere in tutte le politiche dell'UE, compresa quella oggetto di questo studio. Tuttavia, ciascuna istituzione ha incorporato questo tema nella propria agenda politica utilizzando strategie retoriche differenti. In particolare, la Commissione europea ha mostrato di avere un'agenda politica prevalentemente securitaria nella quale ha saputo introdurre il tema del genere «securitizzandolo». Nello specifico, il nesso sicurezza, pace e sviluppo introdotto con la Risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che ben sintetizza anche le aree di priorità della Commissione, è stato ampliato attraverso il tema della parità di genere affidando alle donne il ruolo di mediatrici di pace e promotrici dello sviluppo sostenibile. Questa narrazione, tuttavia, rivela non solo una visione erronea e limitata del genere identificandolo con le sole donne, ma anche una visione altrettanto «romantica» e poco realistica dell'«agibilità politica» delle donne stesse che si trovano comunque ad operare e a confrontarsi con un sistema patriarcale e capitalista<sup>60</sup>. Questa visione delle donne come «sineddoche» del genere e della vulnerabilità, in quanto spesso ritratte come il gruppo più vulnerabile rispetto ai cambiamenti climatici e alle sfide globali, è mutata leggermente nel corso degli ultimi anni con una crescente attenzione al tema dell'intersezionalità e ai molteplici fattori di discriminazione, sebbene il tema resti tuttavia ancora poco esplorato e con scarse applicazioni concrete sul fronte dell'implementazione. Si nota anche una maggiore considerazione del gruppo LGBTQ a cui la Commissione ha dedicato una specifica strategia attraverso la prima strategia europea per l'uguaglianza del gruppo LGBTQ per il periodo 2020-2025<sup>61</sup>. Per quanto riguarda la migrazione climatica e lo sfollamento, sono temi affrontati dalla Commissione europea in una chiara prospettiva securitaria: la lotta contro il cambiamento climatico è vista come strumentale al raggiungimento di una maggiore equità, anche di genere, e soprattutto degli obiettivi dettati dalle agende internazionali di sicurezza e di sviluppo<sup>62</sup>.

Nonostante si riconosca il cambiamento climatico come una delle cause principali della migrazione, la migrazione climatica in sé non è ancora al centro dell'agenda politica europea e il tema risulta scarsamente trattato, soprattutto in una prospettiva di genere. Fa eccezione, nella comparazione tra le istituzioni europee, il Parlamento europeo che risulta l'istituzione più sensibile a questo tema e più ricettiva alle istanze della società civile. Esplicito è infatti l'invito a riconoscere uno status giuridico internazionale ai rifugiati climatici e ambientali<sup>63</sup> così come sono numerosi i documenti in cui si evidenziano gli impatti diseguali dei cambiamenti climatici tra uomini e donne. Un altro elemento che contraddistingue il Parlamento europeo rispetto alle altre istituzioni è l'aver dato esplicito riconoscimento al nesso giustizia climatica-parità di genere. Riprendendo un tema sviluppato dai movimenti

<sup>60</sup> Su questo punto si veda K. H. Sheeler, K. V. Anderson, *Gender, Rhetoric, and International Political Systems: Angela Merkel's Rhetorical Negotiation of Proportional Representation and Party Politics*, in *Communication Quarterly*, 62, 4, 2014.

<sup>61</sup> EU Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 12 November 2020 on Union of Equality: LGBTQ Equality Strategy 2020-2025*, COM(2020)698 final.

<sup>62</sup> Il riferimento è all'agenda securitaria introdotta attraverso la Risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e all'agenda di sviluppo stabilita attraverso l'Agenda 2030 e agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

<sup>63</sup> Cfr. la già citata European Parliament, *European Parliament resolution of 29 September 2011 on developing a common EU position ahead of the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20)*. P7\_TA(2011)0430, let. K: «whereas environmental disasters are leading to a growing number of displaced persons; whereas it is necessary to establish an international status for climate and environmental refugees».

sociali e ambientali, il Parlamento europeo riconosce come le diseguaglianze di genere e ambientali siano strettamente connesse e richiedano pertanto un'azione concreta di contrasto alle disparità di genere per la loro riduzione. Il Parlamento europeo riconosce inoltre l'importanza di considerare la relazione tra uomini e donne per contrastare efficacemente la violenza basata sul genere, nonché di prevedere non solo azioni a tutela delle vittime ma soprattutto azioni volte a perseguire efficacemente gli autori dei reati ascrivibili alle violenze basate sul genere.

Un'analisi attenta del contesto retorico del Parlamento europeo svela tuttavia una certa consonanza con l'agenda securitaria e di sviluppo che caratterizzano la Commissione e il Consiglio. Come si legge nella *Relazione sulle donne, le pari opportunità e la giustizia climatica* del 2017<sup>64</sup>, è vero che il Parlamento europeo invita la Commissione a sviluppare il nesso giustizia climatica-parità di genere nel contesto del cambiamento climatico, ma lo fa suggerendo di «agganciare» questo nesso all'interno di una catena di equivalenze che lega insieme la giustizia climatica e sociale, i diritti umani, la parità di genere e il diritto allo sviluppo. Il fine ultimo dell'agenda del Parlamento europeo sembrerebbe dunque quello di promuovere la parità di genere per rendere più resilienti i gruppi vulnerabili e favorire lo sviluppo. In questo senso, la figura retorica che meglio sintetizza la sua agenda politica è quella della metonimia, intesa come la sostituzione della causa con l'effetto: la parità di genere viene vista come funzionale allo sviluppo, mentre è stato proprio questo tipo di sviluppo a generare le disuguaglianze di genere del passato, del presente e del futuro. Inoltre, la proposta di incorporare il nesso giustizia climatica-parità di genere nell'agenda di sviluppo, perlomeno il tipo di sviluppo finora perseguito, appare sostanzialmente come un ossimoro<sup>65</sup>, soprattutto se si pensa al concetto di giustizia climatica che di fondo non è che una profonda critica al modello di sviluppo capitalistico-industriale odierno<sup>66</sup>. Da questo punto di vista, il Parlamento europeo mostra alcuni punti di contatto con l'agenda apertamente incentrata sullo sviluppo del Consiglio, sebbene quest'ultima sia declinata esplicitamente nella prospettiva della cooperazione e delle azioni esterne dell'Unione europea. Come discusso sopra, il Consiglio tratta espressamente il tema della migrazione climatica nelle sue conclusioni del 2014, nelle quali inquadra questo fenomeno all'interno di un'agenda di sviluppo e di sicurezza. Nel contesto retorico che emerge dai documenti analizzati del Consiglio, il cambiamento climatico viene ritratto come una minaccia esistenziale in grado di mettere a repentaglio lo sviluppo e dunque la sicurezza dei paesi più vulnerabili ed esposti. In tale contesto, l'Unione europea deve porsi dunque come leader nella promozione dello sviluppo sostenibile utilizzando le «armi» della diplomazia climatica ed energetica<sup>67</sup>. La prospettiva di genere rispetto alla migrazione e allo sfollamento climatico appare poco esplorata. Quando trattata, l'enfasi del Consiglio si posa sulla figura delle donne come promotrici dello sviluppo sostenibile e agenti attivi della transizione ecologica verso un'economia a basse emissioni di carbonio. Questa visione delle donne ancora una volta ritratte come sineddoche del genere, viene leggermente rivista nelle Conclusioni del 2016, dove il Consiglio riconosce

<sup>64</sup> European Parliament, *Report of 18 December 2017 on women, gender equality and climate justice* (2017/2086(INI)).

<sup>65</sup> L'ossimoro è una figura retorica che unisce due termini tra loro antitetici, producendo così una sorta di paradosso apparente.

<sup>66</sup> Tra gli altri autori che hanno sottolineato questo aspetto della giustizia climatica all'interno del dibattito sulla migrazione indotta dal clima, si vedano C. G. Gonzalez, *Racial capitalism, climate justice, and climate displacement*, in *Onati Socio-Legal Series*, 11, 1, 2021 e E. Turhan, M. Armiero, *Of (not) being neighbors: cities, citizens and climate change in an age of migrations*, in *Mobilities*, 14, 3, 2019. Sul concetto di giustizia climatica come critica del capitalismo vedi anche il capitolo sopracitato A.S.E. Gareth, *Climate Justice*, in B. Coolsaet (a cura di), *Environmental Justice Key Issues*, Milton, 2020.

<sup>67</sup> Cfr. le conclusioni del Consiglio del 2018, 2019 e del 2022 sopracitate.

l'importanza di includere anche giovani, bambini e persone con disabilità all'interno dei gruppi più vulnerabili nel contesto della migrazione e dello sfollamento climatico. Il rapporto tra uomini e donne resta tuttavia scarsamente esplorato, lasciando di fatto inalterata la visione della Commissione europea già criticata dal Parlamento europeo.

In conclusione, l'uso del *Rhetorical Political Analysis* contribuisce a svelare le agende predominanti delle istituzioni politiche europee esaminate, mostrando come l'apparente denominatore comune dato dal *gender mainstreaming* resta di fatto confinato nei *silos* di documenti espressamente dedicati a questo tema senza entrare però in modo significativo nelle politiche settoriali dove dovrebbe. Rispetto all'oggetto di questo studio, il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo è un esempio emblematico, essendo i riferimenti alla parità di genere limitati al riconoscimento della maggiore esposizione di donne e bambini alla violenza di genere durante il processo migratorio. Manca infatti un'indicazione precisa in merito a delle misure concrete che consentirebbero non solo di proteggere i gruppi più vulnerabili alla violenza di genere, ma di formulare politiche migratorie che rispondano ai diversi bisogni di donne, uomini, ragazzi, ragazze, bambini e comunità LGBTQ nel contesto del cambiamento climatico. In ultima analisi, la parità di genere non sembrerebbe essere quel tema trasversale in grado di guidare tutte le politiche dell'Unione europea a tutti i livelli, quanto piuttosto un tema ancillare, di fatto incorporato nelle altre agende «trainanti» e predominanti dell'Unione europea quali quella securitaria e di sviluppo.

**Abstract.** Analogamente al Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration del 2018, Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo dell'Unione europea (UE) del 2020 annovera i disastri naturali e il cambiamento climatico tra le principali sfide capaci di incidere sulla migrazione. Ciononostante anche questo recente strumento dell'UE non attribuisce uno status giuridico alle persone che fuggono dalle devastazioni ambientali. In assenza di una definizione giuridica, i migranti climatici continuano a non essere protetti né dal diritto internazionale né dal diritto europeo. Questa lacuna giuridica aumenta a sua volta la vulnerabilità dei gruppi più marginalizzati, in particolare delle donne che rappresentano l'80% degli sfollati ambientali. Questo dato solleva questioni quali la parità di genere, la giustizia di genere e la giustizia ambientale che sono sempre più discusse dai *policy makers*, dagli attori non statali e dalla società civile. Il presente contributo esamina tali questioni analizzando i documenti di policies delle principali istituzioni europee (i.e. il Parlamento, la Commissione e il Consiglio) attraverso la lente del Rhetorical Political Analysis (RPA). Questa analisi può offrire ai *policy makers* un utile strumento per migliorare le politiche esistenti tenendo maggiormente in considerazione le specificità di genere e le istanze della giustizia ambientale.

**Abstract.** Similarly to the 2018 Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration, the EU New Pact on Migration and Asylum adopted in 2020 acknowledges natural disasters and climate change among the drivers of migration. However, it also fails to recognize a new legal subjectivity for people fleeing environmental disruptions. Without a legal definition, climate-induced migrants are protected neither under international nor EU law. This protection gap is more likely to increase the vulnerabilities of most marginalized groups, particularly women. UN figures show that 80% of people displaced by climate change are women. This data raises gender equality, gender justice, and environmental justice issues that are increasingly discussed by policy-makers, non-state actors, and civil society. This contribution examines these issues by analyzing policy documents of the main EU institutions (such as the EU Parliament, EU Commission, and the Council) through the lens of the rhetorical political analytical (RPA) paradigm. This analysis will offer useful insights to policy-makers for making existing policies more gender-sensitive and aligned with

environmental justice claims.

***Parole chiave.*** Migrazione climatica – giustizia ambientale – genere – Parlamento europeo – Commissione europea – Consiglio.

***Key words.*** Climate migration – environmental justice – gender – European Parliament – European Commission – Council.

## LE RISPOSTE NAZIONALI DI ALCUNI STATI MEMBRI DELL'UE ALLA CRISI DELLO SFOLLAMENTO PER MOTIVI AMBIENTALI: UN RIFERIMENTO PARTICOLARE AL CASO ITALIANO\*

di Daniel Gracia Pérez\*\*

**Sommario.** Le direttive 2001/55/CE e 2011/95/UE e la possibilità per gli Stati membri dell'UE di concedere anche forme di protezione nazionali. – 2. Finlandia. – 2.1. Protezione umanitaria per motivi ambientali. – 2.2. Protezione temporanea. – 3. Svezia. – 4. Cipro. – 5. Italia. – 5.1. La protezione speciale per motivi umanitari (art. 19, cc. 1.1 e 1.2, d.lgs. n. 286/1998). – 5.1.1. Evoluzione legislativa della protezione umanitaria. – 5.1.2. L'applicazione della protezione speciale per motivi umanitari allo sfollamento ambientale: i recenti sviluppi giurisprudenziali della Corte di Cassazione. – 5.2. Il permesso di soggiorno per calamità nel Paese d'origine dello straniero (art. 20-*bis*, d.lgs. n. 286/1998). – 5.3. Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali (art. 20, d.lgs. n. 286/1998). – 5.3.1. Differenze tra le misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali e il permesso di soggiorno per casi di calamità. – 5.3.1.1. Una diversa fattispecie: disastro naturale contro calamità. – 5.3.1.2. Determinazione dello *status* di protezione su base individuale o di gruppo: la necessità di un afflusso massiccio di sfollati nel contesto delle misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali. – 5.3.2. Contenuto delle misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali. – 6. Conclusioni.

**1. Le direttive 2001/55/CE e 2011/95/UE e la possibilità per gli Stati membri dell'UE di concedere anche forme di protezione nazionali.** L'origine delle due direttive si trova nel Consiglio europeo di Tampere, che ha tenuto una sessione speciale in questa città meridionale finlandese il 15 e 16 ottobre 1999<sup>1</sup>. Entrambe sono state concepite sulla base della solidarietà tra tutti gli Stati membri, data la crescente pressione migratoria sugli Stati i cui confini esterni costituiscono la frontiera europea, e hanno rappresentato delle tappe nel processo di creazione di una politica comune dell'UE in materia di asilo e migrazione. Da un lato, il Consiglio europeo ha chiesto al Consiglio di intensificare gli sforzi per raggiungere un accordo sulla protezione temporanea degli sfollati e alla Commissione di esaminare la possibilità di istituire una sorta di riserva finanziaria per le situazioni di afflusso massiccio di rifugiati che necessitano di protezione temporanea<sup>2</sup>. Il risultato è stata la

---

\* *Sottoposto a referaggio*. Questo contributo fa parte del dossier di studi *La sfida della migrazione climatica*, a cura di Susana Borrás Pentinat e Angela Cossiri ed 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). Gli articoli riflettono solo il punto di vista degli autori e la REA non è responsabile dell'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute.

\*\* Professore Assistente – Universidad del Atlántico Medio.

<sup>1</sup> Consiglio europeo, *Tampere European Council. Presidency Conclusions*, 15-16 Ottobre 1999.

<sup>2</sup> *Ibid.*, paragrafo 16.

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* (abbreviata DPT). Questo nuovo meccanismo stabilisce norme minime comuni per la concessione di protezione alle persone che arrivano in massa nell'UE da un Paese terzo o da un'area geografica specifica (art. 2, lett. d)), per un periodo massimo di un anno, prorogabile di sei mesi per un ulteriore anno, che può eccezionalmente essere esteso a tre anni, a maggioranza qualificata del Consiglio (art. 4). Oltre a stabilire il contenuto minimo comune della protezione temporanea (cap. III), la DPT prevede una serie di misure di incentivazione volte a garantire che lo sforzo, sia nell'accogliere gli sfollati che nel sostenere l'onere finanziario della loro accoglienza, sia equo tra tutti gli Stati membri (cap. VI).

La limitazione principale della DPT è il processo stesso di attivazione del meccanismo, che richiede una decisione politica, adottata in seno al Consiglio a maggioranza rafforzata, in cui il Consiglio stabilisce l'esistenza di un tale afflusso massiccio di sfollati (art. 5, c. 1). In pratica, ciò ha significato che il meccanismo di protezione temporanea non è stato attivato dalla sua adozione fino a poco tempo fa, a causa della crisi degli sfollati causata dal conflitto armato in corso in Ucraina<sup>3</sup>. In precedenza, ci sono stati due tentativi falliti di attivazione da parte dei ministri degli Esteri di Malta e dell'Italia, in seguito all'emergenza umanitaria che entrambi i Paesi hanno dovuto affrontare nel 2011, quando innumerevoli imbarcazioni con a bordo centinaia di migranti sono arrivate sulle coste italiane e maltesi in fuga dall'instabilità politica scoppiata nei Paesi del Nord Africa sulla scia della Primavera araba e della guerra in Libia<sup>4</sup>.

Il Consiglio europeo di Tampere ha inoltre individuato la necessità di un'ulteriore armonizzazione tra gli Stati membri per quanto riguarda il riconoscimento e il contenuto dello status di rifugiato e di altre forme di protezione sussidiaria, destinate a coprire quei casi specifici in cui, nonostante la mancata applicazione della Convenzione sui rifugiati del 1951, rimane necessaria la protezione internazionale<sup>5</sup>. La risposta a tale esigenza è stata la Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, *recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*. Tuttavia, la vaghezza e l'ambiguità di alcune disposizioni della direttiva, che hanno portato a interpretazioni disparate da parte degli Stati membri, e il suo impatto sul riconoscimento della protezione, che ha provocato un alto livello di giudicializzazione dei rifiuti, che alla fine sono stati annullati dai tribunali<sup>6</sup>, hanno condotto a un processo di revisione della direttiva qualifiche nel 2009, che ha portato all'adozione nel 2011 dalla Direttiva 2011/95/UE, *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)* (abbreviata DQ (rifusione)).

A differenza della protezione temporanea, che può essere concessa a chiunque rientri nei gruppi di persone definiti dalla decisione del Consiglio (determinazione collettiva), la protezione sussidiaria è concessa in base alla situazione individuale del beneficiario, che deve correre un rischio reale, di ritornare nel suo paese d'origine o, nel caso di un apolide, nel

<sup>3</sup> Consiglio dell'Unione europea, Decisione di esecuzione (UE) 2022/382, del 4 marzo 2022, *che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 71/1.

<sup>4</sup> H. Beirens, S. Maas, S. Petronella, M. Van der Velden, *Study on the Temporary Protection Directive*, Publications Office of the European Union, 2016, 28, 29 *in fine*, 124-133.

<sup>5</sup> Consiglio europeo, *Tampere European Council. Presidency Conclusions*, 15-16 October 1999, paragrafi 14 e 15.

<sup>6</sup> Commissione delle Comunità europee, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. Sintesi della valutazione d'impatto* (SEC(2009) 1374), 21 ottobre 2009, 2.

paese in cui aveva precedentemente la residenza abituale, di essere esposto a un danno grave ai sensi dell'art. 15, in modo che, a causa di tale rischio, non possa o non voglia avvalersi della protezione di tale Paese, a condizione che non rientri in una delle cause di esclusione di cui all'art. 17, cc. 1 e 2 (art. 2, lett. f)). La protezione sussidiaria, invece, non ha una durata limitata, ma viene prorogata fino a quando persistono i motivi per cui è stata concessa (art. 16, c. 1), e il contenuto della protezione concessa è equivalente a quello di un rifugiato (art. 20, c. 2) (che coincidono in gran parte con i diritti riconosciuti dalla DPT ai beneficiari di protezione temporanea).

Tuttavia, la natura stessa di entrambe le direttive, in quanto norme minime, consente agli Stati membri di introdurre o mantenere norme più favorevoli per determinare chi è ammissibile alla protezione sussidiaria o temporanea. A questo proposito, l'art. 3 DQ (rifusione) consente agli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli sia per determinare chi può essere qualificato come rifugiato o beneficiario di protezione sussidiaria, sia per quanto riguarda il contenuto della protezione internazionale, a condizione che tali disposizioni nazionali siano «compatibili con le disposizioni della presente direttiva». L'art. 3, c. 5, DPT autorizza inoltre gli Stati membri a «stabilire o mantenere condizioni più favorevoli per i beneficiari della protezione temporanea», nonché a estendere la protezione temporanea a categorie di sfollati diverse da quelle individuate nella prevista decisione del Consiglio, purché si spostino per gli stessi motivi e provengano dallo stesso Paese o regione di origine di questi ultimi, dandone immediata comunicazione al Consiglio e alla Commissione (art. 7, c.1). Come si può notare, la formulazione utilizzata in ciascuna di queste disposizioni differisce leggermente. Di conseguenza, il margine di manovra degli Stati membri per introdurre norme più favorevoli in ciascuna direttiva non è lo stesso.

Nel caso della DQ (rifusione), il potere degli Stati membri di introdurre norme più favorevoli per determinare chi ha diritto alla protezione sussidiaria ai sensi della direttiva è limitato dalla condizione giuridica che tali norme devono essere compatibili con la direttiva stessa (art. 3). Nella causa *M'Bodj contro lo Stato belga*, la Corte di Giustizia ha interpretato questo requisito di compatibilità nel senso che le situazioni di danno grave diverse da quelle previste dall'art. 15 DQ (rifusione) devono avere «qualsiasi nesso con la logica della protezione internazionale»<sup>7</sup>. Di conseguenza, la Corte di Giustizia ha ritenuto che non ci fosse tale collegamento quando uno Stato membro concede protezione a un cittadino di un Paese terzo affetto da una grave malattia sulla base del fatto che nel Paese di origine non sono disponibili cure adeguate<sup>8</sup>. Questo parere è stato successivamente confermato dalla Corte nella causa *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve contro Moussa Abdida*, in cui ha nuovamente sottolineato che le richieste di protezione in caso di malattia che non può essere trattata adeguatamente nel paese d'origine, quando ciò comporta un rischio reale per la vita o l'integrità fisica o di trattamenti inumani o degradanti, non costituiscono domande di protezione internazionale sussidiaria<sup>9</sup>.

Dai precedenti delle sentenze *M'Bodj* e *Abdida*, è possibile dedurre che, poiché la DQ (rifusione) richiede l'identificazione di qualsiasi attore della persecuzione o del danno grave (art. 6), i casi in cui non esiste tale attore non saranno generalmente compatibili con la protezione internazionale nel senso indicato dalla Corte di Giustizia<sup>10</sup>. Pertanto, coloro che fuggono da una situazione di privazione dei diritti fondamentali derivante, ad esempio, da condizioni socioeconomiche o ambientali estreme, come nel caso degli sfollati ambientali, non potrebbero essere coperti dalla direttiva attraverso la clausola della norma nazionale più

<sup>7</sup> Corte Giust., causa n. 542/2013, punto 44.

<sup>8</sup> *Ibid.*, punto 43.

<sup>9</sup> Corte Giust., causa n. 562/2013, punto 33.

<sup>10</sup> IARLJ-Europe, *Qualification for International Protection (Directive 2011/95/EU): A Judicial Analysis*, EASO, 2016, 19-21.

favorevole<sup>11</sup>.

Quanto sopra non impedisce agli Stati membri di concedere un altro tipo di protezione al di fuori dell'ambito di applicazione della direttiva DQ (rifusione), a condizione che tale protezione non comporti un rischio di confusione con lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria ai sensi della DQ<sup>12</sup>. Tuttavia, come afferma il quindicesimo considerando della DQ (rifusione), tali status di protezione nazionale, concessi dagli Stati membri su base discrezionale per motivi umanitari o caritatevoli, non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva. Di conseguenza, i beneficiari di questo tipo di protezione nazionale non avrebbero diritto ai benefici garantiti dal cap. VII DQ (rifusione), ma solo ai diritti concessi loro dalla legislazione dello Stato membro interessato.

In base alla DPT, inoltre, gli Stati membri non potranno concedere la protezione temporanea europea in modo unilaterale, cioè al di fuori della decisione del Consiglio che stabilisce l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati. Gli Stati membri sarebbero autorizzati, da un lato, a estendere la protezione temporanea concessa dal Consiglio ad altri gruppi specifici di persone oltre a quelli previsti dalla decisione del Consiglio, a condizione che si siano spostati per le stesse ragioni e provengano dallo stesso Paese o regione di origine delle categorie di persone definite nella decisione del Consiglio, con l'obbligo di informare immediatamente il Consiglio e la Commissione (art. 7, c. 1). D'altra parte, gli Stati membri potrebbero anche scegliere di stabilire o mantenere condizioni più favorevoli per il godimento della protezione temporanea europea rispetto a quelle previste dal cap. III DPT (art. 3, c. 5).

Come nel caso della protezione sussidiaria, nulla impedirebbe agli Stati membri di istituire meccanismi nazionali per la protezione temporanea dei cittadini di Paesi terzi. Tuttavia, *mutatis mutandis* a quanto stabilito dalla Corte di Giustizia in merito alla DQ e alla protezione nazionale per motivi umanitari o caritatevoli, la protezione temporanea nazionale dovrebbe essere chiaramente differenziata dalla protezione temporanea europea, poiché la sua concessione e lo status dei beneficiari sarebbero esclusi dall'ambito di applicazione della DPT, di modo che lo Stato membro che ha concesso la protezione temporanea sulla base della propria legislazione nazionale non potrebbe beneficiare dei meccanismi di solidarietà nell'equa ripartizione dell'onere dell'accoglienza e dell'assistenza tra tutti gli Stati membri previsti dalla DPT.

Ai fini del presente contributo, ci chiediamo se gli Stati membri dell'UE abbiano introdotto nella loro legislazione nazionale forme di protezione temporanea o sussidiaria che consentano di tutelare gli sfollati per motivi ambientali. A questo proposito, uno studio condotto per il Parlamento europeo nel 2011 sulle risposte politiche e legali alla migrazione indotta dal degrado ambientale ha identificato quattro Stati membri dell'UE la cui legislazione nazionale concede diversi status di protezione per i casi di sfollamento ambientale, ovvero: Finlandia, Svezia, Cipro e Italia<sup>13</sup>. In tutti e quattro i casi, si tratterebbe di risposte nazionali che, alla luce di quanto sopra, non rientrano nell'ambito di applicazione né della DQ (rifusione) né della DPT.

E all'analisi di questi statuti nazionali di protezione che è dedicato il presente articolo. Di particolare interesse sono i casi di Finlandia, Svezia e Italia. I primi due Paesi sono particolarmente interessanti perché le successive modifiche avvenute nelle loro legislazioni in materia di stranieri a partire dal 2011, anno in cui il Parlamento europeo ha pubblicato il suo rapporto, hanno teso a escludere, se non direttamente a eliminare, la protezione temporanea o sussidiaria nei casi di sfollamento ambientale, mostrando la progressiva securizzazione osservata nelle politiche di immigrazione e asilo sia degli Stati membri sia della

<sup>11</sup> Cfr. *ibid.*, 20 *in fine*.

<sup>12</sup> Corte Giust., cause nn. 57/2009 e 101/2009, punti 116, 120 e 121.

<sup>13</sup> A. Kraler, T. Cernei e M. Noack, "Climate Refugees". *Legal and policy responses to environmentally induced migration*, European Parliament, 2011, 56-57.

stessa Unione europea. Il caso italiano, a cui è dedicata gran parte di questo contributo, è interessante non solo per le successive restrizioni ed ampliamenti che la legislazione sull'immigrazione ha subito, a seconda del partito politico al governo, ma anche perché il meccanismo nazionale di protezione temporanea è stato attivato nel 2011, in occasione dell'arrivo massiccio di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa sulle coste italiane. Questo ci ha permesso di analizzare le dinamiche seguite nella sua implementazione e di estrapolarle a un ipotetico caso di arrivo massiccio di sfollati ambientali sul suolo europeo. Sebbene, come detto, i casi analizzati siano risposte nazionali al di fuori del campo di applicazione della DQ (rifusione) e della DPT, il loro studio testimonia forme di protezione per gli sfollati ambientali che potrebbero essere replicate da altri Stati membri dell'UE. Ciò fornirebbe la base e, soprattutto, il consenso necessario per la futura inclusione di questa categoria di sfollati nella legislazione europea sulla protezione internazionale e temporanea, che dovrebbe continuare a muoversi verso la realizzazione di una politica di asilo e migrazione veramente comune.

**2. Finlandia.** In Finlandia, il quadro giuridico per gli stranieri è costituito dalla l. n. 301/2004, *Sugli stranieri*. Fino alla riforma operata dalla l. n. 332/2016, *Di modifica della legge sugli stranieri 301/2004*, la legge conteneva disposizioni per la concessione di protezione umanitaria (art. 88) e temporanea (art. 109) alle vittime di disastri naturali. Sebbene dopo la riforma sia stato mantenuto solo il riferimento esplicito ai motivi ambientali nell'ambito della protezione temporanea di cui all'art. 109, merita conoscere e commentare l'art. 88 nella sua versione non modificata e le possibilità che gli sfollati ambientali avrebbero ancora oggi di ottenere protezione umanitaria in Finlandia.

**2.1. Protezione umanitaria per motivi ambientali.** Prima della Direttiva 2004/83/CE, l'art. 87 si occupava dei richiedenti asilo e dei rifugiati, mentre l'art. 88 riguardava le altre persone necessitanti di protezione internazionale. Oltre ai gruppi di persone successivamente inclusi nell'ambito di applicazione della DQ, ovvero coloro che fuggono dalla pena di morte, dalla tortura o da trattamenti inumani o degradanti, o da un conflitto armato, l'art. 88 considerava ammissibili alla protezione internazionale anche le persone che non sono in grado di tornare nel loro Stato di origine o di residenza permanente a causa di un disastro ambientale. La mancanza di una chiara distinzione nell'art. 88 tra la protezione fornita a livello nazionale e quella prevista dalla DQ ha portato la l. n. 323/2009, *Di modifica della legge sugli stranieri 301/2004*, che ha recepito la direttiva, a dividere l'art. 88 in due: l'art. 88 e l'art. 88a. Il primo è dedicato esclusivamente alla nuova categoria di protezione sussidiaria introdotta dalla DQ, recependo l'art. 2, lett. e), riguardante la definizione di persona ammissibile alla protezione sussidiaria; l'art. 15, relativo alla definizione di rischio grave; e l'art. 17, concernente la clausola di esclusione, della direttiva. L'art. 88a ha continuato a trattare quelle persone escluse dalla DQ, ma ancora bisognose di protezione internazionale, ora sotto il titolo di protezione umanitaria. Questo status di protezione nazionale assumerebbe la forma di un permesso di soggiorno concesso a coloro che, senza avere diritto all'asilo o alla protezione sussidiaria ai sensi del DQ, non sono in grado di tornare nel suo Paese di origine o di residenza permanente a causa di un «disastro ambientale» o della insicurezza causata da un conflitto armato, internazionale o interno, o da una difficile situazione dei diritti umani. Tuttavia, la sezione 88a non è mai stata attuata<sup>14</sup> ed è stata abrogata dalla l. n. 332/2016, *Di modifica della legge sugli stranieri 301/2004*.

Nonostante sia scomparso l'articolo 88a, riteniamo che le vittime di sfollamento ambientale possano ancora ottenere protezione in Finlandia attraverso la generica protezione umanitaria

<sup>14</sup> Commissione europea, *Climate change, environmental degradation, and migration* (SWD (2013) 138 final), 2013, 18.

prevista dagli articoli 52 e 93, l. n. 301/2004, *sugli stranieri*, sebbene questi, a differenza degli artt. 88 o 88a, non facciano specifico riferimento a motivi ambientali come motivi di protezione. L'art. 52, c. 1, riguarda gli stranieri che si trovano già in Finlandia ma non hanno il diritto di risiedervi. Esso prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari individuali se il ritorno dello straniero nel Paese d'origine è irragionevole a causa del suo stato di salute, dei legami con la Finlandia o di altri motivi umanitari che possono essere giudicati a discrezione delle autorità. Il riferimento a questi «altri motivi umanitari» nell'art. 52, c. 1, consentirebbe ancora di prendere in considerazione la situazione ambientale prevalente nel Paese d'origine, soprattutto tenendo conto del fatto che il precetto si riferisce a prendere in considerazione, nel valutare il loro concorso, le circostanze in cui lo straniero si troverebbe nel Paese d'origine o la loro situazione di vulnerabilità. D'altra parte, il governo finlandese può decidere, sulla base dell'art. 93, l. n. 301/2004, di autorizzare l'accoglienza di stranieri in Finlandia «per speciali motivi umanitari o in adempimento di obblighi internazionali»; una possibilità che sembra abbastanza ampia da accogliere anche gli sfollati ambientali.

Inoltre, gli artt. 52 e 93 offrono un vantaggio rispetto all'artt. 88 e 88a, in quanto questi ultimi si riferiscono solo ai «disastri ambientali», il che solleva il dubbio che siano coperte solo le vittime di eventi ambientali in rapida evoluzione, come inondazioni o terremoti. Invece, la vaghezza dell'espressione «motivi umanitari» negli artt. 52 e 93 rende possibile includere anche le vittime di eventi ambientali a lenta insorgenza, come gli sfollati a causa di siccità estreme o dell'innalzamento del livello del mare. L'unico inconveniente è che l'art. 93 richiede una decisione politica per essere attivato. Tuttavia, il fatto che il legislatore finlandese abbia preso in considerazione i fattori ambientali in passato lascia spazio a qualche speranza circa la sensibilità politica di consentire l'ingresso in Finlandia di sfollati ambientali per particolari motivi umanitari.

Gli stranieri a cui è stata concessa la protezione umanitaria ai sensi dell'art. 52, c. 1, godono, insieme ai loro familiari (art. 47, c. 3), di un permesso di soggiorno continuativo, che dà loro il diritto di lavorare in Finlandia (art. 81, c. 1, nn. 1 e 4). Nel caso dell'art. 93, il beneficiario e i loro parenti godono della protezione umanitaria solo temporaneamente (art. 112, c. 1, n. 2), art. 114 e art. 115), a meno che il Governo non decida di rilasciargli un permesso di soggiorno continuativo o se sono trascorsi tre anni di residenza continuativa nel Paese e sussistono ancora i motivi per cui è stata concessa la protezione, nel qual caso anche i familiari del beneficiario possono ottenere il permesso di soggiorno permanente (art. 113, cc. 1, 2 e 3). In entrambi i casi, i beneficiari dell'art. 93 e i loro familiari sono autorizzati a lavorare (art. 81, c. 1, nn. 1, 2 e 3).

**2.2. Protezione temporanea.** L'art. 109, c. 1, l. n. 301/2004, consente di concedere una protezione temporanea agli stranieri che necessitano di protezione internazionale perché non possono tornare in sicurezza nel Paese di origine o in quello di residenza permanente a causa di un conflitto armato, di altre situazioni di violenza o di un disastro ambientale nel Paese o nelle zone limitrofe che abbia provocato uno sfollamento di massa di persone.

La decisione di concedere la protezione temporanea a gruppi di persone sfollate per uno dei motivi sopra citati è riservata al Governo, che la adotterà in seduta plenaria (art. 109, c. 2). Spetta inoltre al Governo determinare il gruppo di popolazione a cui viene concessa la protezione temporanea, nonché il periodo in cui può essere concesso un permesso di soggiorno nell'ambito della protezione temporanea, che non può superare i tre anni (art. 109, cc. 1 e 2)<sup>15</sup>. A coloro che ottengono la protezione temporanea viene concesso un permesso

<sup>15</sup> La l. n. 1364/2022 ha introdotto un'eccezione al limite temporale specifico per le persone sfollate in Ucraina a causa del conflitto con la Russia, aggiungendo un nuovo art. 110a, che prevede che il permesso di soggiorno

di soggiorno per un massimo di un anno, rinnovabile fino al raggiungimento del periodo massimo stabilito dal Governo o del periodo legale di tre anni (art. 110, c. 1). Questo permesso di soggiorno comporta anche il diritto di lavorare in Finlandia (art. 81a, c. 1, n. 3). Anche i familiari delle persone che godono di protezione temporanea riceveranno un permesso di soggiorno e di lavoro della stessa durata (art. 112, c. 2, e art. 81a, c. 1, n. 2)). Tuttavia, se i motivi per cui è stata concessa la protezione temporanea continuano a sussistere anche dopo la scadenza del periodo massimo di tre anni, è previsto che i titolari di protezione temporanea e i loro familiari ricevano un permesso di soggiorno continuativo in Finlandia (art. 113, cc. 2 e 3), che consente loro anche di continuare a lavorare (art. 81, c. 1, n. 1)). Resta da vedere come le autorità finlandesi interpretino il riferimento al «disastro ambientale». Ovvero, se tale espressione sia interpretata in senso letterale, includendo solo i disastri naturali repentini, o in senso lato, ammettendo anche i processi di degrado ambientale di lenta insorgenza. In ogni caso, anche se dovesse prevalere un'interpretazione restrittiva, le vittime dei disastri ambientali di lenta insorgenza potrebbero comunque essere protette attraverso il regime di protezione umanitaria previsto dagli artt. 52 e 93, l. n. 301/2004, come già analizzato.

**3. Svezia.** Per quanto riguarda la Svezia, il cap. 4, art. 2, l. n. 716/2005, *Sugli stranieri*, nella sua formulazione originaria, definiva una persona altrimenti bisognosa di protezione come uno straniero che, senza avere i requisiti per ottenere lo status di rifugiato, si trova al di fuori del proprio Paese di appartenenza per il fondato timore di essere sottoposto alla pena di morte o a pene corporali, tortura o altre pene o trattamenti inumani o degradanti, anche a causa del suo genere o del suo orientamento sessuale, o nel quale non ha potuto fare ritorno a causa dell'esistenza nel Paese di origine di un conflitto armato, esterno o interno, o di un altro conflitto che lo espone a gravi abusi, o a causa di un «disastro ambientale» in quel Paese. In modo simile a quanto accaduto con la legge finlandese sugli stranieri, la l. n. 1542/2009, *Di modifica della legge 2005:716, sugli stranieri*, ha posto fine all'eventuale sovrapposizione tra la protezione sussidiaria europea e quella fornita a livello nazionale. Pertanto, dopo la modifica, il cap. 4 prevede attualmente tre status di protezione. Gli artt. 1 e 2 hanno recepito rispettivamente la protezione dei rifugiati e la protezione sussidiaria ai sensi della DQ. Inoltre, è stato introdotto un nuovo art. 2a per le «persone altrimenti necessitanti di protezione», che incorpora i nn. 2 e 3 del vecchio art. 2, ossia coloro che hanno bisogno di protezione a causa di un conflitto armato esterno o interno o, a causa di altri gravi conflitti nel loro Paese d'origine, hanno un fondato timore di subire gravi abusi, oppure non possono tornare nel loro Paese d'origine a causa di un «disastro ambientale».

Pertanto, fino al 2016, le persone che giungevano in Svezia in fuga da un disastro ambientale nel loro Paese d'origine avevano diritto a un permesso di soggiorno. Secondo la Divisione per le politiche migratorie e di asilo del Ministero della giustizia svedese, il termine disastri ambientali dovrebbe essere interpretato nel suo senso ordinario e ristretto, in modo da non includere i processi ambientali a lenta insorgenza<sup>16</sup>. È importante notare, tuttavia, che questa disposizione, sebbene mai utilizzata<sup>17</sup>, è stata sospesa dal 20 luglio 2016, quando è entrata in vigore la l. n. 752/2016, *Sulle restrizioni temporanee alla possibilità di ottenere un permesso di soggiorno in Svezia*. Secondo l'art. 4 della nuova legge, le persone che hanno necessità di protezione non possono ottenere un permesso di soggiorno in Svezia nel periodo compreso tra il 20 luglio

---

temporaneo sia valido finché è in vigore la decisione di attuazione del Consiglio che attiva la protezione temporanea europea ai sensi dell'art. 5 DPT.

<sup>16</sup> B. Glahn, 'Climate refugees?' *Addressing the international legal gaps (Part II)*, International Bar Association, 2009. Commissione europea, *Climate change, environmental degradation, and migration* (SWD(2013) 138 final), 2013, 18.

<sup>17</sup> Commissione europea, cit. *nota supra*.

2016 e il 20 luglio 2021<sup>18</sup>. Purtroppo, la l. n. 765/2021, *Sugli emendamenti alla legge 2005:716, sugli stranieri*, ha definitivamente cancellato l'art. 2a, eliminando così la possibilità di considerare le persone sfollate a causa di un disastro ambientale come «persone altrimenti necessitanti di protezione».

La scomparsa di qualsiasi riferimento esplicito ai disastri ambientali come motivo di protezione nella legislazione svedese sugli stranieri non significa, tuttavia, che gli sfollati ambientali non abbiano più la possibilità di ottenere protezione in Svezia. L'art. 6, cap. 5, l. n. 716/2005, prevede che uno straniero possa essere autorizzato a soggiornare in Svezia, sulla base di circostanze particolarmente gravose, quando non può ottenere un permesso di soggiorno per altri motivi e una valutazione complessiva della sua situazione dimostra che esistono «circostanze particolarmente penose» il permesso di soggiorno in Svezia. L'obbligo di prendere in considerazione lo stato di salute dello straniero, il suo adattamento alla Svezia e la situazione nel Paese d'origine durante tale valutazione, consentirebbe anche di tenere conto delle circostanze ambientali, compresi gli effetti del cambiamento climatico, nel Paese d'origine. Inoltre, l'indeterminazione giuridica di tali «circostanze particolarmente penose» consentirebbe di tutelare le persone che fuggono sia da catastrofi naturali di rapida insorgenza sia da processi di degrado ambientale di lenta insorgenza, precedentemente esclusi a causa dell'interpretazione restrittiva della nozione di disastro ambientale di cui al defunto art. 2a.

Ai sensi dell'art. 6, c. 3, cap. 5, questo permesso di soggiorno per circostanze particolarmente gravose è concesso per un periodo iniziale di tredici mesi, rinnovabile per un altro periodo di due anni. Alla scadenza del permesso di soggiorno temporaneo, lo straniero può comunque ottenere un permesso di soggiorno permanente e continuare a soggiornare in Svezia se ha avuto un permesso di soggiorno per almeno tre anni e se soddisfa le altre condizioni di cui all'art. 7, cap. 5 (mezzi di autosostentamento e considerando il modo di vita dello straniero).

Infine, è interessante notare che l'art. 4, cap. 5, prevede la concessione di un permesso di soggiorno nel caso in cui un organismo internazionale, competente per l'esame dei singoli reclami, stabilisca che la decisione di respingere o espellere un individuo è contraria alle convenzioni internazionali di cui la Svezia è parte. A questo proposito, è da citare il precedente costituito dalla decisione, sebbene di rifiuto, del Comitato per i diritti umani nel caso di un cittadino di Kiribati, il Sig. Teitiota, che ha denunciato la Nuova Zelanda per violazione del suo diritto alla vita ai sensi dell'art. 6 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici per averlo deportato sull'isola di Tarawa, colpita dai cambiamenti climatici e dall'innalzamento del livello del mare. Ci soffermeremo sull'analisi di questa storica decisione quando tratteremo il caso italiano, poiché la Corte di Cassazione italiana ha basato su di essa l'intera motivazione dell'ordinanza n. 5022/2021, accogliendo il ricorso di un cittadino del Delta del Niger che era fuggito a causa della situazione ambientale lì esistente.

**4. Cipro.** Cipro non prevede la concessione di una protezione temporanea o umanitaria per motivi ambientali nel Paese di origine, ma li considera ai fini del divieto di non respingimento. Così, l'art. 29, c. 4, l. n. 6(I)/2000, *Legge per il riconoscimento dei rifugiati e per una migliore attuazione della Convenzione sullo status dei rifugiati*, vieta l'espulsione di un rifugiato o di una persona con status di protezione sussidiaria verso un Paese in cui rischia di essere sottoposto a tortura o a trattamenti o punizioni degradanti o inumani a causa del suo sesso, religione, nazionalità, appartenenza a una particolare comunità, opinioni politiche, oppure a causa di un conflitto armato o di una «distruzione ambientale».

<sup>18</sup> Il termine della l. n. 752/2016, che scadeva il 19 luglio 2019, è stato prorogato al 20 luglio 2021 dalla l. n. 481/2019, *sul mantenimento della validità della legge 2016:752, sulle restrizioni temporanee alla possibilità di ottenere un permesso di soggiorno in Svezia, e da un emendamento alla stessa legge*.

Tuttavia, il primo requisito per l'applicabilità di questa disposizione è che lo straniero abbia già ottenuto lo status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria. Tale divieto opererebbe quindi solo *a posteriori*, a fronte di un'eventuale decisione di espellere una persona sotto protezione internazionale verso un Paese gravemente colpito da perturbazioni ambientali. La perdita della protezione internazionale potrebbe derivare dall'esistenza di ragionevoli motivi per considerare la persona in questione un rischio per la sicurezza di Cipro; oppure perché il beneficiario è stato condannato per un reato particolarmente grave e quindi costituisce un pericolo per la società cipriota (art. 29, c 1, l. n. 6(I)/2000).

**5. Italia.** Per quanto riguarda l'Italia, la normativa sugli stranieri è stata oggetto di continue oscillazioni legislative negli ultimi anni, facendo variare la soglia di protezione concessa agli stranieri a seconda delle maggioranze politiche al Governo<sup>19</sup>. Attualmente, il d.lgs. n. 286/1998, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, contiene due tipi di disposizioni che considerano i fattori ambientali come motivi per ottenere un permesso di soggiorno nel Paese. Da un lato, il permesso di soggiorno per calamità (art. 20-*bis*), introdotto dal d.l. n. 113/2018, *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*<sup>20</sup>. Dall'altro, le misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali, tra i cui i disastri naturali (art. 20). A queste due si aggiunge la cosiddetta protezione speciale per motivi umanitari (art. 19, cc. 1.1 e 1.2) che, secondo gli ultimi sviluppi giurisprudenziali della Corte di Cassazione, consentirebbe anche la protezione degli sfollati ambientali.

**5.1. La protezione speciale per motivi umanitari (art. 19, cc. 1.1 e 1.2, d.lgs. n. 286/1998).** Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è presente nell'ordinamento italiano da quasi tre decenni, essendo direttamente collegato all'istituto dell'asilo garantito dalla Costituzione italiana. Tuttavia, l'ambito di applicazione di questa figura sta cambiando dal 2018 in linea con le successive riforme della legislazione italiana sugli stranieri, di cui si parla nella prima sottosezione, con una seconda sottosezione dedicata a valutare l'applicabilità di questa figura di tutela agli sfollati per motivi ambientali, soprattutto alla luce dei recenti sviluppi giurisprudenziali della Corte di Cassazione.

**5.1.1. Evoluzione legislativa della protezione umanitaria.** Prima della riforma operata dal d.l. n. 113/2018, meglio conosciuto come il Decreto Salvini, la normativa italiana sugli stranieri consentiva al questore, in vari casi eccezionali, di rilasciare un permesso di soggiorno a uno straniero quando non aveva i requisiti per la protezione internazionale o per ottenere un altro tipo di permesso di soggiorno in Italia. Tutti questi casi eccezionali avevano in comune il fatto che lo straniero, pur non avendo diritto a risiedere in Italia, non potesse tornare nel suo Paese d'origine per gravi motivi umanitari. Pertanto, la protezione umanitaria aveva, e mantiene, un marcato carattere residuale rispetto agli altri permessi di soggiorno<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, in *Federalismi.it*, 35, 2020, 1.

<sup>20</sup> Il d.l. n. 113/2018 è stato convertito in legge con modificazioni dalla l. n. 132/2018, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate*.

<sup>21</sup> G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, cit., 4; P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, in *LexAmbiente*.

L'origine di questo permesso di soggiorno per motivi umanitari si trova nella l. n. 40/1998, cosiddetta Turco-Napolitano, successivamente incorporato nell'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 286/1998<sup>22</sup>.

Questo art. 5, c. 6, vietava il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno in presenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano», prevedendo il rilascio da parte del Questore di un permesso di soggiorno «secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione»<sup>23</sup>. Un secondo caso di rilascio di tale permesso per motivi umanitari era previsto dall'art. 19, c. 1, relativo al principio di non respingimento. Esso vieta l'espulsione o il respingimento dello straniero verso uno Stato in cui «possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione». In entrambi i casi, la lettera c-ter l'art. 11, c. 1, d.P.R. n. 394/1999, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo*, prevedeva il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, previo parere delle Commissioni territoriali, sulla base dell'oggettiva e grave situazione personale del richiedente che non consentiva la sua espulsione dall'Italia<sup>24</sup>.

Infine, l'art. 32, c. 3, d.lgs. n. 25/2008, *Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, ha previsto un ulteriore caso, consentendo al questore di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari anche nei casi in cui la Commissione territoriale, pur non riconoscendo la protezione internazionale (status di rifugiato o di protezione sussidiaria), ritenga che sussistano «gravi motivi di carattere umanitario».

L'indeterminatezza della base fattuale per la concessione di questo permesso per motivi umanitari in tutti i casi sopra menzionati lasciava spazio sufficiente per rilasciarlo nelle situazioni più disparate, purché comportassero un certo grado di gravità<sup>25</sup>, come confermato dalla Cass., che aveva dichiarato che le categorie soggettive meritevoli di tale protezione, che è invece atipica e residuale, non possono essere tipizzate<sup>26</sup>, ma si tratta di «un catalogo aperto non necessariamente fondato sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o l'incolumità psicofisica»<sup>27</sup>.

Con la circolare n. 3716/2015, la Commissione nazionale per il diritto di asilo aveva raccolto la prassi amministrativa e giudiziaria in materia, specificando, senza esaurirne il suo contenuto flessibile e aperto, i casi in cui il permesso di soggiorno per motivi umanitari doveva essere concesso: a) rischio di tortura o di trattamenti inumani o degradanti in caso di rimpatrio; b)

---

*Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, 2, 2021, 64 in fine e 65; 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*, 2, 2021, 357.

<sup>22</sup> G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, cit., 4; F. Perrini, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della Corte di Cassazione*, cit., 358.

<sup>23</sup> L'ultimo periodo dell'art. 5, c. 6, del d.lgs. n. 286/1998 è stato introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. a), d.l. n. 89/2011, *Disposizioni urgenti per completare l'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*.

<sup>24</sup> La lettera c-ter, l'art. 11, c. 1, d.P.R. n. 394/1999, è stata introdotta dall'art. 11, c. 1, lett. a) d.P.R. n. 334/2004, *Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, No. 394, in materia di immigrazione*.

<sup>25</sup> G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, cit., 5; P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, in *LexAmbiente. Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, 2, 2021, 64 in fine e 65.

<sup>26</sup> Cass., sent. n. 25143/2020, punto 7.

<sup>27</sup> Cass., sent. n. 26566/2013, 8.

gravi condizioni psicofisiche o gravi patologie che non possono essere adeguatamente curate nel Paese di origine; c) impossibilità temporanea di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o dell'area di provenienza, quando non raggiunga la gravità necessaria per conferire virtualità alla protezione internazionale sussidiaria di cui all'art. 14, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 251/2007; d) gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali che impediscono il rimpatrio in condizioni dignitose e sicure; e) la situazione familiare del richiedente asilo, da valutare ai sensi dell'art. 8 della CEDU, relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare<sup>28</sup>.

La durata del permesso di soggiorno per motivi umanitari era determinata dal tempo in cui le circostanze che avevano portato al suo rilascio persistevano nel Paese di origine del migrante. La sua durata, tuttavia, variava nella prassi amministrativa da sei mesi a due anni<sup>29</sup>. Il titolare aveva diritto: a) all'esercizio di un'attività lavorativa, sia essa autonoma o subordinata (art. 14, c. 1, lett. c), d.P.R. n. 394/1999<sup>30</sup>); b) alla conversione in un altro tipo di permesso (ad esempio, per motivi di lavoro o familiari) se ne ricorrono i presupposti (art. 5, c. 9, d.lgs. n. 286/1998); c) all'assistenza sanitaria previa iscrizione al Servizio sanitario nazionale (art. 34, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 286/1998); d) all'istruzione primaria e superiore (art. 38, c. 1, e art. 39, c. 5<sup>31</sup>, d.lgs. n. 286/1998); e) all'accesso all'alloggio sociale e ad altre misure di assistenza sociale, se il permesso è rilasciato per un periodo superiore a sei mesi, (art. 40, c. 4, e art. 41 d.lgs. n. 286/1998).

Tuttavia, l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, convertito in legge con modificazioni dalla l.n. 132/2018, aveva portato alla scomparsa del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Così, l'art. 1, c. 1, lett. b), n. 2), d.l. n. 113/2018 ha modificato l'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 286/1998, eliminando il riferimento al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari<sup>32</sup>, mentre l'art. 11, c. 1, lett. c-ter), d.P.R. n. 394/1999 è stato anch'esso abrogato dall'art. 1, c. 6, lett. a), d.l. n. 113/2018. Infine, l'art. 1, c. 2, lett. a), d.l. n. 113/2018 ha ristretto l'ambito di applicazione dell'art. 32, c. 3, d.lgs. n. 25/2008, limitando il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari (ora denominato «protezione speciale») ai soli casi coperti dal divieto di respingimento, ossia quando sussiste il rischio di persecuzione, come definito nell'art. 19, c. 1, d.lgs. n. 286/1998, o un rischio di tortura ai sensi dell'art. 19, c. 1.1, d.lgs. n. 286/1998<sup>33</sup>. Questa normativa è stata mantenuta fino al 2020, anno in cui il Consiglio dei Ministri ha approvato il d.l. n. 130/2020, *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione*

<sup>28</sup> Come riprodotto in G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, cit., 6.

<sup>29</sup> Portale Integrazione Migranti, *Il Permesso di Soggiorno per Motivi Umanitari: Scheda Sintetica*, 2020, 2.

<sup>30</sup> Come modificato dall'art. 13 d.P.R. n. 334/2004, *supra*.

<sup>31</sup> Come modificato dall'art. 1, c. 5, lett. f), d.lgs. n. 71/2018, *Attuazione della direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi e collocamento alla pari*.

<sup>32</sup> Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, aveva però chiarito che, nonostante la modifica di questo comma, gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano rimanevano fermi in particolare per quanto riguarda l'applicazione dell'asilo costituzionale ex art. 10, c. 3, Cost., rispetto al quale la protezione umanitaria fungeva da clausola di chiusura del sistema a tre pilastri (essendo gli altri due il rifugio e la protezione internazionale sussidiaria) (v. G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, cit., 3; Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018. Prime osservazioni*, ASGI, 2018, 14). Come sottolineato dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *cit. supra*, 14-15, la scomparsa della protezione umanitaria porterebbe a una rivitalizzazione dell'istituto dell'asilo costituzionale attraverso l'invocazione diretta dell'art. 10, c. 3, Cost. da parte dei giudici, anche in assenza di una legge attuativa, per quei casi che non potrebbero essere accolti nel catalogo chiuso dei permessi di soggiorno stabilito dal d.l. n. 113/2018. A ciò ha fatto seguito il pronunciamento della Corte di Cassazione sul carattere transitorio del regime di protezione umanitaria nelle ordinanze nn. 4890/2019 e 29460/2019 che, di fatto, consentivano ai giudici di merito a continuare ad applicare il regime precedente alle domande in corso (v. F. Perrini, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della Corte di Cassazione*, cit., 359).

<sup>33</sup> Come inserito dall'art. 3, c. 1, l. n. 110/2017, *Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano*.

*internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, convertito in legge con modificazioni dalla l.n. 173/2020. Sebbene ciò non abbia comportato il ritorno al permesso di soggiorno per motivi umanitari come era prima della riforma Salvini, ha introdotto alcune modifiche che attenuano la durezza del precedente d.l. n. 113/2018.*

La modifica più importante riguarda la reintroduzione del riferimento agli «obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano» all'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 286/1998, modificando di conseguenza il c. 1.1. dell'art. 19 d.lgs. n. 286/1998 e introducendo un nuovo c. 1.2 nel suddetto precetto per consentire, in questi casi, la concessione da parte del questore del cosiddetto permesso di soggiorno per protezione speciale. Inoltre, ha esteso i casi in cui può essere rilasciato il permesso di soggiorno per protezione speciale includendo, al di là della tortura, le situazioni in cui l'espulsione dello straniero dal territorio italiano lo esporrebbe al rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti nel Paese di ritorno, allineando così la legislazione nazionale all'art. 3 CEDU. In alternativa, il permesso di soggiorno per protezione speciale poteva essere emesso anche nei casi in cui l'espulsione potesse violare il diritto alla vita privata e familiare, tutelato dall'art. 8, c. 1, CEDU, in considerazione della natura e dell'effettività dei legami familiari sviluppati dallo straniero in Italia, della durata della sua permanenza nel Paese e della sua effettiva integrazione sociale in esso. Tuttavia, l'art. 7, c. 1, lett. c), d.l. n. 20/2023, *Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*, convertito in legge con modificazioni dalla l. n. 50/2023, ha abrogato questa possibilità di accedere al permesso per protezione speciale nei casi di radicamento.

Secondo l'art. 19, c. 2, d.lgs. n. 286/1998, in tutti questi casi in cui non viene concessa la protezione internazionale ma persiste nel Paese di origine dello straniero una delle situazioni di cui all'art. 19, cc. 1 e 1.1, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio del cosiddetto permesso di soggiorno per protezione speciale. Prima della riforma del 2023, l'art. 19, c. 2, nella formulazione data dal d.l. n. 130/2020, prevedeva anche la possibilità, ora abrogata, che il questore, previo parere della Commissione territoriale, rilasciasse questo permesso sia quando era stato richiesto direttamente, sia quando era stato richiesto un permesso di soggiorno ad altro titolo e non sussistevano le condizioni stabilite a tal fine, purché in entrambi i casi ricorressero alcune delle situazioni previste dall'art. 19, c.c. 1 e 1.1, d.lgs. n. 286/1998<sup>34</sup>.

Questo permesso speciale di protezione ha una validità di due anni, è rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale, e consente al suo titolare di lavorare (art. 32, c. 3, d.lgs. n. 25/2008). Con il d.l. n. 130/2020 era possibile convertirlo in permesso di lavoro (art. 6, c. 1-bis, lett. a), d.lgs. n. 286/1998), possibilità che è stata abolita dall'art. 7, c.1, lett. a), l. n. 50/2023, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*.

**5.1.2. L'applicazione della protezione speciale per motivi umanitari allo sfollamento ambientale: i recenti sviluppi giurisprudenziali della Corte di Cassazione.** Nelle recenti ordinanze nn. 25143/2020 e 5022/2021, la Cass. ha confermato la possibilità per gli sfollati ambientali di accedere a questo tipo di permesso di soggiorno per protezione

<sup>34</sup> G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, cit., 9-11; P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, cit., 66-67.

speciale<sup>35</sup>. La prima riguardava il ricorso di un cittadino del Bangladesh contro il decreto del Tribunale di Caltanissetta che respingeva il suo ricorso contro il diniego della Commissione territoriale a cui aveva chiesto il riconoscimento della protezione internazionale sussidiaria e, in subordine, il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari in quanto era fuggito dal suo Paese a causa della povertà provocata da ricorrenti calamità naturali<sup>36</sup>. La seconda riguardava anche la negazione della protezione, sia internazionale che umanitaria, a un cittadino del Delta del Niger, dove si registra un grave degrado ambientale dovuto allo sfruttamento delle risorse petrolifere da parte di varie compagnie, senza che la popolazione locale tragga alcun beneficio da tale risorsa, vivendo in condizioni di assoluta povertà. In questo caso, la situazione ambientale è stata aggravata dal clima di insicurezza e instabilità causato dai conflitti etno-politici in corso dagli anni '90 nella zona, con il coinvolgimento di vari gruppi paramilitari, che hanno causato numerose fuoriuscite di petrolio, con il conseguente inquinamento di vaste aree, a causa di sabotaggi e furti da loro perpetrati<sup>37</sup>. In entrambi i casi, i giudici di merito avevano escluso che le situazioni descritte dai ricorrenti nei rispettivi Paesi d'origine potessero essere considerate un danno grave ai fini della concessione della protezione internazionale sussidiaria ai sensi dell'art. 14, c. 1, del d.lgs. n. 251/2007, e non avevano neanche preso in considerazione le circostanze ambientali prevalenti in quei Paesi ai fini della concessione della protezione speciale per motivi umanitari.

Va notato che le due decisioni della Cass. sui disastri ambientali e climatici come motivi di protezione umanitaria seguono la decisione del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite nel caso storico di Teitiota contro la Nuova Zelanda, pubblicata nel gennaio 2020. Il caso riguardava la richiesta del Sig. Ioane Teitiota, nativo del piccolo Stato insulare in via di sviluppo di Kiribati, che sosteneva che la Nuova Zelanda aveva violato i suoi obblighi internazionali ai sensi del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici rimpatriandolo sull'isola di Tarawa, colpita, come il resto dell'arcipelago, dagli effetti che l'innalzamento del livello del mare stava avendo sulla disponibilità di terre abitabili, acqua dolce e terreni coltivabili, creando insicurezza tra la popolazione riguardo alle proprie aspettative e condizioni di vita, nonché tensioni sociali<sup>38</sup>.

Il Comitato per i diritti umani ha concluso, tuttavia, che la Nuova Zelanda non aveva violato il diritto alla vita del Sig. Teitiota, ai sensi dell'art. 6 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, rimpatriando lui e la sua famiglia nella Repubblica di Kiribati, in quanto riteneva che l'impatto del cambiamento climatico e dell'innalzamento del livello del mare non avesse raggiunto un grado di gravità tale da rappresentare una minaccia imminente e reale per la vita e che il governo di Kiribati sta adottando misure per proteggere la popolazione<sup>39</sup>. Tuttavia, il Comitato ha riconosciuto che gli effetti negativi del cambiamento climatico potrebbero in futuro minacciare il diritto a una vita dignitosa oppure equivalere a trattamenti inumani o degradanti proscritti dall'art. 7, facendo sorgere in entrambi i casi l'obbligo per gli

---

<sup>35</sup> Nel 2021, un terzo caso riguardante un cittadino bengalese che chiedeva il riconoscimento della protezione internazionale o della protezione sussidiaria o, altrimenti, un permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base del suo status di «rifugiato ambientale» è stato tuttavia rifiutato dalla Cass. in quanto il suo racconto è stato trovato infondato, poiché c'erano contraddizioni tra l'indigenza che sosteneva fosse stata causata dall'esondazione del fiume che aveva distrutto la sua casa e il fatto che aveva raccontato come la sua casa fosse stata distrutta in altre occasioni a causa del ripetersi di tali esondazioni senza aver fatto riferimento, in quelle altre occasioni, al fatto di aver sofferto di carestia. Ciò ha portato la Corte a ritenere che non si trattasse di un'accusa realmente legata alle condizioni di degrado ambientale causate dalle ricorrenti inondazioni, ma alle gravi difficoltà economiche comuni a tutta la popolazione locale, e ha quindi respinto il ricorso (v. Cass., ordinanza n. 25094/2021, 2 *in fine*).

<sup>36</sup> Cass., ordinanza n. 25143/2020, punto 2.1 dei fatti.

<sup>37</sup> Cass., ordinanza n. 5022/2021, 2-3.

<sup>38</sup> Comitato per i diritti umani, comunicazione n. 2728/2016, punti 2.1-2.10

<sup>39</sup> *Ibid.*, punti 9.6-9.14. Cfr. con i voti dissenzienti di due membri del Comitato.

Stati di non rimpatriare gli stranieri presenti sul loro territorio nei Paesi colpiti<sup>40</sup>.

Seguendo lo stesso ragionamento del Comitato per i diritti umani, la Cassazione italiana ha concluso che, ai fini del riconoscimento o del diniego della protezione umanitaria di cui all'art. 19, cc. 1 e 1.1, d.lgs. n. 286/1998, la valutazione della condizione di pericolo generalizzato esistente nel Paese di origine del richiedente deve essere effettuata con specifico riferimento al particolare rischio per il diritto alla vita e a un'esistenza dignitosa derivante dal degrado ambientale, dai cambiamenti climatici o dallo sviluppo insostenibile del territorio<sup>41</sup>. La Cass. chiarisce che se la guerra, o i conflitti armati in generale, rappresentano la manifestazione più flagrante dell'azione autodistruttiva dell'uomo pericolosa per la sua stessa vita, essi non esauriscono la sfera delle condotte che possono minare le condizioni di vita dignitosa dell'individuo, che possono derivare anche da condizioni socio-ambientali comunque imputabili all'azione umana, purché il degrado creato sia, in concreto, tale da esporre l'individuo al rischio di vedere annientati o, comunque, ridotti al di sotto del loro nucleo essenziale e ineludibile, i suoi diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione<sup>42</sup>.

A questo proposito, la Cassazione ha sottolineato che il concetto di «nucleo ineliminabile costitutivo dello status di dignità della persona» costituisce il livello essenziale, al di sotto del quale non sono riconoscibili condizioni di vita dignitose e, pertanto, non è garantito il diritto fondamentale dell'individuo alla vita<sup>43</sup>. Come osservato da P. Bonetti<sup>44</sup>, con questo ragionamento la Corte di Cassazione accoglierebbe l'interpretazione che il Comitato per i diritti umani ha dato del diritto alla vita nel suo *General Comment* n. 36, secondo cui il diritto alla vita garantito dall'art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici non si limita alla mera sopravvivenza, ma, essendo molto più ampio, comprende il diritto al godimento della vita in dignità, diritto che, secondo il Comitato, ha come controparte l'obbligo degli Stati di adottare misure appropriate per risolvere quelle condizioni generali della società che possono mettere in pericolo tale diritto, compreso il degrado dell'ambiente, il cambiamento climatico e gli effetti dello sviluppo insostenibile<sup>45</sup>.

Al fine di verificare se il rimpatrio possa comportare la privazione dell'esercizio dei diritti umani al di sotto di questo nucleo ineliminabile e costitutivo della dignità della persona, la Cass. aveva attribuito un'importanza centrale alla valutazione comparativa tra il grado di effettiva integrazione in Italia e la situazione soggettiva e oggettiva del richiedente vissuta prima della partenza e a cui sarebbe esposto in caso di rimpatrio nel Paese di origine, anche in relazione alle condizioni climatiche prevalenti in quest'ultimo, in modo da determinare il rischio che l'espulsione dal territorio nazionale possa comportare una violazione del suo diritto fondamentale al rispetto della vita privata e familiare e a la salute<sup>46</sup>. Come nota Bonetti, l'ordinanza n. 5022/2021 rappresenta un cambiamento evolutivo su questo punto, in quanto già non basa la necessità di protezione umanitaria sul danno che tali diritti subirebbero in

<sup>40</sup> *Ibid.*, punto 9.11.

<sup>41</sup> Cass., ordinanza n. 5022/2021, 5 *in fine* e 6.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>43</sup> *Ibid.*, 6 *in fine* e 7.

<sup>44</sup> P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, cit., 73.

<sup>45</sup> Comitato per i diritti umani, *General comment No. 36. Article 6: right to life* (CCPR/C/GC/36), 2019, punti, 3, 26 e 62.

<sup>46</sup> v. Cass.: ordinanza n. 25143/2020, punto 7.c, riguardante il caso del cittadino del Bangladesh che si era trasferito in Italia per sfuggire alla povertà causata da catastrofi naturali; e ordinanza n. 2563/2020, punti 5.3 e 5.4, anche in merito alla richiesta di protezione umanitaria di un cittadino del Bangladesh emigrato in Italia a causa delle ripetute inondazioni nel suo Paese che avevano distrutto la sua casa.

caso di rimpatrio<sup>47</sup>. Al contrario, seguendo al Comitato per i diritti umani, la Corte italiana prescinde da tale giudizio comparativo della situazione nel Paese d'origine e del livello di integrazione sociale realizzato dallo straniero in Italia e basa il suo ragionamento direttamente sugli obblighi internazionali e costituzionali che incombono sullo Stato italiano, ex art. 5, c. 6, d.lgs. n. 286/1998, in particolare sulla già citata concezione ampia del diritto alla vita, intesa come vita dignitosa, e sul divieto dell'art. 19, c. 1.1, d.lgs. n. 286/1998, di esporlo alla violazione del minimo ineludibile dei suoi diritti fondamentali con l'espulsione verso un altro Paese nel contesto di un disastro ambientale<sup>48</sup>.

Alla luce di tale motivazione, la Cass. ha deciso questi ricorsi per la protezione speciale a causa di disastri ambientali e climatici nei paesi d'origine dei ricorrenti, rinviando la causa per un nuovo esame della domanda, tenendo conto delle argomentazioni della Cass. Tuttavia, viene da chiedersi se questa evoluzione giurisprudenziale non sia stata indirettamente imposta dalla riforma apportata dal d.l. n. 20/2023 e dalla conseguente soppressione di ogni riferimento alla possibilità di ottenere la protezione speciale sul presupposto del radicamento dello straniero nel Paese, che avrebbe costretto la Cass. a cercare nuove strade argomentative sulla base dell'«orizzontalità dei diritti umani fondamentali», che «promuove l'evoluzione della norma, elastica, sulla protezione umanitaria 'a clausola generale di sistema', capace di favorire i diritti umani e di radicarne l'attuazione»<sup>49</sup>. A questo riguardo, Bonetti ricorda anche lo status della dignità umana come «valore supercostituzionale» dell'ordinamento italiano e la considerazione che la Cass. ha attribuito alla protezione umanitaria (adesso speciale) come particolare manifestazione del diritto d'asilo, riconosciuto e garantito dall'art. 10, c. 3, Cost., che protegge la dignità e la vita della persona quando queste sono in pericolo nel Paese d'origine dello straniero<sup>50</sup>.

**5.2. Il permesso di soggiorno per calamità nel Paese d'origine dello straniero (art. 20-bis, d.lgs. n. 286/1998).** Come è stato indicato in precedenza, il d.l. n. 113/2018 ha abolito il permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostituendo questa unica forma generica e aperta di protezione con sei diversi permessi, ognuno dei quali risponde a una specifica circostanza di natura umanitaria<sup>51</sup>. Di conseguenza, la riforma non solo ha portato a una

<sup>47</sup> P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, cit., 75.

<sup>48</sup> Cass., ordinanza n. 5022/2021, 8.

<sup>49</sup> Cass., ordinanza n. 25143/2020, punto 7, lett. b).

<sup>50</sup> P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, cit., 77-78.

<sup>51</sup> I nuovi tipi di permesso di soggiorno hanno tipificato quasi tutti i motivi precedentemente assegnati dalla la Commissione nazionale per il diritto di asilo alla protezione umanitaria. Da un lato, il d.l. n. 113/2018 introduce tre nuove tipologie di permesso di soggiorno per motivi che in precedenza avrebbero consentito ai richiedenti di ottenere la protezione umanitaria: i) il permesso di soggiorno per cure mediche (art. 1, c. 1, lett. g), d.l. n. 113/2018, che inserisce l'art. 19, c. 2, lett. d-bis), d.lgs. n. 286/1998); ii) il permesso di soggiorno per motivi di calamità (art. 1, c. 1, lett. h), d.l. n. 113/2018, che inserisce l'art. 20-bis, d.lgs. n. 286/1998); iii) il permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile (art. 1, c. 1, lett. q), d.l. n. 113/2018, che inserisce l'art. 42-bis, d.lgs. n. 286/1998). Dall'altro, stabilisce che alcune tipologie di permesso di soggiorno, già previste dal d.lgs. n. 286/1998, e precedentemente rilasciate «per motivi umanitari», riportano ora la dicitura «casi speciali», ovvero: iv) il permesso di soggiorno per protezione sociale (art. 1, c. 1, lett. e), d.l. n. 113/2018, che modifica l'art. 18, c. 4, d.lgs. n. 286/1998); v) il permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica (art. 1, c. 1, lett. f), d.l. n. 113/2018, che modifica il c. 1 e inserisce il c. 1-bis nell'art. 18-bis, d.lgs. n. 286/1998); vi) il permesso di soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo (art. 1, c. 1, lett. i), d.l. n. 113/2018, che modifica il c. 12 quarter e inserisce il c. 12-sexies nell'art. 22, d.lgs. n. 286/1998). Oltre a questi sei permessi, il d.l. n. 113/2018 rinomina come «permesso per protezione speciale» il permesso di soggiorno rilasciato dal questore nei casi in cui la Commissione territoriale non accetti la domanda di protezione internazionale, ma ritenga che possano sussistere gravi motivi umanitari (art. 32, c. 3, d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 1, c. 2, lett. a), d. l.n. 113/2018).

frammentazione della protezione umanitaria<sup>52</sup>, ma ne avrebbe anche limitato il suo ambito di applicazione, in quanto i motivi umanitari per cui può essere concessa non sono già atipici ma legalmente prestabiliti, creando una sorta di tipologia di casi di protezione<sup>53</sup>. La riforma operata dal d.l. n. 130/2020 non ha portato alcun cambiamento in questo senso.

Uno dei permessi introdotti dal d.l. n. 113/2018 è il permesso di soggiorno per calamità, disciplinato dal nuovo art. 20-*bis*, d.lgs. n. 286/1998. In base al c. 1 di questa disposizione, il questore rilascia questo permesso nei casi in cui il Paese in cui lo straniero deve rientrare si trovi «in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza»<sup>54</sup>. Va chiarito che questo permesso ha la funzione di regolarizzare il soggiorno di uno straniero che si trova già in Italia; quindi, non è un tipo di visto che può essere rilasciato per autorizzare *a priori* l'ingresso nel Paese in caso di calamità in un altro Stato<sup>55</sup>.

Resta da vedere come verrà interpretato nel tempo il concetto di *calamità*. Dopo la reintroduzione delle parole «contingente ed eccezionale» è ancora meno chiaro se si riferisca esclusivamente a catastrofi naturali di rapida insorgenza, o se includa anche disturbi ambientali di lenta evoluzione che non consentano il rientro e la permanenza nel paese colpito in condizioni di sicurezza, che sarebbero stati coperti dal precedente permesso di soggiorno per motivi umanitari. Inoltre, è discutibile se altri eventi di origine naturale (ad esempio, epidemie<sup>56</sup>) o di natura antropica (come incidenti industriali o situazioni di violenza interna) possano anche rientrare nel concetto di calamità, a condizione che raggiungano un livello di gravità eccezionale.

A questo proposito, può essere illuminante l'ordinanza n. 2563/2020, in cui la Cassazione ha invitato il giudice d'origine a valutare «se le alluvioni cui ha fatto riferimento il richiedente sono configurabili come calamità che non consentono il rientro nel Paese di origine e la permanenza in condizioni di sicurezza» ai sensi del permesso di soggiorno per calamità, in quel momento recentemente introdotto<sup>57</sup>. Sebbene il richiedente non avesse diritto a tale permesso *ratione temporis*, la Cassazione ha ritenuto che il permesso per calamità caratterizzasse una condizione di vulnerabilità già tutelabile e rilevante ai fini della concessione della protezione umanitaria<sup>58</sup>. Da questa interpretazione giurisprudenziale deriverebbe implicitamente che ciò che è decisivo per giudicare l'esistenza di una calamità nel Paese di origine dello straniero non è il tipo di evento che l'ha causata, ma le sue conseguenze, che devono impedire un ingresso e un soggiorno sicuri nel Paese.

Anche Bonetti propone di definirla *lato sensu*. Così, e prendendo a riferimento la nozione di «calamità di rilevanza nazionale», prevista dal codice sulla protezione civile all'art. 7, d.lgs. n. 1/2018, e la nozione di «catastrofe», prevista dall'art. 4 della decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, *Sul un meccanismo unionale di*

<sup>52</sup> Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018. Prime osservazioni*, ASGI, 2018, 3.

<sup>53</sup> *Ibid.*, 14; G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, cit., 7.

<sup>54</sup> L'art. 20 bis, d.l. n. 286/1998, è stato modificato dall'art. 1, c. 1, lett. f), d.l. n. 130/2020, che ha sostituito le parole «contingente ed eccezionale» con «grave». Successivamente, il d.l. n. 20/2023, *Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*, ha reintrodotta l'espressione «contingente ed eccezionale» (art. 7, c. 1, lett. d)).

<sup>55</sup> I. Pagin, *Quale tutela giuridica per i climate refugees? Il caso Teitiota*, in *Insininitinere.it*, 19 gennaio 2022, 3.

<sup>56</sup> Alcune voci hanno sostenuto che sarebbe possibile, e anche necessario nel contesto della pandemia di Covid-19, procedere al rilascio di permessi di soggiorno per calamità ai migranti che già abitano illegalmente in Italia. Tanto più che la chiusura delle frontiere a causa dell'epidemia, sia in Italia che nella maggior parte dei Paesi del mondo, non ha permesso nemmeno a loro di tornare in sicurezza nel Paese d'origine. Ad esempio, P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, cit., 33-37; E. Camilli, *Migranti, il permesso per calamità potrebbe già regolarizzare gli stranieri?* in *La Difesa del Popolo*, 7 maggio 2020.

<sup>57</sup> Cass., ordinanza n. 2563/2020, punto 5.6.

<sup>58</sup> *Ibid.*, punto 7.

*protezione civile*, la definisce come «qualsiasi evento calamitoso di origine naturale o derivante dall'attività dell'uomo che abbia un'intensità o un'estensione tale che abbia conseguenze gravi sulle persone, sull'ambiente o sui loro beni»<sup>59</sup>.

In assenza di una definizione uniforme del termine «calamità», il questore manterrebbe un'ampia discrezionalità nel valutare sia l'esistenza della calamità che la sua natura eccezionale<sup>60</sup>. Questo margine può portare a notevoli divergenze tra i criteri interpretativi applicati in ciascuna Questura che, a loro volta, potrebbero incoraggiare una sorta di forum-shopping tra i migranti<sup>61</sup>.

A differenza del suo predecessore, il permesso di soggiorno per motivi umanitari, il permesso per calamità è rilasciato per un periodo legalmente definito: sei mesi. La modifica introdotta dal d.l. n. 130/2020 ne consentiva il rinnovo finché persistevano le circostanze che ne avevano determinato l'emissione, sebbene la riforma introdotta dal d.l. n. 20/2023 ne abbia nuovamente limitato la proroga per ulteriori sei mesi, come inizialmente previsto dal d.l.n. 113/2018. Per quanto riguarda lo status del titolare, il suo contenuto è mutato ad ogni successiva riforma. Così, il d.l. n. 113/2018 lo aveva sostanzialmente ridotto rispetto al precedente permesso umanitario, anche se il d.l. n. 130/2020 aveva significativamente invertito la situazione, che è tornata ad essere quella del d.l. n. 113/2018 con la riforma operata dal d.l. n. 20/2023.

Attualmente, il permesso di soggiorno per calamità consente allo straniero: (i) di lavorare, ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro (art. 20-*bis*, c. 2, d.lgs. n. 286/1998)<sup>62</sup>; (ii) dà accesso all'istruzione primaria e superiore a pari condizioni con gli studenti italiani (art. 38, c. 1, e art. 39, c. 5, d.lgs. n. 286/1998), nonché all'alloggio sociale (art. 40, c. 4, d.lgs. n. 286/1998). Tuttavia, a differenza del precedente permesso per motivi umanitari, il permesso per calamità è valido solo sul territorio nazionale (art. 20-*bis*, c. 2, d.lgs. n. 286/1998) e dà diritto all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale solo dietro pagamento di un contributo annuo equivalente a quello degli italiani (art. 34, c. 3, d.lgs. n. 286/1998<sup>63</sup>), per cui in assenza di tale iscrizione o di un'assicurazione sanitaria privata, lo straniero in possesso di questo permesso ma privo di risorse potrebbe ricevere solo cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o essenziali e partecipare ad alcuni programmi di medicina preventiva. (art. 35, c. 4, d.lgs. n. 286/1998). Inoltre, il titolare di un permesso di soggiorno per calamità non può beneficiare di misure di assistenza sociale, poiché, come già detto, questo permesso può essere rilasciato solo per una durata massima di sei mesi, mentre l'art. 41, c.1, d.lgs. n. 286/1998, richiede che il permesso abbia una durata minima di almeno un anno per poter fruire dell'assistenza sociale.

### **5.3. Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali (art. 20, d.lgs. n. 286/1998).** L'art. 20, c 1, d.lgs. n. 286/1998, stabilisce che il Presidente del Consiglio dei

<sup>59</sup> P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, cit., 61.

<sup>60</sup> Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018. Prime osservazioni*, ASGI, 2018, 6.

<sup>61</sup> I. Pagnin, *Quale tutela giuridica per i climate refugees? Il caso Teitiota*, in *Iusininitinere.it*, 19 gennaio 2022, 4; Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, cit. *nota supra*.

<sup>62</sup> L'art. 1, c. 1, lett. b), d.l. n. 130/2020, aveva aggiunto un c. 1-*bis*, all'art. 6, d.lgs. n. 286/1998, che consentiva tale conversione, che è stato però abrogato dall'art. 7, c. 1, lett. a), l. n. 50/2023, *Di conversione con modificazioni del Decreto-Legge 10 marzo 2023, n. 20*, i cui art. 7, c. 1, lett. d), ha anche reintrodotto nell'art. 20-*bis*, c. 2, d.lgs. n. 286/1998, il divieto di conversione prima previsto dall'art. 1, c.1, lett. b), d.l. n. 113/2018.

<sup>63</sup> L'art. 1, c. 1, lett. o), d.l. n. 113/2018, ha sostituito il generico riferimento ai «beneficiari di asilo per motivi umanitari», di cui all'art. 34, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 286/1998, con l'espressa menzione delle tipologie di permesso di soggiorno che conferiscono tale diritto, tra le quali non è compreso il permesso per i casi di calamità, senza che tale situazione sia cambiata con le riforme attuate dal d.l. n. 130/2020 o dal d.l. n. 20/2023.

ministri, in accordo con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale e con gli altri Ministri interessati, può stabilire, con proprio decreto, misure di protezione temporanea «per rilevanti esigenze umanitarie» derivanti da conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità che si verifichino in Paesi non appartenenti all'UE. Questo precetto è stato attivato nel 1999 per proteggere i kosovari in fuga dalla guerra<sup>64</sup>, e nel 2011, in occasione dell'arrivo massiccio di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa sulle coste italiane, in particolare sull'isola di Lampedusa. In quest'ultimo caso, le rivolte e i conflitti che avevano iniziato a verificarsi in tutta la regione, a seguito del fenomeno conosciuto come Primavera araba, avevano spinto molti migranti a cercare di raggiungere irregolarmente il suolo europeo attraversando il Mediterraneo dalla Tunisia, dall'Egitto o dalla Libia<sup>65</sup>. Con d.P.C.M. del 12 febbraio 2011 è stato dichiarato lo stato di emergenza umanitaria a livello nazionale. A questo decreto ne è seguito un altro il 5 aprile 2011, basato sull'art. 20, d.lgs. n. 286/1998, che ha specificato le misure di protezione temporanea da applicare a favore dei cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa, purché giunti sul territorio italiano dal 1° gennaio 2011 fino alla mezzanotte del 5 aprile 2011 (art. 1).

La crisi migratoria che ha portato all'applicazione dell'art. 20, d.lgs. n. 286/1998, non è stata il risultato di un'alterazione ambientale, ma del clima di acuta instabilità politica che si era propagato in tutta la regione del Maghreb e in Egitto<sup>66</sup>. Tuttavia, entrambi i decreti presidenziali costituiscono un prezioso precedente riguardo all'applicazione pratica di tale meccanismo. Pertanto, vale la pena di tenere conto del loro contenuto quando si considera di questo art. 20 per la protezione degli sfollati per motivi ambientali. Allo stesso tempo, è opportuno analizzare questa disposizione notando le differenze tra queste misure di protezione temporanea e il permesso per calamità di cui all'art. 20-bis, d.lgs. n. 286/1998.

**5.3.1. Differenze tra le misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali e il permesso di soggiorno per casi di calamità.** L'esistenza di due tipologie di protezione che possono avere come oggetto le persone sfollate per motivi ambientali, come il permesso per i casi di calamità e le misure di protezione temporanea «per rilevanti esigenze umanitarie» derivanti da disastri naturali, rende necessario confrontarli ed evidenziarne le differenze, che possono essere sostanzialmente ridotte a due: l'evento abilitante, che rende necessario considerare la piena coincidenza o meno delle espressioni «disastro naturale» e «calamità», e la determinazione dei beneficiari della protezione, che nel primo caso è individuale o caso per caso e nel secondo di gruppo.

**5.3.1.1. Una diversa fattispecie: disastro naturale contro calamità.** A prima vista, potrebbe sembrare che il tipo di perturbazione ambientale per la quale può essere concessa la protezione sia lo stesso in entrambe le disposizioni, ossia le catastrofi di rapida insorgenza. Tuttavia, va notato che il riferimento dell'art. 20 ai «disastri naturali» sembra notevolmente

<sup>64</sup> P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, cit., 60.

<sup>65</sup> G. Arias, *La crisis en el Norte de África y su impacto en la inmigración irregular a la Unión Europea*, Real Instituto Elcano, 2011, *passim*.

<sup>66</sup> Infatti, oltre alla Primavera araba, nello stesso anno, il 2011, il Corno d'Africa conosceva una delle peggiori crisi alimentari mai registrate, a causa della grave siccità che ha colpito l'intera regione dell'Africa orientale. I migranti provenienti da Paesi colpiti dalla carestia come la Somalia, l'Eritrea e l'Etiopia approfittarono delle rotte migratorie aperte dalla Tunisia e dalla Libia per raggiungere l'Europa, mescolandosi al flusso di migranti in fuga dall'instabilità politica e dai disordini nel mondo arabo. Sebbene il decreto presidenziale che dichiarava lo stato di emergenza umanitaria in Italia si riferisse solo ai cittadini dei Paesi nordafricani, ci si chiede se i migranti del Corno d'Africa che potrebbero essere arrivati a Lampedusa da Paesi nordafricani come la Tunisia, la Libia o l'Egitto non abbiano ricevuto anche loro, in forma mascherata, la protezione prevista dall'art. 20, d.lgs. n. 286/1998, diventando forse i primi sfollati ambientali a ricevere protezione sul suolo europeo.

più ristretto rispetto alla terminologia utilizzata dall'art. 20-*bis*. Come è stato sottolineato, il termine «calamità» utilizzato in quest'ultima disposizione lascia più spazio alle argomentazioni a favore della possibilità di considerare tali anche altri tipi di perturbazioni ambientali che, pur non essendo qualificabili come disastri naturali nel senso tradizionale del termine, sono sufficientemente gravi da mettere in pericolo anche la sopravvivenza delle popolazioni che vivono nel territorio colpito, cioè da essere considerate di natura «eccezionale».

Invece, l'art. 20 sembra inequivocabile nel senso che solo un disastro naturale, definito come un evento pericoloso che si verifica rapidamente o inaspettatamente, mettendo in pericolo la vita delle persone attraverso il suo impatto fisico immediato, può servire come base per l'adozione di tale decreto che stabilisce misure di protezione eccezionali. Tuttavia, è da notare che nella citata ordinanza 5022/2021, la Cassazione ha stabilito l'esistenza di una situazione di disastro ambientale facendo riferimento alla definizione di «disastro ambientale» contenuta nell'art. 452-*quater* c.p. Secondo questo precetto, per «disastro ambientale» si deve intendere un' «alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema», ovvero la «alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali», o ancora «l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte al pericolo». Se si mantenesse un'interpretazione del concetto di disastro naturale analoga a quella data dalla Cassazione al disastro ambientale, sarebbe possibile includere anche i processi di lento degrado ambientale. Tuttavia, anche se si adotta un'interpretazione letterale, non penalistica, e restrittiva del termine «disastro naturale», i fenomeni ambientali di lenta insorgenza potrebbero comunque trovare accoglienza nell'art. 20 sotto la categoria degli «altri eventi di particolare gravità». Questa clausola di chiusura fungerebbe quindi da clausola generale, coprendo altre situazioni che, pur non essendo espressamente menzionate nell'art. 20, hanno causato una crisi umanitaria nel Paese di origine dello straniero. Infatti, l'esistenza di tale clausola va vista in modo molto positivo se si confronta l'art. 20 d.lgs. n. 286/1998 con il suo omologo in Finlandia (art. 109, c. 1, l. n. 301/2004) o in Svezia (l'abrogato art. 2a, cap. 4, l. n. 716/2005). Questi ultimi coprono solo in via residuale altre situazioni di violenza indotta dall'uomo nel Paese d'origine del richiedente. Pertanto, come già detto, la possibilità di includere le vittime di disastri ambientali a lenta insorgenza in Finlandia o in Svezia (in quest'ultima prima della riforma operata dalla l. n. 765/2021) potrebbe avvenire solo attraverso un'interpretazione estensiva del concetto di disastro ambientale.

In ogni caso, il fatto che il dissesto ambientale sia qualificato dall'art. 20 come «disastro naturale» o come «altri eventi di particolare gravità» diventa irrilevante. L'art. 20 non richiede l'identificazione della categoria giuridica a cui appartiene la situazione di fatto che funge da base per l'adozione di misure di protezione temporanea. Ad esempio, il d.P.C.M. del 12 febbraio 2011 dichiarando lo stato di emergenza umanitaria si limita a descrivere, in modo generico e sintetico, il contesto geopolitico che ha provocato la crisi umanitaria in Nord Africa e che ha portato a massicci sfollamenti di popolazione verso le coste italiane. Non ha però valutato se l'escalation di violenza in Libia, culminata in una guerra civile aperta, fosse qualificabile come conflitto, e le rivolte in Tunisia o in Egitto come altri eventi particolarmente gravi<sup>67</sup>.

Di conseguenza, se viene dichiarata un'emergenza umanitaria a causa di un evento ambientale in un Paese terzo, non sarebbe necessario identificare se il flusso di sfollati verso l'Italia sia

<sup>67</sup> *Uid.* dall'undicesimo al tredicesimo considerando del d.P.C.M. del 12 febbraio 2011, e anche il terzo considerando del d.P.C.M. del 5 aprile 2011, quest'ultimo facendo semplicemente riferimento alla dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria ai sensi del d.P.C.M. del 12 febbraio 2011 come base per l'adozione di misure di protezione temporanea.

stato causato da un evento di rapida o lenta insorgenza. Infatti, l'inserimento di una clausola di chiusura così ampia («altri eventi di particolare gravità») dimostra che ciò che conta per l'attivazione del meccanismo di protezione temporanea è la necessità di fornire una protezione umanitaria immediata agli sfollati. Tale necessità metterebbe in secondo piano la situazione stessa che ha determinato lo sfollamento nel Paese di origine<sup>68</sup>. Pertanto, il riferimento esplicito dell'art. 20, d.lgs. n. 286/1998, ai «conflitti» o ai «disastri naturali» deve essere visto solo come un esempio di due situazioni in cui sono tipicamente richieste protezione e assistenza umanitaria. Pertanto, nonostante le differenze terminologiche tra i termini «disastro naturale» e «calamità», si può sostenere che l'ambito di applicazione dell'art. 20 e dell'art. 20-*bis*, d.lgs. n. 286/1998, sembra sufficientemente ampio da coprire entrambi i tipi di dissesto ambientale, siano esse di lenta o rapida insorgenza.

Si noti, comunque, che il potere di interpretare i termini «calamità» e «disastro naturale» in un senso o nell'altro appartiene a un'autorità diversa in ciascuna disposizione. Nel caso dell'art. 20 è lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri a stabilire che una particolare situazione in un Paese extracomunitario costituisce un'emergenza umanitaria. Fatto ciò, il questore si limita ad agire nell'esercizio di un potere regolamentato, ossia verifica semplicemente se sussistono o meno le condizioni previste dal relativo decreto presidenziale e di conseguenza concede o nega il permesso di soggiorno. Ad esempio, in base al d.P.C.M. del 5 aprile 2011, il questore doveva rilasciare uno dei precedenti permessi di soggiorno per motivi umanitari dopo aver verificato che il richiedente provenisse e fosse cittadino di un Paese dell'Africa settentrionale (art. 2, c. 1). Pertanto, ai sensi dell'art. 20, il questore non ha quindi alcun margine di valutazione o interpretazione. Tutto il contrario di quanto accade per il rilascio del permesso di soggiorno per calamità. Come indicato in precedenza, in questo caso il questore esercita un'assoluta discrezionalità nel determinare sia il significato del termine «calamità», sia la sua esistenza e natura eccezionale. Come è stato detto, tale discrezionalità rischia tuttavia di produrre esiti diversi a seconda della circoscrizione territoriale in cui viene presentata la domanda di soggiorno.

**5.3.1.2. Determinazione dello status di protezione su base individuale o di gruppo: la necessità di un afflusso massiccio di sfollati nel contesto delle misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali.** Anche le modalità di determinazione dei beneficiari della protezione temporanea differiscono tra l'art. 20 e l'art. 20-*bis*, d.lgs. n. 286/1998. Mentre il questore rilascia il permesso per i casi di calamità su base individuale, cioè dopo una valutazione caso per caso delle circostanze nel Paese del richiedente, la protezione temporanea ai sensi dell'art. 20 è concessa su base collettiva<sup>69</sup>. In altre parole, sono considerate necessitanti di protezione umanitaria tutte le persone provenienti dall'area geografica definita nel decreto presidenziale con cui è stata attivata la protezione temporanea. Quest'area geografica può corrispondere a tutto o parte del territorio di uno o più Paesi, o anche includere intere regioni. Ad esempio, il d.P.C.M. del 5 aprile 2011 ha definito l'ambito soggettivo di applicazione con un generico riferimento ai cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa, senza ulteriori specificazioni (art. 1).

Va notato, tuttavia, che l'art. 20 non qualifica quantitativamente l'arrivo di persone alle

---

<sup>68</sup> A questo proposito, si veda il quattordicesimo considerando del d.P.C.M. del 12 febbraio 2011 che, dopo aver descritto la situazione in Nord Africa, sottolinea la necessità di adottare misure straordinarie ed urgenti per fornire strutture adeguate alle necessarie forme di assistenza umanitaria, garantendo al tempo stesso un'efficace azione contro l'immigrazione clandestina e l'identificazione delle persone pericolose per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale. Si veda anche il quarto considerando del d.P.C.M. del 5 aprile 2011, che insiste sulla richiesta di misure umanitarie per la protezione temporanea in termini di assistenza e residenza degli stranieri.

<sup>69</sup> Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018. Prime osservazioni*, ASGI, 2018, 5.

frontiere italiane. Il suo silenzio solleva la questione se sia necessario un afflusso massiccio di sfollati per attivare la protezione temporanea, simile a quello richiesto dalla DPT. L'eccezionalità dello stato di emergenza umanitaria e i precedenti del 1999 e 2011 sembrano suggerirlo. Ad esempio, la dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria del 12 febbraio 2011 è scaturita dal fatto che gli sbarchi «di migliaia di cittadini» nordafricani sulle coste italiane, in particolare sull'isola di Lampedusa, «ha assunto negli ultimi giorni dimensioni particolarmente preoccupanti»<sup>70</sup>. Inoltre, data la situazione politica della regione, si prevedeva un ulteriore peggioramento della situazione nei giorni successivi, con l'arrivo di altre imbarcazioni cariche di immigrati irregolari<sup>71</sup>. Allo stesso modo, il successivo d.P.C.M. del 5 aprile 2011 ha giustificato la necessità di adottare misure temporanee di protezione in considerazione delle significative esigenze umanitarie derivanti dall'eccezionale afflusso di persone provenienti dal Nord Africa<sup>72</sup>.

Di conseguenza, i precedenti suggeriscono che la protezione temporanea per eventi eccezionali verrebbe attivata quando un numero elevato di sfollati arriva nel Paese a un ritmo o in un numero superiore alla capacità di risposta dell'Italia. Dopo tutto, l'art. 20, d.lgs.n. 286/1998, è intitolato «Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali». Non sembra quindi esserci alcun altro evento eccezionale, oltre all'arrivo su larga scala di cittadini di Paesi terzi, che giustifichi la necessità di misure di accoglienza altrettanto straordinarie. Nei casi in cui non si verifichi un tale arrivo massiccio, ma l'interessato non possa tornare nel Paese d'origine a causa della situazione ambientale in cui si trova, rimarrebbe la possibilità di richiedere il permesso di soggiorno per calamità dell'art. 20 bis o, in alternativa, la protezione speciale per motivi umanitari dell'art. 19, cc. 1.1 e 1.2.

**5.3.2. Contenuto delle misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali.** Il d.P.C.M. che adotta le misure di accoglienza determina il contenuto della protezione concessa. A titolo esemplificativo, l'art. 2 del d.P.C.M. del 5 aprile 2011 ha riconosciuto ai beneficiari provenienti dal Nord Africa i seguenti diritti: (i) il diritto di ottenere uno dei precedenti permessi di soggiorno per motivi umanitari con validità di sei mesi (art. 2.1); (ii) il diritto di richiedere la protezione internazionale (art. 2.7); (iii) il diritto a un documento di viaggio al posto del passaporto e il diritto alla libera circolazione all'interno dei Paesi dell'UE, ai sensi delle disposizioni della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1995 e della legislazione dell'UE (art. 2.3); (iv) i beneficiari del d.P.C.M. del 5 aprile 2011 hanno goduto anche dei diritti addizionali che il d.lgs. n. 286/98 e il d.P.R. n. 394/1999 attribuivano al estinto permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Per quanto riguarda la questione della forma che potrebbe assumere ora il permesso di soggiorno concesso agli sfollati ambientali che beneficiano di misure straordinarie di accoglienza, tra le nuove tipologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018, solo il permesso per i casi di calamità sembra essere in linea con le crisi umanitarie a cui l'art. 20, d.lgs. n. 286/1998, intende rispondere, rimanendo la protezione speciale per motivi umanitari dell'art. 19, cc. 1.1 e 1.2, come formula residuale. Questo, a sua volta, rafforza la necessità di interpretare il termine «calamità» in senso ampio, in grado di accogliere situazioni sia di origine umana che naturale e, in quest'ultimo caso, sia di rapida che di lenta insorgenza.

**6. Conclusioni.** La tabella alla fine delle conclusioni fornisce una sintesi delle forme di protezione di cui possono avvalersi gli sfollati ambientali nei quattro Paesi analizzati: Finlandia, Svezia, Cipro e Italia. Questa analisi comparativa evidenzia la diversità delle forme di protezione nazionali superstiti dopo l'entrata in vigore delle direttive 2011/95/UE e

<sup>70</sup> Undicesimo e dodicesimo considerando del d.P.C.M. del 12 febbraio 2011.

<sup>71</sup> Tredicesimo considerando del d.P.C.M. del 12 febbraio 2011.

<sup>72</sup> Quarto considerando del d.P.C.M. del 5 aprile 2011.

2001/55/CE, data la loro natura di norme minime. Sebbene l'obiettivo delle due direttive non sia quello di uniformare le forme di protezione nazionali, è pur vero che la loro esistenza può mettere a rischio la realtà di un sistema europeo di asilo veramente unico e omogeneo, incoraggiando indirettamente movimenti secondari verso quegli Stati membri che mantengono forme di protezione più permissive nella loro legislazione sugli stranieri.

Questa pluralità di statuti nazionali di protezione, nonostante l'apparente frammentazione, ha una solida base comune, in quanto tutti basano la loro concessione sull'esistenza di motivi umanitari che impediscono il ritorno dello straniero nel suo Paese d'origine, pur non avendo i requisiti per ottenere lo status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria. Collegandosi all'idea precedente, vale la pena di sottolineare quanto sia opportuno sostituire la protezione sussidiaria europea con una vera e propria protezione umanitaria, di cui la prima è solo un surrogato, sulla base degli obblighi in materia di diritti umani assunti dall'UE e dai suoi Stati membri.

Sebbene la Finlandia e la Svizzera abbiano mostrato una certa tendenza legislativa a escludere le catastrofi naturali come motivo specifico di protezione, il fatto che i disordini ambientali siano stati o siano tuttora presenti nella legislazione sugli stranieri di questi quattro Paesi costituisce un precedente non trascurabile per continuare a sostenere l'inclusione dei motivi ambientali come motivo di protezione, sia a livello nazionale che, preferibilmente, a livello europeo. Perciò le regressioni normative evidenziate rispetto alla sua considerazione come base per la concessione della protezione devono essere giudicate come temporanee, frutto della progressiva securizzazione che la politica di asilo e immigrazione nazionale ed europea ha subito nell'ultimo decennio.

Tuttavia, se questo è vero, non rende inopportuno che la comunità internazionale intraprenda un processo di negoziazione che porti a un regime giuridico internazionale per la protezione degli sfollati ambientali, evitando così che il loro destino continui, come è stato finora, nelle mani degli Stati e delle maggioranze politiche che controllano il governo e il parlamento. A questo proposito, l'Assemblea delle Nazioni Unite ha deciso, con la risoluzione 76/119, di includere nell'ordine del giorno provvisorio della sua settantottesima sessione il tema della protezione delle persone in caso di disastri, nonché di prendere in considerazione il progetto di trattato che la Commissione di diritto internazionale ha elaborato a questo proposito, compromettendosi a valutare la raccomandazione di quest'ultima che l'Assemblea Generale stessa o una conferenza internazionale di plenipotenziari elaborino una convenzione basata su questo progetto di articoli<sup>73</sup>.

Comunque sia, il fatto che, nonostante le citate battute d'arresto legislative, i quattro Paesi presi in esame abbiano mantenuto forme di protezione per motivi umanitari deve essere visto come un contrappeso positivo. Si potrebbe addirittura sostenere che tali formule aperte basate sui diritti umani siano più appropriate di cataloghi chiusi di specifiche ragioni umanitarie di protezione. In questo senso, è paradigmatico il caso dell'Italia, che mantiene sei diversi permessi, ognuno dei quali risponde a una specifica circostanza umanitaria, tra cui il permesso per calamità e, in via residuale, il permesso di soggiorno per protezione speciale sulla base degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano. Infatti, la maggiore durata della protezione speciale per motivi umanitari (due anni, rinnovabili) rispetto al permesso di soggiorno per calamità (sei mesi, rinnovabili per altri sei mesi) e il fatto che quest'ultimo sia soggetto alla discrezionalità di ciascuna questura rendono più interessante per lo straniero optare direttamente per il permesso di soggiorno per protezione speciale, invece di richiedere prima il permesso di soggiorno per calamità e, una volta scaduta la durata massima di quest'ultimo e se permangono le condizioni ambientali che impedivano il rientro

<sup>73</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution 76/119 Protection of persons in the event of disasters, adopted by the General Assembly at its Seventy-sixth session* (A/RES/76/119), 2021, punti 4 e 7.

e la permanenza in sicurezza nel Paese di origine, richiedere la protezione speciale. Tuttavia, tale prassi finirebbe per vanificare l'efficacia del permesso di soggiorno creato appositamente per i casi di calamità, anche naturali, nel Paese d'origine dello straniero e, di conseguenza, per snaturare il carattere residuale della protezione umanitaria.

D'altra parte, tenendo conto delle difficoltà che sono sorte quando è stato inserito un riferimento specifico ai disastri ambientali per quanto riguarda l'interpretazione di questa nozione e l'inclusione o meno di eventi naturali a lenta evoluzione, oltre a quelli a rapida insorgenza, sembra più pacifica l'opzione di una clausola di protezione per motivi umanitari legati ai diritti umani. Soprattutto quando abbiamo già diverse pronunce giudiziarie che sanciscono l'impatto delle perturbazioni ambientali, compresi i cambiamenti climatici, sui diritti umani e l'obbligo degli Stati di non rimpatriare i cittadini di Paesi terzi nel loro Paese d'origine quando le condizioni climatiche e ambientali possono mettere in pericolo diritti umani come la vita o l'integrità<sup>74</sup>.

In questo senso, la decisione del Comitato per i diritti umani nella causa Teitiota contro la Nuova Zelanda e la sua influenza sulla giurisprudenza nazionale evidenzia, come sottolinea Perrini<sup>75</sup>, l'impatto che, da un lato, le decisioni degli organi quasi giudiziari di monitoraggio dei trattati sui diritti umani possono avere sui sistemi giuridici nazionali, anche se non sono formalmente vincolanti. Dall'altro, mostra il potenziale del diritto internazionale dei diritti umani per colmare questa lacuna nell'ordinamento giuridico internazionale, in attesa della negoziazione di uno strumento giuridico universale per proteggere gli sfollati ambientali.

A questo proposito, oltre alle già citate pronunce della Corte di Cassazione italiana, dopo il caso Teitiota si sono emesse sentenze anche in altri Paesi europei contro il rimpatrio di stranieri in Paesi che soffrono di una grave crisi ambientale. Da un lato, si segnala la sentenza dell'Alto Tribunale amministrativo di Baden-Württemberg, in Germania, del 17 dicembre 2020, che ha annullato il provvedimento di espulsione di un cittadino afgano sulla base delle condizioni ambientali e climatiche del suo Paese di origine, aggravate dalla crisi sanitaria del Covid-19. Inoltre, in Francia, la Seconda sezione della Corte d'appello di Bordeaux, in una sentenza del 18 dicembre 2020, ha concesso un permesso di soggiorno temporaneo a un cittadino del Bangladesh in considerazione del suo stato di salute e delle sue esigenze mediche, che non avrebbero potuto essere adeguatamente soddisfatte nel suo Paese a causa delle condizioni ambientali e sanitarie<sup>76</sup>.

Così, attraverso la concretizzazione giurisprudenziale degli obblighi internazionali che gli Stati hanno assunto ratificando i trattati sui diritti umani, in particolare la tutela del diritto a una vita dignitosa e il divieto di trattamenti inumani o degradanti, i tribunali nazionali potrebbero impedire l'estradizione dello straniero verso Paesi in cui esiste un rischio serio e reale di violazione di questi diritti a causa della situazione ambientale, invocando il principio di non-refoulement. Tuttavia, questo principio impedisce solo il rimpatrio forzato dello straniero nel suo Paese d'origine, ma non obbliga internazionalmente lo Stato a concedere uno specifico status di protezione agli stranieri che non possono essere rimpatriati, la cui portata e il cui contenuto, soprattutto per quanto riguarda i diritti riconosciuti nel Paese allo straniero non rimpatriato, dipenderanno quindi da quanto stabilito dalla legislazione nazionale. In relazione a quest'ultimo aspetto, l'analisi giuridica, in particolare nel caso

---

<sup>74</sup> La più recente è stata la sentenza della Corte EDU, *Caso Verein Klimaseniorinnen Schweiz y otros v. Svizzera* (n. 53600/20), emessa il 9 aprile 2024, in cui la Corte ha condannato la Svizzera in quanto l'inadeguatezza delle sue politiche sul cambiamento climatico violava il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare dei ricorrenti, principalmente donne di età superiore ai 75 anni, tutelati rispettivamente dagli artt. 2 e 8 CEDU.

<sup>75</sup> F. Perrini, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della Corte di Cassazione*, cit., 360-361.

<sup>76</sup> C. Scissa, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: Un'analisi di tre recenti pronunce*, in *Questione Giustizia*, 17 maggio 2021, 7-9.

italiano, ha evidenziato chiaramente non solo la differenza di diritti tra una forma di protezione nazionale e l'altra, ma anche la volatilità legislativa nella regolamentazione di questa materia da parte dei parlamenti nazionali, che hanno mostrato una tendenza prevalentemente restrittiva.

Infine, vale la pena sottolineare il valore di questa giurisprudenza nazionale, che non solo può contribuire alla realizzazione dei diritti umani degli sfollati ambientali attraverso un'interpretazione, che Scissa chiama «evolutiva»<sup>77</sup>, dei trattati internazionali sui diritti umani. Piuttosto, l'azione dei tribunali nazionali può anche svolgere un ruolo chiave nel mitigare eventuale regressione della legislazione nazionale, come quella avvenuta con il Decreto Salvini in Italia, ma che si è verificata anche in altri Paesi come la Svezia o la Finlandia, dove, come abbiamo visto, sono state abolite le disposizioni della legislazione sugli stranieri che consentivano espressamente di concedere protezione agli stranieri arrivati in fuga da una situazione di disastro naturale nei loro Paesi d'origine.

*Tabella 1. - Formule di protezione nazionale per gli sfollati ambientali*

Pais	Tipo di protezione	Durata
Finlandia	Permesso di soggiorno per motivi umani (art. 52, c. 1, l. n. 301/2004).	Continuativa.
	Accoglienza di stranieri in Finlandia per speciali motivi umanitari o in adempimento di obblighi internazionali (art. 93 l. n. 301/2004).	Temporanea/continuativa (a discrezione del Governo. Se temporanea, possibilità di conversione in un permesso di soggiorno permanente se sono trascorsi tre anni di residenza continuativa nel Paese e sussistono ancora i motivi per cui è stata concessa la protezione).
	Protezione internazionale in caso di massiccio sfollamento di persone a causa di un disastro ambientale (art. 109 l. n. 301/2004).	Massimo di un anno, prorogabile fino al raggiungimento del periodo massimo stabilito dal Governo o del periodo legale di tre anni (se i motivi per cui è stata concessa la protezione continuano dopo la scadenza del periodo massimo di tre anni, è previsto che i beneficiari ricevano un permesso di soggiorno continuativo).

<sup>77</sup> *Ibid.*, 9.

<b>Svezia</b>	Permesso di soggiorno per circostanze particolarmente gravose (cap. 5, art. 6, l. n. 716/2005).	Inizialmente, tredici mesi, rinnovabile per un altro periodo di due anni. Alla scadenza del permesso di soggiorno temporaneo, lo straniero può ottenere un permesso di soggiorno permanente se ha soggiornato regolarmente in Svezia per almeno tre anni, ha mezzi di autosostentamento e considerando il suo modo di vita.
	Permesso di soggiorno nel caso in cui un organismo internazionale, competente per l'esame dei singoli reclami, stabilisca che la decisione di respingere o espellere un individuo è contraria alle convenzioni internazionali di cui la Svezia è parte (cap. 5, art. 4, l. n. 716/2005).	Dipende dal permesso concesso.
<b>Cipro</b>	Divieto di espulsione di un rifugiato o di una persona con <i>status</i> di protezione sussidiaria verso un paese in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero in pericolo o in cui rischierebbe di essere sottoposto a tortura o a trattamenti o punizioni degradanti o inumani a causa di una distruzione ambientale (art. 29, c. 4, l. n. 6(I)/2000).	—
<b>Italia</b>	Protezione speciale per motivi umanitari, secondo gli obblighi internazionali e costituzionali dello Stato italiano (art. 5, c. 6, art. 19, cc. 1.1 e 1.2 d.lgs. n.	Due anni, rinnovabile previo parere della Commissione territoriale.

	286/1998; art. 32, c. 3, d.lgs. 25/2008).	
	Permesso di soggiorno per calamità nel Paese d'origine dello straniero (art. 20 bis d.lgs. n. 286/1998).	Sei mesi, rinnovabile per un periodo ulteriore di sei mesi se permangono le condizioni di eccezionale calamità.
	Misure straordinarie di accoglienza per rilevanti esigenze umanitarie in occasione di disastri naturali in Paesi non appartenenti all'Unione Europea (art. 20 d.lgs. n. 286/1998).	Quella determinata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

**Abstract.** La natura di norme minime della Direttiva qualifiche 2011/95/UE (rifusione) e della Direttiva protezione temporanea 2001/55/CE ha permesso a diversi Stati membri di mantenere o introdurre nella propria legislazione disposizioni che consentono di proteggere gli stranieri che arrivano sul loro territorio sfollati a causa di un disastro ambientale. È il caso di Finlandia, Svezia, Italia e Cipro. Con i passi indietro di Finlandia e Svezia, che hanno eliminato dalla loro legislazione ogni riferimento a questi gruppi di sfollati, e con i limiti della legislazione di Cipro, che prevede solo il non respingimento di un rifugiato o di un beneficiario di protezione sussidiaria verso un Paese che ha subito una catastrofe naturale, il d.lgs. n. 286/1998 dell'Italia rimane l'unico pioniere in questo campo, nonostante l'andirivieni legislativi degli ultimi anni. Il presente contributo analizza le leggi sull'immigrazione di questi Paesi per quanto riguarda le formule che consentono agli sfollati ambientali di risiedere e ricevere protezione nei rispettivi territori. Particolare attenzione è rivolta al caso italiano, in cui vengono analizzati la protezione speciale per motivi umanitari, prevista dall'art. 19, cc. 1.1 e 1.2, tenendo conto dei recenti sviluppi giurisprudenziali della Corte di Cassazione, in particolare dell'ordinanza n. 5022/2021; il permesso di soggiorno per catastrofi, disciplinato dall'art. 20-*bis*, e le misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali, previste dall'art. 20.

**Abstract.** The minimum standard nature of the Qualification Directive 2011/95/EU (recast) and the Temporary Protection Directive 2001/55/EC has allowed several Member States to maintain or introduce into their legislation provisions to protect foreigners arriving on their territory displaced by an environmental disaster. This is the case in Finland, Sweden, Italy and Cyprus. With the backward steps of Finland and Sweden, which have eliminated from their legislation any reference to these groups of displaced persons, and with the limitations of Cyprus' legislation, which only provides for the non-refoulement of a refugee or beneficiary of subsidiary protection to a country that has suffered a natural disaster, Italy's legislative Ddecree no. 286/1998 remains the only pioneer in this field, despite the legislative back-and-forth of recent years. This contribution analyses the immigration laws of these countries with regard to the formulas that allow displaced persons to reside and receive

protection in their respective territories. Particular attention is paid to the Italian case, analysing the special protection for humanitarian reasons, provided by Art. 19, cc. 1.1 and 1.2, taking into account the recent jurisprudential developments of the Court of Cassation, in particular the order 5022/2021; the residence permit for calamity, regulated by Art. 20-*bis*, and the extraordinary reception measures for exceptional events, provided by Art. 20.

***Parole chiave.*** Sfollati ambientali – direttiva 2011/1995/UE – direttiva 2001/55/UE – protezione speciale – protezione umanitaria – permesso di soggiorno per calamità – misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali – ordinanza n. 5022/2021.

***Key words.*** Environmental displaced persons – Directive 2011/1995/EU – Directive 2001/55/EU – special protection – humanitarian protection – residence permit for calamity – extraordinary reception measures for exceptional events – ordinance no. 5022/2021.

## I FLUSSI ECO-MIGRATORI TRA MITI E PAURE. INCERTEZZE GIURIDICHE NELLA GESTIONE DELLA (IN)SICUREZZA CLIMATICA\*

di Monica Raiteri\*\*

**Sommario.** 1. Annotazioni sulla storia delle migrazioni climatiche. – 2. La riscoperta della pressione climatica sui flussi migratori. – 3. La tutela dei diritti umani: un neocolonialismo delle politiche sulla sicurezza climatica e la gestione dei fenomeni migratori? – 4. Le protezioni per i migranti climatici tra amministrazione e giurisdizione. – 5. Conclusioni.

559

**1. Annotazioni sulla storia delle migrazioni climatiche.** Per le scienze sociali, e in particolare per le discipline socio-antropologiche, il tema dell'insicurezza climatica è di grande interesse perché sotteso, con alterne vicende che in questo contributo cercherò di illustrare sinteticamente, alla storia dell'umanità<sup>1</sup> e, soprattutto, perché è stato variamente utilizzato come chiave di una narrazione dei flussi migratori che si interseca, soprattutto nel XIX e nel XX secolo, con alcuni processi, su tutti il colonialismo e il progresso<sup>2</sup>, quest'ultimo divenuto oggetto-cardine della coeva indagine sociologica sul mutamento sociale. A tali processi va tuttavia imputato il (temporaneo, come vedremo) declino di quella che, per secoli, era stata la principale ricostruzione del fenomeno che la sociologia designa con l'espressione «mobilità umana» e che tecnicamente la ricerca contemporanea definisce «cross-border displacement and migration»<sup>3</sup>. Si tratta di un declino le cui motivazioni, come osserva Piguet, non possono essere trascurate e, anzi, devono divenire esse stesse oggetto di riflessione, se, nel quadro delle complesse interazioni tra natura e società, si vogliono comprendere pienamente le ragioni della riemersione di un dibattito sui nessi tra questioni ambientali e migrazioni<sup>4</sup>.

Fin dall'antichità i mutamenti climatici, e le conseguenze che ne sono derivate, innanzitutto le grandi carestie, hanno costituito la spiegazione predominante del fenomeno migratorio, antepoendosi agli altri fattori esplicativi che nel tempo, e a seguito di grandi trasformazioni economico-sociali, avrebbero assunto un rilievo centrale: le cause sociali e culturali<sup>5</sup>. Come osserva nuovamente Piguet quella climatica è stata la prima forma di migrazione nella storia, alla ricerca di risorse idriche e di suoli

---

\* Sottoposto a referaggio.

\*\* Professore ordinario di Sociologia del diritto e della devianza – Università degli Studi di Macerata.

<sup>1</sup> E. Huntington, *Civilization and climate*, New Haven, CT, 1922.

<sup>2</sup> E. Piguet, *From "Primitive Migration" to "Climate Refugees": The Curious Fate of the Natural Environment in Migration Studies*, in *Annals of the Association of American Geographers*, 2013, 103, 1, 148-162.

<sup>3</sup> M. Scott, *Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe: Between the Protection Agenda and the Deterrence Paradigm, or Beyond?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2023, 25, 54-82.

<sup>4</sup> E. Piguet, *From "Primitive Migration" to "Climate Refugees"*, cit.

<sup>5</sup> H. Kleinschmidt, *People on move: Attitudes towards and perceptions of migration in medieval and modern Europe*, Westport, CT, 2003.

fertili<sup>6</sup>, con le grandi pianure alluvionali che hanno dato vita alle civiltà cosiddette dei grandi fiumi, come risposta dell'uomo alla sua atavica incapacità di governare le forze della natura<sup>7</sup>: quindi, nel tempo, la storia delle migrazioni, inizialmente caratterizzata dal rapporto tra uomo e natura, diversamente configurato nelle concezioni occidentali, che istituiscono una dicotomia artificiale tra natura e società, che produce l'effetto di invertire la relazione tra modernità e impatto dell'ambiente naturale sulle azioni umane<sup>8</sup>, e non occidentali<sup>9</sup>, diverrà la storia delle interconnessioni tra sistemi sociali e sistemi ecologici.

Il XIX secolo segna un punto di svolta rispetto a tale impostazione: l'epoca vittoriana rappresenta, da un lato, l'apogeo delle indagini sociali sui fenomeni migratori, pur lasciando apparentemente sullo sfondo la motivazione climatica, che è invece presente nel dibattito dell'epoca, seppur declinato nei termini della (in)capacità di adattamento dei colonizzatori inglesi ai climi tropicali delle colonie<sup>10</sup>. Dall'altro lato, la sistematizzazione elaborata da Ravenstein, che giungerà ad influenzare anche le teorie contemporanee sulle migrazioni<sup>11</sup>, segna un'inversione di tendenza, relegando sullo sfondo questo tema di indagine. Il declino del nesso tra clima e migrazioni inizia nel momento in cui emerge l'idea ottocentesca di «progresso», che non solo trascurava qualsiasi attenzione alle condizioni ambientali – è iconica l'immagine della fuliggine che ammantava la Coketown descritta da Dickens in *Tempi Difficili*, città immaginaria, ma perfetta metafora delle città manifatturiere vittoriane simbolo della Rivoluzione industriale<sup>12</sup> – ma antepone la centralità dell'industrializzazione a qualsiasi necessità di tutela delle condizioni igienico-sanitarie, e fondamentale anche sociali: un

<sup>6</sup> «Almeno nella misura in cui anche questa non appare una delle narrazioni possibili: A. Deaton (2013), *La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disuguaglianza*, trad. it. Bologna, 2015, 104 mette in dubbio che il passaggio all'agricoltura abbia costituito una rivoluzione positiva, ritenendo possibile che si sia invece trattato di un «semplice» adattamento alle crescenti difficoltà di procurarsi il cibo tipiche delle società di cacciatori-raccoglitori che ha prodotto l'effetto perverso di introdurre per la prima volta disuguaglianze nell'umanità: «L'introduzione dell'agricoltura consentì di fare scorte di beni alimentari, in magazzini o in forma di animali domestici. Essa rese inoltre possibili la nascita della proprietà privata e il comparire di sacerdoti e sovrani, paesi e città, e infine della disuguaglianza all'interno delle singole comunità, e queste cose resero a loro volta il lavoro agricolo più efficiente». Cfr. anche: R. Cai, S. Feng, M. Oppenheimer, M. Pytlíkova, *Climate variability and international migration: The importance of the agricultural linkage*, in *Journal of Environmental Economics and Management*, 2016, 79, 135-151; M. Raiteri, *I diritti sull'acqua. Profili etici di una politica 'pubblica'*, in I. Fanlo Cortés, R. Marra (a cura di), *Filosofia e realtà del diritto. Studi in onore di Silvana Castignone*, Torino, 2008, 249-258.

<sup>7</sup> E. Piguet, *From "Primitive Migration" to "Climate Refugees"*, cit.

<sup>8</sup> E. Piguet, *From "Primitive Migration" to "Climate Refugees"*, cit.

<sup>9</sup> B. de Sousa Santos, *Decolonizzare la storia*, Roma, 2023, 74; M. Vignola, *Diritti umani e pluralismo giuridico*, in R. Altopiedi, D. de Felice, V. Ferraris (a cura di), *Comprendere la sociologia del diritto*, Roma, 2022, 43-68; A. Geisinger, *Sustainable Development and the Domination of Nature: Spreading The Seed of the Western Ideology of Nature*, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 1999-2000, 27, 43-73.

<sup>10</sup> D.N. Livingstone, *Tropical climate and moral hygiene: the anatomy of a Victorian debate*, in *The British Journal for the History of Science*, 1999, 32, 93-110.

<sup>11</sup> D.B. Grigg, E.G. Ravenstein and the "law of migration", in *Journal of Historical Geography*, 1977, 3, 1, 41-54; J. Day, *The process of internal migration in England and Wales, 1851-1911. Updating Ravenstein and the step-migration hypothesis*, in *Comparative Population Studies*, 2019, 44, 447-496; P. Rees, N. Lomax, *Ravenstein revisited: The analysis of migration, then and now*, in *Comparative Population Studies*, 2020, 44, 351-413.

<sup>12</sup> «Era una città di mattoni rossi, o meglio di mattoni che sarebbero stati rossi se il fumo e la cenere lo avessero permesso; [...] Era una città di macchinari e di lunghe ciminiere, dalle quali strisciavano perennemente interminabili serpenti di fumo, che non si srotolavano mai».

approccio ideologico che permarrà, dominando anche gran parte del XX secolo<sup>13</sup>. Il dibattito che si è dipanato in età vittoriana è meritevole di essere esaminato in modo più approfondito, in particolare perché la stretta intersezione con il processo di colonizzazione ha dato molto di recente luogo ad una rilettura del problema dell'acclimatamento degli Europei che è stata definita climatologia coloniale<sup>14</sup>. Si tratta di una questione che ha fortemente influenzato la visione eurocentrica ed etnocentrica di alcune aree del mondo, con ripercussioni che hanno posto le basi delle instabilità geopolitiche contemporanee<sup>15</sup>. In apparenza i vittoriani trattano le difficoltà di acclimatamento degli Europei nelle aree tropicali come un problema di carattere igienico-sanitario<sup>16</sup>, che infatti darà origine alla branca della medicina tropicale e alla fondazione della relativa London School: in realtà, tali difficoltà sottendono una delle questioni politiche e sociali che dominano l'agenda dell'Impero coloniale britannico<sup>17</sup>. Da un lato la natura inospitale dei luoghi, che impedirebbe all'uomo bianco di lavorare, prelude ad un sostanziale sfruttamento dei lavoratori autoctoni, denunciato da alcune voci, oltre che allo sviluppo delle dipendenze da sostanze che servono a sopportare, appunto, un clima incompatibile con il fisico dei colonizzatori<sup>18</sup>. Dall'altro lato la scoperta di regioni salubri – ossia dotate di un clima favorevole agli Europei – è ritenuta un'esigenza connessa alle migrazioni dalla madrepatria, che si vede costretta ad «esportare» il surplus di popolazione, secondo una prospettiva assimilabile alla tesi malthusiana<sup>19</sup>. Quella che Arnold ha definito «invenzione della tropicalità»<sup>20</sup> esprime, oltre che una evidente distanza culturale, un punto di vista che oggi possiamo indubitabilmente definire etnocentrico e che, attraverso la questione ambientale e climatica, che pure presenta interessanti profili di un ambientalismo romantico<sup>21</sup>, serve a rappresentare la visione occidentale delle differenze politiche e culturali dei colonizzatori europei rispetto alle popolazioni autoctone: una visione che passa anche attraverso la disapprovazione dell'immoralità che caratterizzerebbe tali popolazioni, i cui comportamenti contrasterebbero il tipico valore vittoriano. Si tratta di una prospettiva di «igiene morale» che serve a descrivere, e a tentare di governare, il clima tropicale ma che, nei fatti, non si differenzia dalla più esplicita definizione vittoriana di «continente nero»<sup>22</sup>, che denota un'evidente estraneità ad un linguaggio (oltre che ad azioni e

<sup>13</sup> L.M. Friedman, J. Ladinsky, *Social Change and the Law of Industrial Accidents*, in *Columbia Law Review*, 1967, 67, 1, 50-82.

<sup>14</sup> K. Reibold, *Settler Colonialism, Decolonization, and Climate Change*, in *Journal of Applied Philosophy*, 2023, 1-18; M. Mahony, G. Endfield, *Climate and colonialism*, in *Climate Change*, 2018, 9, 2: e510.

<sup>15</sup> M. Davis, *Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World*, London and New York, 2001; trad. it. *Olocausti tardovittoriani. El Niño, le carestie e la costruzione del Terzo Mondo*, 2018.

<sup>16</sup> R. Johnson, *Tabloid Brand Medicine Chests: Selling Health and Hygiene for the British Tropical Colonies*, in *Science as Culture*, 2008, 17, 3, 249-268.

<sup>17</sup> C.C. Eldridge, *The Impulse for Expansion: The Philanthropists and the Tropics*, in Id., *England's Mission. The Imperial Idea in The Age of Gladstone and Disraeli 1868-1880*, London, 1973, 142-171.

<sup>18</sup> E. Armston-Sheret, K. Walker, *Is alcohol a tropical medicine? Scientific understandings of climate, stimulants and bodies in Victorian and Edwardian tropical travel*, in *The British Journal for the History of Science*, 2021, 54, 4, 465-484.

<sup>19</sup> T.R. Malthus (1798), *Saggio sul principio di popolazione*, Torino, 1977.

<sup>20</sup> D. Arnold, *The Problem of Nature: Environment, Culture and European Expansion*, Oxford, 1999.

<sup>21</sup> J.A. Hubbell, *Figuring Nature: Tropics of Romantic Environmentalism*, in *Studies in Romanticism*, 2018, 57, 3, 353-381.

<sup>22</sup> D.N. Livingstone, *Tropical climate and moral hygiene*, cit.; P. Brantlinger, *Victorians and Africans: the genealogy of the myth of the dark continent*, in *Critical Inquiry*, 1985, 12, 166-203.

ideologie) che in età contemporanea saranno definite *politically correct*.

Queste voci dissenzienti rimangono però isolate perché Ravenstein, esponente del pensiero politico inglese mainstream sul tema delle migrazioni, al punto che, come avremo modo di osservare, influenzerà tutta la successiva teorizzazione dei processi migratori<sup>23</sup>, e, soprattutto, della tesi che veicola la giustificazione «classica» del colonialismo, inteso come uno strumento per esportare la civiltà e «far crescere» le popolazioni coloniali, che si trovano ad uno stadio inferiore dello sviluppo umano, contrappone a queste argomentazioni una posizione apparentemente adesiva: per rendere i paesi tropicali luoghi adatti ai colonizzatori europei sarebbe necessario o modificare la costituzione fisica di questi ultimi o mutare il clima. La conclusione che Ravenstein ne trae si pone assolutamente in linea con la concezione dominante del colonialismo: «l'uomo bianco deve accontentarsi di insediarsi temporaneamente in quei luoghi per insegnare ai nativi la dignità del lavoro e condurli ad un livello più elevato di civilizzazione»<sup>24</sup>.

Le *Laws of Migration* di Ravenstein sistematizzano la costruzione politico-sociale sulle migrazioni secondo un approccio metodologico di carattere deterministico, allora molto diffuso ed oggi unanimemente rifiutato, consistente nella estrapolazione di «leggi», ovvero di regolarità statistiche, dall'osservazione empirica dei fenomeni sociali<sup>25</sup>. Pur con alcuni profili di grande modernità, come le differenze di genere, per cui «[L]e donne sembrano predominare tra i migranti a corta distanza», osservazione che porta Ravenstein a enunciare la quinta «legge»<sup>26</sup>, la connessione tra migrazioni e clima – che resta comunque legata al carattere inospitale dei luoghi, dal «clima poco attraente», continuando quindi ad esprimere una visione etnocentrica connessa al processo di colonizzazione – viene definitivamente assorbita dalle motivazioni economiche, oggetto della sua settima «legge»: «[L]eggi cattive o oppressive, tasse pesanti, un clima poco attraente, un ambiente sociale non congeniale e persino la costrizione (tratta degli

<sup>23</sup> E. Piguet, *From "Primitive Migration" to "Climate Refugees"*, cit. ricostruisce in modo articolato la coeva riflessione intorno all'influenza dell'ambiente naturale sulle migrazioni richiamando l'opera di Ratzel, *Anthropogeographie* (1882), a cui lo stesso Durkheim riconduce i fondamenti di una teoria generale delle migrazioni, e il capitolo del libro *Influences of Geographic Environment* (1911) della geografa americana Ellen Churchill Semple, dedicato a *The movement of people* nel quale affronta la questione della ricerca di una «better land, milder climate and easier conditions of living» che induce le popolazioni in movimento a stanziarsi in un ambiente completamente diverso dall'*habitat* originario.

<sup>24</sup> D.N. Livingstone, *Tropical climate and moral hygiene*, cit.

<sup>25</sup> E.G. Ravenstein, *The Laws of Migration*, in *Journal of the Statistical Society*, 1885, 48, 2, 167-227; E.G. Ravenstein, *The Laws of Migration*, in *Journal of the Royal Statistical Society*, 1889, 52, 2, 241-301.

<sup>26</sup> Tema su cui cfr. anche J. Trent, A. Steidl, *Gender and the "Laws of Migration": A Reconsideration of Nineteenth-Century Patterns*, in *Social science history*, 2012, 36, 2, 223-241. Naturalmente è ancora lontana la riflessione su differenziazione dei rischi e sulla capacità di adattamento di genere connessa all'accesso e alla gestione dell'acqua e delle risorse alimentari, per esempio nelle zone aride e idroconflittuali, dove il controllo delle risorse idriche è una delle principali strategie belliche, su cui cfr. Z. Abid, M. Abid, Q. Zafar, S. Mehmood, *Detrimental Effects of Climate Change on Women*, in *Earth Systems and Environment*, 2018, 2 537-551; D.A.L. Quagliarotti, *Negare l'acqua. La strategia dello Stato islamico per il controllo delle risorse idriche e il diritto all'acqua delle donne nel Vicino Oriente*, in *Storia Delle Donne*, 2016, 11, 1, 15-38. Così così come è ancora lontana la costruzione sociale dei *gendered rights* in un quadro in cui è preminente il ruolo delle donne nell'ambito dei processi di approvvigionamento e utilizzazione dell'acqua nonostante la loro sostanziale estromissione dai processi decisionali in tema di *management* delle risorse e di controllo dei sistemi di gestione, su cui cfr. R. Boelens, M. Zwartveen, *Gender dimensions of water control in Andean irrigation*, in R. Boelens, P. Hoogendam (a cura di), *Water rights and empowerment*, Assen, 2002.

schiavi, trasporti), tutto ha prodotto e continua a produrre correnti migratorie...»<sup>27</sup>.

Come abbiamo osservato, a partire dall'ultimo ventennio dell'Ottocento le *Laws on Migration* diverranno una pietra miliare della teorizzazione sui fenomeni migratori ma segneranno al contempo l'arretramento della prospettiva che per secoli aveva caratterizzato lo studio dei fenomeni migratori nelle sue connessioni con i mutamenti climatici.

In Europa l'industrializzazione e il coevo sviluppo dei temi di dibattito su modernizzazione e progresso – che risente del potere esercitato dai colonizzatori, che «si sono attribuiti il diritto di decidere ciò che fosse più o meno avanzato, ... che andasse verso il progresso» e che quindi appare un fenomeno controverso, che presenta «il lato oscuro... della spoliazione»<sup>28</sup> – contribuiranno sensibilmente a mettere in secondo piano la questione ambientale, che per alcuni aspetti è considerata un effetto collaterale «positivo» di tali processi<sup>29</sup>, e certamente non un problema, neppure legato all'inquinamento ambientale, e con essa il collegamento con la mobilità umana. Le imponenti migrazioni dall'Europa verso il Nuovo Mondo diventano così il prodotto esclusivo di fattori economici e sociali quasi soltanto collegati agli eventi bellici che nel frattempo hanno occupato lo scenario geopolitico novecentesco, e il tema delle migrazioni climatiche uscirà per lungo tempo dal dibattito.

Alcune discipline, in particolare la storia<sup>30</sup> e la paleoclimatologia, pur sottolineando con grande cautela uno dei principi-cardine che guidano la metodologia della ricerca, «correlation is not causation», hanno riscoperto la chiave di lettura climatica applicandola all'interpretazione di alcuni grandi processi che hanno caratterizzato le cosiddette civiltà antiche: per citarne solo alcuni le invasioni barbariche – lessico che nell'accezione originale non ha nulla a che vedere con il concetto di aggressione, ma indica solo il processo migratorio, e che per la verità, già Tito Livio aveva individuato come controfattuale, ricordando che le invasioni dei Cimbri e dei Teutoni, e quindi la loro decisione di migrare verso sud, erano state motivate da una violenta «mareggiata» verificatasi nel Mare del Nord: una spiegazione in realtà ammantata di leggenda, secondo lo storico e geografo greco Strabone<sup>31</sup> – che hanno condotto alla caduta dell'Impero Romano<sup>32</sup>; infine, l'affermazione, ma anche la crisi, del feudalesimo<sup>33</sup>. Al contempo, tali

<sup>27</sup> E.G. Ravenstein (1889), *The Laws of Migration*, cit.; E. Piguet, *From "Primitive Migration" to "Climate Refugees"*, cit.

<sup>28</sup> B. de Sousa Santos, *Decolonizzare la storia*, cit.

<sup>29</sup> R. Black, S.R.G. Bennett, S.M. Thomas, J.R. Beddington, *Migration as adaptation*, in *Nature*, 2011, 478, 447-449.

<sup>30</sup> G. Albini, P. Grillo, B.A. Raviola (a cura di), *Il fuoco e l'acqua. Prevenzione e gestione dei disastri ambientali fra Medioevo e Età moderna*, Milano, 2022; M. Matheus, G. Piccinni, G. Pinto, G.M. Varanini (a cura di), *Le calamità ambientali nel tardo Medioevo*, Firenze, 2010.

<sup>31</sup> D. Meier, *Mareggiate e perdita di terre sulle coste del Mare del Nord nel Medioevo*, in M. Matheus, G. Piccinni, G. Pinto, G.M. Varanini (a cura di), *Le calamità ambientali nel tardo Medioevo europeo*, cit., 159-193.

<sup>32</sup> E. Huntington, *Civilization and climate*, cit.; S.E. Hakenbeck, U. Buntgen, *The Role of Drought during the Hunnic incursions into central-east Europe in the 4th and 5th c. CE*, in *Journal of Roman Archaeology*, 2022, 35, 2, 876-896; D. Fleitmann, J. Haldon, R.S. Bradley, S.J. Burns, H. Cheng, L. Edwards, C.C. Raible, M. Jacobson, A. Matter, *Droughts and Societal Change. The environmental context for the emergence of Islam in late Antique Arabia*, in *Science*, 16/06/2022, 376, 1317-1321.

<sup>33</sup> J.W. Moore, *World-ecology: a global conversation*, in *Sociologia urbana e rurale*, 2019, 120, 9-21; J.W. Moore, *Questione agraria e crisi ecologiche nella prospettiva della storia-mondo*, in *Scienze del Territorio*, 2013, 1, 247-256; P. Anderson, *Dall'antichità al feudalesimo*, Milano, 1978; D. Foraboschi, *Fattori economici nella transizione dall'antichità al feudalesimo*, in *Studi Storici*, 1976, 4, 65-100.

discipline hanno offerto una attenta ricostruzione delle modificazioni dei territori a seguito di eventi alluvionali ripetuti nel tempo, con particolare attenzione all'inondazione risalente al 17 ottobre 589 che determinò una significativa modificazione dell'intera idrografia del Basso Veneto e della Romagna, dando conto dei tentativi dei Signori di quei territori, in particolare gli Estensi, di governare le conseguenze degli eventi climatici avversi dell'epoca attraverso opere di regimentazione delle acque fluviali e di bonifica dei terreni paludosi che si erano creati a seguito del progressivo interrimento<sup>34</sup>.

**2. La riscoperta della pressione climatica sui flussi migratori.** Per lungo tempo relegati sullo sfondo delle narrazioni dei fenomeni migratori, i mutamenti climatici oggi riemergono – con alcune cautele dettate dalle narrazioni a cui si è già accennato, che saranno riprese mettendo in luce le contraddizioni che emergono, anche a livello di ipotesi di ricerca, dalle indagini empiriche – come fattore di spinta, secondo il meccanismo noto come push-pull, delle cosiddette grandi migrazioni, sia per la loro rilevanza quantitativa, sia perché utilizzati come ipotesi esplicative di grandi interrogativi che sono giunti fino a noi dal passato: per esempio, la scomparsa del popolo Maya. Diversi studiosi hanno disgiuntamente indagato l'ipotesi secondo cui la scomparsa dei Maya sarebbe riconducibile ad uno stress climatico<sup>35</sup>: «Il collasso della civiltà Maya (...) avvenne nel corso di un esteso periodo di siccità dell'area. (...) Questi dati, emersi di recente, suggeriscono che la diminuzione delle piogge (misurata su scala secolare) impose una generale sollecitazione alle risorse della regione che venne quindi aggravata dagli improvvisi episodi di siccità, in tal modo contribuendo agli stress sociali che condussero alla scomparsa dei Maya<sup>36</sup>». E ancora: «(...) un cambiamento da una agricoltura estensiva alla coltivazione intensiva del granturco che richiede la conservazione dell'acqua era stata motivata dal progressivo inaridimento del clima. I nostri risultati implicano che gli adattamenti dell'agricoltura sviluppati in risposta alle prime siccità ebbero inizialmente successo, ma fallirono quando la siccità divenne un fenomeno più marcato<sup>37</sup>».

Questo esempio rappresenta un meccanismo interpretativo «classico» della letteratura sui cambiamenti climatici, ossia la catena causale che origina da prolungati periodi di siccità. Questi ultimi dapprima provocano uno stress delle risorse disponibili, il cui depauperamento ne causa a breve/medio termine l'esaurimento, il quale, a sua volta, determina l'instabilità e, in prospettiva, la completa destabilizzazione del sistema sociale. Per esempio, è stata indagata la relazione tra siccità e guerra civile in Siria, anche se, in realtà, si tratta, appunto, di una catena causale: «climate insecurity poses a threat to the stability of civil society»<sup>38</sup>. La capacità di resilienza del sistema sociale è variabile, e varia

<sup>34</sup> M. Matheus, G. Piccini, G. Pinto, G.M. Varanini (a cura di), *Le calamità ambientali nel tardo Medioevo*, cit.

<sup>35</sup> P.M. Douglas, M. Pagani, M.A. Canuto, M. Brenner, D.A. Hodell, T.I. Eglinton, J.H. Curtis, *Drought, agricultural adaptation, and sociopolitical collapse in the Maya Lowlands*, in *Proceedings of National Academic Science USA*, 2015, 112, 18, 5607-5612; G.H. Haug, D. Günther, L.C. Peterson, D.M. Sigman, K.A. Hughen, B. Aeschlimann, *Climate and the collapse of Maya civilization*, in *Science*, 14/3/2003, 299, 1731-1735.

<sup>36</sup> G.H. Haug, D. Günther, L.C. Peterson, D.M. Sigman, K.A. Hughen, B. Aeschlimann, *Climate and the collapse of Maya civilization*, cit. Traduzione mia.

<sup>37</sup> P.M. Douglas, M. Pagani, M.A. Canuto, M. Brenner, D.A. Hodell, T.I. Eglinton, J.H. Curtis, *Drought, agricultural adaptation, and sociopolitical collapse*, cit. Traduzione mia.

<sup>38</sup> S.L. Hsu, *Climate Insecurity*, in *Utah Law Review*, 2023, 1, 129-195, 152; J. Selby, O.S. Dahi, C. Frohlich, M. Hulme, *Climate Change and the Syrian Civil War Revisited*, in *Political Geography*, 2017, 60, 232-244; C.E. Werrell, F. Femia, T. Sternberg, *Did We See It Coming? State Fragility, Climate Vulnerability, and the Uprisings*

al variare della sua capacità adattiva, sulla quale incidono, oltre agli aspetti legati allo sviluppo, agli stress e alle risorse, anche le istituzioni sociali e governative<sup>39</sup>: nel secondo brano si esamina un tentativo di adattamento alle mutate condizioni ambientali, costituito dal passaggio da una agricoltura estensiva alla coltivazione intensiva del granturco, che produsse il solo effetto di procrastinare l'implosione definitiva del sistema. L'interrogativo che si pone è quindi: perché i Maya scomparvero, anziché mettere in atto quella che è storicamente stata la tipica risposta delle popolazioni sotto stress climatico, ossia la decisione di migrare? Non abbiamo ovviamente un riscontro, ma si tratta di un classico esempio di controfattuale, ossia: se i Maya avessero intrapreso una migrazione la loro civiltà avrebbe trovato le condizioni per sopravvivere?

La recente riscoperta della motivazione climatica della mobilità umana<sup>40</sup>, probabilmente sollecitata anche dall'ulteriore connessione con un terzo fattore, l'instabilità politica che caratterizza aree interessate da crisi ambientali di ampia portata, al punto che è stata coniata l'espressione «geopolitica del cambiamento climatico»<sup>41</sup>, sembra prendere le distanze dalla «normalità» che l'aveva contrassegnata nei secoli precedenti, in parallelo con la storia dell'evoluzione dell'uomo e delle sue scoperte<sup>42</sup>. Infatti si tratta di una rilettura che si colloca in un inedito contesto securitario che profetizza esodi di massa, diaspore, imponenti flussi migratori e spostamenti di intere popolazioni indotti dagli sconvolgimenti climatici<sup>43</sup>: una visione che, almeno secondo alcuni studiosi, sembra riflettere una visione post-coloniale (tema che sarà affrontato infra, § 3)<sup>44</sup>. L'approccio securitario intercetta sia il campo di studi delle migrazioni che quello dei cambiamenti climatici e fa da sfondo alla connessione tra ambiente e migrazioni come minaccia alla sicurezza climatica e alla connessione tra migrazioni e geopolitica del cambiamento climatico<sup>45</sup>. Da un lato questo approccio – che trova la sua sistematizzazione nelle tesi dello scienziato ambientale Myers<sup>46</sup>, e che allude alla perdita di controllo della gestione

in Syria and Egypt, in *The SAIS Review of International Affairs*, 2015, 35, 1, 29-46; P.H. Gleick, *Water, Drought, Climate Change, and Conflict in Syria*, in *Weather, Climate, & Society*, 2014, 6, 331-340.

<sup>39</sup> B. Mayer, *Environmental Migration in the Asia-Pacific Region: Could We Hang out Sometime?*, in *Asian Journal of International Law*, 2013, 3, 1, 101-36.

<sup>40</sup> K.K. Zander, H.S. Baggen, S.T. Garnett, *Topic modelling the mobility response to heat and drought*, in *Climatic Change*, 2023, 176, 42; C. Cattaneo, M. Beine, C.J. Fröhlich, D. Kniveton, I. Martinez-Zarzoso, M. Mastroiillo et al., *Human migration in the era of climate change*, in *Review of Environmental Economics and Policy*, 2019, 13, 2, 189-206.

<sup>41</sup> E. Piguet, *From "Primitive Migration" to "Climate Refugees"*, cit.

<sup>42</sup> E. Piguet, *From "Primitive Migration" to "Climate Refugees"*, cit., 151 mutua da Petersen (1958) la definizione di «primitive migration» da un lato per indicare il *background* della storia delle migrazioni e, dall'altro lato, per segnare una demarcazione tra l'«ecological push», che da millenni ha indotto la mobilità umana, e il declino dell'influenza delle condizioni ambientali sulle decisioni migratorie, motivata anche dal controllo che l'uomo ha progressivamente acquisito sulla natura a seguito del progresso tecnologico.

<sup>43</sup> E. Horn, *Biopolitica della catastrofe. Comunità di sopravvivenza, immaginario della catastrofe climatica e politiche della sicurezza*, Roma, 2021; A. Baldwin, C. Methmann, D. Rothe, *Securitizing 'climate refugees': the futurology of climate-induced migration*, in *Critical Studies on Security*, 2014, 2, 2, 121-130; A. Oels, *From 'Securitization' of Climate Change to 'Climatization' of the Security Field: Comparing Three Theoretical Perspectives*, in J. Scheffran, M. Brzoska, H.G. Brauch, P.M. Link, J. Schilling (a cura di), *Climate Change, Human Security and Violent Conflict*, Berlin, Heidelberg, 2012, 185-205; G. White, *Climate change and migration: Security and borders in a warming world*, Oxford, UK, 2011.

<sup>44</sup> B. Mayer, *Environmental Migration in the Asia-Pacific Region*, cit.

<sup>45</sup> I. Boas, *Climate Migration and Security. Securitisation as a Strategy in Climate Change Politics*, New York, 2015; E. Piguet, *From "Primitive Migration" to "Climate Refugees"*, cit., 154.

<sup>46</sup> N. Myers, *Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century*, in *Philosophical Transactions: Biological Sciences*, 2002, 357, No. 1420, 609-613; S. Nespors, *I rifugiati ambientali*, in *Rivista di diritto pubblico*

dei flussi migratori da parte delle «developed countries», oltre che all’impatto dell’ambiente naturale sulle società umane<sup>47</sup> – ripropone in versione aggiornata una delle «paure» che avevano caratterizzato il Medioevo<sup>48</sup>, ma, soprattutto, sembra confluire con l’idea che l’adattamento ai cambiamenti climatici debba essere necessariamente guidato dall’evidenza scientifica<sup>49</sup>, perché si fonda su proiezioni di dati che, almeno per il momento, non hanno trovato conferma e che riguardano il 2050<sup>50</sup>. Si tratta comunque di un approccio che, nonostante le critiche che ha suscitato<sup>51</sup>, non può essere sbrigativamente accantonato perché è stato recepito da autorevoli istituzioni internazionali di monitoraggio dei fenomeni climatici estremi. È però evidente come la narrazione delle migrazioni di massa dei rifugiati climatici veicolata dal discorso securitario abbia quantomeno sovradimensionato il fenomeno, rappresentato come un «rapidly growing and potentially destabilizing number of migrants»<sup>52</sup>, ma, di fatto, difficilmente quantificabile<sup>53</sup>, o attraverso dati genericamente riferiti a «catastrofi ambientali», che tuttavia non danno conto né della tipologia, né delle conseguenze (reversibili/irreversibili) degli eventi climatici avversi, né del tipo di migrazione intrapreso; o attraverso proiezioni di medio-lungo periodo che sono già state disattese in occasione degli step intermedi.

Dall’altro lato si tratta di un’ipotesi che si pone in conflitto con i risultati di più recenti osservazioni empiriche. Queste ultime, in antitesi alle diaspore vaticinate e ai movimenti su larga scala di popolazioni provenienti da paesi vulnerabili sotto il profilo climatico, hanno recentemente contribuito a tratteggiare il fenomeno delle cosiddette «popolazioni immobili»<sup>54</sup> e delle cosiddette «non-migrazioni ambientali»<sup>55</sup>. Con queste espressioni non

italiano, comunitario e comparato, 2007, 4, 1-10; N. Myers, *Esodo ambientale. Popoli in fuga da terre difficili*, Milano, 1998.

<sup>47</sup> E. Piguet, *From “Primitive Migration” to “Climate Refugees”*, cit., 154.

<sup>48</sup> Sul tema la letteratura è sterminata: cfr. almeno A. Giddens, *Sociologia. Un’introduzione critica*, Bologna, 1983; C. Frugoni, *Paure medievali. Epidemie, prodigi, fine del tempo*, Bologna, 2020; A. Barbero, *L’idea dello straniero in Italia*, in U. Eco (a cura di), *Storia della civiltà europea*, 2014, in [https://www.treccani.it/enciclopedia/l-idea-dello-straniero-in-italia\\_%28Storia-della-civilt%C3%A0-europea-a-cura-di-Umberto-Eco%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/l-idea-dello-straniero-in-italia_%28Storia-della-civilt%C3%A0-europea-a-cura-di-Umberto-Eco%29/); J. Delumeau, *La paura in Occidente: Storia della paura nell’età moderna*, Milano, 2018; L. Lacchè, M. Meccarelli (a cura di), *La paura. Riflessioni interdisciplinari per un dibattito contemporaneo su violenza, ordine, sicurezza e diritto di punire*, Macerata, 2019. Sulla percezione dello straniero nel mondo greco e romano cfr. M. Lentano, *Straniero*, Roma, 2021.

<sup>49</sup> M. Scott, *Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe*, cit.

<sup>50</sup> M. Helbing, D. Rybski, J. Schewe, S. Siedentop, M. Glockmann, B. Heider *et al.*, *Measuring the effect of climate change on migration flows. Limitations of existing data and analytical frameworks*, in *PLOS Clim*, 2023, 2, 1, e0000078.

<sup>51</sup> G. Bettini, *Climate Barbarians at the Gate? A critique of apocalyptic narratives on ‘climate refugees’*, in *Geoforum*, 2013, 45, 63-72.

<sup>52</sup> E. Fornalé, *À l’envers: Setting the Stage for a Protective Environment to Deal with ‘Climate Refugees’ in Europe*, in *European Journal of Migration and Law*, 2020, 22, 518-540.

<sup>53</sup> M. Marano, *La crisi climatica è una crisi umanitaria: milioni di persone sono già in fuga*, in *Dossier statistico immigrazione*, Roma, 2022, 48-53.

<sup>54</sup> M. Brottrager, J. Crespo Cuaresma, D. Knivetonm Saleem H. Ali, *Natural resources modulate the nexus between environmental shocks and human mobility*, in *Nature Communications*, 2023, 14, 1-8, 5.

<sup>55</sup> B. Mallick, L. Hunter, *Environmental non-migration: framework, methods, and cases*, in *Regional Environmental Change*, 2023, 22; B. Mallick, *Environmental non-migration: Analysis of drivers, factors, and their significance*, in *World Development Perspectives*, 2023, 29; A. Punia, R.P. Singh, N.S. Chauhan, *Drivers of Climate Migration*, in P. Singh, B. Ao, A. Yadav (a cura di), *Global Climate Change and Environmental Refugees. Nature, Framework and Legality*, Cham, 2023, 57-75; M. Moore, D. Wesslbaum, *Climatic factors as drivers of migration: a review*, in *Environment, Development and Sustainability*, 2023, 25, 4, 2955-2975; M.M. Naser, B. Mallick, R. Priodarshini

si vuole propriamente intendere una totale mancanza di reazione delle popolazioni colpite dagli eventi climatici, ma una eterogeneità degli effetti che il clima produce sulle migrazioni. Certamente il degrado ambientale, e in particolare i climi aridi e la siccità, agiscono come push factors nei confronti della decisione migratoria, e quindi della mobilità umana; ma il fenomeno climatico avverso può anche ostacolare, quando non addirittura impedire, la mobilità. Anche in questo caso non si tratta di un rapporto diretto, ma di una catena causale: l'evento climatico avverso determina una riduzione delle risorse economiche necessarie per intraprendere la migrazione. Un caso archetipico di «trapped population»<sup>56</sup>, ossia di popolazione rimasta stanziata sul territorio attinto da un evento climatico avverso, è quello del Mali, dove tra il 1983 e il 1985 a seguito di una siccità estrema le migrazioni, anziché aumentare, diminuirono in conseguenza del parallelo aumento della povertà nelle zone rurali<sup>57</sup>.

In altri termini, l'evento climatico avverso amplifica i rischi socioeconomici e produce disuguaglianze tra gruppi economicamente attrezzati, e quindi in grado di intraprendere il percorso migratorio, e gruppi la cui povertà – alimentare, energetica, ecc. – aumenta, costringendoli a rimanere stanziati sui loro territori. Queste espressioni designano poi anche un altro fenomeno, empiricamente rilevato nei territori colpiti da catastrofi ambientali: l'intrapresa del percorso migratorio solitamente non è immediata, ma procrastinata nel tempo, con un intervallo medio di circa 5 anni tra il verificarsi dell'evento climatico avverso e la partenza<sup>58</sup>. Dal punto di vista sociologico questa dilatazione temporale appare di estremo interesse perché starebbe a testimoniare l'impegno della comunità ad intraprendere strategie di adattamento finalizzate a rendere resiliente il sistema sociale ed economico: un tentativo portato fino alle sue estreme conseguenze, il cui fallimento determina la decisione conclusiva di migrare. In questa chiave la migrazione non sarebbe quindi una strategia di adattamento<sup>59</sup>, né produrrebbe effetti positivi, come sostengono alcuni<sup>60</sup>: viceversa, si tratterebbe della risposta all'incapacità di rendere il sistema sociale resiliente, o comunque al fallimento delle misure a tal fine progettate ed intraprese.

Se la mobilità umana è stata per lungo tempo considerata solo in chiave climatica, concentrando l'attenzione in modo pressoché esclusivo sui cosiddetti fattori ecologici del mutamento sociale, oggi è ormai indubitabile, ed unanimemente condiviso, che i fenomeni migratori debbano essere descritti – e se possibile spiegati – facendo ricorso a modelli multifattoriali rispetto ai quali i fattori culturali<sup>61</sup> e sociali sono considerati fattori interattivi<sup>62</sup>.

---

*et al.*, *Policy challenges and responses to environmental non-migration*, in *Climate Action*, 2023, 2, 1, 1-9; O. Smirnov, G. Lahav, J. Orbell, M. Zhang, T. Xiao, *Climate change, drought, and potential environmental migration flows under different policy scenarios*, in *International Migration Review*, 2023, 57, 1, 36-67.

<sup>56</sup> Le popolazioni in trappola sono quelle che si trovano nell'incapacità di realizzare il loro bisogno e la loro aspirazione ad intraprendere la migrazione.

<sup>57</sup> R. Black, S.R.G. Bennett, S.M. Thomas, J.R. Beddington, *Migration as adaptation*, cit.

<sup>58</sup> M. Brottrager, J. Crespo Cuaresma, D. Knivetonm Saleem H. Ali, *Natural resources*, cit.; M. Helbling, D. Meierrieks, *How climate change leads to emigration: Conditional and long-run effects*, in *Review of Development Economics*, 2021, 25, 2323-2349; M. Lu, *Do people move when they say they will? Inconsistencies in individual migration behavior*, in *Population and Environment*, 1999, 20, 467-488.

<sup>59</sup> J. Wolpert, *Migration as an Adjustment to Environmental Stress*, in *Journal of Social Issues*, 1966, 4, 92-102.

<sup>60</sup> R. Black, S.R.G. Bennett, S.M. Thomas, J.R. Beddington, *Migration as adaptation*, cit.

<sup>61</sup> B. Wisner, *Climate change and cultural diversity*, in *International Social Science Journal*, 2010, 61, 199, 131-140.

<sup>62</sup> G. Chelazzi, *Inquietudine migratoria. Le radici profonde della mobilità umana*, Roma, 2016.

Nella costruzione dei modelli descrittivi ed esplicativi dell'insicurezza climatica<sup>63</sup> occorre quindi includere non solo una pluralità di fenomeni (siccità, innalzamento delle temperature, erosione delle coste, scioglimento dei ghiacciai, ecc.) ma anche tutti i possibili fattori esplicativi, pena l'esclusione di categorie di migranti e di forme di resilienza in grado di arginare le decisioni migratorie, naturalmente laddove possibile, ossia nei casi in cui i fenomeni climatici non abbiano prodotto conseguenze irreversibili sui territori, rendendo l'habitat ostile, oltre che sui sistemi sociali.

In questo mutato scenario la decisione migratoria costituisce una forma di adattamento al mutamento delle condizioni climatiche, ed è quindi vista, in positivo, come una capacità, una sorta di empowerment, delle popolazioni che mettono in atto tale risposta, per cui, in alcuni casi, viene addirittura sottolineata l'influenza positiva delle migrazioni su altri tipi di mutamento sociale<sup>64</sup>, mentre altri vi leggono una corrispondente deresponsabilizzazione degli Stati (tema che sarà affrontato infra, § 3)<sup>65</sup>. Occorre però osservare che in questo quadro il movimento della popolazione non è considerato dal punto di vista delle politiche migratorie, ma come una strategia di adattamento che si colloca nel contesto delle politiche ambientali: impostazione alla quale corrisponde la formula della mobilità umana «climate related»<sup>66</sup>; ed occorre, soprattutto, non sottovalutare né l'eterogeneità della categoria dei cosiddetti migranti climatici – benché la stessa etichetta sia oggetto di tematizzazione e discussione critica<sup>67</sup>, anche da parte di chi, per esempio, ritiene i migranti climatici un sottogruppo dei migranti ambientali<sup>68</sup> – perché sono diverse le provenienze geografiche e le motivazioni delle decisioni migratorie, né le diverse capacità di resilienza dei gruppi attinti dalle conseguenze degli eventi climatici estremi, tra cui il genere assume un ruolo significativo<sup>69</sup>.

Nel primo caso si tende (erroneamente) a concentrare l'attenzione su determinate sottopopolazioni di migranti climatici, in particolare quelli provenienti dall'Africa subsahariana attraverso il Nordafrica<sup>70</sup> e quelli provenienti dal continente asiatico<sup>71</sup>, e a generalizzare le osservazioni aventi ad oggetto le peculiarità di questi flussi migratori al fine di costruire teorie delle migrazioni climatiche, benché sia già stato evidenziato che tali costruzioni teoriche non possano essere il traslato di scenari specifici<sup>72</sup>, trascurando, o sottostimando, l'impatto dei cambiamenti climatici su comunità dislocate altrove, per esempio in Alaska, dove i fenomeni sono meno improvvisi e catastrofici ma altrettanto

<sup>63</sup> S.L. Hsu, *Climate Insecurity*, cit.

<sup>64</sup> R. Black, S.R.G. Bennett, S.M. Thomas, J.R. Beddington, *Migration as adaptation*, cit.

<sup>65</sup> E. Fornalé, *À l'envers*, cit.

<sup>66</sup> M. Scott, *Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe*, cit.

<sup>67</sup> M. Scott, *Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe*. cit.; E. Fornalé, *À l'envers*, cit.

<sup>68</sup> M. Brottrager, J. Crespo Cuaresma, D. Knivetonm Saleem H. Ali, *Natural resources*, cit.

<sup>69</sup> Oggetto del contributo di M.L. Zanier e G. Messere, in questo volume.

<sup>70</sup> Anche in questo caso la storia ci insegna che si tratta di rotte migratorie già note in età medievale: cfr. M. Salerno, *Circolazione di persone e di beni fra il Mezzogiorno d'Italia e il Maghreb in età medievale*, in AA.VV., *Calabria nel Mediterraneo: flussi di persone, idee e risorse*. Atti del Convegno di studi di Rende, 3-5 giugno 2013, Soveria Mannelli, 2013, 267-283.

<sup>71</sup> R. Vakulchuk, A.S. Daloz, I. Overland, H. Fossum Sagbakken, K. Standal, *A void in Central Asia research: climate change*, in *Central Asian Survey*, 2023, 42, 1, 1-20.

<sup>72</sup> J. Morrissey, *Rethinking the 'debate on environmental refugees': from 'maximalists and minimalists' to 'proponents and critics*, in *Journal of Political Ecology*, 2012, 19, 1, 36-49.

definitivi in termini di mantenimento delle condizioni di vita<sup>73</sup>: si pensi, per esempio, allo scioglimento del permafrost che sta destabilizzando il terreno e rendendo inabitabili le terre tribali<sup>74</sup>.

Ancor meno sviluppata è, almeno per il momento, la riflessione sul cambiamento climatico sulle sponde del Mediterraneo<sup>75</sup>, che implica due ulteriori questioni: la probabilità di una significativa modificazione degli attuali flussi migratori, sia in termini quantitativi che di rotte geografiche; e il mutamento dei rapporti geopolitici tra i Paesi costieri a seguito della loro capacità di produrre ed esportare energia<sup>76</sup>, essendo quest'ultimo un fattore strategico per fronteggiare gli effetti negativi degli eventi climatici, su cui incidono le reazioni della domanda dei consumatori rispetto alla scarsità dei prodotti energetici<sup>77</sup> oltre che un fulcro delle politiche migratorie dei Paesi europei, tendenzialmente conservative dei rapporti diplomatici ed economici con i Paesi produttori o fornitori.

Nel secondo caso dalla sottovalutazione della variabilità della capacità di resilienza deriverebbe, infatti, una stereotipizzazione della costruzione sociale delle popolazioni maggiormente «svantaggiate» dai mutamenti climatici: è per esempio il caso di alcune minoranze etniche, rappresentate come le principali vittime di tali eventi e che, viceversa, grazie al fatto che detengono una conoscenza ancestrale e millenaria delle tecniche di gestione efficiente delle risorse scarse, sono maggiormente attrezzate ad affrontare gli stress climatici e le loro conseguenze negative<sup>78</sup>, anche grazie a credenze religiose che fungono da strategie di adattamento ai cambiamenti climatici.

È però indubitabile che sulla costruzione sociale della figura degli eco-migranti, e sul lessico utilizzato (che, come abbiamo osservato, è funzionale ad una torsione ideologica della questione in direzione securitaria), incidono anche caratteri specifici del fenomeno climatico, quali la sua reversibilità/irreversibilità e la sua immediatezza/progressività: fenomeni lenti e progressivi sono per esempio la desertificazione<sup>79</sup>, la deforestazione e l'inquinamento ambientale e i danni all'ecosistema provocati dai conflitti armati, anche

<sup>73</sup> J. Stroeve, M.M. Holland, W. Meier, T. Scambos, M. Serreze, *Arctic Sea Ice Decline: Faster than Forecast*, in *Geophysical Research Letters*, 2007, 34, 1, 1-5; M. Scott, *Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe*. cit.; A. Lavorio, *Guardiani del Nord. Gli Stati Uniti e la geopolitica della crisi climatica dell'Artico*, Milano, 2023.

<sup>74</sup> H. Tanana, *Protecting tribal health from climate change*, in *Northeastern University Law Review*, 2023, 15, 1, 89-160

<sup>75</sup> S. Monti, *Biogeografia del mediterraneo*, in *Rivista Marittima*, 2010, CXLIII, 75-86; E. Ferragina, D.A.L. Quagliarotti, *La faim à l'ère de l'abondance; causes naturelles et anthropiques de la crise alimentaire en Méditerranée*, in *Revue Tiers Monde*, 2012, 210, 161-182.

<sup>76</sup> E. Fornalé, F. Cristani, V.G. Sales, *Sustainable Management of Fisheries Resources in a Time of Climate Change: An Overview of Initiatives in the Mediterranean Region*, in *The Italian Yearbook of International Law Online*, 2022, 31, 1, 171-187; F. Bosello, *Il Mediterraneo e il cambiamento climatico: vulnerabilità, costi, politiche e opportunità*, in *Equilibri*, 2016, 2, 248-256

<sup>77</sup> S.L. Hsu, *Climate Insecurity*, cit.

<sup>78</sup> M. Raiteri, *Dal mito al diritto. Controllo sociale di comunità e gestione delle risorse "collettive"*, in M. Verga (a cura di), *Quaderno del Sesto seminario di Sociologia del diritto, Capraia Isola 2010*, Messina, 2011, 76-88; M. Raiteri, *I diritti sull'acqua*, cit.; J. Corntassel e B. Cheryl, *Practicing Sustainable Self-Determination: Indigenous Approaches to Cultural Restoration and Revitalization*, in *Brown Journal of World Affairs*, 2012, 18, 11, 151-62; J.C. Skewes, *Residencias en la cordillera. La lógica del habitar en los territorios mapuche del bosque templado lluvioso en Chile*, in *Antipoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 2016, 26, 133-154; C. Valdivia, A. Seth, J.L. Gilles, M. Garcia, E. Jimenez, J. Cusicanqui, F. Navia, E. Yucra, *Adapting to climate change in Andean ecosystems: Landscapes, capitals, and perceptions shaping rural livelihood strategies and linking knowledge systems*, in *Annals of the Association of American Geographers*, 2010, 100, 4, 818-834.

<sup>79</sup> D.A.L. Quagliarotti, *Desertificazione e profughi ambientali*, in *I frutti di Demetra*, 2008, 17, 73-83.

in termini di sfruttamento ed esaurimento delle risorse<sup>80</sup>; fenomeni improvvisi e catastrofici sono, per esempio, i terremoti, gli tsunami, le inondazioni, gli uragani; ma anche precise strategie utilizzate nei conflitti armati, note fin dall'antichità: la guerra batteriologica, ossia l'utilizzo deliberato di microrganismi e tossine<sup>81</sup>, in particolare per l'inquinamento delle risorse idriche, il cosiddetto avvelenamento dei pozzi, che si è spesso rivelato un decisivo strumento di conquista<sup>82</sup>, e quelli che oggi sono definiti «disastri infrastrutturali», per esempio la distruzione di ponti e dighe. Emblematica è stata la distruzione dello Stari Most, il ponte medievale di Mostar, nel 1993, e uno degli eventi più recenti, l'esplosione della diga di Kakhovka in Ucraina, sta producendo un ecocidio: onde alluvionali e inondazioni, inquinamento ambientale, avvelenamento dell'acqua potabile, rischio desertificazione del delta del fiume Dnpro, e, ovviamente, vittime umane e un numero incalcolabile di sfollati; e non solo.

Si pone quindi un'ulteriore questione relativa all'individuazione delle popolazioni «svantaggiate» da un ambiente che era già ostile, o che lo diviene, o che amplifica questo carattere, a seguito dei mutamenti climatici: tra i due «gruppi» – popolazioni svantaggiate e non – esiste, oppure no, un divario pregresso?

Alcune differenze tra i gruppi di migranti climatici sono autoevidenti: quelli provenienti dall'Africa subsahariana si allontanano da condizioni di sottosviluppo e mancanza di risorse, oltre che da fattori climatici da sempre insostenibili anche dal punto di vista dell'implementazione di progetti di ingegneria idraulica e di sviluppo di attività e coltivazioni agricole sostenuti, in particolare, da organizzazioni non governative: un'ostilità dell'ambiente che però, in alcuni territori, ha trovato il modo di essere governata attraverso pratiche millenarie, quali la pastorizia e il nomadismo, che non caratterizzano soltanto una primordiale organizzazione sociale e politico-economica legata allo sfruttamento del suolo, sebbene da qui abbia origine la distinzione weberiana tra comunità territoriale e comunità di interessi, ma una strategia di adattamento a condizioni ambientali caratterizzate da forti siccità e ai relativi mutamenti, in grado di produrre benefici di tipo culturale e istituzionale<sup>83</sup>.

I migranti provenienti dal continente asiatico, viceversa, sono nella maggior parte dei casi vittime di un modello di sviluppo economico talvolta ancora più avanzato di quello europeo, che però non si è preoccupato dell'adattamento ai cambiamenti climatici ma, al contrario, ha affiancato, quando non provocato un aumento degli stress ambientali, ed un corrispettivo aumento della vulnerabilità sociale, rispetto alla quale gli effetti negativi dei fenomeni climatici fungono da «moltiplicatore delle minacce»<sup>84</sup>.

Il discorso securitario pone ovviamente l'accento sui movimenti forzati<sup>85</sup> e a lungo tratto

<sup>80</sup> Cfr. la decisione della Corte Int. Giust. 9/2/2022 n. 116 *Democratic Republic of the Congo v. Uganda*, <https://icj-cij.org/case/116>.

<sup>81</sup> J.B. Tucker, *Biosecurity. Limiting terrorist access to deadly pathogens*, Washington D.C., 2003.

<sup>82</sup> Per esempio, durante l'assedio di Napoli del 1495 gli Spagnoli utilizzarono contro i Francesi farine avvelenate, succhi di piante tossiche, semi di lino e rifiuti di cereali in pozzi e cisterne. Un altro episodio è l'avvelenamento dei pozzi messo in atto dalla Repubblica di Venezia in Dalmazia nella seconda metà del Seicento nella guerra contro i Turchi.

<sup>83</sup> C. Fabricius, C. Folke, G. Cundill e L. Schultz, *Powerless Spectators, Coping Actors, and Adaptive Co-managers: Synthesis of the Role of Communities in Ecosystem Management*, in *Ecology & Society*, 2007, <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art29>.

<sup>84</sup> B. Mayer, *Environmental Migration in the Asia-Pacific Region*, cit.; E. Ferragina, D.A.L. Quagliarotti, *La faim à l'ère de l'abondance*, cit.

<sup>85</sup> G.J. Abel, M. Brottrager, J.C. Cuaresma, R. Muttarak, *Climate, Conflict and Forced Migration*, in *Global Environmental Change*, 2019, 54, 239-49.

della prima categoria, che non è costituita da «evacuati», «sfollati» o «sopravvissuti» – termine con cui si designano soltanto le vittime occidentali di fenomeni climatici avversi – ma da «rifugiati»<sup>86</sup>. Questo termine veicola l'idea – che non ha ancora ricevuto convalida sul piano empirico – di intere popolazioni dislocate a causa dei cambiamenti climatici (o dei disastri ambientali) rappresentate come una categoria «pericolosa». In tal modo, da un lato si legittima la securizzazione del discorso sulle migrazioni ambientali e, dall'altro lato, attraverso questa dicotomia linguistica artificialmente e appositamente strutturata si perpetua un'altra distorsione, definita «Western bias»: ossia il fatto che la ricerca sociale, e quindi l'atteggiamento e il rapporto nei confronti degli oggetti di studio, e le istituzioni «looking at the Third World», di cui si sottolinea una «asymmetrical posture», veicolano una visione occidentale, e quindi un inquadramento del fenomeno che risente di «flawed preconceptions» e di concezioni stereotipate che favoriscono una costruzione sociale della categoria dei rifugiati ambientali (uso qui il termine depurandolo della sua accezione giuridica) immediatamente funzionale al discorso securitario. La sicurezza ambientale sarebbe quindi non un problema – e soprattutto un bene – comune, ma una questione divisiva, nella misura in cui, attraverso questa lettura securitaria della mobilità umana, è in grado di innescare conflitti tra Nord e Sud del mondo.

Peraltro numerose osservazioni empiriche conducono a negare che le migrazioni indotte da fenomeni climatici normalmente siano gli esodi di massa profetizzati dalla prospettiva securitaria: si tratta, per lo più, di migrazioni interne<sup>87</sup>; e questo anche nei casi di una forte avversità degli eventi climatici<sup>88</sup>: quindi non si tratterebbe di movimenti di popolazione su larga scala in risposta a disastri e pressioni ambientali, il che non significa mettere in ombra il nesso tra mobilità umana e fenomeni climatici, in particolare i cosiddetti shocks ambientali<sup>89</sup>.

In ogni caso si tratta di un fenomeno che amplifica i problemi, perché le migrazioni interne non consistono semplicemente in una redistribuzione della popolazione su un territorio, ma, solitamente, si traducono in processi di inurbamento<sup>90</sup>: il movimento dei migranti climatici verso le grandi città produce l'ulteriore effetto negativo di stressare la capacità delle infrastrutture esistenti<sup>91</sup>, andando ad incidere sulla capacità di portata dei sistemi metropolitani.

Anche in letteratura sembra emergere una contraddizione. Da un lato si sostiene che i cambiamenti climatici investono interi territori, e quindi incidono in modo «egualitario» sulle loro popolazioni: un luogo che diviene inospitale a causa di condizioni climatiche

<sup>86</sup> A.H. Westing, *Environmental refugees: A growing category of displaced persons*, in *Environmental Conservation*, 1992, 19, 3, 201-207; J. Hong, *Refugees of the 21st Century: Environmental Injustice*, in *Cornell Journal of Law and Public Policy*, 2001, 10, 2, 323-348.

<sup>87</sup> E. Bekaert, I. Ruyssen, S. Salomone, *Domestic and international migration intentions in response to environmental stress: A global cross-country analysis*, in *Journal of Demographic Economics*, 2021, 87, 383-436.

<sup>88</sup> B. Mayer, *Environmental Migration in the Asia-Pacific Region*, cit.; I. Dallmann, K. Millock, *Variazioni climatiche e migrazioni interne in India*, in *Equilibri*, 2017, 1, 43-39; M. Scott, *Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe*, cit.

<sup>89</sup> M. Brottrager, J. Crespo Cuaresma, D. Knivetonm Saleem H. Ali, *Natural resources*, cit.; M. Scott, R. Garner, *Nordic norms, natural disasters and international protection: Swedish and Finnish practice in European perspective*, in *Nordic Journal of International Law*, 2022, 91, 101-123; C. Schloss, *Climate migrants: How German courts take the environment into account when considering non-refoulement*, in *Volkrechtsbloggen*, 3 March 2021, <https://voelkerrechtsblog.org/climate-migrants/>.

<sup>90</sup> M. Helbling, D. Meierrieks, *How climate change leads to emigration*, cit.

<sup>91</sup> R. Black, S.R.G. Bennett, S.M. Thomas, J.R. Beddington, *Migration as adaptation*, cit.

avverse non privilegia alcune categorie sociali rispetto ad altre, preservandole dalle conseguenze negative di tali fenomeni. In altri termini sono i paesi vulnerabili sotto il profilo climatico, e non le popolazioni.

Dall'altro lato si afferma che le popolazioni svantaggiate sono maggiormente vulnerabili agli effetti negativi prodotti dai cambiamenti climatici. Pertanto, il danno – termine che nel dibattito sulle migrazioni climatiche ricorre molto raramente – da evento climatico avverso sarebbe amplificato da una diseguale condizione di partenza di carattere economico e sociale; o, in altri termini, l'insicurezza climatica, che inizialmente non è sperimentata soltanto da popolazioni già vulnerabili, sotto altri profili agisce da «moltiplicatore di minacce». In particolare, l'insicurezza impatta sull'accesso alle risorse idriche, alimentari e energetiche, introducendo un'ulteriore connessione tra insicurezza climatica e tipi di povertà, anch'essi esiti di catene causali: per esempio, nel caso della povertà alimentare la scarsità di acqua ostacola le coltivazioni agricole, o materialmente o determinando un aumento dei prezzi dei prodotti<sup>92</sup> ed energetica<sup>93</sup>.

In sintesi, come sostiene anche la apocalittica tesi di Myers, che profetizza future migrazioni di massa, non ci sarebbe una base egualitaria di partenza, secondo la quale gli eventi climatici avversi colpiscono le popolazioni indifferente dalle loro condizioni socio-economiche e politiche, ma una vulnerabilità di fondo per cui la parte di popolazione affetta da mancanza di risorse economiche, culturali, sociali e di potere sviluppa una maggiore, quando non esclusiva, dipendenza dalle risorse che provengono dall'ambiente e tende ad insediarsi in ambienti ecologicamente fragili, per esempio le zone aride o soggette a deforestazione. Questi ambienti risultano più esposti a catastrofi naturali e a eventi estremi, e di conseguenza aumenta la probabilità di vittimizzazione climatica delle comunità che vi sono insediate.

In questo scenario, che a noi appare fortemente connotato dall'esigenza di tutelare i diritti umani (che però, come avremo modo di osservare, non può essere data per scontata)<sup>94</sup> la decisione migratoria è rappresentata come una strategia di adattamento – anzi, come la principale strategia di adattamento<sup>95</sup> – che però potrà essere implementata soltanto da quella parte di popolazione che risulta meglio attrezzata dal punto di vista della capacità di resilienza, anche in termini di capacità previsionali degli eventi avversi e del soccorso alle popolazioni<sup>96</sup>. L'altra parte, già provata e danneggiata dagli eventi climatici avversi, a causa dell'impossibilità di migrare vede aumentare la sua vulnerabilità sul piano economico e sociale. In sintesi, se anche l'evento avverso inizialmente coinvolge la popolazione senza distinzioni reddituali, è il diverso livello di empowerment sul piano della resilienza che opera una differenziazione tra i due gruppi approfondendo il divario tra chi può decidere di migrare e chi invece si trova nell'impossibilità di intraprendere tale percorso.

Anche la cultura può essere precorritrice di questa forma di disuguaglianza, come dimostra il caso dei nativi americani. Negli Stati Uniti i fenomeni climatici colpiscono senza distinzioni la popolazione, e quindi anche i territori dove sono insediate le

<sup>92</sup> S.L. Hsu, *Climate Insecurity*, cit., 169; R. Cai, S. Feng, M. Oppenheimer, M. Pytlikova, *Climate variability and international migration*, cit.

<sup>93</sup> S.L. Hsu, *Climate Insecurity*, cit.

<sup>94</sup> . Atapattu, *Climate change and displacement: protecting 'climate refugees' within a framework of justice and human rights*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2020, 11, 1, 86-113.

<sup>95</sup> J. Wolpert, *Migration as an Adjustment to Environmental Stress*, cit.; R. Black, S.R.G. Bennett, S.M. Thomas, J.R. Beddington, *Migration as adaptation*, cit.

<sup>96</sup> E. Ferragina, D.A.L. Quagliarotti, *La fame à l'ère de l'abondance*, cit.

comunità indigene. Tuttavia, queste ultime risultano vittimizzate «uniquely and disproportionately» rispetto al resto della popolazione<sup>97</sup>. Questo accade perché l'evento climatico avverso incide fortemente sulla dimensione culturale, connotata da un rapporto tra uomo e natura improntato ad una visione che si differenzia in modo significativo da quella occidentale: si pensi alla sacralità e alla ritualità delle pratiche tradizionali legate all'ambiente<sup>98</sup>. Pertanto, tra le minacce che l'evento climatico avverso amplifica occorre annoverare anche l'effetto destabilizzante sulle tradizioni e sulla cultura delle comunità di nativi. Per queste comunità l'importanza della dimensione culturale è tale da impedire la migrazione, ossia l'implementazione della principale strategia di adattamento (o di contrasto) all'avversità dei fenomeni climatici: infatti, per i nativi abbandonare le terre tribali significa recidere i legami comunitari con i luoghi della memoria collettiva, oltre che rinunciare ad esercitare i diritti all'autodeterminazione sui loro territori<sup>99</sup>.

Oltre che dagli elementi culturali prima messi in luce la capacità di adattamento dei nativi americani, e, per la verità, non solo di quelle comunità, è fortemente influenzata da un bassissimo livello di empowerment, ossia da un pressoché inesistente coinvolgimento nei processi decisionali che riguardano la gestione delle risorse collettive, sulla cui disponibilità impattano i cambiamenti climatici. Come ha recentemente osservato Heather Tanana, la ragione fondamentale dell'impatto differenziato degli eventi climatici risiede nel fatto che le comunità dei nativi sono sempre state escluse dal cosiddetto «diritto del fiume»<sup>100</sup>, ossia dall'elaborazione degli strumenti normativi per la gestione delle acque del fiume Colorado, che attraversa i loro territori, come ben fanno i cultori della cinematografia western, attraverso una riproduzione di modelli di enclosure coloniale<sup>101</sup>. Si tratta di un'esclusione che travalica la pur rilevante dimensione antropologica e sociale e oggi mostra tutta la sua criticità, nel momento in cui la portata del fiume è stata fortemente ridotta dai mutamenti climatici, la siccità nelle zone desertiche attraversate è aumentata, confermando così previsioni risalenti nel tempo<sup>102</sup>, le precipitazioni nevose sulle Montagne Rocciose sono fortemente diminuite, l'uso delle risorse idriche per finalità energetiche si è intensificato, secondo modalità di sviluppo anch'esse largamente anticipate<sup>103</sup>, e l'acqua del fiume è per la gran parte prelevata per la gestione degli allevamenti intensivi<sup>104</sup>.

Un'altra conseguenza, questa volta meno diretta, dei cambiamenti climatici più strettamente connessi all'approvvigionamento idrico ed energetico è l'espulsione delle

<sup>97</sup> H. Tanana, *Protecting tribal health from climate change*, cit.

<sup>98</sup> M. Raiteri, *I diritti sull'acqua*, cit.

<sup>99</sup> M. Raiteri, *Dal mito al diritto*, cit.; M. Raiteri, *I diritti sull'acqua*, cit.

<sup>100</sup> D.L. Anderson, *History of the Development of the Colorado River and 'The Law of the River'*, in J.R. Rogers, G.O. Brown, J.D. Garbrecht (a cura di), *Water Resources and Environmental History*, Reston, VA, 2004, 75-81.

<sup>101</sup> A. Curley, *Unsettling Indian Water Settlements: The Little Colorado River, the San Juan River, and Colonial Enclosures*, in *Antipode*, 2021, 53, 3, 705-723; M.J. Spencer, *Hollywood of the Rockies. Colorado, the West and America's Film Pioneers*, Cheltenham, 2013; A.R. Summitt, *Contested Waters. An Environmental History of the Colorado River*, Denver, 2013; L. Burton, *American Indian Water Rights and the Limits of Law*, Lawrence, Kan., 1991.

<sup>102</sup> L.J. MacDonnell, D.H. Getches, W.C. Hugenberg jr., *The law of the Colorado River: Coping with severe sustained drought*, in *JAWRA Journal of the American Water Resources Association*, 1995, 31, 825-836.

<sup>103</sup> G.D. Weatherford, G.C. Jacoby, *Impact of Energy Development on the Law of the Colorado River*, in *Natural Resources Journal*, 1975, 15, 1, 171-213.

<sup>104</sup> Cfr. anche la puntata di *Report* del 3/7/2023, Rai 3.

comunità locali dai loro territori per consentire l'insediamento di infrastrutture progettate come strategie di adattamento ai cambiamenti in atto<sup>105</sup>: questi movimenti forzati delle comunità oggi sono noti perché strettamente legati alla diffusione di coltivazioni estensive da cui si ricavano biocarburanti, ma sono frequenti anche a seguito della costruzione di infrastrutture necessarie per affrontare il fenomeno delle erosioni costiere e le grandi dighe, per esempio la diga di Assuan in Egitto<sup>106</sup> e il progetto Gap in Turchia. Il fenomeno è oggi osservabile in particolare in Medio Oriente – probabilmente un'altra delle ragioni che ha portato a concentrare l'attenzione sui migranti provenienti da quelle aree del globo nella costruzione sociale della figura del migrante climatico – ma va ricordato che anche nell'Italia degli anni Cinquanta era prassi consolidata la costruzione di dighe e laghi artificiali a servizio delle riserve idriche delle grandi città, con conseguente espropriazione di terreni e trasferimento dei residenti<sup>107</sup>, tipicamente appartenenti a comunità montane, senza che fossero previste modalità di negoziazione, co-decisione e partecipazione attiva della cittadinanza che oggi sono temi centrali indagati dalla sociologia politica e dall'analisi delle politiche pubbliche<sup>108</sup>.

**3. La tutela dei diritti umani: un neocolonialismo delle politiche sulla sicurezza climatica e la gestione dei fenomeni migratori?** Ho fin qui messo in luce alcuni elementi di criticità e di contraddizione nelle narrazioni delle migrazioni climatiche. Occorre adesso riflettere brevemente sulla evidente difficoltà di costruire un impianto di tutela giuridica dei migranti climatici. Alcuni pregevoli studi hanno accuratamente evidenziato, da un lato, l'inapplicabilità degli strumenti giuridici esistenti a questa particolare categoria di migranti, paradossalmente riconducibile al fatto che le minacce ambientali sono comunque sempre considerate motivazioni accessorie, e non primarie, della decisione migratoria<sup>109</sup>, per cui la mobilità finisce sempre per apparire volontaria, anziché forzata dalle condizioni inospitali del proprio habitat<sup>110</sup>; e, dall'altro lato, le opportunità che gli ordinamenti giuridici offrono per la costruzione di queste forme di protezione<sup>111</sup>. Molte di queste analisi sembrano ritenere scontata, e comunque affrontano acriticamente, la scelta di inserire queste esigenze di tutela nel contesto dei diritti umani<sup>112</sup>. Un caso emblematico è la costruzione giuridica finlandese

<sup>105</sup> B. de Sousa Santos, *Decolonizzare la storia*, cit.

<sup>106</sup> H.M. Fahim, *Dams, People and Development: The Aswan High Dam Case*, New York, 1981

<sup>107</sup> A. Ciuffetti, L. Mocarelli, *Dighe, laghi artificiali e bacini idroelettrici nell'Italia contemporanea*, Soveria Mannelli, 2021; A. Leonardi, *La parabola idroelettrica trentina; dalla colonizzazione esogena al controllo endogeno*, in A. Leonardi (a cura di), *Energia e territori di montagna. La produzione idroelettrica e il ruolo dei consorzi dei BIM. Problemi e prospettive*, Milano, 2014, 19-69. Va ricordato che una delle prime decisioni della Corte cost., sent. n. 122/1957, ha riguardato il tema della riserva di legge in ordine alla gestione dei bacini imbriferi montani.

<sup>108</sup> M. Gori Nocentini, C. Certomà, *Piani di adattamento climatico, processi partecipativi e giustizia socio-ambientale: un'analisi critica sui casi di Ancona, Bologna e Roma*, in *AGEI-Geotema*, 2022, 111-119.

<sup>109</sup> C. Scissa, *The Climate Changes, Should EU Migration Law Change as Well? Insights from Italy*, in *European Journal of Legal Studies*, 2022, 14, 5, 5-23. Questa accessoria trasparenza appare anche dalle motivazioni di ricorso contro il diniego della concessione delle misure di protezione: cfr., per esempio, ord. Trib. L'Aquila 18 febbraio 2018 e decr. Trib. Ancona n. 3821/2021.

<sup>110</sup> E. Fornalé, *À l'envers*, cit.

<sup>111</sup> M. Castiglione, *Oltre l'Hazard Paradigm: La Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiati e il fondato timore di essere perseguitato a seguito dei cambiamenti climatici, disastri naturali e degradazione ambientale*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 2023, 1, 74-104; A. Brambilla, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico e nazionale?*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 2017, 2, 74-104.

<sup>112</sup> K.E. McDave, P.P. Dagadu, *Forging the Nexus of Climate Change and Human Rights*, in *European Journal of Law and Political Science*, 2023, 2, 1: 1-5 <https://www.ej->

(successivamente rimossa dall'ordinamento), che congiungeva la protezione umanitaria a «an environmental catastrophe or a bad security situation which may be due to an international or internal armed conflict or a poor human rights situation». Il caso finlandese mostra come la norma non solo utilizzasse una costruzione giuridica tipica della tradizione occidentale, ma come la valutazione della «poor human rights situation», oltre ad essere priva di parametri di riferimento, benché mediata da un sistema centralizzato di selezione delle informazioni rilevanti<sup>113</sup> (cfr. anche *infra*) dovesse essere svolta dal punto di vista di un funzionario amministrativo il quale osservava una condizione politica e culturale altra, non occidentale, da un punto di vista assuefatto a un contesto privo di (macroscopiche) violazioni dei diritti umani, e quindi probabilmente portato a categorizzare come violazioni dei diritti umani anche pratiche sociali a cui questa concezione è estranea, secondo uno schema in cui la distanza culturale – se non una vera e propria posizione etnocentrica – finiva inevitabilmente per condizionare la legittimità della decisione<sup>114</sup>.

In questa sede non intendo affrontare le soluzioni tecnico-giuridiche né la loro effettiva praticabilità, che appunto sono state attentamente esaminate altrove<sup>115</sup>, oltre che in altri contributi raccolti in questo stesso volume, ma riflettere brevemente su una questione che si colloca a monte delle scelte relative alle forme (certamente necessarie) di protezione dei migranti climatici e che riguarda l'opportunità di inquadrarle nel contesto dei diritti umani, e specificamente nella categoria dei diritti definiti «climate related»<sup>116</sup>.

Ovviamente questo non significa che non siano necessarie, o che debbano essere rifiutate, forme di protezione ai migranti. Quello che intendo sostenere è che il punto di vista da adottare per inquadrare il problema e gli strumenti giuridici idonei a concretizzare tali protezioni debbano essere depurati della loro matrice «post-coloniale», che permea molta parte del diritto occidentale e che continua a riemergere e a riprodursi<sup>117</sup>. Per chiarire meglio questo aspetto mi avvalgo di una argomentazione – che dal punto di vista dell'esigenza di tutela dei diritti umani non può non apparire spietata – utilizzata dalla Corte di cassazione per denotare il concetto di calamità, che «non può identificarsi con le ricorrenti avversità, pur gravi, derivanti dalle caratteristiche climatiche dei luoghi»<sup>118</sup>. Questa argomentazione appare inumana perché è finalizzata a respingere la richiesta di protezione di un migrante proveniente dal Bangladesh (fra l'altro minore al momento della presentazione della domanda di protezione). A ben vedere, però, a differenza dell'amministrazione finlandese, la Cassazione esprime una posizione

---

politics.org/index.php/politics/article/view/54/35; A. Fazzini, *Recent developments in the protection of environmental migrants: the case of Italy*, in G. Cataldi, P. Hilpold (a cura di), *Migration and Asylum Policies Systems' National and Supranational Regimes*, Napoli, 2023, 189-208; S. Villani, *Migrazioni e ambiente: verso un regime di tutela basato sui diritti umani*, in O.M. Pallotta (a cura di), *Crisi climatica, migrazioni e questioni di genere: problemi giuridici*, Napoli, 2022, 159-85.

<sup>113</sup> E. Bodström, *Illusions of objectivity: The two functions of country of origin information in asylum assessment*, in *Migration Studies*, 2023, 11, 1, 197-217.

<sup>114</sup> D. Rosset, *'We Have Our Own Kitchen': Distance et légitimité dans la production de savoir pour la procédure d'Asile*, in *Politique et Sociétés*, 2021, 38, 1, 49-56.

<sup>115</sup> P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, in *Lexambiente. Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente*, 2021, 2, 48-82.

<sup>116</sup> C. Scissa, *The Climate Changes*, cit., 8; M. Wewerinke e M. Antoniadis, *Vessel for Drowning Persons? The Standard-Setting Potential of International Human Rights Litigation in Addressing Climate Displacement*, in *Yearbook Of International Disaster Law*, 2022, 3, 238-273.

<sup>117</sup> B. de Sousa Santos, *Decolonizzare la storia*, cit., 17-18.

<sup>118</sup> Cass. II sez. 8/4/2021 n. 9366.

assolutamente relativistica – e quindi depurata da qualsiasi visione post-coloniale – nel momento in cui valuta l'ambiente naturale del Paese di provenienza alla luce delle caratteristiche geomorfologiche e climatiche di quei luoghi: «le ricorrenti avversità, pur gravi», appunto<sup>119</sup>. Applicando parametri che non appartengono alla nostra concezione della natura quegli eventi non possono essere qualificati come «calamità», «disastri», ecc., utilizzando un lessico che appartiene al nostro modo di osservare e descrivere il nostro ambiente, le sue caratteristiche geomorfologiche, e gli eventi climatici avversi che periodicamente sperimentiamo, ma che per quelle popolazioni costituiscono una normalità entro la quale si inscrivono i loro stili di vita; e anche le loro strategie di adattamento. Da questa prospettiva gli stessi fatti posti alla base della più recente ordinanza della Cassazione 8/3/2023 n. 6964 (su cui infra), ossia la «forte inondazione a Gujranwala, dove la famiglia all'epoca viveva, fonte di danni e di perdite di vite umane» verificatasi una decina di anni prima, di cui «[L]a famiglia del ricorrente ha risentito pesantemente» non potrebbero giustificare la concessione della protezione perché «[L]a zona è d'altra parte ancora oggi soggetta, con regolarità, a inondazioni una o due volte l'anno, come è agevole verificare attraverso le fonti disponibili»<sup>120</sup>.

D'altro lato, le richieste di protezione sfruttano a loro favore la prospettiva eurocentrica veicolata dalla pur scarsa normativa in materia, dagli operatori dell'amministrazione dell'Interno e da alcuni giudici (non tutti, come si è visto), attraverso una descrizione di tutti gli eventi climatici che, attraverso l'utilizzo del nostro lessico («calamità», «catastrofi», «disastri», «cataclismi», ecc.), li fa invariabilmente apparire come fenomeni estremi nei confronti dei quali la migrazione si configura come l'unica risposta possibile. Occorre quindi operare una distinzione tra «normalità» dei fenomeni climatici, tipici di alcuni ambienti naturali, e mutamenti di scenario che hanno innescato l'aggravamento di quei fenomeni, e il conseguente inasprimento di condizioni ambientali già in partenza ostiche vanificando – ed è questo il nucleo dell'esigenza di protezione – le tradizionali strategie di adattamento: soltanto sullo sfondo di questa distinzione è possibile comprendere le apparentemente incolmabili divergenze tra la citata posizione della Cassazione e quella di Trib. L'Aquila, dettagliatamente argomentata nell'ord. 16 febbraio 2018<sup>121</sup>, e le loro antitetiche conseguenze relativamente alla concessione della protezione ai migranti climatici.

Peraltro, la configurazione di una violazione dei diritti umani richiede l'accertamento di un'azione operata da chi, appunto, viola tali diritti (per esempio prevarica, assoggetta, schiavizza, impedisce forme di espressione, tortura, ecc.). Per inciso, tale azione è lo stesso elemento che si ritiene mancante nella spinta alla migrazione climatica perché si possano etichettare come rifugiati i soggetti che la intraprendono pressati dalle conseguenze avverse di eventi climatici estremi: ossia il fatto che non si tratta di individui in fuga da forme di oppressione (politica, religiosa, ecc.). Per la verità, alcuni studiosi, ponendosi in contrasto con la tesi appena enunciata, non incontrano difficoltà ad estendere le tutele convenzionali a questa categoria di migranti<sup>122</sup>: in ogni caso, negli

<sup>119</sup> V. Koubi, G. Spilker, L. Schaffer, T. Böhmelt, *The role of environmental perceptions in migration decision-making: Evidence from both migrants and non-migrants in five developing countries*, in *Population and Environment*, 2016, 38, 134-163

<sup>120</sup> Corsivo mio.

<sup>121</sup> [https://www.meltingpot.org/app/uploads/2018/02/ordinanza\\_umanitaria\\_bangladesh.pdf](https://www.meltingpot.org/app/uploads/2018/02/ordinanza_umanitaria_bangladesh.pdf); <https://www.meltingpot.org/2018/02/la-situazione-di-poverta-e-le-problematiche-legate-ai-cambiamenti-climatici-giustificano-la-protezione-umanitaria-dei-richiedenti-asilo/>. Corsivi miei.

<sup>122</sup> G. Pellegrino, *I diritti dei rifugiati climatici*, in *Equilibri*, 2017, 1, 29-39

ultimi tempi la riflessione si sta concentrando sul tema<sup>123</sup>. Sta di fatto che nel caso dei fenomeni climatici il meccanismo della violazione e dell'oppressione non è individuabile: la «violazione» è la conseguenza di un evento climatico avverso ed è unicamente riconducibile alla natura; o, al più, è possibile decifrare una generale responsabilità «dell'uomo» nei casi di eventi generati o favoriti da forme di antropizzazione (un esempio a noi ben noto è la cementificazione degli alvei dei fiumi). Alcuni diritti fondamentali, fra cui i diritti all'alimentazione e all'accesso alle risorse idriche, non sono garantiti, sono ostacolati o impediti: tutto ciò, però, al di fuori di un contesto di oppressione o limitazione delle libertà, che lo strumento giuridico della tutela dei diritti umani presuppone, e, anzi, da cui non sembra poter prescindere. Diversamente non si frapporterebbero ostacoli all'estensione ai migranti climatici dei molteplici strumenti di protezione, anche a carattere sovranazionale e convenzionale, previsti per i rifugiati. In occasione di una recentissima sentenza della Cassazione la difesa del ricorrente adombra una tesi sicuramente innovativa sotto il profilo di una possibile elaborazione del principio alla luce del quale valutare la sua vicenda e che, paradossalmente, assume, e riproduce, una visione post-coloniale dell'architettura di law and governance dei fenomeni migratori. Nel dettaglio la qualifica di «migrante ambientale» rivendicata dal ricorrente, che vedeva minacciata la sopravvivenza sua e della sua famiglia dai mutamenti climatici, è ricollegata alla valutazione non (tanto) delle condizioni del singolo, o all'instaurazione, o aggravamento, della sua condizione di vulnerabilità, ma alla «specificità capacità dello Stato di offrire idonea ed effettiva protezione rispetto a vicende quali quella narrata dal richiedente (migrante climatico), posta...a fondamento della decisione (...) alla luce di fonti internazionali specifiche e aggiornate alla data della decisione»<sup>124</sup>.

Il paradosso consiste nel fatto che questa tesi esprime una visione marcatamente occidentale dello «Stato», non solo, e non tanto, come entità politica, ma perché ritiene scontata l'assunzione di una responsabilità del sistema politico nei confronti dei suoi cittadini nel caso di catastrofi naturali<sup>125</sup>: questa è una visione solidaristica tipicamente riversata nelle nostre carte costituzionali e nei nostri strumenti di governo – il sistema di Protezione Civile<sup>126</sup>, i sistemi di monitoraggio degli eventi sismici<sup>127</sup>, ecc. – ma che non è necessariamente condivisa, né implementata, da altri sistemi politici non occidentali. Non necessariamente quelle forme di Stato trovano nelle funzioni esercitate corrispondenze con il modello statale europeo continentale. Pertanto, a quegli Stati non possono essere automaticamente ascritte responsabilità specifiche, assimilandole tout court a quelle consuete dei sistemi politici occidentali, e conseguentemente apparirebbe incongruo assegnare ai nostri giudici di merito il compito di valutare l'efficienza di strategie e di politiche pubbliche, ambientali, sociali e di safety e recovery per contrastare le conseguenze dei fenomeni climatici avversi messe in atto dai Paesi di provenienza dei migranti, che spesso non sono dotati né di questa peculiare capacità istituzionale, né di questa specifica cultura della resilienza<sup>128</sup>.

<sup>123</sup> A. Punia, R.P. Singh, N.S. Chauhan, *Drivers of Climate Migration*, cit.

<sup>124</sup> Cass. I sez. 8/3/2023 n. 6964.

<sup>125</sup> A. Giddens, *La politica del cambiamento climatico*, Milano, 2015.

<sup>126</sup> F. Toseroni, *La resilienza: futuro della protezione civile*, in *TeMa Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 2012, 5, 2, 177-184; M. Francini, S. Gaudio, A. Palermo, M.F. Viapiana, *Pianificare la resilienza urbana mediante i Piani di emergenza di Protezione civile*, in *Territorio*, 2018, 125-133.

<sup>127</sup> S. Sica, L. Pagano, F. Vinale, *Interpretazione dei segnali sismici registrati sulla diga di Camastra*, in *Italian Geotechnical Journal*, 2008, 4, 8, 97-111.

<sup>128</sup> E. Fornalé, *À l'emers*, cit.

Per la verità la Cassazione si limita a rinviare al Tribunale per una rivalutazione complessiva della vicenda migratoria del richiedente alla luce delle motivazioni climatiche, di cui non si era tenuto conto nella decisione impugnata, e quindi non giunge ad individuare un tipo di responsabilità – quella dello Stato – a cui imputare la lesione dei diritti umani del singolo, che richiedono tutela nel momento in cui sono messi a repentaglio da condizioni ecosistemiche ostili determinate dall'evento climatico avverso. Va tuttavia segnalato che la tesi addotta dalla difesa, opportunamente rielaborata dalla giurisprudenza, potrebbe risultare funzionale all'applicazione degli strumenti giuridici in cui si estrinseca la tutela dei diritti umani in tema di migrazioni climatiche, potendo fornire la chiave di volta mancante di quell'impianto giuridico di cui si è detto.

In generale le decisioni dei giudici italiani – di cui esistono esaustive rassegne, che qui devono intendersi richiamate e che mi esonerano dall'esaminarle in dettaglio<sup>129</sup> – non solo appaiono oscillanti sul punto della protezione (elemento che qui non affronto dal punto di vista delle argomentazioni tecnico-giuridiche), e non per ragioni legate al succedersi delle politiche e, conseguentemente, delle forme di protezione previste dalla normativa (umanitaria, speciale, ecc.), ma lo sono, soprattutto, dal punto di vista dell'inquadramento delle cause climatiche della migrazione. Più che dei fenomeni in sé, inattesi, o improvvisi, che producono un evento devastante che rende l'habitat ostile o inabitabile, costringendo la popolazione ad un esodo immediato, e che determinano le situazioni di «crisi» o di «emergenza» che si riversano sui luoghi e sui Paesi di accoglienza e destinazione, la giurisprudenza sembra costantemente preoccuparsi delle conseguenze di tali fenomeni, che non sempre si manifestano in un brevissimo periodo: la siccità, la carestia, l'inquinamento del suolo, lo sfruttamento non sostenibile delle risorse naturali, mentre del disastro ambientale, di cui si deve ravvisare «in concreto l'esistenza in una determinata area geografica», si propone, attraverso il rinvio all'art. 452-quater c.p., una definizione di impianto penalistico<sup>130</sup>, che, ancora una volta, veicola una visione prettamente occidentale delle potenziali dinamiche in grado di rendere l'habitat naturale fortemente inospitale, o addirittura inabitabile.

Tuttavia, i punti che appaiono maggiormente critici di queste decisioni sono, da un lato, la necessità dell'individuazione del nesso tra evento climatico avverso (e sue conseguenze) e ripercussioni sulla modificazione delle condizioni di vita del singolo, che diverrà poi il richiedente la misura di protezione; dall'altro lato la modalità con cui i giudici individuano tale nesso: sulla base di quali osservazioni della realtà del Paese di provenienza del richiedente protezione e di quali valutazioni di tali condizioni. In questa direzione Cass. SS.UU., richiamando precedenti decisioni della stessa Corte, ha osservato che il diritto alla concessione della protezione non può essere affermato «in considerazione del contesto di generale e non specifica compromissione dei diritti umani accertato in relazione al paese di provenienza...Si prenderebbe altrimenti in considerazione non già la situazione particolare del singolo soggetto, ma piuttosto quella del suo paese di origine, in termini del tutto generali ed astratti, di per sé inadatta al riconoscimento della protezione umanitaria»<sup>131</sup>.

In sintesi, leggendo in filigrana le decisioni della Corte sul tema, con il proposito di

<sup>129</sup> C. Scissa, *The Climate Changes*, cit.; E. Fornalé, *À l'envers*, cit.

<sup>130</sup> Cass. sez. lav. 22/6/2022 n. 20121 che richiama Cass. sez. II 24/2/2021 n. 5022 e Cass. sez. lav. 8/6/2021 n. 15961, orientamento poi confermato dalla successiva decisione Corte Cass. sez. III 15/7/2021 n. 20218.

<sup>131</sup> Cass. SS.UU. 13/11/2019 n. 29459.

individuare un filo conduttore di una politica migratoria governata attraverso le decisioni giurisprudenziali, dovrà essere dapprima valutata una rilevanza delle mutate condizioni per cause riconducibili ad un habitat reso ostile da eventi climatici avversi, che devono incidere sulla vulnerabilità del soggetto: o determinandola, o aggravando una situazione di vulnerabilità pregressa. In quali termini però non è facilmente desumibile: alcune decisioni individuano come parametro di valutazione un nucleo minimo di diritti fondamentali che integrano la dignità delle condizioni di vita del soggetto, nucleo che però non è definito; altre richiedono un rischio per la sopravvivenza del singolo individuo. Una generale condizione di povertà indotta (o aggravata?) dai fenomeni climatici, oltre che ardua da dimostrare, non è ritenuta un parametro sufficiente per la concessione della protezione, almeno fino a che non raggiunge «la soglia della carestia», da accertare sulla base di fonti attendibili ed aggiornate. Quest'ultima espressione, per la verità singolare, con cui talune decisioni della Cassazione vorrebbero ricondurre la mancanza o grave scarsità di derrate alimentari, soprattutto di cereali, dovuta a cause naturali (siccità, piogge, grandine, gelo, insetti, locuste, pestilenze, ecc.) o a guerre, rivoluzioni, errori economici, che riguarda la collettività, in quanto determina l'incremento della mortalità della popolazione dell'area colpita, o di particolari sottogruppi<sup>132</sup>, ad una condizione individuale (oggetto, quest'ultima, di una valutazione del giudice che appare davvero ardua). Se tale posizione, recentemente espressa dalla Cassazione, diventerà mainstream nella giurisprudenza la valutazione della condizione di vulnerabilità del singolo, determinata o aggravata dell'evento climatico avverso, o dalla sperimentazione di un ecosistema reso ostile da tale evento, dovrà essere affiancata da un'ulteriore valutazione delle tutele approntate dallo Stato nei confronti dei propri cittadini, e di come, eventualmente, tali tutele (se previste nel quadro del sistema politico) si siano rivelate inefficaci per il mantenimento delle condizioni di vita del singolo richiedente protezione, e conseguentemente di un catalogo dei suoi diritti fondamentali. La tutela di questa specifica categoria di migranti è, evidentemente, una scelta politica, che incontra una peculiare difficoltà proprio a causa della particolare sensibilità degli strumenti giuridici già disponibili e nella predisposizione di nuovi: in particolare l'attribuzione dello status di rifugiato, che implica una condizione oppressiva assente nel caso delle migrazioni climatiche, anche se in letteratura è stata indagata la figura dei rifugiati climatici, peraltro individuando un'accezione discriminatoria di tale etichetta, che starebbe a sottolineare la provenienza di questa tipologia di migranti da Paesi in condizioni di sottosviluppo.

Gli esempi trattati mettono infatti in luce come l'impianto dei diritti umani, o fondamentali, sconti la tradizione europeo-continentale del pensiero giuridico probabilmente molto più di altri strumenti e tecniche, con il rischio di (ri)proporre un punto di vista etnocentrico e «post-coloniale» sulla questione delle migrazioni ambientali, per quanto attenuato in una forma di neo-colonialismo paternalistico, carattere che comunque le strutture di law and governance non hanno perso, né riescono a nascondere<sup>133</sup>. Si tratta di un problema ancor più delicato nel momento in cui tale prospettiva si connette con l'ineludibile matrice coloniale delle teorie sulle migrazioni e

<sup>132</sup> (voce) *Carestia*, in Enciclopedia Treccani online, <https://www.treccani.it/enciclopedia/carestia#:~:text=Mancanza%20o%20grave%20scarsit%C3%A0%20di,di%20piante%20e%20animali%2C%20guerre.>

<sup>133</sup> B. Mayer, *Environmental Migration in the Asia-Pacific Region*, cit.

sulla mobilità umana<sup>134</sup>, (di cui si è detto anche supra, § 1), e si vorrebbe utilizzare per governare un fenomeno fortemente improntato dalla transizione dal colonialismo alle politiche migratorie che, realizzando quella che è stata definita «condizione permanente della contemporaneità coloniale europea»<sup>135</sup>, inevitabilmente caratterizza numerosi paesi europei<sup>136</sup> e numerosi paesi di provenienza dei migranti. Si tratta, per esempio, dei paesi in cui in nome del processo di formazione dello Stato, ossia di una struttura politica e giuridica alloctona, tipica dell'Occidente, imposta nel quadro di una politica di assimilazione tipica dell'imperialismo<sup>137</sup> la colonizzazione ha costretto alla stanzialità popolazioni autoctone che tradizionalmente praticavano il nomadismo come strategia di adattamento all'ostilità dell'ecosistema, in definitiva rischiando di riproporre e riprodurre, anche se in una versione aggiornata, analoghe dinamiche post e decoloniali<sup>138</sup>. In altri termini, le condizioni di compatibilità tra la cornice marcatamente occidentale dei diritti umani<sup>139</sup> come strumento di protezione e le culture giuridiche delle popolazioni non occidentali<sup>140</sup> dovrebbero costituire, a loro volta, oggetto di riflessione e dibattito, quantomeno a partire dall'esigenza di una «tradizione interculturale tra la narrativa eurocentrica dei diritti umani... e le concezioni indigene...»<sup>141</sup>.

**4. Le protezioni per i migranti climatici tra amministrazione e giurisdizione.** Nel quadro delineato, a cui non difettano i tratti problematici, la costruzione giuridica della figura e delle tutele dei migranti climatici è costretta a sfruttare spazi normativi minimi: nell'ordinamento italiano gli articoli 20 del T.U. Immigrazione, che fin dalla ridondanza degli aggettivi contenuti nel titolo, Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali, sottolinea l'assoluta unicità delle tutele<sup>142</sup>, una ridondanza a cui però non corrisponde la trasposizione di termini quali «contingente», «eccezionale», «seria» in criteri di valutazione oggettiva da parte degli operatori, come osserva Trib. L'Aquila<sup>143</sup>; e

<sup>134</sup> S.P. Mains, M. Gilmartin, D. Cullen, *Postcolonial migrations*, in *Social & Cultural Geography*, 2013, 14, 2, 131-44

<sup>135</sup> B. de Sousa Santos, *Decolonizzare la storia*, cit.

<sup>136</sup> T. Ricciardi, *The transition from colonialism to the migration policies in Europe*, in G. Laschi, V. Deplano, A. Pes (a cura di), *Europe between migrations, decolonization and integration*, London, 2020, 28-38; J. Mahoney, *Colonialism and post-colonial development. Spanish America in comparative perspective*, Cambridge, 2010.

<sup>137</sup> L.M. Hunter, J.K. Luna, R.M. Norton, *Environmental Dimensions of Migration*, in *Annual Review of Sociology*, 2015, 41, 377-397; M. Raiteri, *Gli Ajar. Note a margine di una esplorazione antropologico-giuridica*, in M. Verga (a cura di), *Quaderno del Quinto seminario di Sociologia del diritto, Capraia Isola 2009*, Messina, 2009, 119-129.

<sup>138</sup> Sulle differenze cfr. B. de Sousa Santos, *Decolonizzare la storia*, cit.

<sup>139</sup> R. Panikkar, *Is the notion of human rights a Western concept?*, in *Diogenes*, 1982, 30, 120, 75-102; D. Zolo, *I diritti umani, la democrazia e la pace nell'era della globalizzazione*, in *Jura Gentium*, 2011, <https://www.juragentium.org/topics/wlgo/it/braga.htm>; B. de Sousa Santos, *Decolonizzare la storia*, cit.

<sup>140</sup> W. Capeller, T. Kitamura (a cura di), *Une introduction aux cultures juridiques non occidentales. Autour de Masaji Chiba*, Bruxelles, 1998.

<sup>141</sup> B. de Sousa Santos, *Decolonizzare la storia*, cit.

<sup>142</sup> 1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale, e con gli altri Ministri eventualmente interessati, sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 45, le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato riferiscono annualmente al Parlamento sull'attuazione delle misure adottate.

<sup>143</sup> [https://www.meltingpot.org/app/uploads/2018/02/ordinanza\\_umanitaria\\_bangladesh.pdf](https://www.meltingpot.org/app/uploads/2018/02/ordinanza_umanitaria_bangladesh.pdf).

20 bis, Permesso di soggiorno per calamità, un testo dal percorso accidentato<sup>144</sup>. Tale costruzione è affidata alle amministrazioni e alla magistratura, secondo un modello ormai predominante nelle politiche pubbliche italiane, su cui riflettono le discipline sociologico-giuridiche e sociologico-politiche<sup>145</sup>, ma sul quale altrove la riflessione della centralità delle decisioni amministrative nella costruzione delle politiche migratorie non sembra altrettanto diffusa<sup>146</sup>. A tali istituzioni spetta il compito di riempire di contenuto per via interpretativa norme che, come avremo modo di osservare, concedono ampio spazio alla discrezionalità degli interpreti<sup>147</sup>: discrezionalità che incide sia sulla concessione o il rifiuto della protezione, sia sull'eterogeneità delle posizioni e delle argomentazioni utilizzate a supporto dai decisori nelle diverse sedi territoriali.

Intanto non sembra casuale che non solo l'ordinamento sovranazionale, ma nessun ordinamento giuridico europeo, abbia ancora tipizzato né la figura del migrante climatico, scindendola, per esempio, da altre possibili motivazioni della decisione migratoria, né i fenomeni ambientali che potrebbero dare luogo alle corrispondenti misure di protezione. Soltanto tre Paesi europei, Svezia, Finlandia e Italia, avevano predisposto uno strumento giuridico idoneo alla costruzione di una specifica forma di tutela. Svezia e Finlandia hanno però preferito espungere la normativa in materia dai loro ordinamenti a fronte delle numerose «crisi» dovute ai processi migratori in atto<sup>148</sup>, mentre l'Italia, come osserveremo tra poco, ha mantenuto un sia pur minimo spazio interpretativo per gli operatori dell'amministrazione dell'Interno. Infine, altri due Paesi del Nordeuropa, Norvegia e Danimarca, stanno sondando l'atteggiamento dei loro cittadini nei confronti della motivazione climatica dei flussi migratori<sup>149</sup>.

In generale i diritti dell'immigrazione dei Paesi UE sono caratterizzati da due principi antitetici: da un lato le «soglie di eccezionalità»<sup>150</sup> di alcune misure, connesse a motivi di ordine pubblico; dall'altro lato una flessibilità degli strumenti giuridici idonea a ricomprendere «circostanze compassionevoli», che si può unicamente concretizzare consentendo un margine di discrezionalità agli operatori. Tuttavia in questo mix diventa complicato, se non irrealizzabile, abbassare le soglie di eccezionalità delle misure nel caso in cui l'immigrazione sia motivata da catastrofi o cambiamenti climatici, e decidere, in

<sup>144</sup> 1. Fermo quanto previsto dall'articolo 20, quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza, il questore rilascia un permesso di soggiorno per calamità.

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

<sup>145</sup> C. Pennisi, F. Prina, M. Quiroz Vitale, M. Raiteri (a cura di), *Amministrazione, cultura giuridica e ricerca empirica*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2018.

<sup>146</sup> L. Affolter, *Asylum Matters, on the Front Line of Administrative Decision-Making*, Cham, Switzerland, 2021; J. van der Kist, H. Dijkstra, M. de Goede, *In the Shadow of Asylum Decision-Making: The Knowledge Politics of Country-of-Origin*, in *International Political Sociology*, 2019, 13, 1, 68-85.

<sup>147</sup> E. Fornalé, *A l'envers*, cit.

<sup>148</sup> C. Scissa, *Estrema povertà dettata da alluvioni: condizione (in)sufficiente per gli standard nazionali di protezione?*, in *Questione Giustizia*, 14/2/2022: 1-6, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/estrema-poverta-dettata-da-alluvioni>

<sup>149</sup> T.F. Hedegaard, *Attitudes to Climate Migrants: Results from a Conjoint Survey Experiment in Denmark*, in *Scandinavian Political Studies*, 2022, 25, 1, 25-45; H.H. Bye, H. Yu, J. Sofa Portice, C.A. Ogunbode, *Interactions between migrant race and social status in predicting acceptance of climate migrants in Norway*, in *Climate Change*, 2023, 176, 46, 1-16.

<sup>150</sup> M. Scott, *Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe*. cit.

concreto, entro uno scenario in cui l'ecosistema è divenuto ostile rispetto alle condizioni di vita pregresse, quali condizioni abbiano reso inevitabile una migrazione che implica l'attraversamento dei confini e l'arrivo in un Paese di destinazione; o, viceversa, se esisteva la possibilità di restare, o di fare ritorno, nel proprio habitat; o, ancora, procedere ad una migrazione interna, con uno spostamento in un'altra parte del territorio ma senza attraversamento dei confini. Questo perché l'effettiva praticabilità di queste due ultime strategie di adattamento non giustificerebbe la concessione di una misura di protezione, a meno che una maggiore elasticità nell'applicazione delle misure di protezione da parte del Paese di destinazione, e quindi un più ampio margine di discrezionalità dei decisori, non siano il risultato di una scelta politica orientata ad offrire protezioni ai migranti in fuga da catastrofi ambientali, o comunque vittime di altri impatti negativi dei cambiamenti climatici<sup>151</sup>.

Per quanto riguarda l'Italia il compito di adottare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale, e con gli altri Ministri eventualmente interessati misure di protezione temporanea per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non UE è, tutto sommato, meno complesso – si vedano per esempio le misure adottate a seguito del conflitto in Ucraina – del compito, certamente più delicato, di rapportare gli effetti negativi prodotti dai cambiamenti e dagli eventi climatici nei territori di provenienza e sulle popolazioni alla condizione del singolo migrante (richiedente asilo, protezione speciale, sussidiaria, o altra misura prevista dall'ordinamento) assegnato ai Questori, alle Commissioni territoriali e ai giudici.

Il Questore deve infatti individuare nella situazione addotta dal richiedente la misura di protezione (permesso di soggiorno) una «situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza», oltre a procedere all'accertamento, richiesto dal successivo comma 2, in ordine al permanere di tali condizioni di eccezionale calamità nel caso di richiesta di rinnovo della misura. L'espressione riportata nel testo dell'articolo non è di immediata operatività, ma implica comunque una graduazione di intensità dell'evento avverso che può essere valutata attraverso una sorta di check list: occorre stabilire se l'evento addotto, che fa parte di un «catalogo aperto» di situazioni di vulnerabilità<sup>152</sup>, a cui dovrebbe corrispondere una natura «elastica» della protezione umanitaria<sup>153</sup>, integri una calamità; in caso affermativo se questa sia, o meno, contingente ed eccezionale; e, ancora, se tale evento consenta, o meno, il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza. La normativa non fornisce alcuna indicazione né sul peso specifico della motivazione climatica rispetto ad altre possibili motivazioni (che solitamente emergono in sede di ricorso contro i dinieghi di rilascio del permesso), né su quello che è sicuramente il passaggio più complesso della decisione, ossia le modalità con cui il carattere dell'ambiente reso ostile dall'evento climatico avverso ha potenzialmente o concretamente inciso in modo negativo sulla condizione personale e sullo stile di vita del richiedente, ossia sulla sua condizione di «sicurezza»: unico elemento che, una volta rilevato, giustificerebbe la concessione di una protezione che – in ogni caso – l'ordinamento configura come assolutamente straordinaria. Viceversa, si tratta di elementi completamente affidati ad una valutazione

<sup>151</sup> M. Scott, *Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe*. cit.

<sup>152</sup> Trib. Genova sez. XI, 11/6/2020. Cfr. anche i contributi di D. Gracia e di F. Passarini in questa *Rivista*.

<sup>153</sup> Corte App. Brescia, sez. III, 18/6/2021 n. 768.

soggettiva dell'Amministrazione (nel caso del provvedimento del Questore ex art. 20 bis), dei componenti le Commissioni territoriali, e dei giudici dell'impugnazione: insomma di una valutazione che viene assorbita dalla «machinery of the state», entro la quale il rischio di far prevalere le preferenze individuali sulla «capacità amministrativa» dei decisori è elevato<sup>154</sup>, anche se vi sono studiosi che, al contrario, ritengono che gli usi delle informazioni, tendenzialmente ripetitivi, possono improntare la decisione ad una «uniformità» ed «efficienza» che servirebbero anche a depotenziare il ruolo e l'apporto del decisore<sup>155</sup>. In effetti questo affidamento può talvolta presentare anche risvolti positivi, se riflettiamo per esempio sul fatto che la «machinery» che ha fatto da cornice alle decisioni in materia di politica ambientale ha prodotto nuovi diritti in tema di fruizione dell'ambiente, e nel caso italiano dell'art. 9 Cost., ha portato a modificare la nozione stessa di ambiente, nella precedente versione estremamente connotata in senso paesaggistico, proprio in vista del completo riconoscimento di quei diritti; e anche nuovi ambiti del diritto: si pensi, per esempio, al diritto penale ambientale<sup>156</sup>.

In sintesi, le decisioni mostrano due ordini di questioni, in entrambi i casi connesse alla selezione delle informazioni relative al Paese di provenienza da utilizzare a supporto delle motivazioni. Si tratta delle cosiddette COI, acronimo di Country Origin Information<sup>157</sup>, recentemente definite «illusioni di obiettività»<sup>158</sup> perché presentate come uno strumento di valutazione che si avvale di informazioni oggettive. Viceversa, sono, appunto, il risultato di operazioni di selezione di fonti e dati che risentono delle prospettive degli autori dei rapporti e dei loro inquadramenti teorici e che, a loro volta, sono oggetto di ulteriori scelte – anche orientate in funzione dell'implementazione di una specifica politica migratoria – in sede di elaborazione della decisione.

La prima questione riguarda una selezione per così dire «a monte», che riguarda il flusso informativo che giunge al decisore<sup>159</sup>. È per esempio il caso delle COI allegate dalla difesa del migrante richiedente protezione di cui tratta la decisione della più recente pronuncia della Cassazione sul tema<sup>160</sup>. Il rapporto COI è, in realtà, la sintesi di varie fonti documentali «di pubblico dominio» elaborata nell'ambito della Clinica legale in tema di immigrazione e asilo dell'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa<sup>161</sup>. Nella quarta di copertina si legge: «Il rapporto non è e non deve considerarsi esaustivo né in senso assoluto né rispetto al merito di alcuna richiesta individuale di riconoscimento di protezione internazionale...Per ulteriori informazioni si prega di leggere i documenti citati nella loro interezza». Viceversa, le COI sono presentate come il principale strumento informativo – certamente integrabile d'ufficio su disposizione

<sup>154</sup> P.G. Van Wolleghem, H.G. Sicakkan, *Asylum seekers in the machinery of the state: administrative capacity vs. preferences. Recognition rates in EU member states*, in *European Union Politics*, 2023, 24, 2, 348-369.

<sup>155</sup> E. Bodström, *Illusions of objectivity*, cit.

<sup>156</sup> D. Rind, *The decision-making machinery behind environmental policy*, in *Georgetown Law Journal*, 2005, 93, 2, 717-732

<sup>157</sup> T.M. Liodden, *The Map and the Territory: The Use of Country Information in Asylum Assessments*, in *International Migration Review*, 2022, 56, 1, 296-322.

<sup>158</sup> E. Bodström, *Illusions of objectivity*, cit.

<sup>159</sup> E. Bodström, *Illusions of objectivity*, cit.

<sup>160</sup> A. Lacchei, E. Zavanella, *Pakistan. Rapporto COI*, in [www.santannapisa.it/it/area-di-ricerca-dream](http://www.santannapisa.it/it/area-di-ricerca-dream).

<sup>161</sup> Un analogo approccio alla redazione delle schede COI è, per esempio, quello della Regione Emilia-Romagna Assessorato al welfare e alle politiche abitative: cfr. la scheda *COI-Notizie sui Paesi di Origine dei richiedenti protezione internazionale presenti in Emilia Romagna* dedicata a Camerun, Mali, Nigeria e Pakistan.

del giudice, a condizione che le fonti siano pubblicizzate<sup>162</sup> – che garantisce ai decisori gli elementi a sostegno delle loro argomentazioni.

Nello specifico documento qui citato, dedicato al Pakistan, la sezione dedicata ai danni ambientali, oltre ad essere molto sintetica (poco più di una pagina), non fa cenno alla necessità di intraprendere migrazioni climatiche che travalichino i confini nazionali. Viceversa, si descrive sommariamente una serie di processi di migrazione interna, pur nel quadro di una complessiva criticità delle misure messe in atto dal governo, evidenziando il «successo» delle politiche di reinsediamento degli sfollati nei luoghi di provenienza, benché i beni essenziali – acqua potabile, abitazioni, educazione e sanità – continuino ad essere carenti o mancanti.

Qui entra inevitabilmente in gioco quello che è stato definito il carattere intertestuale dei rapporti COI, che selezionano, operando scelte, anche rispetto alle fonti, con una predominanza di dati provenienti da organizzazioni governative, think tank ideologicamente orientati, che in alcuni casi esprimono quella visione securitaria della questione delle migrazioni climatiche di cui si è detto supra<sup>163</sup>, e media mainstream<sup>164</sup>, e fanno riferimento ad altri testi, dando luogo alla formazione di catene intertestuali o a reti di intertesti<sup>165</sup>. E, soprattutto, entrano in gioco le funzioni di tali rapporti che sono, da un lato, quella di strumento di valutazione della fondatezza della narrazione dei richiedenti protezione (cfr. infra); e, dall'altro lato, la funzione di valutazione della complessiva condizione di sicurezza e della tutela dei diritti umani nel Paese di provenienza, a cui si aggiunge un «uso simbolico» indicativo del modo in cui si configura la politica di protezione del Paese di accoglienza. Ancora una volta, quindi, la prospettiva dei diritti umani è posta al centro della valutazione e, parallelamente, data acriticamente per scontata. Per di più, l'esercizio e le tutele di tali diritti richiedono una valutazione da parte di decisori culturalmente distanti dall'oggetto di valutazione.

La seconda questione si riferisce alla selezione dei flussi informativi che potremmo definire «a valle», e che riguarda la chiave di lettura che il decisore assume. Nel caso del Tribunale di Ancona, per esempio, la chiave di lettura della condizione di sicurezza socio-politica del Pakistan ha prevalso, oscurandola, sulla condizione di sicurezza climatica del Paese<sup>166</sup>, ragione per cui la Cassazione ha rinviato con l'indicazione che la vicenda del richiedente protezione dovrà essere riesaminata alla luce delle condizioni climatiche del Paese di provenienza<sup>167</sup>.

---

<sup>162</sup> Cass. sent. 9/5/2023 n. 12321 ha sancito la violazione dell'obbligo di cooperazione istruttoria in un caso in cui il Tribunale non aveva menzionato le fonti aggiornate consultate per analizzare le condizioni nel paese di provenienza della ricorrente che avrebbe potuto (se del caso) contestarle allegando fonti alternative ritenute idonee a prospettare un esito diverso del giudizio. Sul punto cfr. anche G. Michellini, *COI e protezione sussidiaria. Il difficile equilibrio tra oneri di allegazione e doveri di cooperazione istruttoria ufficiosa*, 21/11/2022, [asgi.it/notizie/coi-e-protezione-sussidiaria-il-difficile-equilibrio-tra-oneri-di-allegazione-e-doveri-di-cooperazione-istruttoria-ufficiosa/](https://asgi.it/notizie/coi-e-protezione-sussidiaria-il-difficile-equilibrio-tra-oneri-di-allegazione-e-doveri-di-cooperazione-istruttoria-ufficiosa/).

<sup>163</sup> I. Boas, C. Farbotko, H. Adams, H. Sterly, S. Bush S.K. van der Geest *et al.*, *Climate migration myths*, in *Nature Climate Change*, 2019, 9, 801-903.

<sup>164</sup> E. Giacomelli, *Panicocene. Narrazioni su cambiamenti climatici, regimi di mobilità e migrazioni ambientali*, Milano, 2023

<sup>165</sup> E. Bodström, *Illusions of objectivity*, cit.

<sup>166</sup> Trib. Ancona, decr. n. 3821/2021.

<sup>167</sup> Come sottolineato dalla Cassazione nelle COI allegate dal ricorrente a proposito delle condizioni climatiche del Paese di provenienza si osservava, tra l'altro, che «[i]l Pakistan... è il settimo paese al mondo più colpito dagli effetti del cambiamento climatico e negli ultimi 20 anni... ci sono stati 150 incidenti dovuti a alluvioni, incendi, inquinamento, scioglimento dei ghiacciai, una delle principali cause di flussi interni di

Come mostra l'esempio riportato il decisore opera un'ulteriore selezione delle informazioni ritenute rilevanti per la valutazione dell'attendibilità della narrazione del richiedente, e quindi del suo diritto alla protezione. Questa selezione, però, presenta un ulteriore punto problematico, che consiste nella necessità di contestualizzare l'informazione – anche selezionandola opportunamente da un insieme più ampio – nella vicenda umana del singolo individuo. Quindi non si tratta unicamente di controllare la veridicità dell'evento climatico avverso (che è soltanto il presupposto della motivazione), ma, soprattutto, il decisore dovrà individuare un significativo rapporto causale tra l'evento, o più spesso le sue conseguenze, che possono prodursi anche a distanza di tempo, e l'inasprimento delle condizioni di vita del richiedente, per queste ragioni indotto alla decisione migratoria, sul modello della decisione del Tribunale di Bologna, che ha indagato l'impatto diretto dell'esposizione del richiedente all'evento climatico avverso sulla decisione migratoria<sup>168</sup>. Attraverso l'analisi della suddivisione dei paragrafi in cui si articolano le decisioni è stata evidenziata una cesura tra narrazione del richiedente protezione, ricognizione delle informazioni rilevanti e valutazione del caso concreto.

Un esempio di decisione che formalmente esamina le condizioni del Paese di provenienza, ma di fatto non procede all'individuazione di un nesso causale con la decisione migratoria del soggetto richiedente protezione è rappresentato dal decreto Trib. Genova 27 luglio 2022. La motivazione contiene una dettagliata disamina delle «condizioni di invivibilità dell'area di provenienza», ossia della situazione di inquinamento ambientale e di sfruttamento delle risorse petrolifere del Delta del Niger, definendola «profilo oggettivo», che viene tenuto separato dalla successiva ricostruzione del «profilo soggettivo» che nulla ha a che vedere con il concreto impatto dei problemi ambientali sulla vicenda migratoria del richiedente protezione (poi accordata): al riguardo, deve darsi atto della grave crisi ambientale che affligge tutta l'area del Delta del Niger, di cui fa parte anche il Delta State... Qui è presente l'olimpio del mercato del petrolio internazionale: Shell, Totale, Eni, Repsol, Bp, Chevron, Exxon Mobile, sono solo alcuni dei grandi nomi del settore operanti in quest'area... Un'immensa ricchezza di riserve che non corrisponde però ad altrettanto immensi vantaggi per la popolazione locale. Al contrario, quest'ultima vede soltanto briciole dall'attività estrattiva e, per giunta, deve anche convivere con un inquinamento ambientale sempre più evidente e deleterio.

Il Delta, dagli anni '50, assiste ad un progressivo deterioramento del proprio ecosistema, con ricadute tragiche per la popolazione dovuto non solo ai giacimenti, ma anche alle condutture vecchie ed inadeguate, alle dispersioni di greggio nel sottosuolo, alle emissioni di gas nell'aria. Malattie alla pelle, leucemie, tumori, un'aspettativa di vita più bassa rispetto al resto del paese, sono soltanto alcune delle più gravi conseguenze. Già nel 2011 il rapporto dell'UNEP, evidenziava come i nigeriani residenti nell'area del delta del Niger bevano acqua contaminata da benzene e che molti pozzi sarebbero ormai del tutto inquinati, ipotizzando che per bonificare l'area sarebbero necessari dai 25 ai 30

---

persone: ad esempio durante le alluvioni del 2010-2011 il 10% della popolazione del Pakistan ha dovuto spostarsi in altre zone interne al paese. La questione è più che mai attuale in quanto le alluvioni e gli allagamenti sono sempre più frequenti, come dimostrano gli eventi dell'aprile 2019 che hanno interessato la regione del Balochistan provocando diversi morti. Nelle stesse giornate sono state colpite anche l'area di Karachi e la provincia del Punjab».

<sup>168</sup> E. Fornalé, *A l'envers*, cit. Trib. Bologna n. 7334/2014 R.G.

anni. Le attività associate al settore petrolifero hanno avuto e continuano ad avere significativi effetti negativi sull'atmosfera, sul suolo, sulle acque superficiali e sotterranee, sull'ambiente marino e sugli ecosistemi terrestri. Lo smaltimento degli idrocarburi del petrolio e degli altri rifiuti derivati dalla produzione dello stesso causano inquinamento ambientale, con effetti dannosi per la salute umana, problemi socioeconomici e degrado nei nove Stati produttori di petrolio situati nella regione del Delta del Niger. I problemi associati alla ricerca ed alla produzione del petrolio includono fuoriuscite di petrolio, combustione di gas, gas metano liberato nell'aria anche senza combustione, discariche di rifiuti derivati dalla produzione di petrolio, contaminazione di sorgenti d'acqua, contaminazione del suolo, distruzione dei terreni agricoli e dell'ambiente marino.... Un approfondimento condotto nelle comunità degli stati Ondo, Delta e Rivers rivela come i conflitti legati al petrolio abbiano in realtà numerose sfaccettature. Il conflitto iniziale tra le comunità petrolifere, le compagnie petrolifere ed il governo nigeriano si è intensificato fino a diventare un conflitto all'interno e tra le comunità petrolifere stesse. Le persone sono messe l'una contro l'altra nella ricerca di benefici o di mezzi di sussistenza legati al petrolio. I benefici derivanti dal petrolio possono assumere la forma di contratti per la pulizia delle fuoriuscite di petrolio, sorveglianza degli oleodotti e di progetti di sviluppo. Alcuni attori locali controllano i pochi benefici che arrivano alle comunità dalle compagnie petrolifere e dal governo. Ma la maggioranza della popolazione è emarginata e cerca modi per combattere la propria esclusione da questi benefici e per poter sopravvivere. Le comunità locali escluse da questi benefici tendono a devastare ulteriormente l'ambiente già fragile e le risorse marine compiendo atti di vandalismo degli oleodotti. Altre invece sottraggono il petrolio e lo raffinano artigianalmente per venderlo al mercato nero. Queste attività provocano un circolo vizioso di degrado ambientale, povertà e conflitti<sup>169</sup>.

Quello del Tribunale di Genova non è un caso isolato: tutte le rilevazioni empiriche condotte sulle decisioni<sup>170</sup> evidenziano che l'anello mancante è proprio l'individuazione del nesso causale tra incidenza del fenomeno climatico, inasprimento delle condizioni di vita e decisione migratoria del singolo, in assenza del quale la «scelta intertestuale» è configurata in modo da giustificare la decisione, e non in modo da orientarla, riassegnando così alla discrezionalità del decisore uno spazio che va ad incidere sulla legittimità del provvedimento; o, peggio, favorendo l'implementazione di uno specifico indirizzo politico in sede amministrativa e giurisdizionale.

**5. Conclusioni.** Dal punto di vista sociologico-giuridico il tema delle migrazioni climatiche si colloca all'intersezione di due prospettive, raramente sovrapponibili a causa dei diversi background, che in questo saggio si è cercato sommariamente di delineare: i diritti umani, di matrice eurocentrica, e le culture giuridiche non occidentali. Al centro di questo crocevia si collocano alcuni processi, quali il colonialismo, la modernizzazione, il progresso e la costruzione stessa dello Stato, estrinsecazione di una visione occidentale del mondo che ha storicamente determinato forti disuguaglianze sul piano economico e sociale, ed è stata riprodotta e, anzi, accentuata, dal più recente processo di globalizzazione.

---

<sup>169</sup> Decr. Trib. Genova 27/7/2022 <https://www.meltingpot.org/2022/09/protezione-speciale-a-richiedente-nigeriano-per-invivibilita-della-zona-di-provenienza-delta-del-niger-e-durissimo-percorso-migratorio/>.

<sup>170</sup> E. Bodström, *Illusions of objectivity*, cit.

Tale visione, che ha, anche involontariamente, improntato le strategie di governo dei flussi migratori messe in atto dai Paesi di destinazione, nel caso delle migrazioni climatiche, e della gestione sostenibile degli ecosistemi, è connotata da un ulteriore elemento, l'influenza del pensiero occidentale relativo al rapporto tra natura, umanità e società sui processi decisionali: un pensiero che è stato di volta in volta influenzato dai processi menzionati o, viceversa, ne è stato l'ispiratore, e che, anch'esso, non può essere acriticamente dato per scontato.

Il tentativo condotto in queste pagine ha inteso mostrare come la costruzione giuridica della questione delle migrazioni climatiche, al di là delle difficoltà di ordine tecnico, qui sommariamente messe in luce ma ampiamente trattate in altri contributi raccolti in questo stesso volume, abbia scontato, e rischi di continuare a scontare, una interpretazione «razionalizzata», antropocentrica e tipicamente occidentale del rapporto dell'uomo con l'habitat naturale e con il suo ambiente. Come tale, questa visione non solo non tiene in conto, ma di fatto trascura, o quantomeno sottovaluta, le concezioni non occidentali, espressioni di un pensiero centrato sulla natura che ha consentito alle popolazioni di sviluppare peculiari strategie di adattamento e resistenza a fenomeni climatici avversi che implicano forme di cooperazione e predisposizione di sistemi normativi che privilegiano lo strumento delle norme sociali<sup>171</sup> e che, grazie all'importanza che le comunità attribuiscono al «living in balance with the natural world» e a pratiche culturali che «are dependent on the continued health of the river»<sup>172</sup>, permette una gestione sostenibile delle risorse – nel senso della compatibilità del loro uso con i tempi riproduttivi, informazione tanto più preziosa quanto più consente a queste comunità di prevenire la maggior parte delle catastrofi ambientali – che la natura mette a disposizione.

Si tratta di concezioni caratterizzate da tratti fortemente comunitari e da principi distributivi che fungono da dispositivi di controllo sociale esterno perché fatti derivare da un'origine trascendente, mistica o propriamente religiosa delle risorse naturali: il dono come elemento distintivo e attributivo di un ruolo di preminenza all'interno della comunità, e il dono evocativo di un meccanismo distributivo egualitario ed esogeno, simbolizzato dalla «Natura», che determina condizioni ambientali favorevoli all'insediamento della comunità, archetipo, quest'ultimo, delle trasformazioni delle forme primitive di organizzazione sociale. In questo scenario anche i riti cerimoniali si sovrappongono ai cicli produttivi, in una fusione di spiritualità e «tecnologia» che riverbera i suoi effetti sull'ambiente e sui sistemi sociali. Un'interpretazione del peculiare rapporto di quelle comunità con l'habitat naturale, in primo luogo con gli eventi climatici, ma in definitiva con lo stesso concetto di «ostilità», alla luce di un apparato concettuale che appartiene in via esclusiva al diritto occidentale, e si estrinseca nelle sue strutture e nelle sue tecniche, appare oltremodo problematica, quando non fuorviante. Le molteplici criticità evidenziate nelle pagine che precedono appaiono tali perché si scontrano con un'oggettiva difficoltà di catalogare quei «diritti», dalle dimensioni –

---

<sup>171</sup> R. Boelens, F. Apollin, *Irrigation in the Andean Community. A Social Construction*, Colombo, Sri Lanka, 1999, <http://www.iwmi.cgiar.org/respages/PGW/andeanbook.htm>. Gli studiosi descrivono in questo modo la costruzione sociale dei sistemi di irrigazione: «...il sistema di irrigazione...è una costruzione sociale in cui i gruppi, spesso portatori di interessi diversi, cooperano per costruire l'infrastruttura, organizzare e al contempo definire le norme per l'uso delle acque irrigue in base alle condizioni della zona e alle specifiche attitudini delle popolazioni».

<sup>172</sup> H. Tanana, *Protecting tribal health from climate change*, cit., 124

individuale, collettiva, sociale, politica, culturale e ambientale – composite, ma comunque collettive, non orientate all'immediata soddisfazione materiale di bisogni individuali, ma che si configurano come pretese ad una equa condivisione di risorse prodotte con il metodo cooperativo, alla luce di una visione del mondo tipicamente occidentale, e quindi secondo una tipologia di diritti – umani, politici, economico-sociali, di terza generazione (parte integrante del diritto allo sviluppo, all'ambiente, ecc.), all'autodeterminazione politica e culturale della comunità – che di tale visione è il prodotto.

**Abstract.** Il saggio intende proporre una riflessione critica sull'applicazione degli apparati giuridici di matrice occidentale all'analisi del fenomeno delle migrazioni climatiche, di cui è sinteticamente ricostruito il background storico e socio-politico, quest'ultimo contestualizzato in epoca vittoriana. In particolare, sono messe in luce alcune criticità connesse alla chiave di lettura dei diritti umani, riconducibili alla mancata corrispondenza tra il pensiero giuridico occidentale, le culture giuridiche non occidentali e alla concezione del rapporto tra uomo, natura e società che esse esprimono, e le strategie di resistenza e adattamento che le popolazioni autoctone hanno sviluppato nei confronti di un habitat naturale reso ostile da eventi climatici avversi. Tali criticità sono analizzate nel contesto di alcune decisioni amministrative e giurisdizionali che riguardano migranti climatici richiedenti protezione, mettendo al contempo in evidenza il rilievo di questa modalità di decision making nell'implementazione delle politiche di gestione dei flussi eco-migratori.

**Abstract.** The essay aims to suggest a critical reflection on the claim of Western legal tools to the analysis of climatic migrations through their historical and socio-political background, formerly the Victorian era. In detail, some critical issues related to the key of human rights are discussed, in the light of the misalliance between Western legal thought, non-Western legal cultures and the outset of the relationship between man, nature and society that they express, and the strategies of resistance and adaptation that native communities have developed towards a natural habitat which has been made hostile by adverse climatic phenomena. These findings are scrutinized in the light of some administrative and judicial decisions concerning climate migrants seeking protection, while highlighting the status of this decision-making method in the implementation of eco-migration management policies.

**Parole chiave.** Migrazioni – clima – ambiente – colonialismo – modernizzazione – epoca vittoriana.

**Key words.** Migrations – climate – environment – colonialism – modernization – Victorian era

## LE MIGRAZIONI AMBIENTALI E AL FEMMINILE IN PROSPETTIVA SOCIOLOGICA. ISTANZE DI SOSTENIBILITÀ, DIRITTI E VULNERABILITÀ DELLE DONNE MIGRANTI\*

di Giulia Messere\*\* e Maria Letizia Zanier\*\*\*

**Sommario.** 1. Una lettura sociologica di genere dei processi migratori contemporanei. – 2. Migrazioni ambientali al femminile e *Agenda 2030*: gli obiettivi di sviluppo sostenibile nei diritti delle donne migranti. – 3. Il quadro socio-giuridico delle migrazioni climatico-ambientali. – 4. Il genere è neutro? La doppia vulnerabilità delle donne migranti climatiche.

**1. Una lettura sociologica di genere dei processi migratori contemporanei.** La sociologia delle migrazioni – in quanto parte della sociologia che si occupa dell'indagine e dell'analisi delle caratteristiche, delle cause e degli effetti che sottendono agli spostamenti di popolazioni nel tempo e nello spazio geografico – inquadra i fenomeni migratori sia come processi dotati di un'evoluzione (in cui sono insiti una serie di adattamenti e modifiche nel tempo) sia come sistemi di relazioni, siano queste tra le aree di partenza, di transito e di destinazione o tra le moltitudini di attori e istituzioni che in esse sono coinvolti<sup>1</sup>. In questo senso, anche le migrazioni ambientali possono presentare caratteristiche che intersecano le differenti interpretazioni sui fenomeni migratori che insieme formano la cornice teorica della disciplina<sup>2</sup>.

Nel corso degli anni, i percorsi migratori hanno mutato le loro direzionalità da fenomeni strettamente dettati da motivazioni di tipo economico a processi più specificamente individuabili in ragioni di spostamento dovute a spinte di sopravvivenza, molto spesso conseguenti a cause sovrastrutturali drammatiche tra cui guerre, conflitti e, non da meno, cause ambientali e climatiche.

Soprattutto negli ultimi decenni, i processi di globalizzazione in atto<sup>3</sup> hanno imposto nuove

---

\* *Sottoposto a referaggio*. Questo contributo fa parte del dossier di studi *La sfida della migrazione climatica*, a cura di Susana Borrás Pentinat e Angela Cossiri ed 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). Gli articoli riflettono solo il punto di vista degli autori e la REA non è responsabile dell'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute. Il saggio rappresenta la sintesi di una riflessione congiunta tra le due autrici. Nella redazione, i paragrafi 1 e 2 sono attribuiti alla Dott.ssa Giulia Messere e i paragrafi 3 e 4 alla Prof.ssa Maria Letizia Zanier.

\*\* Dottoressa di ricerca in Human Science, Psychology Communication and Social Science – Università di Macerata.

\*\*\* Professoressa Associata di Sociologia giuridica, della devianza e mutamento sociale, Università di Macerata.

<sup>1</sup> M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, 2020; M.L. Zanier e G. Messere, *Politiche migratorie e politiche sociali per gli immigrati*, in I. Crespi, M.L. Zanier (a cura di), *Migrazioni, processi educativi e percorsi di cittadinanza*, Busto Arsizio, 2020, 113-130.

<sup>2</sup> L. Zanfrini, *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Bari, 2016; G. Albertini, *Migranti ambientali*, CESTIM, 2020.

<sup>3</sup> U. Beck, *Che cos'è la Globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, 1997; J. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Torino, 2002; Z. Bauman, *Modernità liquida*, Bari, 2011.

classificazioni e nuovi parametri per definire l'immigrato non più solo come una sorta di *homo oeconomicus*<sup>4</sup> migrante, generalmente lavoratore, maschio, inesperto e solo; al contrario, altre contingenze e circostanze hanno fatto emergere altrettante nuove forme di migrazioni tra cui, non minoritarie, le migrazioni ambientali e quelle al femminile, entrambe categorie che, nel corso degli ultimi anni, stanno configurandosi come centrali.

Seguendo la distinzione operata da Maurizio Ambrosini<sup>5</sup>, al fine di comprendere le migrazioni nel tempo e nello spazio, è utile ricorrere a una lente di osservazione che guarda alle tipologie di cause e di fattori che le generano in base a tre differenti prospettive: macro, meso e microsociologiche.

Le spiegazioni macrosociologiche, di tradizione e derivazione strutturalista e neomarxista, hanno inquadrato le migrazioni attraverso uno sguardo sistemico di cause strutturali che definiscono gli equilibri politico-economici tra le varie aree del pianeta in modo tale da determinare gli spostamenti degli esseri umani da zone del mondo svantaggiate a zone viste come più soddisfacenti in termini di bisogni e obiettivi economici e di sostentamento. In sostanza, queste teorie vedono nella «dipendenza» del Sud del mondo (inteso in termini economici e non necessariamente geografici) dal Nord del mondo<sup>6</sup> la causa principale dell'approdo di intere popolazioni di lavoratori dalle periferie al centro economico del pianeta<sup>7</sup>.

A tali visioni macro-sistemiche si affiancano le teorie di matrice microsociologica, che individuano nelle scelte individuali la spinta a partire, prediligendo un meccanismo di valutazione dei costi-benefici che la migrazione può generare nella vita dei singoli individui o delle famiglie migranti<sup>8</sup>. Nell'intersezione tra queste due prospettive (macro e microsociologiche) si colloca un insieme intermedio di teorie meso che guardano al ruolo svolto dalle relazioni (familiari, amicali, di contatto, lavorative, e così via) e dalle reti, o *network*<sup>9</sup> tra i soggetti migranti. Queste ultime possono innescare e fare da catalizzatore per progetti migratori individuali e/o collettivi, creando ponti sociali attraverso le frontiere in prospettiva transnazionale<sup>10</sup>.

All'interno di questa cornice, le cause della migrazione al femminile possono essere collocate nell'intreccio tra le tre matrici teoriche sopradescritte, dal momento che vengono dettate da fattori di spinta soggettivi, ma, allo stesso tempo, sono conseguenti a condizioni di vita economica non soddisfacenti o messe in crisi proprio dalle contingenze di natura climatica. L'insieme di questi fattori determina molteplici condizioni di vulnerabilità che caratterizzano le migrazioni al femminile nelle loro peculiarità, in quello che viene definito come il «doppio svantaggio» delle donne immigrate, in quanto donne e in quanto migranti<sup>11</sup>.

<sup>4</sup> J. S. Mill, *Saggi su alcuni problemi insoluti dell'economia politica*, 1844, ed. it. a cura di S. Parrinello, Milano, 1976.

<sup>5</sup> M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, cit.

<sup>6</sup> S. Amin, *Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment*, New York, 1974; S. Amin, *Lo sviluppo ineguale. Saggio sulle trasformazioni sociali del capitalismo periferico*, Torino, 1977.

<sup>7</sup> I. Wallerstein, *Il Sistema mondiale dell'economia moderna*, Bologna, 1982. Tra le prospettive strutturaliste vi sono anche quelle che considerano l'equilibrio tra domanda e offerta di lavoro immigrato nei paesi sviluppati che genera un dualismo nel mercato del lavoro, il quale tende ad attrarre i movimenti migratori o, ancora, della centralità delle città globali – da cui l'approccio teorico di S. Sassen – in cui l'attenzione viene rivolta alle metropoli globali, quali nodi strategici dell'economia internazionale. Si vedano in proposito: M. Piore, *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies*, Cambridge, 1979 e S. Sassen, *Le città nell'economia globale*, Bologna, 1995.

<sup>8</sup> J. Arango, *Explaining migration: A critical view*, in *International Social Science Journal*, 2000.

<sup>9</sup> D. S. Massey, *Economic Development and international migration in comparative perspective*, in *Population and Development Review*, vol. 14, 3, 1988, 383-41.

<sup>10</sup> M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, cit.

<sup>11</sup> C.B. Brettel, R.J. Simon, *Immigrant women: An introduction*, in R.J. Simon e C.B. Brettel (a cura di), *International Migration. The Female Experience*, Totowa, 1986.

Nelle società contemporanee, il fenomeno della vulnerabilità sociale, che può colpire sia gli autoctoni sia le persone dal *background* migratorio, si connota per la sua complessità e non riguarda in modo esclusivo gli aspetti economico/materiali, dal momento che coinvolge diverse sfere della vita quotidiana di individui e famiglie. Complessivamente, la vulnerabilità si ricollega spesso al senso di insicurezza e alla percezione del rischio sociale e materiale, e le nuove forme di instabilità tendono a investire una quota sempre più ampia di cittadini<sup>12</sup>. Tra le categorie sociali particolarmente deboli, gli immigrati – soprattutto quelli irregolari che non hanno accesso a uno status legale certo che ne riconosca la titolarità del soggiorno nel paese di destinazione – si distinguono dalle consuete fasce della popolazione autoctona a rischio di esclusione per la peculiare fragilità delle condizioni contingenti vissute. Questa situazione rende, di fatto, più arduo il percorso verso un riconoscimento dei diritti collegati alla cittadinanza sociale<sup>13</sup>. Le tematiche della cittadinanza, intesa come condizione *de jure*, ma anche, appunto, *de facto*, si ricollegano alla questione più generale delle pratiche di inclusione sociale e, in ultima analisi, all'eguaglianza formale e sostanziale dei cittadini per l'accesso e il godimento dei diritti umani, sociali e politici. «Essere e sentirsi» inclusi vuol dire essere e sentirsi membri di una comunità e, pertanto, partecipare attraverso pratiche di cittadinanza (*lived citizenship*)<sup>14</sup>.

In questo quadro, le donne con *background* migratorio nella loro vita quotidiana si trovano ad affrontare problematiche ancora più complesse e gravose rispetto agli uomini poiché l'appartenenza di genere funge da amplificatore della vulnerabilità e può comportare processi di esclusione che le relegano ai margini nell'accesso ai diritti sociali, che sono già intrinsecamente diritti «fragili»<sup>15</sup>.

**2. Migrazioni ambientali al femminile e Agenda 2030: gli obiettivi di sviluppo sostenibile nei diritti delle donne migranti.** Le vulnerabilità di genere<sup>16</sup> sono particolarmente riscontrabili nelle migrazioni al femminile nel momento in cui si considerano i riferimenti alla tutela dei diritti legati al clima e al cambiamento climatico<sup>17</sup>.

Al fine di definire la migrazione ambientale (e con essa la sua dimensione di genere) e i diritti

<sup>12</sup> U. Beck, *Risk society: towards a new modernity*, London, 1992, trad.it *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000.

<sup>13</sup> Per una discussione sul rapporto dialettico tra cittadinanza formale e cittadinanza sociale, si può fare riferimento a M. Ambrosini *Cittadinanza formale e cittadinanza dal basso. Un rapporto dinamico*, in *Società e Mutamento Politica*, 7(13), 2016, 83-102. Un esempio applicativo dell'esercizio della cittadinanza dal basso in un contesto abitativo ad alta densità immigratoria del nostro Paese si trova in M. Scocco, M. L. Zanier *Vulnerabilità e territorio. Uno studio sulla condizione dei residenti stranieri all'Hotel House di Porto Recanati tra questione abitativa, strutture familiari e reddito*, in *FuoriLuogo*, 2, 2022.

<sup>14</sup> I. Camozzi, *Sociologia delle relazioni interculturali*, Bologna, 2019; M.L. Zanier, *Inclusione, discriminazione istituzionale e vulnerabilità sociale. Gli immigrati di fronte alla questione abitativa*, in L. Salvadego, M. Savino, E. Scotti (a cura di) *Migrazioni e vulnerabilità. La rotta del Mediterraneo centrale*, Torino, 2021, 251-259.

<sup>15</sup> La fragilità dei diritti sociali in relazione alla questione migratoria è data dal fatto che possono facilmente restare diritti «di carta», e cioè non superare o, addirittura, non arrivare alla fase dell'implementazione che li tradurrebbe in misure di politiche pubbliche fruibili da parte dei soggetti che ne sono i beneficiari, e questo si verifica in modo peculiare nel nostro Paese. Si veda in proposito F. Prina, *I processi di implementazione delle norme: dai diritti di carta ai diritti sostanziali*, in A. Cottino (a cura di), *Lineamenti di sociologia del diritto*, Bologna, 2019, 303-340.

<sup>16</sup> *Supra*, par 1.

<sup>17</sup> N. Chindarkar, *Gender and climate change-induced migration: proposing a framework for analysis*, in *Environmental Research Letters*, 7, 2012, 1-7; A.H.X. Goh, *A literature review of the gender-differentiated impacts of climate change on women's and men's assets and well-being in developing countries*, CAPRI Working Paper, Washington, D.C., 106, 2012, 1-38; P. Lama, M. Hamza, M. Wester, *Gendered dimensions of migration in relation to climate change*, in *Climate and Development*, vol. 13, 4, 2021, 326-336.

messi in crisi dal cambiamento climatico che vi si ricollegano, occorre tenere in conto i fattori macro-sistemici, come le crisi economiche alimentari, le devastazioni e le carestie, che si verificano sempre più frequentemente in tutto il mondo e in modo drammatico nei paesi in via di sviluppo, al punto tale da portare all'inquadramento di questo tipo di migrante come un vero e proprio «eco-profugo»<sup>18</sup>.

La migrazione climatica si riconnette alla questione migratoria di genere in quanto: «in molte società, tradizioni, condizionamenti culturali e leggi impediscono alle donne di possedere la terra, di avere accesso a risorse finanziarie, di accedere alla scolarizzazione, a programmi di formazione tecnica»<sup>19</sup> e, in secondo luogo, poiché le donne si ritrovano maggiormente private nell'accesso alle risorse e ai mezzi che sono in grado di garantire l'effettiva e dignitosa sopravvivenza, sia in termini soggettivi che in termini economici. Come sottolinea C. Xausa – citando i dati del Global Gender Office: «la dimensione della vulnerabilità femminile comporta il rischio delle donne di incontrare la morte a causa di disastri ecologici 14 volte superiore a quello degli uomini»<sup>20</sup>.

Le migrazioni al femminile sono state interpretate innanzitutto in chiave strutturalista, individuando le disparità fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo come causa, appunto, strutturale dei processi migratori, nonché focalizzandosi su di un'aggravante, per così dire, nella migrazione di genere, che vede «un impoverimento [...] sul piano personale, emozionale e relazionale, in particolare della popolazione al femminile, costretta per motivi economici a lasciare i paesi d'origine rinunciando spesso ad affetti familiari e amore filiale»<sup>21</sup>. In questa direzione si muove l'analisi delle cosiddette «famiglie transnazionali»<sup>22</sup> in cui: «i membri dell'unità familiare, e in modo particolare gli adulti, vivono in paesi diversi rispetto ai figli» e dove le donne migranti «segnano una discontinuità nei confronti del passato, quando a emigrare da soli erano eventualmente i padri»<sup>23</sup>.

Nelle famiglie transnazionali, il ruolo della donna diventa primario e denota uno *status* accresciuto o di autonomia, in quanto può determinare, di volta in volta, l'equilibrio familiare e i ricongiungimenti dei nuclei frammentati in diverse aree del mondo. In questa direzione si muove la definizione del ruolo di *breadwinner* della donna migrante, promotrice di «catene migratorie al femminile, come pure di ricongiungimenti familiari rovesciati, in cui sono i

<sup>18</sup> Sulla definizione di eco-profugo, si veda V. Calzolaio, *Ecoprofughi. Migrazioni forzate di ieri, di oggi e di domani*, Rimini, 2010. L'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) nel *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* del 2018, individua tre tipologie di migranti ambientali: *Environmental emergency migrant*: persona che migra temporaneamente a causa di disastri ambientali quali, ad esempio, uragani, tsunami, terremoti, e così via; *Environmental forced migrant*: persona costretta a partire a causa del deterioramento delle condizioni ambientali, quali deforestazione, salinizzazione delle acque dolci, e così via; *Environmental induced migrant*: chi sceglie di migrare in risposta a problemi che si vanno intensificando, come chi parte in risposta alla diminuzione della produttività agricola causata dalla desertificazione.

<sup>19</sup> C. Mangia, *Genere e cambiamenti climatici*, in M.L. Paciello, T. Arrigoni, C. Mangia, L. Martinelli (a cura di), *Scienza, genere e società. Prospettive di genere in una società che si evolve*, Roma, 2015, 219.

<sup>20</sup> C. Xausa, *Cambiamento climatico, genere e intersezionalità: narrazioni r-esistenti alla climate fiction apocalittica*, in M.M. Coppola, A. Donà, B. Poggio, A. Tusello, *Genere e r-esistenze in movimento. Soggettività, azioni, prospettive*, Trento, 2020, 99. Interessante, da questo punto di vista, è la rassegna sulle rivendicazioni femministe intorno alle questioni ambientali che hanno generato movimenti di monitoraggio, tutela e attenzione nei riguardi della vulnerabilità, anche delle donne migranti, in chiave climatica.

<sup>21</sup> M.L. Zanier, *Migrazioni al femminile: lineamenti e dimensioni di un fenomeno in transizione*, in M. I. Macioti, V. Gioia, P. Persano (a cura di), *Migrazioni al femminile. Identità culturale e prospettiva di genere*, Macerata, 2006, 27.

<sup>22</sup> R. Parreñas, *Servants of Globalization. Women, Migration, and Domestic Work*, Stanford, 2001; L. Banfi, P. Boccagni, *Transnational family Life: one pattern of many, and why? A comparative study on female migration*, in E. Kofman, M. Kholi, A. Kraler, C. Schmoll (a cura di), *Gender, Generation and the Family in International Migration*, Amsterdam, 2009.

<sup>23</sup> M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, cit., 152.

mariti a raggiungerle all'estero»<sup>24</sup>.

In altri casi, per contro, la femminilizzazione delle migrazioni può condurre a isolamenti e ghettizzazioni: un esempio emblematico di queste derive è descritto nell'ambito degli studi che hanno approfondito il tema del lavoro di cura e di assistenza delle donne migranti in Italia, che è andato costituendosi sempre più come una sorta di «welfare invisibile»<sup>25</sup>, determinando stereotipi, confinamenti socioculturali e nicchie occupazionali poco premianti. Il fenomeno delle migrazioni ambientali al femminile si configura, invece, come più strettamente legato a caratteristiche di spinta verso una migrazione forzata, dettata da cause che esulano dalla volontà soggettiva e, dunque, più riconducibili alle teorie macrosociologiche che guardano ai divari esistenti tra le aree del pianeta – i quali sono dovuti, in questo caso, alla crisi climatica generale – come fattori che conducono allo spostamento di intere popolazioni di profughi ambientali.

Seguendo i rapporti di Legambiente Italia: «secondo l'*Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) durante il 2020 si sono registrati 40 milioni e mezzo di nuovi sfollati interni, di cui 30 milioni e 700 mila persone sono state obbligate a fuggire a causa di disastri ambientali; 9 milioni e 800 mila persone a causa di violenze e conflitti»<sup>26</sup>, mentre nel 2021 il *Global Trend* (il rapporto statistico annuale dell'UNHCR<sup>27</sup>) registra che: «89 milioni e 300 mila persone nel mondo sono state costrette ad abbandonare le proprie case in fuga da guerre, violenze, persecuzioni e altre motivazioni»<sup>28</sup> con un incremento dell'8 per cento rispetto al 2020. Riuscire a individuare, in questo largo universo migratorio dovuto a cause climatiche, le caratteristiche che portano a definire le migrazioni ambientali di genere, risulta in questo momento storico assai complicato e, allo stesso tempo, di grande interesse per le discipline che si occupano di studio e analisi dei fenomeni migratori.

Probabilmente, un inquadramento specifico del migrante ambientale nel novero di definizioni aggiornate e contemporanee rispetto ai mutamenti globali in corso permetterebbe, contestualmente, di delimitare in modo più preciso il fenomeno anche al femminile, nelle connotazioni che definiscono le donne migranti per ragioni ambientali e climatiche. Su questo aspetto, le migrazioni ambientali, con le loro cause ed effetti, trovano un'interessante intersezione con gli obiettivi dell'*Agenda 2030* delle Nazioni Unite<sup>29</sup>, poiché il mancato rispetto dei diritti fondamentali legati a tali obiettivi costituisce, in parte, la ragione della spinta a partire di migranti ambientali e di donne nello specifico, la cui migrazione produce effetti tanto nei fenomeni migratori in senso lato quanto nei mutamenti dei riferimenti contestuali (familiari, affettivi, socioculturali) dei paesi di partenza. Se si guarda, ad esempio, all'obiettivo 5 dell'*Agenda* delle Nazioni Unite rivolto al raggiungimento dell'uguaglianza di genere, si comprende come questo sia determinato, a sua volta, dal perseguimento di altri obiettivi dirimenti dello sviluppo sostenibile, in particolare quelli rivolti alla lotta alla povertà (obiettivo 1), alla fame (obiettivo 2), alla salute e al benessere (obiettivo 3) e quello rivolto all'istruzione di qualità (obiettivo 5). Sono, questi, ambiti esistenziali strettamente legati a ribasso nella determinazione della condizione delle donne in molti paesi del mondo, definendosi dunque alla base della spinta a migrare nei contesti fragili e

<sup>24</sup> Ibidem, 133.

<sup>25</sup> M. Ambrosini, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, Bologna, 2013.

<sup>26</sup> F. Brandoni (a cura di), *I migranti ambientali. L'altra faccia della crisi climatica*, 2021, 7.

<sup>27</sup> UNHCR, *Global Trend. Forced displacement in 2021, 2022*.

<sup>28</sup> F. Brandoni (a cura di), *I migranti ambientali. Gli impatti della crisi climatica*, 2022, 12.

<sup>29</sup> C. Marino, *Profughi ambientali: cambiamenti climatici e nuove forme di migrazione forzata*, Castrovillari, 2017; F. Santolini, *Profughi del clima. Chi sono, da dove vengono, dove andranno*, Soveria Mannelli, 2019; ISTAT (a cura di), *Rapporto SDGS 2020. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, in ISTAT, *Lecture Statistiche – Temi*, 14 maggio 2020; ASVIS (a cura di), *Agenda 2030: un viaggio attraverso gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, 2021.

disconnessi dal punto di vista della parità di genere. In quest'ottica, la vulnerabilità delle donne migranti si ripercuote soprattutto sugli indici di povertà, che si riscontrano ben più alti nella popolazione femminile dei paesi in via di sviluppo, prendendo in riferimento «sia le donne capofamiglia che le donne in famiglie considerate non povere con capofamiglia uomo, a causa di una diseguale distribuzione di potere e risorse sia dentro che fuori la famiglia»<sup>30</sup>.

Le migrazioni al femminile si intrecciano ai temi legati alla sostenibilità ambientale non solo nell'analisi degli obiettivi dell'*Agenda 2030*, la quale, invitando a «ridurre le disuguaglianze all'interno dei paesi e tra di essi e a «facilitare una migrazione ordinata, sicura, regolare e responsabile» (Obiettivo 10.7), ha posto l'uguaglianza di genere tra gli obiettivi per raggiungere «lo sviluppo sostenibile», ma anche nel tema della tutela dei diritti delle donne migranti, che ha visto una particolare declinazione nel *Global Compact per le Migrazioni*, adottato nel 2018, secondo cui gli Stati devono garantire che «le leggi, le politiche, i regolamenti e i programmi in materia di migrazione promuovano e proteggano i diritti umani di tutti i migranti»<sup>31</sup>.

Sul piano delle vulnerabilità, se, da un lato, la condizione delle donne migranti può ingenerare, in taluni casi, forme di riscatto e aumento dei livelli di autonomia ed emancipazione<sup>32</sup>, dall'altra parte si registrano sempre più frequentemente discriminazioni che incrociano lo status sociale, la classe di appartenenza e la complessiva relegazione in traiettorie di approdo socioeconomico definite, quali il lavoro di cura in ambito domestico o assistenzialistico<sup>33</sup>. Discriminazioni, queste, che possono avvenire anche nelle dimensioni di quell'assimilazione al ribasso (*downward assimilation*) che determina livelli di inclusione tendenti a sottostimare le possibilità di riscatto e miglioramento nello status sociale ed economico da parte delle stesse migranti (nel caso specifico delle migrazioni di genere)<sup>34</sup>.

La condizione femminile migrante ha conosciuto un ulteriore declino a seguito della pandemia da Covid-19<sup>35</sup> in relazione alle condizioni di vulnerabilità e precarietà, sia nei percorsi migratori sia nell'approdo verso i paesi di destinazione<sup>36</sup>. Se a definire la vulnerabilità ambientale sono anche le condizioni di salute delle persone (ivi incluse i migranti e le migranti) e della relativa tutela, sarebbe opportuno interrogarsi su quali siano stati gli effetti (e quali potrebbero essere le soluzioni) della pandemia sulle donne e sulle migrazioni al femminile. A questo proposito, si sta cercando di rispondere con tentativi di analisi e di lettura del fenomeno più strutturati e incisivi, al fine di comprendere le sfumature specifiche di un fenomeno in larga crescita<sup>37</sup>.

<sup>30</sup> C. Mangia, *Genere e cambiamenti climatici*, cit., 220.

<sup>31</sup> M. Giampaolo, A. Ianni, *Genere e migrazioni*, FOCSIV, 2020, 3.

<sup>32</sup> N. Bonora, *Donne migranti. Protagoniste attive nei processi di trasformazione*, in *Ricerche di Pedagogia e Didattica*, 6, 2011; M. Giampaolo, A. Ianni, *Genere e migrazioni*, cit.

<sup>33</sup> M. Ambrosini, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, cit.; M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, cit.

<sup>34</sup> Il concetto di *downward assimilation*, introdotto da A. Portes e M. Zhou, elaborato inizialmente nello studio dei livelli di integrazione delle giovani generazioni di origine straniera figlie dei primo-migranti, indica un tipo di assimilazione tendente all'adesione a stili di vita oppositivi tipici delle minoranze autoctone e degli strati più svantaggiati della popolazione in un determinato contesto di riferimento. Si veda, al riguardo, A. Portes, M. Zhou, *The new second generation: Segmented assimilation and its variants*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 530, 1993, 74-96.

<sup>35</sup> A. Marano, *Migrazioni climatiche ai tempi della pandemia*, in *IDOS, Dossier Statistico Immigrazione*, 2020.

<sup>36</sup> F. Poya, *Undocumented migrant women in Europe in the post-covid period: cases of Ireland, Malta and Poland and eu-wide implications*, in *European Network of Migrant Women* (briefing paper), 2023.

<sup>37</sup> Si cita, fra le altre, l'iniziativa promossa da ASGI a febbraio 2023, di indagine sui cambiamenti climatici e le migrazioni, all'interno del progetto *Le rotte del Clima*, promosso dall'Associazione culturale Systasis – Centro Studi per la prevenzione e la gestione dei conflitti ambientali.

Tornando al riferimento all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite<sup>38</sup>, è interessante notare come molte delle caratteristiche che connotano i migranti e le migranti ambientali intersecano l'istanza di tutela di diritti fondamentali che, in prospettiva di genere, risultano interrotti o non perseguiti in maniera paritaria rispetto alla migrazione al maschile. La tutela del diritto allo studio e all'istruzione equa, ad esempio, o – non da meno – il tema legato al rapporto tra clima, alimentazione, diritto al cibo<sup>39</sup> e migrazioni di genere<sup>40</sup> sono alcuni dei versanti in cui le donne risultano particolarmente vulnerabili a spinte migratorie dettate dalla scarsità di risorse alimentari.

Su questo versante, la FAO registra che «circa il 60% della popolazione africana vive nelle zone rurali, in un sistema di coltivazioni agricole che coinvolge quasi il 70% delle donne. Le attività di coltivazione, raccolto e gestione delle risorse alimentari da parte delle donne in queste aree geografiche viene messa seriamente in crisi a fronte delle emergenze ambientali e climatiche dove, durante una carestia, per esempio, a seconda della sua entità, della scarsità di risorse e delle strategie per fronteggiarla, il ruolo delle donne nel fornire cibo e assistenza alla famiglia diventa ancor più critico, mentre esse rimangono spesso escluse dalla proprietà delle terre»<sup>41</sup>.

In questi complessi processi migratori per cause climatiche, la condizione femminile conosce un «impoverimento patito anche sul piano personale, emozionale e relazionale»<sup>42</sup>, introducendo la necessità di guardare alla migrazione climatica femminile come a un fenomeno di grande rilievo per la tutela dei diritti fondamentali in prospettiva di genere.

Il paragrafo che segue ha l'obiettivo di restituire una lettura del fenomeno attraverso un excursus socio-giuridico dell'evoluzione in atto nell'inquadramento del migrante ambientale. Questo può rappresentare un utile punto di partenza per il percorso verso il riconoscimento della tutela dei diritti fondamentali che la migrazione ambientale mette in crisi (o tenta di risolvere verificandosi) e, in questo senso, anche verso la tutela dei diritti specifici di genere che andrebbe a caratterizzare le *migranti climatiche*.

**3. Il quadro socio-giuridico delle migrazioni climatico-ambientali.** Storicamente, il grande volume di migrazioni causato dai cambiamenti climatici è avvenuto all'interno degli stessi confini nazionali, facendo sì che i migranti moltiplicassero, con il loro stesso spostamento, gli effetti negativi sull'ambiente, quali per esempio l'elevata densità abitativa e l'intenso sfruttamento del nuovo suolo ospitante. Le migrazioni interne rappresentano ancora la maggior percentuale di movimenti dovuti a cause ambientali, anche se spesso restano in sordina rispetto all'attenzione rivolta al fenomeno migratorio su scala mondiale proprio perché non coinvolgono l'Occidente<sup>43</sup>. In epoca attuale, le migrazioni, definitive o temporanee, collegate alla *climate crisis/climate change* vedono intere popolazioni costrette a spostarsi non più soltanto in migrazioni interne, ma anche all'esterno dei confini nazionali in cui i disastri ambientali si verificano<sup>44</sup>. Sul piano socio-giuridico, emerge chiaramente la vulnerabilità dei migranti climatici, per i quali risulta tuttora incompiuto un riconoscimento

<sup>38</sup> ASVIS (a cura di), *Agenda 2030: un viaggio attraverso gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, 2021.

<sup>39</sup> A. Cossiri, G. Messere, *Il cibo dalla Costituzione alle pratiche educative nel quadro delle politiche per la sostenibilità in Agricoltura, Istituzioni e Mercati*, 1-2, 2019, 5-29.

<sup>40</sup> S. Altiero, G. Murgia, *La maggiore vulnerabilità delle donne ai fattori ambientali di migrazione: il caso del Corno d'Africa*, in S. Altiero e M. Marano (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. Nuovi esodi al tempo dei cambiamenti climatici*, Associazione A Sud e Cdca – Centro Documentazione Conflitti Ambientali, 2018.

<sup>41</sup> F. Brandoni (a cura di), *I migranti ambientali. Gli impatti della crisi climatica*, cit., 15.

<sup>42</sup> M.L. Zanier, *Migrazioni al femminile: lineamenti e dimensioni di un fenomeno in transizione*, cit., 27.

<sup>43</sup> C. Marino, *Profughi ambientali: cambiamenti climatici e nuove forme di migrazione forzata*, Castrovillari, 2017.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

*ad hoc* nella categoria dei rifugiati definita dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Come è stato anticipato, la fragilità nella tutela da parte delle politiche sociali attuative della protezione internazionale pone questi particolari migranti a rischio di esclusione in ragione di alcune condizioni intrinseche quali, per esempio, l'accesso ai diritti collegati alla cittadinanza sociale, che vanno a sommarsi alle condizioni formali legate al loro status legale/illegale<sup>45</sup>.

Molta parte dei flussi immigratori verso i paesi occidentali viene spinta a migrare per motivazioni di ordine multifattoriale, che assommano alle questioni strutturali legate al divario socio-economico tra paese di origine e luogo eletto a paese di destinazione, cause di tipo politico, razziale, culturale, religioso, bellico e climatico, tanto che molti studiosi sono concordi circa l'evidenza che una categorizzazione dei *push factor* eccessivamente rigida possa compromettere la potenzialità euristica dei modelli interpretativi, non restituendo la complessità dei fenomeni oggetto di analisi<sup>46</sup>. A ciò va aggiunto che le condizioni di «migrante volontario» e di «migrante forzato» non sono naturali né definitive, mentre si caratterizzano per la loro fluidità, dal momento che si collocano ai due estremi del *continuum* ideale di ogni progetto migratorio e possono mutare in modo repentino, tendendo a confondersi per ragioni contingenti e imprevedibili<sup>47</sup>. I migranti forzati, ancor più di quelli volontari, per le loro ulteriori condizioni di debolezza, sono esposti al rischio di diventare facili prede di sfruttatori e trafficanti di persone.

Tornando alle migrazioni climatico-ambientali, l'aumento del numero delle persone costrette a emigrare per mettersi al riparo dai disastri collegati all'emergenza climatica che possiamo, a pieno titolo, ricomprendere nella categoria dei migranti forzati, rende urgente una riflessione approfondita sul riconoscimento formale da parte della giurisdizione di questa tipologia di profughi e di potenziali rifugiati. I migranti, infatti, non sono tutti uguali: a ogni categoria giuridica corrispondono regole diverse per l'ingresso e il soggiorno e, soprattutto, diritti e livelli di protezione diversi, in uno scenario in cui la posizione del migrante ambientale/climatico non risulta affatto chiara<sup>48</sup>. Senza una tutela legale *ad hoc* né una protezione internazionale, queste persone sono condannate a rimanere in un limbo senza diritti e vengono, di fatto, escluse della tutela sancita dal principio di *non-refoulement*<sup>49</sup>.

Nonostante la dimensione globale, non esiste ancora un *corpus* legislativo specifico e organico, mentre si rende necessario delimitarne lo status estendendo la Convenzione di Ginevra del 1951 ai cosiddetti «rifugiati climatici», che oggi rappresentano una categoria non riconosciuta

<sup>45</sup> M. Scocco, M.L. Zanier, *Vulnerabilità e territorio. Uno studio sulla condizione dei residenti stranieri all'Hotel House di Porto Recanati tra questione abitativa, strutture familiari e reddito*, cit.

<sup>46</sup> M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, cit.

<sup>47</sup> M.L. Zanier, G. Messere, *Politiche migratorie e politiche sociali per gli immigrati*, cit.

<sup>48</sup> Si veda C. Scissa, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: Un'analisi di tre recenti pronunce*, in *Questione Giustizia*, 2, 2021, 6, dove l'Autrice effettua una rassegna sulla posizione giuridica del migrante ambientale in cui vengono discussi diversi casi di pronunce rispetto all'individuazione delle cause di tipo ambientale che possono determinare alcune migrazioni forzate. Ne è un esempio tra tutti, il caso del rigetto da parte del Tribunale di Ancona della richiesta di asilo da parte di un migrante di origine nigeriana, proveniente dal territorio della foce del delta del Niger. Questa zona del paese africano è rinomata per le grandi risorse di gas e petrolio prevalentemente sfruttate nell'ambito di sistemi economici di natura neocoloniale da paesi occidentali. Benché tali problematiche siano da tempo ben conosciute, dal momento che rendono difficile la vita locale e determinano un *push factor* verso le migrazioni, il giudice ha ritenuto irrilevanti le cause ambientali e ha rigettato la richiesta di asilo. Sul rigetto si è successivamente pronunciata la Corte di Cassazione (ordinanza n. 5022/21) accogliendo il ricorso e riconoscendo il diritto alla protezione umanitaria, ponendo l'accento sul disastro ambientale come violazione del nucleo inderogabile dei diritti fondamentali (diritto alla vita, alla libertà, all'autodeterminazione).

<sup>49</sup> L'articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 sancisce il diritto di richiesta d'asilo al fine di evitare le persecuzioni nel proprio paese di origine: nessun rifugiato può vedersi respinto da un Paese nel caso in cui la propria vita e la propria libertà siano seriamente compromesse dal rientro nel Paese di origine.

ufficialmente né dalla Convenzione né dal rispettivo Protocollo supplementare del 1967. Sono state definite soltanto alcune aperture rispetto ai rifugiati ambientali, per esempio, attraverso la direttiva UE n. 55/2001, recepita dal nostro ordinamento giuridico attraverso il d.lgs. n. 85/2003 che, seppure non riporti un riferimento esplicito agli eventi catastrofici di natura ambientale come concausa ai fini del riconoscimento della protezione internazionale, ha ampliato la categoria di «flusso massiccio di sfollati» che ricomprenderebbe oggi anche i migranti climatici. All'immobilismo normativo in materia di migrazioni ambientali fa da *pendant* un relativo dinamismo giurisprudenziale con la creazione di un nuovo filone che ha portato all'ammissione di forme di protezione internazionale con un'interpretazione evolutiva e dinamica delle norme in materia di diritti umani<sup>50</sup>. Più nel dettaglio, l'istanza per un riconoscimento giuridico del «rifugiato climatico», prodromico all'accesso ai diritti sociali e politici, ha conosciuto interessanti sviluppi nell'ambito di alcuni casi nazionali e internazionali recenti come, per esempio, un'ordinanza del Tribunale di l'Aquila del febbraio 2018, il caso *Teitiota v. Nuova Zelanda* presso il Comitato ONU dei diritti umani del 2020 e l'ordinanza della Corte di Cassazione n. 5022/2021, che hanno trattato problematiche relative alla protezione dei rifugiati per motivi climatici, sancendo la legittimità dei rischi dovuti a eventi catastrofici globali come causa attuale o futura di lesione dei diritti umani. In particolare, il sopracitato – e paradigmatico – caso *Teitiota v. Nuova Zelanda* merita qui un approfondimento poiché, con la decisione del 7 gennaio 2020, il Comitato per i diritti umani dell'ONU ha ammesso che gli effetti del mutamento climatico possono determinare una violazione del diritto alla vita e del divieto a infliggere trattamenti inumani o degradanti; inoltre, in modo assolutamente innovativo, ha sancito che il rischio di subire tali effetti nel paese di provenienza comporta il divieto di respingimento da parte di paesi terzi<sup>51</sup>.

In estrema sintesi, la vicenda riporta al caso del sig. Teitiota, cittadino della Repubblica di Kiribati, un atollo del Pacifico, a cui la Nuova Zelanda aveva negato il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, benché gli impatti diretti e indiretti dell'innalzamento del mare e le conseguenti continue e periodiche inondazioni impedissero a lui e alla sua famiglia di trarre i mezzi per un'adeguata sussistenza e ne mettessero a repentaglio la sopravvivenza, la sicurezza abitativa, l'esercizio della vita quotidiana e la salute. A seguito del rimpatrio nel paese di origine, Teitiota si è rivolto al Comitato ONU, che ne ha accolto il ricorso ritenendo che gli effetti del cambiamento climatico, in assenza di efficaci misure nazionali e internazionali, possano esporre gli individui alla violazione del diritto alla vita e al divieto di trattamenti inumani o degradanti, sancendo il divieto di respingimento<sup>52</sup>. Nell'approfondire ulteriormente, l'impatto della decisione Teitiota sulle prassi e sulla giurisprudenza nazionale e internazionale<sup>53</sup> rileva che il Comitato ONU ha riconosciuto che, senza interventi decisivi degli Stati, il cambiamento climatico renderà inabitabile l'arcipelago di Kiribati nell'arco di dieci o quindici anni a causa dell'innalzamento del livello del mare,

<sup>50</sup> C. Scissa, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: Un'analisi di tre recenti pronunce*, cit.

<sup>51</sup> M. Castiglione, *La decisione del Comitato ONU dei diritti umani nel caso Teitiota c. Nuova Zelanda. Dal divieto di respingimento dei migranti ambientali al riconoscimento della categoria dei rifugiati ambientali?*, in *ADiM BLOG, Analisi e Opinioni*, marzo 2020, 1-8.

<sup>52</sup> Ma, come osserva Castiglione: «deve ridimensionarsi, forse, il troppo ottimismo di coloro che hanno visto (o sperano di vedere) in questo precedente la possibilità per il riconoscimento della categoria (non giuridica) dei rifugiati ambientali: il Comitato ONU rende la sua decisione in un'ottica di diritto internazionale dei diritti umani e in alcun modo entra nel merito dei criteri per la qualifica di rifugiato secondo il diritto internazionale» (*Ibidem*).

<sup>53</sup> A. Del Guercio, *Una governance integrata della mobilità umana nel contesto del cambiamento climatico. Spunti di riflessione a partire dalla decisione Teitiota del Comitato per i diritti umani*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, 1, 2022, 334-378.

dell'erosione delle coste e le delle inondazioni. Questa situazione globale andrà a ripercuotersi sulla vita delle persone che abitano in zone particolarmente esposte agli eventi climatici estremi, negando loro la possibilità di una vita sicura e dignitosa. «Il Comitato ammette che l'innalzamento del livello del mare renderà inabitabile l'arcipelago di Kiribati. Tuttavia, ritiene che il governo del Paese, con il supporto della Comunità internazionale, abbia a disposizione del tempo per adottare *«affirmative measures to protect and, when necessary, relocate its population»*<sup>54</sup>. Dunque, la decisione ammette che, in assenza di misure adeguate a fronteggiare il cambiamento climatico, qualora esso esponga le persone al rischio di subire violazioni delle situazioni giuridiche soggettive sancite dall'*Accordo di Parigi*, potrà trovare applicazione il principio di *non-refoulement*. Inoltre, la condizione di estrema indigenza e, dunque, di vulnerabilità socioeconomica, del ricorrente viene a configurarsi un parametro di violazione della garanzia a una vita dignitosa, posto all'attenzione dal Comitato.

Nonostante i limiti temporali evidenziati, la portata innovativa del provvedimento risulta fuori discussione, dal momento che esso richiama l'attenzione sulla questione degli effetti dei cambiamenti climatici nella configurazione dei *push factors* delle migrazioni, oltre che sulla cooperazione internazionale come attore strategico per la promozione di interventi di mitigazione e di contrasto.

Sul piano nazionale, la questione del riconoscimento dei diritti dei migranti climatici trova un'interessante intersezione con l'evoluzione in materia di concessione del permesso di soggiorno per calamità naturali, presente prima nel d.l. n. 113/2018 (*Decreto Salvini*) e anziché che nelle successive modifiche apportate dal d.l. n. 130/2020 (*Decreto Lamorgese*). Entrambi i decreti hanno, infatti, esteso il riconoscimento del permesso di soggiorno ai cittadini di origine extracomunitaria per ragioni climatiche/ambientali. Mentre il primo consentiva queste possibilità a situazioni di calamità e crisi contingenti ed evidenti, a seguito delle modifiche apportate dal d.l. n. 130/2020 la calamità è stata qualificata come grave anziché contingente ed eccezionale, consentendo così di dare rilevanza anche a situazioni ormai statiche e consolidate (desertificazione, innalzamento del livello del mare, e così via), oltre che a quelle repentine (alluvioni, inondazioni, uragani)<sup>55</sup>.

In conclusione, la lotta al cambiamento climatico è in grado di consentire alla popolazione di esercitare un'opzione tra restare a vivere nel paese di origine o mettere in atto un progetto migratorio. Tuttavia, vanno ancora individuate soluzioni e messi a punto strumenti internazionali per regolamentare questo tipo di mobilità e non abbandonare i migranti climatico/ambientali in un limbo giuridico. Purtroppo, nello scenario nazionale e internazionale attuale, l'impianto normativo complessivo non sembra ancora giunto a una definizione specifica, integrata e definitiva della figura del migrante climatico/ambientale.

**4. Il genere è neutro? La doppia vulnerabilità delle donne migranti climatiche.** Alcune ricerche recenti si sono poste l'obiettivo di individuare i possibili collegamenti tra le istanze di sostenibilità, l'accesso ai diritti e la specifica vulnerabilità sociale delle donne migranti per motivi climatici<sup>56</sup>. Infatti, la dimensione dell'appartenenza di genere non è influente rispetto

<sup>54</sup> Ibidem, 351.

<sup>55</sup> C. Scissa, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: Un'analisi di tre recenti pronunce*, cit.; E. Rossi, *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*, in *Quaderni Costituzionali, Rassegna*, 1, 2021.

<sup>56</sup> N. Chindarkar, *Gender and climate change-induced migration: proposing a framework for analysis*, cit.; A.H.X. Goh, *A literature review of the gender-differentiated impacts of climate change on women's and men's assets and well-being in developing countries*, cit.; P. Lama, M. Hamza, M. Wester, *Gendered dimensions of migration in relation to climate change*, cit.

alle esperienze, ai bisogni e alle priorità di chi emigra sotto la spinta dei mutamenti climatici e degli eventi estremi collegati alle emergenze ambientali.

Come è stato discusso nel contributo, le donne migranti rientrano tra le categorie che si trovano a sperimentare condizioni di vita particolarmente soggette alla vulnerabilità sociale. La popolazione femminile e migrante può subire molteplici forme di discriminazione: mediamente le donne rispetto agli uomini – soprattutto quelle che vivono in contesti del mondo meno privilegiati – tendono a essere più povere e meno istruite, oltre ad avere uno status di salute più precario per problematiche legate all'accesso alle cure e alla condizione femminile in genere. Infine, di solito non dispongono liberamente delle risorse naturali e della relativa proprietà, che rappresentano prerogative maschili.

Gli eventi climatici estremi che si verificano nel Sud del mondo fungono da amplificatori di tali vulnerabilità, che sono diffuse prevalentemente, ma non solo, nei contesti culturali tradizionali, dal momento che le relazioni di genere improntate a forme più profonde di disparità limitano o, addirittura, impediscono l'accesso a risorse già intrinsecamente scarse. E ancora, le capacità adattive e reattive rispetto a situazioni di difficoltà dipendono da fattori come il reddito disponibile, l'istruzione, la salute, l'accesso alle risorse naturali. Per fare un esempio, il mutamento climatico presenta un impatto negativo sulla produzione del cibo e sulla disponibilità d'acqua, e tali carenze si riflettono più negativamente sulle donne e sulla loro nutrizione rispetto a quanto avviene per gli uomini, considerato il loro status di inferiorità in ambito familiare nelle economie agricole di matrice tradizionale<sup>57</sup>. In questo modo, l'appartenenza di genere può influire sull'incremento dello status di vulnerabilità che determina, a sua volta, la probabilità di intraprendere un progetto migratorio – volontario o forzato – sulla spinta del cambiamento climatico. Come conclude in modo efficace Chindarkar<sup>58</sup>, le migrazioni indotte dai mutamenti ambientali e climatici rappresentano un fenomeno fortemente condizionato dell'appartenenza di genere e incorporato (*embedded*) nell'ambito degli altri sistemi sociali. Un fenomeno, tra l'altro, fortemente proiettato al futuro come continuativo e inarrestabile, soprattutto laddove la migrazione ambientale sarà dettata da cambiamenti non più solo repentini e drastici, ma anche durevoli nel tempo e meno impattanti, ma non meno invasivi, come quelli generati dal progressivo surriscaldamento globale o dalla progressiva mancanza di risorse idriche<sup>59</sup>, motivo per cui promuovere una riflessione sul riconoscimento giuridico del migrante (e della migrante) ambientale permette di individuare sistemi di protezione e tutela che possano perdurare nel tempo e riguardare tutte le forme di spinta alla migrazione dettata da ragioni climatiche e ambientali.

Allo stesso tempo, come sottolinea C. Mangia: «L'innovazione di genere nell'ambito della ricerca in campo ambientale richiede di intersecare il genere con altri fattori sociali quali la gestione del potere, il reddito, il percorso formativo, la posizione geografica e non può limitarsi ad una mera analisi di confronto tra i comportamenti di uomini e donne, tra la vulnerabilità di uomini e donne»<sup>60</sup>. Ciò sta a significare che la migrazione ambientale, come tutte le migrazioni, produce effetti, conseguenze e cambiamenti non solo nei sistemi sociali di partenza, ma anche in quelli di destinazione<sup>61</sup> e che anche in questi ambiti si gioca la sfida della tutela dei diritti e la lotta alle vulnerabilità. Su tale aspetto, uno sguardo alle politiche migratorie di genere europee e nazionali aiuta a comprendere l'importanza della considerazione dell'universo femminile migrante, soprattutto nel nostro Paese dove il destino

<sup>57</sup> G. Albertini (a cura di), *Donne, cibo e migrazioni ambientali*, Milano, 2021.

<sup>58</sup> N. Chindarkar, *Gender and climate change-induced migration: proposing a framework for analysis*, cit.

<sup>59</sup> *Ibidem*; A.H.X. Goh, *A literature review of the gender-differentiated impacts of climate change on women's and men's assets and well-being in developing countries*, cit.

<sup>60</sup> C. Mangia, *Genere e cambiamenti climatici*, cit.

<sup>61</sup> M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, cit.

nell'accoglienza e nell'integrazione è ancora spesso confinato in ambiti di welfare sociale e familistico<sup>62</sup> poco considerevole di tutta una serie di istanze che emergono dall'essere donne, e oltre che donne migranti<sup>63</sup>.

Le politiche sociali per i migranti, che rispondono agli obiettivi di inclusione socioculturale spesso più incisivamente delle cosiddette politiche migratorie ovvero istituzionali<sup>64</sup>, potranno forse contribuire a colmare un vuoto definitorio e di analisi di un fenomeno in forte crescita da questo punto di vista, tenendo conto, non da ultime, delle innumerevoli possibilità di sviluppo di una società inclusiva a partire dal mondo migrante femminile, dal suo protagonismo sociale e culturale nonché politico<sup>65</sup>. Nel rivalutare il ruolo attivo delle donne nel cambiamento dei processi sociali di inclusione, a partire dalla tutela dei diritti e dal contrasto alle vulnerabilità femminili, può essere determinante una definizione delle migrazioni ambientali che comprenda anche una tutela giuridica specifica, nonché una ridefinizione delle caratteristiche e delle istanze di bisogno, anche nei paesi di accoglienza, dei migranti e delle migrazioni ambientali,

A queste istanze può rispondere, tra gli altri settori interessati all'inclusione migrante in Italia, il Sistema di Accoglienza e Integrazione, considerando l'inflessione generata nella tutela dei rifugiati e richiedenti asilo (anche nella popolazione femminile di questa categoria di migranti) dalle recenti modifiche in materia di riconoscimento della protezione speciale internazionale apportate dall'ultimo d.l. n. 20/2023 (denominato *Decreto Cutro*), il quale ha confermato il venir meno del regime della protezione speciale o umanitaria (già abolita dal d.l. n. 113/2018), che riconosceva una protezione umanitaria anche alle donne, ad esempio, in stato di gravidanza o, in generale, ai migranti in condizioni di vulnerabilità specifiche non precisamente riconducibili al riconoscimento della protezione internazionale<sup>66</sup>. Quanto tali restrizioni, rispondenti alle direzioni delle politiche normative che, negli ultimi anni, tendono sempre più verso un restringimento delle possibilità di apertura verso i migranti, potranno incidere sulle prospettive del riconoscimento delle migrazioni climatiche, dipenderà anche dall'evoluzione definitoria normativa e di prassi, nonché dall'implementazione dei sistemi di tutela rispetto alle criticità delle migrazioni di genere, degli anni a venire.

**Abstract.** Le migrazioni ambientali rivestono un grande interesse negli studi sociologici nell'inquadramento delle cause e dei fattori di spinta (*push factors*) che le determinano, di tipo climatico e ambientale, insieme alle diverse spiegazioni teoriche di tipo macro, micro e mesosociologico che la disciplina applica allo studio delle migrazioni. Allo stesso tempo, negli ultimi anni, le migrazioni al femminile hanno ricevuto un'ampia attenzione a seguito dell'incremento sostanziale della componente femminile, anche primo-migrante, che intraprende un progetto migratorio in prospettiva individuale e/ o familiare. Interessante è, da questo punto di vista, l'articolazione delle questioni di genere e dei diritti di genere a esse legati intorno agli obiettivi dell'*Agenda 2030* dell'ONU, che ben intersecano la condizione femminile alle istanze di sviluppo sostenibile, collegando i diritti fondamentali (istruzione, nutrizione, accesso alle risorse primarie, lavoro) al miglioramento delle condizioni di vita nei

<sup>62</sup> *Supra*, par. 1 e 2.

<sup>63</sup> M. Giampaolo, A. Ianni, *Genere e migrazioni*, cit.; M. Ambrosini, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, Bologna, 2013.

<sup>64</sup> M.L. Zanier, G. Messere, *Politiche migratorie e politiche sociali per gli immigrati*, cit.

<sup>65</sup> M. M. Coppola, A. Donà, B. Poggio, A. Tuselli (a cura di), *Genere e r-esistenze in movimento. Soggettività, Azioni, Prospettive*, Trento, 2020.

<sup>66</sup> E. Rossi, *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*, in *Quaderni Costituzionali, Rassegna*, 1, 2021.

paesi svantaggiati e nei percorsi migranti. Il contributo propone una rassegna delle principali teorie che spiegano le migrazioni al femminile, nello specifico, nel novero delle migrazioni ambientali al fine di integrare in prospettiva sociologica lo studio di un fenomeno contemporaneo complesso e di grande rilievo sul piano analitico. A ciò si coniuga una discussione di matrice socio-giuridica intorno alle dimensioni normative che possono incidere sulle pratiche dell'inclusione o dell'esclusione di una categoria sociale particolarmente esposta alla vulnerabilità.

**Abstract.** Environmental migrations are of great interest in sociological studies in the framing of their climatic and environmental causes and push factors, of climatic and environmental kind, along with the various macro, micro, and meso-sociological theoretical explanations that the discipline applies to the study of migrations. At the same time, in recent years female migrations have received wide attention following the significant increase in the female component, even the early migrant who undertakes a migration project from an individual and/or family perspective. Interesting, from this point of view, is the articulation of gender issues and related gender rights around the UN *Agenda 2030* goals, which well intersect the status of women with instances of sustainable development, linking fundamental rights (education, nutrition, access to primary resources, employment) to improving living conditions in disadvantaged countries and migrant pathways. The essay proposes a review of the main theories that explain female migrations, specifically environmental migrations, in order to integrate the study of a complex contemporary phenomenon of great analytical importance in a sociological perspective. This is coupled with a socio-legal discussion about the normative dimensions that may affect the practices of inclusion or exclusion of a social category particularly exposed to vulnerability.

**Parole chiave.** migrazioni ambientali – crisi climatica – diritti – sostenibilità – genere – vulnerabilità.

**Abstract.** environmental migrations – climate crisis – rights – sustainability – gender – vulnerability.

## LE DONNE SEGUONO. CITTADINANZA DI SANGUE ED EMIGRAZIONE FEMMINILE NEL CODICE DELL'ITALIA LIBERALE. UNA RIFLESSIONE\*

di Ninfa Contigiani\*\*

**Sommario.** 1. Introduzione. – 2. La cittadinanza di sangue nel Codice civile (e la sua assenza dallo Statuto). – 3. La famiglia tradizionale come *prius* logico e la parentela di sangue come modello identitario nazionale (art. 48 c.c. 1865). – 4. La cittadinanza di sangue e gli «Italiani stranieri». 5. Il conflitto di cittadinanza. 6. – I tratti permanenti dell'emigrazione femminile. 7. – Conclusione.

602

**1. Introduzione.** L'Italia liberale scelse come suo primo modello di cittadinanza lo *Ius sanguinis*.

Fu una scelta legata anche ai significati simbolici che il sangue poteva restituire come carattere originario ed elemento fondativo dell'«italianità», come giuristi e legislatori la definirono. Coerentemente anche il modello familiare adottato fu quello dei legami parentali di sangue. La cittadinanza di sangue fu certamente una scelta legata al momento dello *State building* ma con uno sguardo «statico», focalizzato prima di tutto su cosa eravamo in quel momento, mentre uno sguardo aperto sul futuro e le sue potenzialità economiche e sociali fu quello dei paesi che scelsero lo *Ius soli* che guarda al futuro dinamicamente, accettando la possibilità del cambiamento.

Collocata nel Codice civile del 1865 la disciplina della cittadinanza ebbe l'altra faccia della medaglia nella condizione giuridica dello straniero. Entrambe furono definite attorno alle libertà individuali borghesi, secondo i connotati propri dell'età liberale che spiegano anche il perché tale disciplina non si trovasse nello Statuto. Nella Costituzione c'erano le premesse a diritti veri e propri che, per diventare tali, avrebbero dovuto essere definiti in un'apposita legge ed inoltre il Codice ebbe valore costituzionale di fatto<sup>1</sup>.

La scelta fu in parte astrattamente identitaria ma la valutazione dell'istituto della cittadinanza e della sua articolazione passò presto per il filtro ben invadente delle ricadute effettive sul fenomeno dell'emigrazione evidenziandone le contraddizioni. Ciò perché, per il combinato disposto delle politiche migratorie di altri Stati con quelle attuate con il Codice Pisanelli, molto spesso, successe che lo straniero fosse proprio l'italiano emigrato con tensioni tra ordinamenti giuridici e contrasti con i propri cittadini che perdurarono a lungo<sup>2</sup>.

---

\* *Sottoposto a referaggio*. Questo contributo fa parte del dossier di studi *La sfida della migrazione climatica*, a cura di Susana Borrás Pentinat e Angela Cossiri ed 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). Gli articoli riflettono solo il punto di vista degli autori e la REA non è responsabile dell'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute. Il saggio mantiene lo stile di una riflessione interlocutoria. Un ringraziamento per l'occasione va alla Prof.ssa Angela Cossiri quale capofila.

\*\* Ricercatore di Storia del diritto medievale e moderno – Università di Macerata.

<sup>1</sup> M. Fioravanti, *Il valore della Costituzione: l'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma-Bari, 2009, 3-62 *passim*.

<sup>2</sup> G. Tintori, *Nuovi italiani e italiani nel mondo. Il nodo della cittadinanza*, in P. Corti e M. Sanfilippo (a cura di), *Storia d'Italia*, Annali, vol. 24: Migrazioni, Torino, 2009, 743-764, spec. 743-745.

Il Regno d'Italia visse già dai primi anni dell'Unità una perdita di sudditi verso altri Stati continentali (verso la Francia, la Germania, la Svizzera per lo più) ma a fine secolo il fenomeno cambiò di dimensione e di significato in quanto si aprirono le rotte atlantiche e si ebbe la grande migrazione diretta verso le Americhe, prima l'Argentina e il Brasile alla ricerca di manodopera e poi gli Stati Uniti che avevano abolito la schiavitù.

Tra l'ultimo quarto dell'Ottocento e gli anni Settanta del Novecento il fenomeno migratorio portò fuori dal nostro Paese circa 30.000.000 Italiani che cercarono fortuna altrove, partendo da tutte le nostre Regioni per un'emigrazione di massa che coinvolse famiglie intere dando vita ad una emigrazione che per dimensioni e durata forse non ha avuto pari in altre esperienze nazionali. All'Unità la popolazione italiana era minore<sup>3</sup>.

Partirono milioni di contadini, espulsi dalla crisi agraria del 1887 e messi ancora più in difficoltà dalle politiche protezionistiche, ma anche piccoli artigiani e piccoli proprietari legati all'economia preindustriale, partirono girovaghi e braccianti per fuggire dall'estrema miseria. Partirono per lo più uomini, i capifamiglia o i figli maschi adulti ma in numero notevole anche minori. Lo sfruttamento del lavoro minorile fu anche in patria strutturale all'avvio del sistema industriale come ci dice la prima legge sociale del Regno d'Italia, quella legge Berti che nel 1886 fu dedicata alla tutela del lavoro fanciulli, impiegabili dai nove anni nelle cave, nelle miniere, negli opifici<sup>4</sup>.

In questo passaggio la cittadinanza di sangue, innervata di tradizionalismo – in un contesto di nazionalismo e colonialismo<sup>5</sup>, divenne prima lo strumento di una «riterritorializzazione» poi, in particolare con l'inizio del Novecento anche lo strumento per tentare politiche di espansione economica<sup>6</sup>.

Così, alla *legge Crispi* del 1888 che potrebbe esser in senso lato considerata la prima legge

<sup>3</sup> La prima statistica che dichiara i numeri del fenomeno è del 1871, gli albori di quello che diverrà un vero e proprio esodo. Sulla stortura provocata dalle statistiche ufficiali dell'epoca che inserivano le donne sotto la generica dizione di «casalinghe» procurando nella storiografia fino agli anni Novanta del Novecento un *trompe l'oeil* per cui non si valutarono e riconobbero le tante diverse condizioni nel paese di partenza come nei paesi di arrivo delle donne italiane migranti, M. Tirabassi, *Trent'anni di studi sulle migrazioni di genere in Italia. Un bilancio storiografico*, in *Lontane da casa. Donne italiane e diaspora globale dall'inizio del Novecento a oggi*, Torino, 2015, 19-39, *open access* in <http://books.openedition.org/aaccademia/891>, 6 novembre 2023.

<sup>4</sup> L.n. 3657/1886. Il limite d'età si legava, come chiaramente detto nel dibattito parlamentare, all'obbligo scolastico posto dalla Legge Coppino, riducendo drasticamente il limite profilato da altri progetti legislativi sull'argomento che proponevano 12 anni, con effetti paradossali rispetto allo scopo di tutela dichiarato, mentre già nel *Factory Act* inglese del 1833 i fanciulli al di sotto dei 10 anni non potevano lavorare, come non potevano lavorare quelli tedeschi fino a 12 anni con la *Gewerbe Ordnung* del 1869, limite elevato a 13 anni nel 1871.

Si consideri che nella pubblicazione ufficiale della *Statistica dell'emigrazione italiana degli anni 1884 e 1885*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1886, alla pagina IX, c'è il paragrafo dedicato agli «Emigranti divisi per sesso e per età». Il testo ci dice che «gli uomini emigrano in maggior numero delle donne e gli adulti più dei fanciulli nel decennio 1876-85 troviamo che i maschi sono da 90 a 92 per cento nell'emigrazione temporanea e da 63 a 79 per cento nella propria. I fanciulli fino a 14 anni sono da 13 a 28 per cento nella emigrazione propria e da 4 a 7 nella temporanea mentre la proporzione dei fanciulli d'ambo i sessi, al disotto di 14 anni secondo il censimento del 1881 è il 30 per cento della popolazione del Regno». Importante è tenere in conto che come dichiarato nelle linee metodologiche del volume le cifre tengono presente sia l'emigrazione legale che quella clandestina, poiché furono date esplicite raccomandazioni alle autorità comunali di pubblica sicurezza di guardare ai passaporti rilasciati ma anche alla pubblica notorietà.

<sup>5</sup> Il collegamento tra il fenomeno dell'emigrazione e le politiche del colonialismo, considerando quest'ultimo la soluzione del primo ebbe un precursore in L. Carpi, *Delle colonie e dell'emigrazione degli italiani all'estero*, 4 voll., Milano, 1874, *passim*.

<sup>6</sup> Nei primi anni della politica migratoria del Regno d'Italia il punto è quello colto precisamente da Tintori, *Nuovi italiani*, cit., p. 750: «L'obiettivo principale che le *élites* politiche italiane perseguirono fu di includere il più possibile, sotto il piano giuridico, gli emigrati e i loro discendenti entro i confini della Nazione e creare i presupposti per una riterritorializzazione della comunità politica», purché, mi sento di sottolineare, sia chiaro che quella ridefinizione avviene su una base sostanzialmente etnica.

sull'emigrazione successe quella che in effetti lo fu veramente, la *legge Giolitti* del 1901. È ormai noto che la prima non si fece davvero carico dello *status civitatis* del migrante, preoccupandosi al contrario delle condizioni con cui i mediatori e le compagnie di trasporto avrebbero dovuto portare avanti i loro affari senza problematiche o conflitti<sup>7</sup>.

Al contrario, la legge del 1901 guardò, chiaramente, agli italiani all'estero come un gruppo dall'identità predeterminata e indiscussa<sup>8</sup> che alla fine del tragitto migratorio avrebbe potuto essere una testa di ponte commerciale per l'economia della Madre patria. Dunque, nelle politiche sulla cittadinanza di inizio secolo il migrante diventa uno strumento di espansionismo, prima commerciale poi anche politico, con una spinta che, in tal senso, si farà qualitativamente diversa con il Fascismo.

In tutto questo breve *excursus*, che racconta anni cruciali se pensiamo che ancora oggi siamo inchiodati a quel modello di cittadinanza indicato in *incipit*, ci pare interessante una riflessione sul ruolo che ebbero le donne.

Anche le donne partirono, in un orizzonte che le vedeva prendere una decisione solo in parte individuale perché sempre dentro un progetto familiare, in una percentuale che le fonti statistiche dell'epoca ci consentono di considerare nella misura del 20 per cento della grande migrazione, ovvero sul totale degli espatri che furono registrati<sup>9</sup>. Quando non partirono, rimasero a «conservare» la famiglia, il piccolo patrimonio posseduto quando c'era, ma sempre a fornire comunque cooperazione a che il progetto migratorio avesse avuto successo<sup>10</sup>.

**2. La cittadinanza di sangue nel Codice civile (e la sua assenza dallo Statuto).** Su questo sfondo, a voler tenere lo sguardo sul profilo femminile della questione della cittadinanza - legata come dicevamo a quello della migrazione e delle politiche migratorie - bisogna considerare che il punto di partenza è inequivoco «è cittadino il figlio di padre cittadino» come recita l'art. 4 del Codice Civile Pisanelli per il Regno d'Italia. A seguire l'art. 7 considera anche la madre in effetti, ma limitatamente alla circostanza che il padre sia ignoto. Dunque, solo quando il sangue paterno non fosse stato utile emergeva la possibilità di considerare la madre, che però a sua volta poteva essere ignota per cui solo in ultima *ratio* emergeva l'indicazione della cittadinanza territoriale (*ius soli* per nascita sul territorio italiano con residenza e possibilità di mantenerla o lasciarla)<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> D. Freda, *Governare i migranti. La legge del 1901 e la giurisprudenza del Tribunale di Napoli*, Torino, 2018, *passim*.

<sup>8</sup> *Codice civile* 1865, art. 11. La cittadinanza si perdeva per rinuncia esplicita ma comunque il percorso era irto di ostacoli nella pratica. Sulla legge è interessante considerare il profilo che riguarda la giurisdizione speciale a cui ne fu demandata l'attuazione, «condotti dalla necessità» come ebbe a dire il Guardasigilli Gianturco, in accordo con il Relatore Luzzatti, nella discussione che si aprì al riguardo con l'on. Gallini il quale avrebbe voluto le sentenze del pretore non appellabili a tal riguardo, mentre al primo sembrava molto più vicina «agli interessi del migrante» la Commissione arbitrale istituita, O. Abbamonte, *Il potere dei conflitti: testimonianze sulla storia della magistratura italiana*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2017, p. 148; in nota l'autore rinvia a F. Perrone, *Giurisdizione ordinaria e giurisdizione speciale in materia di emigrazione: dottrina errata della Corte suprema di Roma (sezioni riunite)*, Napoli, 1908.

<sup>9</sup> M. Sanfilippo, *Tipologie dell'emigrazione di massa*, in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana. Partenze*, Roma, 2001, p. 83. Complessivamente partirono tra il 1876 e il 1915, registrate, 14.027.000 persone di cui 7.622.650 andarono oltreoceano, mentre 6.137.250 restarono in Europa, *ivi*, p. 79. In prospettiva di genere l'autore segnala che per esempio dalle Marche partirono anche intere famiglie e donne sole. I flussi registrati ci dicono che comunque la percentuale femminile oscilla nei quinquenni ma sostanzialmente è tra il 17 per cento e il 20 per cento di quella maschile negli anni fino alla Prima guerra mondiale, *ivi*, p. 82.

<sup>10</sup> B. Maida, *Quando partivamo noi. Storie e immagini dell'emigrazione italiana 1880-1970*, Torino, 2015, *passim*.

<sup>11</sup> Un volume puntuale e capace di cogliere la prospettiva profondamente discriminante di questa scelta per le italiane, in tutto il lungo periodo che va dal Regno d'Italia alla nostra contemporaneità, è M. Mellone, *Disciplina*

In principio, dunque, soprattutto venne il sangue.

Da allora, nonostante diverse leggi successive che hanno temperato il principio e la Costituzione democratica che ha parificato i genitori, continuiamo ad essere italiani prima di tutto perché di sangue italiano, non perché sottoposti alle leggi dello Stato italiano, se posso usare un'espressione forte<sup>12</sup>. Un elemento quest'ultimo non indifferente, perché il sangue è l'origine e la legge solo la conseguenza.

Per capire meglio, può essere utile ripercorrere sintetizzandolo enormemente il discorso dei giuspubblicisti di inizio secolo, se cioè la cittadinanza italiana fosse da considerare nel profilo della forma, uno *status* inteso come qualità e posizione del soggetto nei confronti dello Stato, secondo un'ottica soggettiva e di rapporto verticale, oppure uno *status* che esprimesse piuttosto un espediente tecnico, una finzione che descrive il legame dell'individuo con lo Stato, come mera sintesi della pluralità dei rapporti tra personalità del soggetto e personalità giuridica statale nell'ottica oggettiva<sup>13</sup>. Oppure ancora, se non dovesse essere considerata fondamentale anche una dimensione orizzontale, che mettesse i con-cittadini nella condizione di riconoscersi tra pari, quella della «coscienza nazionale» definita da Pasquale Stanislao Mancini come dimensione di consapevolezza e volontà di appartenenza alla comunità nazionale seguendo un elemento spirituale, quasi religioso<sup>14</sup>.

La discussione giuspubblicistica ci fu anche rispetto alla collocazione o meno della disciplina della cittadinanza nel livello costituzionale piuttosto che nel Codice, ma l'assenza materiale dallo Statuto si può considerare frutto sia della sua origine quarantottina (che lo ha ovviamente segnato anche nei contenuti) sia un elemento che riconduce alla convinzione ancora profonda negli anni dell'Unità del valore costituzionale del *Codice civile*, così che ci si risolve per inserirla in quest'ultimo<sup>15</sup>.

Il Codice civile, infatti, poteva essere considerato la vera «intima identità della comunità di riferimento» a maggior ragione dopo esservi tornati nonostante l'abolizione di tutta la legislazione francese con la Restaurazione. In effetti, il «modello-codice» si era affermato da sé oltre le contingenze storiche degli interessi politici e dei monarchi. L'ordine politico che lo aveva generato nei suoi contenuti indietreggiò, ma i contenuti rimasero a partire dalla centralità dei diritti liberali, soprattutto borghesi, con la proprietà a sovrastare tutti gli altri<sup>16</sup>. Una scelta ulteriormente chiarita proprio dalla disciplina stessa, che all'art. 1 dichiara la cittadinanza presupposto del riconoscimento dei diritti civili ai Regnicoli, ma coerentemente

---

della cittadinanza italiana e donne cittadine. Una discriminazione mai terminata, Napoli, 2023, per le origini storiche della questione in particolare si vedano 11-80.

<sup>12</sup> La l. n. 123/1983, art. 5, introduce i figli adottivi, ma dopo la l. n. 1912 di Giolitti la prima vera riforma del diritto di cittadinanza è del 1992, la c.d. legge Martelli.

<sup>13</sup> F. Colao, L'«Idea di Nazione» nei giuristi italiani tra otto e novecento, in *Quaderni fiorentini*, 30, 2001, 255-360.

<sup>14</sup> P.S. Mancini, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, Torino, 1951, *passim* su cui una lettura puntuale rispetto al nostro profilo è quella di L. Nuzzo, *Da Mazzini a Mancini: il principio di nazionalità tra politica e diritto*, Macerata, 2007.

È ancora assai utile per la chiarezza con cui pone le questioni riguardo all'ambiguità che era insita nell'identificazione del concetto di cittadinanza con quello di nazionalità operata dal dibattito giuspubblicistico di epoca liberale, E. Grosso, *La cittadinanza: appartenenza, identità e partecipazione dallo Stato liberale alla democrazia contemporanea*, in *Storia d'Italia*, vol. 29. *Legge, Diritto, Giustizia. I diritti, il mercato, la Pubblica amministrazione*, Torino, 107-142, spec. 108. «La nazionalità di Mancini, dunque, se non prescinde completamente dall'elemento etnico, ne limita il ruolo a quello di condizione materiale» mentre «il fattore decisivo e preminente della nazione, nel suo pensiero, consiste in un 'elemento psicologico', il sentimento nazionale o, meglio, secondo le sue parole 'la coscienza della nazionalità'», (112 e 115).

<sup>15</sup> P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Torino, 2007, 88; è vero sempre che il codice civile rappresenta in modo particolarmente significativo non solo l'idea del monopolio delle fonti del diritto ma «il problema primario della connessione fra ordine giuridico e potere politico», lo è stato *a fortiori* nella storia d'Italia.

<sup>16</sup> G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale*, Torino, 2011, 101 e *passim*.

con la centralità proprietaria dell'epoca, segnalando ex art. 3 che quegli stessi diritti civili saranno godibili anche dallo straniero.

**3. La famiglia tradizionale come prius logico e la parentela di sangue come modello identitario nazionale (art. 48 c.c. 1865).** Quale primo spazio di protezione dell'individuo e dunque elemento fondante del nuovo Stato, la famiglia tradizionale fu ripresa nel Codice Pisanelli anche perché rappresentava un tratto comune ad una parte importante degli Stati preunitari<sup>17</sup>. Lo Stato in costruzione rifuggì - con fermezza - l'esempio austriaco del 1811 che sulla scia della tradizione filosofica kantiana e di un ordinamento organizzato intorno alla capacità giuridica dei singoli, non antepose ad essi l'unità familiare se non nel caso dei sudditi di religione cattolica<sup>18</sup>. Una differenza importante per seguire la condizione femminile nella cittadinanza e nell'emigrazione tra Otto e Novecento.

Il capo IX, Sezione I del Codice civile per il Regno d'Italia 1865 dispose un articolato di diritti e dei doveri di coniugi tra loro che ripropose, appena attenuata, la famiglia gerarchica e diseguale del *Code Napoleon* (artt. 212 ss.). Se il matrimonio imponeva ad entrambi la coabitazione, la fedeltà e l'assistenza (art. 130), della famiglia il «capo» fu nitidamente il marito, tanto che la moglie fu obbligata ad accompagnarlo ovunque avesse ritenuto di risiedere (art. 131) e avrebbe dovuto mantenerlo se quello non avesse avuto i mezzi sufficienti (in Francia anche «obbedirlo» ex art. 213). Il marito la doveva proteggere e tenere presso di sé somministrandole il necessario alla vita (art. 132) ma quest'obbligo cessava se la moglie si fosse allontanata e non fosse tornata nel domicilio coniugale (art. 133). Inoltre, la moglie non ebbe capacità giuridica senza autorizzazione del marito (art. 134) tranne che in casi tassativi specificati dalla legge, tra i quali la mercatura (art. 135); la separazione si prevede solo nei casi della legge: per adulterio, volontario abbandono e sevizie ma poté essere domandata contro il marito solo per concubinato (150). Il divorzio nell'Italia liberale non fu previsto, nonostante la discussione ci fu e fu articolata<sup>19</sup>, d'altronde anche Napoleone quando occupò i nostri territori e portò le sue leggi non giudicò opportuno introdurlo.

Si trattava di una famiglia che volgeva lo sguardo indietro e ne rintracciava le permanenze pre-unitarie, sotto un testo apparentemente pedissequo del codice napoleonico<sup>20</sup>. La cultura giuridica (e politica) italiana scelse la famiglia come «istituto d'ordine», ma le argomentazioni e gli interventi che i nostri giuristi-legislatori fecero sia in ambito dottrinale che durante i lavori parlamentari per l'approvazione del Codice, ci mostrano che il significato profondo dato a questo modello familiare fu diverso dai richiami politici francesi alla «petite Patrie»<sup>21</sup>. Riferendosi alla *patria potestas*, istituto che più d'ogni altro sintetizza in modo incontestabile il

<sup>17</sup> «Il sistema che si ha per codice civile è molto semplice, perché si è seguita la purità del diritto di natura. [...] e perciò la famiglia civile risponde perfettamente alla famiglia naturale, avendo entrambi per base il vincolo del sangue» solo per esempio icastico G. Foschini, *Delle persone e del loro stato secondo il Codice civile italiano*, Napoli, 1886, 91.

<sup>18</sup> v. *Codice Civile universale austriaco*, artt. 28 ss. sulla cittadinanza, spec. art. 32 sulla perdita della cittadinanza che è automatica per emigrazione; art. 40 ss. per la definizione di famiglia, gli obblighi coniugali, i diritti del marito-capo famiglia e della moglie; art. 111 ss. per l'impossibilità di divorzio per i cattolici.

<sup>19</sup> Qualche anno fa, ha ricostruito in modo completo l'articolato dibattito su quel nodo problematico che è stato il mancato divorzio in Italia fino alla fase democratica, C. Valsecchi, *In difesa della famiglia? divorzisti e antidivorzisti in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2004; di «consapevolezza di operare in ambiente ostile» per i fautori dell'istituto nell'Italia degli anni rivoluzionari e napoleonici pure quando fossero dalla parte del legislatore ha scritto P. Ungari, *Storia del diritto di famiglia in Italia 1796-1975*, Bologna, 1974, 100.

<sup>20</sup> P. Ungari, *Le legislazioni familiari nell'800 italiano*, in G. Conti Odorisio (a cura di), *Salvatore Morelli 1824-1880. Emancipazione e democrazia nell'Ottocento europeo*, Napoli, 1992, 81-92.

<sup>21</sup> Le stesse edizioni dei Codici a stampa dimostrano il legame stretto con il testo francese, un esempio tra tanti: *Codice civile del Regno d'Italia, col confronto del Codice Napoleone e delle leggi civili del già Regno delle Due Sicilie*, Palermo, 1865; l'espressione ancora efficace è in M. Cavina, *Il potere del padre*, Milano, 1995, 1.

peso tralazio dei rapporti verticali nella famiglia sin dall'epoca romana, già nel 1863 Cassinis nella sua *Relazione al primo progetto del codice civile* dichiarava che «La legge morale, ben più che la legge civile, governa la vita domestica» appigliandosi piuttosto a fondamenti moralistici (quando non velatamente religiosi)<sup>22</sup>.

Ma più ancora della stessa morale poté l'elemento del sangue rintracciabile come essenziale nella definizione del legame familiare «proprio» rispetto all'«improprio». Lo segnalò la dottrina penalistica preunitaria per i casi di parricidio. Giovanni Carmignani distinse chiaramente la pena tributata al parricidio proprio (che si consumava contro il padre ma tassativamente quando ci fosse il legame di sangue) da quello improprio (che si consumava quando il legame fosse di affinità)<sup>23</sup>. Esemplare il caso del figlio adottivo che in Italia (diversamente che in Francia) non fu punito con il massimo della pena e dell'afflizione stabilita nei tre codici penali che furono in vigore fintanto che prese vigenza il primo Codice penale italiano, il Codice Zanardelli del 1890<sup>24</sup>.

Il legame parentale di sangue diventò così un modello identitario coerente tanto nel privato quanto nel pubblico, segnando la giusta autonomia dal codice-modello d'oltralpe. Al contempo, mantenne (mantiene ancora?) la famiglia italiana – in quanto tradizionale – pervicacemente in uno spazio particolare, privatistico finché ci si occupa delle relazioni intrafamiliari, pubblicistico quando le sue gerarchie o il suo ordine interno vengano lesi. In un certo senso la famiglia fu descritta in uno spazio concettuale che precedeva la legge positiva e lo stesso codice civile il quale la definiva per dargli la capacità di produrre effetti giuridici.

Con queste condizioni di partenza dell'ordine familiare è evidente che la politica familiare dell'emigrazione la decideva il capo-famiglia e che la moglie ne seguisse le indicazioni, per necessità se non per virtù. Anche quando a partire furono i figli maschi non si può certo pensare che non fosse il padre a decidere di questa soluzione, perché tutte le partenze erano chiaramente regolate da una logica familiare in cui la maggior parte delle volte prioritario fu aumentare gli introiti e diminuire le bocche da sfamare.

Non furono pochi i minori che migrarono. Diversamente che per le migrazioni dei padri, in cui le fonti importanti sono quelle epistolari che hanno spesso restituito quanto l'ordine gerarchico familiare non si interrompesse nella distanza<sup>25</sup>, per le migrazioni dei minori e le assenze dei figli una documentazione utile sono i *report* dei Consolati, che ci dicono che nel 1901 il 18 per cento della manodopera nelle cave del Canton Ticino è costituita da minori di anni 18, che nelle attività alberghiere di Londra addirittura erano il 33 per cento, che nelle vetrerie francesi all'inizio del Novecento circa 1600-1700 erano i bambini italiani<sup>26</sup>. Le condizioni poste dalla proprietà fondiaria, o i caratteri dei contratti mezzadri da ben prima dell'unità d'Italia avevano costretto la pratica di allontanare i minori di casa<sup>27</sup>.

Tuttavia, nel caso di famiglie di piccoli possidenti, gli esiti del «rimanere» cui erano indubbiamente costrette le donne divennero imprevedibilmente per loro emancipanti, come

<sup>22</sup> *Progetto di Codice civile italiano comunicato al Parlamento dal Ministro di Grazia e Giustizia Cassinis in conformità della Relazione per esso presentata alla Camera dei Deputati ed al Senato nella tornata del 19 e del 21 giugno 1860*, Napoli, 1861, p. XI; il dibattito dottrinale in tutta la sua ricchezza e sul lungo periodo in P. Passaniti, *Diritto di famiglia e ordine sociale. Il percorso storico della "società coniugale" in Italia*, Milano, 2011, 205-267 *passim* e spec. 213.

<sup>23</sup> G. Carmignani, *Elementi di diritto criminale del professore Giovanni Carmignani*, Milano, 1863, 343; G. Giuliani, *Istituzioni di diritto criminale col commento della legislazione Gregoriana*, 2 voll., Macerata, 1841, to. II, 203.

<sup>24</sup> *Codice penale per il Regno d'Italia*, 1889, Artt. 364-366.

<sup>25</sup> A. Palombarini, *Relazioni affettive e ruoli femminili nella famiglia dell'emigrante marchigiano da un epistolario bilaterale (1906-1912)* in E. Sori (a cura di), *Le Marche fuori dalle Marche. Migrazioni interne ed emigrazione all'estero tra XVIII e XX secolo*, Quaderni monografici di «Proposte e ricerche» 4 voll., 24, 1998, to. IV, 888.

<sup>26</sup> P. Corti, *Famiglie transazionali*, in *Storia d'Italia. Annali*, vol. n. 24, Torino, 2009, 305.

<sup>27</sup> P. Passaniti, *Mezzadria. Persistenza e tramonto di un archetipo contrattuale*, Torino, 2017 *passim*.

hanno messo in mostra i primi studi sull'emigrazione femminile degli anni Novanta. Il capofamiglia partiva e certo non si poteva abbandonare tutto, dunque che emigrassero entrambi i coniugi insieme fin da subito fu l'eccezione di chi non aveva davvero nulla e nemmeno nessuna minima rete<sup>28</sup>.

Rimanere diventò per le donne sposate l'occasione di esperienze impensabili in condizioni normali. Debitamente autorizzate dal marito furono costrette a prendere in mano gli affari di famiglia, a parlare con altri padroni, con eventuali braccianti necessari al raccolto, persino con gli istituti bancari diventando il referente della famiglia verso l'esterno<sup>29</sup>. Senza rendersene conto avvicinarono saperi e ambienti che mai avrebbero potuto, da sole, con il marito presente in terra natia, o con il figlio grande in casa<sup>30</sup>.

Risalente e profondo era infatti l'ordine della disuguaglianza che aveva strutturato nei secoli precedenti la disparità di ruolo e di stato della donna e non era cambiato neppure nel mutare delle condizioni sociali del matrimonio e della struttura familiare. Con la Rivoluzione francese si innovò l'asse successorio comprendendovi le figlie femmine e si inaugurò il matrimonio degli affetti e dell'uguaglianza dei coniugi, ma la ragione fu la volontà prepotente di affrancarsi dal passato d'Antico regime. L'innovazione fu di taglio economico-libertario non di riconoscimento inclusivo, a dirla con il linguaggio di oggi. Ne furono prova il mancato riconoscimento del diritto di voto alle donne che proprio la Francia rivoluzionaria mantenne<sup>31</sup> ma anche, negli anni successivi, l'accettazione silente del modello napoleonico di famiglia sia nella stessa Francia che nel nostro codice civile unitario del 1865: per i rapporti interni un vero e proprio modello reazionario e volto indietro. Lo ha spiegato molto bene Pietro Costa quando ha rintracciato nel giusnaturalismo egualitario il significato di «uomo» come predeterminato e scontato nella direzione dell'essere umano maschile e non dell'essere umano generico. Il discorso della cittadinanza femminile giusnaturalistico è frutto delle ascendenze filosofiche legate all'idea familiare di Aristotele de «La Politica»<sup>32</sup>. La famiglia borghese cambiò di conformazione ma non nella struttura gerarchica e convergente sull'uomo, padre o marito che fosse<sup>33</sup>.

**4. La cittadinanza di sangue e gli «Italiani stranieri».** Il valore della metonimia del sangue italiano, proprio perché fondativo dentro un modello familiare tradizionale che assunse un significato identitario, non rimase confinato nello schema dei rapporti di discendenza e innervò anche il discorso sulla cittadinanza<sup>34</sup>. Tutto il Risorgimento si era eretto anche

<sup>28</sup> M. Tirabassi, *Trent'anni di studi*, cit., §24.

<sup>29</sup> *Codice civile del Regno d'Italia*, 1865, art. 134 sull'autorizzazione maritale.

<sup>30</sup> P. Corti, *Famiglie transazionali*, cit., 310-312.

<sup>31</sup> Nell'Italia unitaria, a contrasto con questa più che condivisa mentalità si staglia, per modernità e consapevolezza, la figura di Salvatore Morelli che nella seconda metà dell'Ottocento fu, forse, il più limpido sostenitore del riconoscimento della piena cittadinanza femminile compreso il diritto di voto, quale inevitabile segno e al contempo realizzazione dell'idea di Progresso, G. Conti Odorisio, *Pensiero politico e questione femminile*, in Salvatore Morelli (a cura di), *La donna e la scienza di Salvatore Morelli*, in Ead. (a cura di), *Salvatore Morelli 1824-1880*, cit., spec. 41-79, una voce la sua che si levava tenace ma per lo più inascoltata anche in Parlamento, non fuori però dove, ispirata da simili ideali, a quella voce si riallacciava Anna Maria Mozzoni, F. Taricone, *Salvatore Morelli e Anna Maria Mozzoni*, in G. Conti Odorisio (a cura di), *Salvatore Morelli 1824-1880*, cit., 180 e *passim*.

<sup>32</sup> P. Costa, *Il discorso della cittadinanza e la differenza di genere*, in A. Di Clementi (a cura di), *Il genere dell'Europa. Le radici comuni della cultura europea e l'identità di genere*, Roma, 2003, *passim*.

<sup>33</sup> Ancora utile per una rappresentazione sintetica ma chiara G. Montroni, *La famiglia borghese*, in P. Melograni (a cura di), *La famiglia italiana dall'Ottocento ad oggi*, Roma-Bari, 1988.

<sup>34</sup> Mirabile sintesi più volte riedita quella sul punto di P. Costa, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2005, spec. 75-88 in particolare riguardo al discorso sulla cittadinanza dello Stato-nazione come modello ottocentesco; sul significato profondo, legato innanzitutto all'effettività dei legami in antico regime è ancora adamantino M. Bloch, *I vincoli di sangue*, in A. Manoukian (a cura di), *Famiglia e matrimonio nel Capitalismo europeo*, Bologna, 1974, 57 ss.

sull'immagine icastica della terra-madre da un lato e dei padri e dei figli della patria dall'altro. Furono presentati come figure eroiche, letterarie e non, che ebbero il ruolo di «commuovere» verso l'obiettivo comune dell'Unità<sup>35</sup>.

In questo contesto simbolico, quale significato assunse la condizione giuridica di chi la patria la voleva abbandonare (o meglio doveva) in cerca di fortuna? Nel contesto italiano il legame tra normativa sulla cittadinanza e il fenomeno della migrazione venne in evidenza già dagli anni Ottanta dell'Ottocento, in quella fase che mostrava l'inizio di una espansione industriale pur tuttavia non sufficiente a nutrire la massa di manodopera disponibile, mentre già con Crispi la politica colonial-nazionalistica dell'Italia liberale si indirizza proprio «alle esigenze di sviluppo dell'emigrazione popolare dell'Italia del Sud verso gli ex possedimenti eritrei, negli anni Novanta a tutti gli effetti Colonia»<sup>36</sup>.

L'abbraccio simbolico della madre-patria non fa emergere una rottura del nesso tra sovranità e territorio ma pone in luce le tensioni fra *ius migrandi* come diritto universale e categorie giuridiche dello Stato-nazione, tra fatto emigrazione (determinato dalla fame, dalla necessità di sopravvivere) e diritto statale<sup>37</sup>.

Già dalla prima legge organica in materia, l'Italia sviluppò una visione dello *Status civitatis* che servì anche da «strumento di enfattizzazione dell'identità nazionale» e che si evidenziò a contrasto anche attraverso la molteplicità di *status* riservati ai sudditi delle Colonie (Albania, M. Oriente, Eritrea, Libia)<sup>38</sup>.

Tornando alla normativa, la purezza del modello di sangue, si stemperava minimamente di fronte alla volontà dimostrata di appartenere alla Nazione italiana: Il figlio dello straniero, se è nato in Italia diventa cittadino dopo un domicilio ininterrotto di dieci anni (la residenza per commercio non è domicilio) mentre può scegliere in caso di permanenza minore *ex artt.* 7-8 c.c. La donna straniera acquista la cittadinanza con matrimonio, senza perderla in caso di vedovanza (artt. 9 e 14). La naturalizzazione si concede per legge o decreto reale, nonostante risulti il domicilio e il giuramento, ma vale anche per moglie e figli se c'è la residenza. Peraltro, come forse è immaginabile, non la moglie, ma i figli hanno una possibilità in più, quella di rimanere stranieri se lo dichiarano (art. 5).

In conclusione, la cittadinanza liberale è di diritto e di fatto il legame, il vincolo che lega – verrebbe da dire a doppia mandata – l'individuo allo Stato perché in concreto, come il rapporto col fenomeno migratorio ha mostrato bene, ciò significò che l'individuo fu sottoposto allo Stato e alle sue politiche senza esserne affatto protagonista.

Il modello inverato dalle politiche successive al Codice è quello della cittadinanza-identità, invece che dell'appartenenza cosciente alla comunità di origine secondo l'idea di Mancini. L'appartenenza, dicono durante il dibattito nella formazione del codice, è tipica della famiglia come primo nucleo del diritto pubblico e dalla famiglia discende l'appartenenza alla Nazione<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> A.M. Banti, *Sublime madre nostra. La nazione italiana dal Risorgimento al fascismo*, Roma-Bari, 2011 *passim*.

<sup>36</sup> «Afflitto dalla necessità di dare ancora più corpo allo Stato a pochi lustri dall'unificazione» sintetizza efficacemente L. Tedoldi, *Storia dello Stato italiano dall'unità al XXI secolo*, Roma-Bari, 2018, 73 e 81; sulla prima esperienza coloniale italiana, ricercandone la cifra tipica di un «metissage» che ha offerto in controtuce l'immagine di una madrepatria che cercava di risolvere i suoi problemi fuori da sé, I. Rosoni, *La colonia Eritrea. La prima amministrazione coloniale italiana, 1880-1912*, Macerata, 2006.

<sup>37</sup> G. Cazzetta, *Patria senza territorio. Emigrazione e retorica dello Stato-Nazione*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 3. I multiformi profili del pensiero giuridico, Napoli, 2014, 147; interamente dedicato al diritto coloniale tra Otto e Novecento è il doppio volume dei *Quaderni fiorentini*, 33-34, 2004-2005.

<sup>38</sup> L. Tedoldi, *Storia dello Stato*, cit., 74 ss.

<sup>39</sup> F. Colao, *L'«Idea di Nazione»*, cit., *passim*; parlare di identità nazionale non è la stessa cosa di parlare di carattere nazionale ma come escludere che proprio non avere avuto 'coscienza' comune delle leggi della Patria abbia poi influenzato il nostro carattere? v. S. Patriarca, *La costruzione del carattere nazionale*, Roma-Bari, 2014, *passim*.

Il legame tra individuo e Stato è forte perché imposto ma non è originario.

Lo Stato, non la terra natia semplicemente. I detrattori dello *Ius soli* lo declamano come di tono medievale proprio perché lega alla terra, in una sorta di riedizione dell'inchiodamento del passato. Un argomento per contrastarlo che suona ancor più forte nel passaggio allo Stato nuovo e tale linea, sostenuta anche da Crispi, risultò perdente. La linea vincente è quella che afferma Sechi: «questione di razza e le diverse razze si trasmettono col sangue e non dipendono dal caso [...il luogo] della nascita»<sup>40</sup>.

Questo approccio, rafforza ancora di più l'impressione di una cittadinanza che vale come identità, ma certo non per «comun sentire». La cittadinanza è decretata dall'Ordinamento prima del sentimento e della volontà del singolo individuo.

In questo contesto non deve quindi stupire che la donna straniera diventi cittadina italiana e ci rimanga, anche da vedova. La donna, nel nostro contesto giuridico, segue. Segue il marito se questi lo decide, anche fosse in un paese straniero (come abbiamo detto sopra), segue la strategia familiare della migrazione decisa anche per lei, segue anche per la legge che non le lascia nessuna possibilità decisionale.

Ci aiuta a capire la disciplina della perdita della cittadinanza (valorizzata nel recupero dello stato di cittadino o cittadina *ex artt.* 13-14). L'art. 11 del Codice dichiara che perde la cittadinanza colui che vi rinuncia, chi ne ottiene una estera, o chi accetta senza autorizzazione governativa un impiego o il servizio militare all'estero<sup>41</sup>. Nella prassi tale perdita della cittadinanza sappiamo che fu resa assai difficile e ostracizzata in aperta contraddizione con la presunta libertà individuale su cui si erano costruite le forme dell'ordinamento e che avrebbe dovuto essere anche libertà di migrare. Il dominio dell'interesse statale su quello individuale è tale che con la perdita di cittadinanza non va insieme la perdita dell'obbligo militare, né si scampa dalle pene per l'uso di armi contro la Patria (art. 12).

Se tale disciplina di cittadinanza poteva in qualche modo giustificarsi all'origine dello Stato italiano, già durante la grande migrazione degli anni Ottanta dell'Ottocento dimostra tutta la sua inadeguatezza imponendo agli espatriati una condizione esistenziale sospesa tra le esigenze personali di sopravvivenza e quelle della Patria, sentita sempre più lontana.

Guardando però la condizione femminile si può riscontrare, proprio in questo ambito, una coerenza di fondo che non si incrina. Con la perdita di cittadinanza del marito-capofamiglia indicata nell'art. 11 anche la moglie diventa straniera insieme ai figli minori<sup>42</sup>, fa eccezione solo colei che abbia mantenuto la residenza nel Regno, sempre appaiata ai propri figli minori. Senza filtri e mediazioni l'art. 14 del c.c. Pisanelli dichiara che «la cittadina che si marita ad uno straniero, diventa straniera» acquisendo la cittadinanza del marito mentre da vedova, al

---

<sup>40</sup> O. Sechi, *Cittadinanza*, in *Digesto Italiano. Enciclopedia metodica e alfabetica di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, vol. VII, p. II, diretta da L. Lucchini, Torino, 1897-1902, 221, citato da P. Bonini, E.W. Di Mauro, G. Iovino, *Immigrazione e Cittadinanza. Riflessione su alcuni aspetti giuridici e politici*, Roma, 2019, disponibile open in <https://www.google.com/search?tbm=bks&q=Immigrazione+e+cittadinanza>, 6 novembre 2023.

<sup>41</sup> Verrà chiarito con Circolari che solo i lavori di livello nazionale valgono, non i comunali o simili.

<sup>42</sup> Comincia anche da qui quella lunghissima parabola non ancora giunta nella sua fase discendente che vede lo schiacciamento della condizione (giuridica, lavorativa, sociale) della donna adulta su quella del figlio minore in termini di tutela sociale dedicata ad entrambi come fossero uguali. Tale identificazione, completamente fuorviante, ha rappresentato la donna sotto la tutela (più o meno strumentale) proprio come fosse un minore, etichettandone l'esistenza tutta nella dimensione della categoria sociale. Ancora oggi – *mutatis mutandis* – continuamente è dato vedere nei testi normativi di legislazione sociale come le donne siano inserite in elenchi di soggetti sociali attenzionati, da prendere in carico, insieme a minori, disabili ed altri. Sembra incredibile doverlo chiarire ma tutte quelle condizioni esistenziali possono essere declinate al femminile, ma non dovrebbero essere affiancate all'essere donna in quanto tale, perché essere donna è ontologicamente semplicemente metà del genere umano. Al contrario, proprio per questo, spesso le categorie sociali sono doppiamente discriminanti quando siano femminili.

contrario, potrebbe recuperare la cittadinanza originaria ma solo a condizione che rientri nel Regno o vi si risieda. Tuttavia, la non centralità della questione dal punto di vista pubblico è tradita in modo lampante dal procedimento che non è automatico, perché ci vuole la dichiarazione di domicilio davanti all'ufficiale civile, condizione che fa intuire valutazioni di profilo economico-patrimoniale.

Pertanto, formalmente dichiarati liberi di emigrare (*ex art. 1, l. n. 5866/1888*) gli «Italiani di sangue», benché maschi adulti, scontarono sia l'ostruzionismo dovuto alla paura di perdere manodopera a basso costo per le industrie del nord-Italia, perché è soprattutto dall'arco alpino e appenninico settentrionale che espatriavano a livello continentale, sia il timore che l'emigrazione fosse proprio un motivo per evitare la leva obbligatoria<sup>43</sup>.

Nei vent'anni a cavallo tra fine e inizio secolo espatriò verso varie regioni tedesche (poi anche svizzere) anche la manodopera femminile. Tra i migranti la presenza maschile fu comunque preponderante, ma è significativo che il dato si invertiva quando si trattava di migrazione minorile per cui tra i minori (sotto i 14 anni) le fanciulle potevano essere anche il quadruplo dei coetanei maschi. Le donne, adulte e non, partivano senza davvero sapere cosa le aspettasse e finivano spesso nell'ambito dei più disgraziati mestieri girovaghi (fioraie, venditrici di gelati o castagne a seconda della stagione) per le loro tradizionali competenze nel tessile, ma addirittura nelle fornaci o nella filiera del settore minerario o metalmeccanico, nonché nella manifattura degli orologi. Erano richieste perché lo sfruttamento poteva essere maggiore con i salari di almeno la metà rispetto agli uomini e che diventavano di un terzo se si trattava di bambine. Non mancarono i casi di prostituzione, una necessità conseguenza della condizione miserevole che però rinfocolava i timori moralistici e i pregiudizi che in patria già stigmatizzavano pesantemente la decisione di andarsene<sup>44</sup>.

Nel 1888, il Governo Crispi nel mentre cercava di strutturare il sistema istituzionale, si preoccupò di portare all'Italia maggiore sviluppo economico per imprenditori e proprietari terrieri. Senza troppa attenzione per la libertà dei cittadini di second'ordine, la sua politica legislativa fu di regolamentare le condizioni minime del viaggio concependo l'emigrazione come un problema piuttosto di ordine pubblico. Già dal titolo della legge l'indicazione era molto chiara: «Disciplina della figura dell'agente e dell'emigrazione come ordine pubblico». Non si trattò in fondo che di una nuova versione dell'irrisolvibile conflitto tra ordine e libertà che percorse lo Stato liberale evidenziandosi ciclicamente ad ogni momento di cambiamento o di crisi, una versione per cui si fecero prevalere anche in questo ambito le ragioni dell'ordine costituito su quelle per cui i migranti erano partiti a cercare altre possibilità altrove. La moglie, come abbiamo detto, spesso era rimasta in Patria ma la necessità non lasciava troppo spazio ai desideri.

Un chiaro passo avanti lo fece, riguardo al suo scopo, la legge del 1902 di epoca Giolittiana, la prima organica sulla materia emigrazione e che lo Stato italiano non ha rovesciato per quasi un secolo, fino al 1992.

Gli Italiani di sangue, in massa, avevano cominciato ad emigrare non più solo entro il continente ma anche oltreoceano tra America del Nord e America del Sud, oltre che in Africa. Le cifre sono ancora oggi spaventose. Nei primi anni del secolo XX, tra il 1901 e il 1914, si è calcolato che lasciarono l'Italia 9.000.000 di persone. Tra gli anni Ottanta dell'Ottocento e i primi Settanta del Novecento furono 25/30.000.000 milioni gli Italiani che se ne andarono, più di quanti l'Italia ne contò appena unificata e furono, almeno nei primi vent'anni, praticamente solo uomini.

<sup>43</sup> L. n. 23/1901, in particolare art. 1, c. 1: «L'emigrazione è libera nei limiti stabiliti dal diritto vigente» e Capo IV «Disposizioni speciali sul servizio militare e sulla cittadinanza», artt. 33-36.

<sup>44</sup> L. Mazzi, *Donne mobili. L'emigrazione femminile dall'Italia alla Germania (1890-2010)*, Isernia, 2012, 30 e 43 ss.

**5. Il conflitto di cittadinanza.** Nonostante ciò, gli italiani di sangue che arrivarono a *Ellis Island*, dove venivano registrati gli immigrati appena sbarcati, trovarono negli Stati Uniti (li prendiamo ad esempio) un paese che invece aveva scelto la cittadinanza territoriale, lo *Ius soli*. Gli Usa avevano avviato il proprio sviluppo in una cornice di profonda autonomia dai legami precedentemente avuti con la Madre Patria e coerentemente scelsero di far contare l'essere nato nel territorio dello Stato. Tale modello, valido anche per i migranti, si espliciterà nel tempo come assimilatorio ma certo prepotentemente alternativo a quella barriera giuridica eretta dall'Italia liberale in difesa di una identità nazionale etnica. Questa serviva davvero poco all'italiano migrato, ma al contrario fu fondamentale per lo sviluppo della Patria. Le rimesse, un vero «fiume di denaro», svolsero un ruolo determinante nell'economia del primo quarto del Novecento (esse furono circa 10 miliardi, il 25% della bilancia dei pagamenti) e paradossalmente divennero motivo ulteriore di interesse, negli Usa, per considerare l'italiano immigrato proprio dal punto di vista della sua potenzialità e intraprendenza, così da superare l'iniziale diffidenza legata all'abitudine del rientro nel paese natio, che andava infatti scemando<sup>45</sup>.

In questo contesto di politica nazionale dell'emigrazione che sembra essere cambiata notevolmente orientandosi verso scopi e ragioni sempre più economiche, il profilo femminile del fenomeno rimane ancora legato alla cifra della «secondarietà». La donna segue la strategia del capofamiglia ed è costretta a fare ciò che deve, senza velleità. Per la Patria ciò è un bene. Se i nostri migranti si fossero considerati cittadini americani avrebbero chiamato a sé – forse – le loro famiglie smettendo di inviare le rimesse. Si trattò di un rischio che il nostro Paese non volle correre<sup>46</sup>.

Vari furono per i nostri concittadini i problemi conseguenti. Con la norma sull'obbligo militare che veniva mantenuto dal paese natio l'esito fu dello *status* diffuso di «disertore». Nei fatti i nostri migranti non erano affatto liberi di scegliere a quale cittadinanza vincolarsi, tanto più che nel contesto dello spirito di espansione nazionalistica del tempo, sempre più dentro una visione poco interessata alla reale adesione dei sudditi ai valori della Patria, i governi liberali finirono persino per vedere le comunità immigrate all'estero come vere e proprie «teste di ponte» dell'ingresso commerciale italiano nelle Americhe, o comunque come *lobbies* di pressione a favore della Nazione di origine.

Fin dall'inizio, la politica migratoria italiana non ha guardato alle cause della migrazione dei suoi sudditi, ma ne ha invece valutato quella funzione poterono svolgere di fatto, anche senza nessuna consapevolezza.

**6. I tratti permanenti dell'emigrazione femminile.** In un contesto che, come abbiamo descritto, delimita fortemente anche la strategia del maschio capofamiglia dotato di poteri veri e propri di direzione sul resto del nucleo familiare, alla donna condizionata e limitata nella capacità giuridica dal Codice Pisanelli (*ex art. 134*) rimane lo spazio residuale delle proprie tradizionali competenze o dei propri saperi.

La possibilità di un suo contributo straordinario alla condizione economica familiare entra in gioco con la scelta migratoria solo quando le occasioni lavorative prima dai paesi di confine,

<sup>45</sup> Sull'intrinseca contraddittorietà del diritto liberale americano ed italiano rispetto alla ben limitata dallo Stato libertà di emigrare (o immigrare come altra faccia della stessa medaglia) è puntuale il lavoro di M. Pifferi, *Ius peregrinandi e contraddizione dell'età liberale. Qualche riflessione sulla "falsa" libertà di migrare in Italia e negli Usa*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Macerata, 2012, 253-273, 255-256.

<sup>46</sup> Sistematico il lavoro di E. Sori, *Mercati e rimesse: il ruolo dell'emigrazione nell'economia italiana*, in *Storia d'Italia, Annali*, 24, cit., 249-282, ha definito «unanime» la storiografia sul ruolo delle rimesse.

poi oltreoceano sono dirette a funzioni e ruoli tipicamente femminili.

Le italiane partono per la tessitura in Francia o per i servizi domestici nelle città del nord tra la fine del secolo e i primi del Novecento. Sono le figlie di un mondo rurale, soprattutto del sud ma non solo, che non riesce a sfamare tutti i suoi componenti. Tuttavia, magari quando i mariti coinvolti da lavori stagionali sono a casa, si apre anche per le mogli più giovani la possibilità di un'esperienza dolorosa ed emancipatoria insieme, quella del baliatico<sup>47</sup>.

La storiografia ha condotto un lavoro più profondo e più diffuso sulle vicende delle italiane all'estero solo negli ultimi vent'anni anche a causa di una certa strutturale difficoltà di reperire le fonti del lavoro femminile, per ragioni plurime molto spesso rimasto misconosciuto formalmente<sup>48</sup>.

Del baliatico abbiamo notizie già come rimedio presso le istituzioni di carità nella tarda età moderna. Gli orfanotrofi o Istituti assistenziali pagavano le balie per poter crescere i trovatelli e consentirono così alle donne di avere un ruolo nell'economia domestica segnando, in alcuni casi, anche le dinamiche della comunità<sup>49</sup>.

Ben dopo l'antico regime però ci fu il fenomeno del baliatico italiano nella Francia meridionale del XIX secolo, in particolare le donne della Garfagnana<sup>50</sup>, ma anche quello presso le famiglie inglesi trapiantate in Egitto durante il XIX secolo verosimilmente trainate dalle lavoratrici domestiche e dalle operaie tessili, come ha ricostruito Antonio Cortese<sup>51</sup>, poi ci fu un fenomeno di grande rilievo quando si aprì la strada dell'emigrazione oltreoceano dove la fama della ricchezza del latte materno delle italiane le aveva precedute<sup>52</sup>.

La scelta del baliatico fu foriera di una condizione femminile di emancipazione imprevista e indiretta, sia riguardo alle altre donne migrate, sia rispetto alla condizione che si era avuta o si tornava ad avere tornando a casa. La condizione di lavoro della balia era infatti legata a notevoli privilegi perché lei entrava nell'orizzonte familiare della padrona, mangiava e si vestiva bene perché necessario per la salute sua e di conseguenza dei lattanti, oltre che per l'onorabilità della famiglia datoriale.

Era comunque una condizione dettata dalla necessità perché le donne partivano sole lasciando a casa i propri figli prima ancora che tutti gli altri oneri familiari. Una scelta emotivamente dolorosa ma anche stigmatizzata pesantemente da uomini e donne. Non era cambiato con l'unità d'Italia l'orizzonte culturale che in passato includeva le donne solo in quanto madri e mogli devote, non era affatto superato il giudizio moralistico che non giustificava – neppure per bisogno – le donne che osavano muoversi da sole lasciandosi alle spalle la protezione maschile, sulla lunga scia di un antico regime che ha fatto molto fatica a

<sup>47</sup> A. Dadà, *Balie, serve, tessitrici*, in *Storia d'Italia*, Annali, vol. 24, cit., 107-121.

<sup>48</sup> Fin dal Settecento i mestieri femminili sono quelli non segnalati spesso nelle parrocchie, dove le donne di servizio erano semplicemente indicate come donne appartenenti a questa o quella famiglia, nobile o borghese, nel corso del XIX secolo, non come lavoratrice autonoma. Inoltre, sono spesso caratterizzati da alta mobilità, il lavoro domestico, il piccolo commercio, la manifattura, cfr. A. Dadà, *Balie, serve, tessitrici*, cit., 111.

<sup>49</sup> S. Cavallo, *Strategie politiche e familiari intorno al baliatico. Il monopolio dei bambini abbandonati nel canavese tra sei e settecento*, in *Quaderni storici*, a. 18, 1983, 53 (2), 391-420; A. Dadà, *Balie da latte: istituzioni assistenziali e privati in Toscana tra XVII e XX secolo*, Trapani, 2002; tuttavia proprio lungo l'antico regime non erano mancate le opinioni fortemente critiche verso il baliatico; filosofi e medici si erano prima concentrati sui possibili esiti nefasti per il bambino, dal Settecento invece anche sulle conseguenze sulla madre, come ricordava M. Barbagli, *Sotto lo stesso tetto. Mutamenti della famiglia in Italia dal XVI al XX secolo*, Bologna, 1984, 367-387 occupandosi delle trasformazioni dei modi di allevare i figli.

<sup>50</sup> S. Salsi, *Immigrazione italiana delle donne in Francia* in *Dialoghi Mediterranei*, n. 22, 2016.

<sup>51</sup> A. Cortese, *Il baliatico tra otto e novecento*, s.d., <https://www.altreitalie.it/pubblicazioni/rivista/n-53/acquista-versione-digitale/il-baliatico-nellemigrazione-italiana-tra-ottocento-e-novecento.kl>.

<sup>52</sup> C. Falletti, *L'esodo. L'emigrazione italiana nelle Americhe dal 1861*, Formigine, 2021 *passim*, nota che ad un certo punto fu creato, nel 1913 un ufficio di collocamento femminile che si occupò anche di organizzare corsi di economia domestica.

passare<sup>53</sup>. Non deve stupirci perché un trattamento simile subirono sempre a ridosso dell'Unità d'Italia le prime Maestre che seppero cogliere l'occasione della scuola dell'obbligo della legge Coppino per uscire da quelle pareti domestiche che avrebbero segnato il loro destino<sup>54</sup>. Eppure, ci sembra innegabile che il baliatico è stata l'eccezione del lavoro femminile dell'epoca, perché decisamente ben pagato rispetto a tutte le altre occasioni (le lavandaie, le cameriere) e in quel contesto davvero prestigioso. Spesso la balia aveva due, tre, volte tanto del salario della servitù della casa.

Dei mestieri tipicamente femminili, per antonomasia quelli domestici, si evidenziava oltretutto lo squilibrio di salario con i lavoratori maschi che fino a tutto il Settecento e i primi anni dell'Ottocento avevano i ruoli più importanti anche nei servizi di domesticità. Persino nel tessile, che si considera in genere settore tipicamente femminile lo sfruttamento ha pesato due volte sulle donne. Anche l'emigrazione tessile si è diversificata con le donne nell'invisibilità del lavoro a domicilio, soprattutto dedite alla fase della filatura (di seta o altro) meno pagata e più precaria, e gli uomini nelle prime industrie con salari di almeno il doppio, finché si fa più importante la richiesta dell'industria pesante che li richiama in altri settori<sup>55</sup>.

Le madri migranti pagarono la scelta di cogliere un'occasione di sopravvivenza familiare fatta con coraggio con la conseguenza anche dell'estraneità sostanziale dei figli lasciati. Sono quelli che oggi chiamiamo «gli orfani bianchi», rimasti con i nonni o affidati ad altre donne che rimanevano<sup>56</sup>. Una condizione che ha caratterizzato anche i flussi contemporanei delle badanti, messe nelle identiche condizioni se non per la possibilità di oggi di un ricongiungimento familiare a volte possibile.

I mestieri profondamente legati alla «natura materna» della donna come unica rappresentazione femminile accettata socialmente, ancora per tutto il XIX secolo, sono stati anche la cifra di un'emigrazione femminile che caratterizzò la fase che dall'Unità d'Italia va fino alla Prima guerra mondiale. Solo dopo quella frattura cambierà davvero moltissimo, a partire dall'abrogazione dell'autorizzazione maritale che, in Italia, la fine della guerra portò con sé<sup>57</sup>.

Le donne rimaste senza l'uomo autorizzante, perché disperso, morto, o tornato incapace per i traumi delle bombe, incappavano in tantissimi limiti per via della loro incapacità giuridica e l'economia del paese – volenti o nolenti – con loro doveva ripartire. Non per convinzione

<sup>53</sup> Si pensi che con l'età della Controriforma la fuoriuscita della donna dalla sfera di controllo maschile, da sempre malvista, si esacerba e che le istituzioni caritatevoli al tempo non garantivano la dote alle donne che facevano il mestiere della serva, A. Dadà, *Balie, serve, tessitrici*, cit., 115 ss. In effetti, la dote era una delle obbligazioni di tutela possibili per il datore di lavoro previste dal contratto.

<sup>54</sup> «Sparsa di tanti triboli» fu la condizione delle prime maestre d'Italia come ha mostrato a partire da un caso marchigiano A. Palombarini, *Storie magistrali. Maestre marchigiane tra Otto e Novecento*, Macerata, 2009; la c.d. *legge Coppino* è la l. n. 3961/1877 che introdusse, diversamente che la c.d. *legge Casati* del 1859, un quadro sanzionatorio in caso di non rispetto dell'obbligo di istruzione elementare.

<sup>55</sup> A. Dadà, *Balie, serve, tessitrici*, cit., 119-121 ma anche A. Pescarolo, *Il lavoro delle donne nell'Italia contemporanea*, Roma, 2020 per l'imprinting della manodopera femminile a basso costo nella nostra rivoluzione industriale, oppure P. Passaniti, *Diritto di famiglia*, cit., 309, nt. 113 che ci ricorda che anche lo stipendio della Maestra, per lo più rurale, dipendeva da tante variabili e poteva prendere anche solo un quarto di quello del Maestro urbano.

<sup>56</sup> G. Del Grande, *Donne italiane immigrate in Francia: il mestiere baliatico*, in *Altritaliani*, 8 ottobre 2017, <https://altritaliani.net/donne-italiane-immigrate-in-francia-il-mestiere-baliatico/>, 6 novembre 2023.

<sup>57</sup> Sull'ampio spettro delle limitazioni di diritto e di fatto imposte attraverso tale istituto alle donne, quali cittadine «mediate» o «incompiute» mi permetto di rinviare al mio N. Contigiani, *La forzatura delle pareti domestiche e la cittadinanza 'mediata'* in P. Passaniti (a cura di), *Lavoro e cittadinanza femminile. Anna Kuliscioff e la prima legge sul lavoro delle donne*, Milano, 2016, 99-121 ed al più recente S. Bartoloni (a cura di), *Cittadinanze incompiute: La parabola dell'autorizzazione maritale*, Roma, 2021.

dunque, ma per necessità, il 17 luglio 1919 si arrivò all'abolizione<sup>58</sup>.

**7. Conclusioni.** La Prima guerra mondiale prima e poi il Fascismo bloccarono l'espansione migratoria. Per quest'ultimo l'emigrazione divenne un segno di debolezza e di contraddizione con l'immagine di potenza e di crescita demografica che il Regime promuoveva. Sapientemente esso seppe far sparire l'emigrazione per sostituirla con i numeri della presenza del Fascismo nel mondo, i connazionali «straccioni», manodopera della prima ora, divennero «italiani all'estero», rappresentanti del «genio italiano». Le leggi razziali del 1938 fecero il resto<sup>59</sup>. La crisi economica del 1929 aveva scosso gli Stati Uniti e il mondo intero, per cui dopo il blocco d'ingresso agli analfabeti sancito nel 1917, arrivarono anche gli inasprimenti del sistema delle quote. Ciò nonostante, durante il secondo conflitto mondiale molti italiani combatterono con le truppe americane, liberando l'Italia, molti, che ancora non erano americani, furono considerati cittadini di un paese nemico e internati (specie in California)<sup>60</sup>. L'esperienza che vissero fu di un vero e proprio conflitto di cittadinanza con la relativa riproduzione degli squilibri presenti nel paese di origine, ma gli italiani e le italiane di allora vi furono costretti da uno spirito identitario imposto della Patria che poco o nulla tenne conto dei molteplici fattori sociali del fenomeno migratorio.

Il fenomeno dell'emigrazione femminile, però, ci pare di poter dire fu in certo modo ambivalente. Le donne subirono anche oltre i confini della terra patria le oppressioni disciplinanti che le volevano conformi ai modelli tradizionali nativi da un lato, lo smisurato sfruttamento lavorativo e salariale dall'altro, ma le loro esistenze vennero definitivamente stravolte dall'esperienza della migrazione, anche quando fu solo stagionale. Basti solo pensare alla mobilità e all'arricchirsi della dimensione dell'associazionismo nel lavoro, per di più internazionale.

Il velo fu squarciato e la tutela maschile a cerniera del confinamento domestico sempre meno possibile ed efficace oltre gli spazi privati perché le occasioni di ripensarsi, a poco a poco, si venivano comunque moltiplicando.

**Abstract.** L'Italia liberale affronta i processi migratori, europei ed extracontinentali, condizionata dalla politica della cittadinanza fondata sul modello *ius sanguinis*. Il valore tradizionale del sangue fu scelto come fondativo della cittadinanza liberale e dell'ordine familiare diseguale per ragioni identitarie e di *State building*.

In particolare, gli italiani migranti (adulti e minori) non ebbero garanzie e protezione da parte della madre patria ma doveri ed obblighi da rispettare come quello alla leva obbligatoria.

<sup>58</sup> G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale, percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*, Torino, 2011, *passim*, ha spiegato molto chiaramente come il nostro codice civile abbia avuto funzioni che sono andate ben al di là del contenitore legislativo che distrugge e i contenuti del passato e che è stato sostenuto anche con argomenti diretti a negare la centralità della legge, la sua supremazia indiscussa tra le fonti del diritto; in coerenza la discussione sulla presenza o meno dell'autorizzazione maritale nel Codice fu articolata, tanto che l'istituto non era presente nel *Primo Progetto Cassinis* del 1860, ma con la forza anche delle autorità giudiziarie che dettero parere contrario all'abrogazione e nonostante lo spirito di laicizzazione della famiglia voluto da Pisanelli, la forza della tradizione prevalse nell'occasione dell'Unità passando attraverso la voce della Commissione Senatoria che il progetto di quest'ultimo quasi riscrive. L'autorizzazione inserita nel Codice del 1865 finirà, dunque, per essere scalzata solo dalle drammatiche conseguenze del primo conflitto mondiale che portarono con sé le «Norme circa la capacità giuridica della donna». Fu pragmatismo, non spirito d'uguaglianza. Il dibattito si era legato tutto alla relazione patrimoniale con i beni di famiglia che la donna avrebbe potuto o non potuto gestire senza autorizzazione e dal medesimo punto ripartì dopo la guerra, quando senza gli uomini furono le sole a poter/dover fare atti giuridici sui beni, cfr. P. Passaniti, *Diritto di famiglia*, 216-242.

<sup>59</sup> Il r.d. n. 1381/1938 non fu mai convertito in legge venne ripreso dal r.d. n. 1728/1938.

<sup>60</sup> S. Sacco, *Noi a casa loro. I migranti italiani in America*, Firenze, 2018, *passim* e M. Petrelli, *L'emigrazione italiana negli Stati Uniti*, Bologna, 2011.

Spesso, il modello dello *ius sanguinis* creò loro una condizione critica: stranieri nei paesi di migrazione e sospetti per l'Italia. In questo contesto, le donne italiane seguirono le politiche familiari di migrazione perché prive di autonomia giuridica ex codice civile 1865. Tuttavia, inaspettatamente, gli esiti delle migrazioni femminili furono di emancipazione.

Le donne emigrate sperimentarono difficoltà ma anche autonomia e riconoscimenti salariali importanti, come nel caso delle balie. Le donne rimaste sole in Italia assunsero compiti e ruoli volti all'esterno della famiglia per l'assenza maschile anche nella gestione patrimoniale con sempre maggiore presenza anche nello spazio pubblico.

**Abstract.** Liberal Italy faces migratory processes, both European and extracontinental, conditioned by the politics of *ius sanguinis* citizenship model. The traditional value of blood was chosen as the foundation of liberal citizenship and unequal family order for reasons of identity and State building.

Italian migrants (adults and minors) did not have guarantees and protection from the motherland but duties and obligations to be respected. One example was the conscription. Often, this 'ius sanguinis' model created a critical condition for them. They were foreigners for the new Countries, and they were suspicious citizens for Italy. In this context, Italian women followed family migration policies because they had no legal autonomy under the Civil Code 1865. However, the results of women's migrations were emancipatory, unexpectedly.

The migrated women experienced difficulties but also autonomy and important wage awards, as in the case of nannies. Women who were left alone in Italy took on tasks and roles outside the family. The absence of men became necessary an increasing presence in the public space, also in asset management.

**Parole chiave.** Italia liberale – codice civile – *ius sanguinis/ius soli* – cittadinanza – migrazioni femminili – baliaico.

**Key words.** Liberal Italy – civil code – *ius sanguinis/ius soli* – citizenship – female migrations – wet nursing.



*Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online* (DPER on line) è una rivista scientifica di **Fascia A** di area giuridica inserita negli elenchi dell'Anvur. La Rivista, fondata nel 2015 e pubblicata con cadenza semestrale, è dedicata allo studio di temi di Diritto pubblico di respiro europeo.

Eccettuati gli articoli espressamente richiesti dalla Direzione (*invited articles*), i contributi inviati a *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online* (DPER on line) destinati alla Sezione “Saggi”, e a discrezione del coordinamento anche quelli destinati alla Sezione “Note e commenti”, saranno sottoposti a un sistema di **peer review (double blind)** effettuato da uno o due valutatori scelti tra specialisti della materia, all'interno o all'esterno del Consiglio Scientifico, i quali ne valuteranno congruenza con i contenuti della rivista, rilevanza scientifica, aggiornamento, originalità, qualità del metodo, validità dei risultati, stile.

Nello specifico si prevede la valutazione di due referee anonimi per gli articoli destinati alla Sezione “Saggi”, parimenti per gli articoli destinati alla Sezione “Note e commenti”. Confermata la pubblicabilità del contributo, i valutatori indicheranno se l'articolo debba venire accettato integralmente, o richieda correzioni e messe a punto. I referee valuteranno altresì la correttezza della collocazione dell'articolo nella sezione Saggi o Note e commenti, e l'eventuale opportunità di collocare il contributo in una sezione diversa da quella indicata dall'Autore, nel qual caso si procederà a nuova valutazione secondo le regole previste per il peer review della sezione proposta dai referee. Di tutto ciò verrà informato tempestivamente l'Autore.

La Rivista ospita, sui temi della bioetica, una sezione curata dal Centro interuniversitario di ricerca bioetica - Cirb, le cui regole di pubblicazioni sono le medesime per le altre sezioni.

La Rivista ospita altresì una sezione “Materiali”, ove possono essere pubblicate liberamente lezioni, anticipazioni di pubblicazioni (previa autorizzazione) e altro materiale in modalità *blended*.

La Rivista è pubblicata in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi della Campania Luigi Vanvitelli.

#### **Misure antiplagio**

Tutti gli articoli proposti a **Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online** sono sottoposti a un'attenta verifica volta a rilevare eventuali usi impropri di altri testi, anche ricorrendo a software antiplagio come *Compilatio*, *Turnitin* o *iThenticate*. Quando è riscontrato un plagio si procede secondo quanto raccomandato nelle linee guida elaborate dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) (<http://publicationethics.org/resources/flowcharts>).

Se invece fossero i lettori a segnalare un plagio presente in un articolo di **Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online**, i coordinatori:

- 1) informano chi ha segnalato l'abuso della procedura che sarà immediatamente avviata;
- 2) verificano il grado di effettiva coincidenza dell'articolo di **Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online** con il testo o i testi che sarebbero stati plagiati;
- 3) informano dell'accaduto l'intera redazione di **Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online** per decidere collegialmente i successivi passi;
- 4) trasmettono all'autore dell'articolo le evidenze emerse dal confronto con gli eventuali testi plagiati e gliene chiedono conto.

Se dovesse risultare che l'autore ha effettivamente plagiato altri testi, i coordinatori di **Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online** il direttore si riserva ogni facoltà prevista dalla legge, rimuovendo e segnalando alle autorità competenti il contributo oggetto di plagio

### **Dichiarazione sull'etica e sulle pratiche scorrette nella pubblicazione dei lavori scientifici**

La presente dichiarazione è conforme alle vigenti linee guida adottate dal *Committee on Publication Ethics* (COPE). Tutti gli attori coinvolti nel processo editoriale devono assumere, in ogni fase, comportamenti responsabili ed eticamente corretti.

Gli organi editoriali, i revisori e gli autori sono tenuti a conoscere e condividere le seguenti regole etiche:

#### **1) Decisione di pubblicazione.**

La Direzione scientifica della Rivista è responsabile della **decisione di pubblicare** gli elaborati sottoposti alla Rivista. La Direzione scientifica è guidata dalle politiche editoriali della Rivista e vincolata alle disposizioni di legge vigenti in materia di diffamazione, violazione del *copyright* e plagio. La Direzione scientifica della Rivista, nell'assumere tali decisioni, si avvale del supporto dei *referee* del Comitato di valutazione, in ragione della loro autorevolezza e della competenza specifica richiesta, secondo una procedura di revisione che si svolge secondo le modalità dichiarate sulla pagina *web* della Rivista.

La Direzione è tenuta a valutare i lavori per il loro contenuto scientifico, senza distinzioni di razza, sesso, orientamento sessuale, credo religioso, origine etnica, cittadinanza, nonché di orientamento scientifico, accademico o politico degli autori.

La decisione di accettare o rifiutare un contributo per la pubblicazione è basata sull'importanza, sull'originalità e sulla chiarezza del testo, oltre che sulla validità dello studio e sulla sua rilevanza rispetto agli interessi della Rivista. La Direzione scientifica, i Responsabili della valutazione e il Comitato editoriale, pur nel rispetto dell'anonimato dell'autore e del valutatore, si impegnano a evitare ogni genere di conflitto di interesse, assicurando che i *referee* non ricevano in valutazione lavori rispetto ai quali abbiano o possano avere **conflitti di interesse** derivanti da rapporti di concorrenza, di collaborazione o altro tipo di collegamento con gli autori, aziende o enti che abbiano relazione con l'oggetto dell'elaborato.

La Direzione scientifica, i Responsabili della valutazione e il Comitato editoriale cesseranno di impiegare i valutatori che abitualmente esprimono pareri irragionevoli, di scarsa qualità o in grave ritardo.

La Direzione scientifica, i Responsabili della valutazione, il Comitato editoriale e il personale della Redazione sono tenuti a **non divulgare alcuna informazione** sui contributi inviati ad alcun soggetto diverso dagli autori, dai *referee* incaricati della valutazione, dal Comitato editoriale, a seconda dei casi.

Il materiale inedito contenuto nei contributi sottoposti alla Rivista non può essere usato dai componenti della Direzione scientifica, del Comitato editoriale e della Redazione, nonché dai Responsabili della valutazione e dai *referee* incaricati della valutazione, per proprie ricerche, senza il consenso dell'autore.

Se il Comitato editoriale, i Responsabili della valutazione o la Redazione rilevano o ricevono la **segnalazione** di un problema rilevante in merito a errori/imprecisioni, conflitto di interessi o plagio in un articolo pubblicato, ne daranno tempestiva comunicazione all'autore e intraprenderanno ogni azione necessaria per chiarire la questione e, all'occorrenza, ritireranno l'articolo ovvero pubblicheranno correzioni, chiarimenti e ritrattazioni o un *erratum*.

#### **2) Doveri dei revisori (*peer reviewer*)**

I revisori assistono la Direzione scientifica nelle decisioni editoriali e, attraverso le comunicazioni (*feedback*) veicolate dal Comitato editoriale e dai Responsabili della valutazione, possono eventualmente aiutare l'autore a migliorare la qualità del contributo, suggerendo interventi correttivi o integrativi.

Il revisore selezionato che non si senta qualificato alla revisione del contributo assegnato o che sappia di non essere in grado di eseguirla nei tempi richiesti deve comunicare tempestivamente la sua decisione ai Responsabili della valutazione, **rinunciando al processo di revisione**.

Essi sono tenuti, sia durante lo svolgimento che dopo la conclusione del processo di revisione, al rispetto della **confidenzialità** della valutazione. I contributi ricevuti per la revisione devono essere trattati alla stregua di documenti riservati e non devono essere divulgati, mostrati o discussi con alcuno che non sia previamente autorizzato dalla Direzione scientifica. Le **informazioni** o le **idee acquisite** tramite la revisione dei contributi devono essere mantenute **riservate** e non devono essere utilizzate per vantaggio personale.

La revisione è un procedimento complesso e multiforme che impone rigore, accuratezza ed estrema attenzione; deve essere condotta con senso di responsabilità e in modo imparziale e oggettivo. I *referee* devono esprimere le proprie **opinioni con chiarezza e con il supporto di argomentazioni limpide e documentate**. Le critiche devono essere specifiche, motivate e animate da spirito costruttivo: considerazioni generiche quali “questo lavoro non è originale/innovativo” (o simili) vanno corredate con riferimenti appropriati, al fine di consentire alla Direzione scientifica o ai Responsabili della valutazione di addivenire alla decisione circa la pubblicazione o meno del contributo. I revisori hanno il compito di identificare la presenza di materiale bibliografico rilevante per il lavoro da valutare che non sia stato citato o adeguatamente considerato dagli autori. Ogni dichiarazione, osservazione o argomentazione riportata deve preferibilmente essere accompagnata da una corrispondente citazione. Il revisore richiama l'attenzione della Direzione scientifica qualora ravvisi una somiglianza sostanziale o una sovrapposizione tra il contributo in esame e qualunque altro documento pubblicato del quale ha conoscenza personale.

I revisori hanno il dovere di dichiarare ogni tipo di conflitto di interessi e devono richiedere il parere della Direzione scientifica ovvero dei Responsabili della valutazione nel caso in cui non siano certi se una data situazione comporti o no un conflitto di interessi. I revisori hanno altresì il dovere di informare la Direzione scientifica ovvero i Responsabili della valutazione o il Comitato editoriale qualora si sospetti dell'identità dell'autore là dove ciò possa sollevare un potenziale conflitto di interesse.

Fingere di essere qualcun altro nell'ambito del processo di revisione integra una grave violazione delle regole di condotta. I *referee* non devono coinvolgere nessuna terza persona nella valutazione del contributo, inclusi giovani studiosi, senza prima acquisire parere favorevole da parte della Direzione scientifica o dei Responsabili della valutazione. Il nome di chiunque abbia collaborato con i *referee* deve essere dichiarato, affinché la Rivista ne tenga traccia e alla persona in questione possa essere riconosciuto il lavoro svolto.

### 3) Doveri degli autori

Gli autori devono garantire che le loro **opere siano del tutto originali** e, qualora siano utilizzati il lavoro e/o le parole di altri autori, che queste siano opportunamente parafrasate o citate letteralmente; il corretto riferimento al lavoro di altri autori deve essere sempre indicato. Gli autori hanno l'obbligo di citare tutte le pubblicazioni che hanno avuto influenza nel determinare la natura e i contenuti del lavoro proposto.

Gli autori di articoli basati su ricerca originale devono presentare un resoconto accurato del lavoro svolto, nonché una discussione obiettiva del suo significato. I relativi dati devono essere rappresentati con precisione nel contributo. I lavori devono contenere sufficienti dettagli e riferimenti per permettere, eventualmente, ad altri la **replica** dell'indagine. Dichiarazioni fraudolente o volontariamente inesatte costituiscono un comportamento non etico e sono inaccettabili.

I contributi proposti **non devono essere stati pubblicati** come materiale protetto da *copyright* in altre riviste o banche dati senza il consenso della Direzione scientifica. I lavori in fase di revisione dalla Rivista non devono essere sottoposti ad altre riviste ai fini di pubblicazione.

Inviando un contributo, l'autore/gli autori concordano sul fatto che, qualora sia accettato per la pubblicazione, tutti i **diritti di sfruttamento economico**, senza limiti di spazio e con tutte le modalità e le tecnologie attualmente esistenti e/o in futuro sviluppate saranno trasferite alla Rivista.

La paternità letteraria del contributo è limitata a coloro che hanno dato un apporto significativo per l'ideazione, la progettazione, l'esecuzione o l'interpretazione dello studio. Tutti coloro che hanno dato un apporto significativo devono essere elencati come co-autori. Qualora vi siano altri soggetti che hanno partecipato ad aspetti sostanziali del progetto di ricerca, devono essere riconosciuti ed elencati come contributori.

L'autore di riferimento deve garantire che tutti i relativi co-autori siano inclusi nel contributo, che abbiano visto e approvato la versione definitiva dello stesso e che siano d'accordo sulla presentazione per la pubblicazione.

Gli autori devono indicare, nel contributo, conflitti finanziari o altre tipologie di conflitto d'interesse che possono influenzare i risultati o l'interpretazione del lavoro. Tutte le fonti di sostegno economico al progetto devono essere indicate: i lettori devono sempre essere informati sul supporto finanziario ricevuto dagli autori per le diverse ricerche e sul ruolo dell'ente finanziatore nel concreto svolgimento della ricerca o nella pubblicazione.

Qualora un autore riscontri errori significativi o inesattezze nel contributo pubblicato ha il dovere di comunicarlo tempestivamente alla Direzione scientifica della Rivista o al Comitato editoriale e cooperare con gli stessi al fine di ritrattare o correggere il lavoro.

## EDITORIAL TEAM

**Direttori:** Lorenzo Chieffi - Alberto Lucarelli - Andrea Patroni Griffi

**Direttore Responsabile:** Alberto Lucarelli

**Coordinatore dei Comitati Scientifico ed Editoriale:** Andrea Patroni Griffi

**Comitato Scientifico:** Francisco Balaguer Callejon (Università di Granada), David Capitant (Università di Parigi 1 Panthéon-Sorbonne), Claudio De Fiores (Università della Campania “Luigi Vanvitelli”), Anna Maria Nico (Università di Bari “Aldo Moro”), Anna Papa (Università di Napoli “Parthenope”), Andrea Pertici (Università di Pisa), Miguel Revenga Sánchez (Università di Cádiz), Ángel Rodríguez, (Università di Málaga), Mathieu Touzeil-Divina (Università di Toulouse Capitole), Arianna Vedaschi (Università di Milano “Bocconi”)

**Comitato Editoriale:** Luigi Ferraro e Daniela Mone (Direzione), Karim Benyekhlef, Daniel Borrillo, Pierre Brunet, Giampiero Buonomo, Roberta Calvano, Giuseppe Campanelli, Alfonso Maria Cecere, Ines Ciolli, Angela G. Cossiri, Giovanna De Minico, Spiritis Flogaitis, Erik Furno, Cosimo P. Guarini, Barbara Guastaferrò, Carlo Iannello, Sara Lieto, Giovanni Luchena, Raffaele Manfredi, Sergio Marotta, Paola Mazzina, Fulvio Pastore, Raffaele Picaro, Guido Rivosecchi, Lucia Scaffardi, Silvia Sassi

**Corrispondenti dei Comitati scientifico e editoriale di Bari e Puglia:** Antonio Colavecchio, Mario Esposito, Cosimo Pietro Guarini, Giovanni Luchena, Ugo Patroni Griffi, Raffaele Guido Rodio, Vincenzo Tondi della Mura, Andrea Tucci.

**Redazione:** Antonia Maria Acierno, Armando de Crescenzo, Stefania Cecchini, Luca Di Majo, Teresa Esposito, Marta Ferrara, Virgilia Fogliame, Maria Chiara Girardi, Franca Meola, Andrea Napolitano, Giacomo Palombino, Francesca Paruzzo, Guido Saltelli, Federico Savastano, Ignazio Spadaro, Luigi Sica, Giovanni Terrano

**Referees:** Fulvia Abbondante, Ramon Alcubilla, Adriana Apostoli, Marco Bassini, Michele Belletti, Marco Benvenuti, Mario Bertolissi, Francesca Biondi, Salvatore Bonfiglio, Camilla Buzzacchi, Maria Cristina Cabiddu, Quirino Camerlengo, Gaetano Bucci, Giuseppe Campanelli, Agatino Cariola, Corrado Caruso, Laura Cappuccio, Beniamino Caravita di Toritto, Massimo Carli, Carlo Casonato, Fabrizio Cassella, Lucia Cassetti, Emilio Castorina, Marcello Cecchetti, Adriana Ciancio, Antonio Chimenti, Carlo Colapietro, Mario Eugenio Comba, Cecilia Corsi, Angela G. Cossiri, Fabrizia Covino, Francesco Dal Canto, Giovanni D’Alessandro, Luigi D’Andrea, Antonio D’Andrea, Andrea Deffenu, Michele Della Morte, Ranieri De Maria, Francesco Raffaello De Martino, Maria Valeria del Tufo, Giovanni Di Cosimo, Fabio Elefante, Gianluca Famiglietti, Gennaro Ferraiuolo, Fabio Ferrara, Damiano Florenzano, Carlo Fusaro, Silvio Gambino, Giorgio Grasso, Maria Cristina Grisolia, Tania Groppi, Enrico Grosso, Maria Pia Iadicicco, Elisabetta Lamarque, Fulco Lanchester, Benedetta Liberali, Vincenzo Lippolis, Pietro Logroscino, Aldo Loiodice, Erik Longo, Jorge Lozano Mirales, Marco Mancini, Stelio Mangiameli, Susanna Mancini, Gloria Marchetti, Francesco Saverio Marini, Paola Marsocci, Antonio Maria Marzocco, Anna Mastromarino, Ilenia Massa Pinto, Alessandro Morelli, Silvia Niccolai, Paolo Nicosia,

Alessandro Pace, Stefania Parisi, Francesco Paterniti, Simone Penasa, Pier Luigi Petrillo, Giovanna Petrillo, Federico Gustavo Pizzetti, Marco Plutino, Oreste Pollicino, Barbara Randazzo, Saverio Regasto, Umberto Ronga, Antonio Saitta, Carmela Salazar, Silvia Sassi, Federico Savastano, Gino Scaccia, Giusi Sorrenti, Sandro Staiano, Giovanni Tarli Barbieri, Vittorio Teotonico, Michela Troisi, Lara Trucco, Veronica Valenti, Filippo Vari, Alfonso Vuolo

\* Tra i componenti del Comitato di valutazione, alla data in cui hanno reso il referaggio, non vi sono né i Direttori, né i membri della redazione della Rivista