

Ricerche giuridiche

*nuovissima serie*

**Ricerche giuridiche**  
**Collana diretta da**

A. CELOTTO, F. LIGUORI, L. ZOPPOLI

**Comitato Scientifico**

D. Amoruso, I. Caracciolo, M. Delfino, L. Fernandez Del Moral Dominguez  
M. Di Francesco Torregrossa, M. D'Onghia  
F. Galgano, L. Gatt, A. Guardiano, M. Iovane, V. Luciani  
R. Mastroianni, G. Montedoro, M. Orlandi, A. Papa  
A. Patroni Griffi, S. Prisco, R. Spagnuolo Vigorita, A. Zito

MIGRAZIONI E DIRITTI  
AL TEMPO DELL'ANTROPOCENE

a cura di

Fabio Amato, Viola Carofalo, Adele Del Guercio  
Anna Fazzini, Valentina Grado, Emma Imperato  
Anna Liguori

EDITORIALE SCIENTIFICA

Il presente volume è stato soggetto a referaggio

Il volume rientra nelle attività del PRA “Antropocene/Capitalocene e migrazioni internazionali. Una lettura critica” (PI: F. Amato; componenti: V. Carofalo, A. Del Guercio, A. Fazzini, V. Grado, E. Imparato, A. Liguori) ed ha ricevuto il patrocinio del centro di elaborazione culturale “mobilità, migrazioni internazionali” (MoMI, pres. F. Amato) dell’Università degli Studi di Napoli L’Orientale.

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.  
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)  
ISBN 979-12-5976-759-2



# INDICE

## SEZIONE I AMBIENTE E CLIMA

- Introducing Transversal Climate Justice: Mapping Historical and Theoretical Perspectives*  
di ARNAUD KURZE, CHRISTOPHER K. LAMONT 9
- Recenti sviluppi sul diritto umano universale a un ambiente sano e sul contenzioso climatico*  
di VALENTINA GRADO 35
- Gli obblighi internazionali degli Stati in materia di cambiamento climatico al vaglio della Corte internazionale di giustizia: alcuni spunti di riflessione sulla Vanuatu Initiative*  
di ANNA FAZZINI 59
- La giurisprudenza della Corte europea in materia ambientale: un breve inquadramento*  
di VINCENZO BASILE 75
- Government accountability: the role of systemic climate litigation in the fight for a more sustainable future*  
di FILIPPO P. FANTOZZI, SARAH MEAD, LUCY MAXWELL 95
- I contenziosi climatici pendenti in Italia*  
di LUCA SALTALAMACCHIA 113

## SEZIONE II MOBILITÀ UMANA NEL CONTESTO DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO E DEL DEGRADO AMBIENTALE

- Antropocene e migrazioni in una prospettiva geografica*  
di FABIO AMATO 147

<i>Pensare l'impensabile: la rappresentazione della crisi climatica e delle "migrazioni ambientali" come sfida etica</i> di VIOLA CAROFALO	171
<i>Cambiamento climatico, migrazioni internazionali e diritti umani</i> di ADELE DEL GUERCIO	193
<i>Sea-Level Rise in Relation to International Law. Particular Reference to the Law of the Sea and to Migration</i> di EDUARDO JIMÉNEZ PINEDA	233
<i>Migrazioni ambientali in un recente 'dialogo' tra le Corti. Un'analisi comparata</i> di EMMA A. IMPARATO	263
<i>L'apporto della giurisprudenza italiana alla tutela dei migranti ambientali e climatici</i> di ANNA LIGUORI	293

## **SEZIONE I**

### **AMBIENTE E CLIMA**



*Arnaud Kurze, Christopher K. Lamont\**

INTRODUCING TRANSVERSAL CLIMATE JUSTICE:  
MAPPING HISTORICAL  
AND THEORETICAL PERSPECTIVES<sup>1</sup>

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. Moving Forward Through Transdisciplinary Thinking. – 3. Understanding Environmental Issues and Justice Post-1945. – 4. Setting the Stage for Holistic Problem Solving. – 5. The Question of Existence, Nature, and Humankind. – 6. The Covid-19 Pandemic as a Matter of Public Health. – 7. Postmodern Deliberations: Technology, Ethics and Responsibility. – 8. Linking Development and Environment. – 9. Human Infrastructure, Disaster Preparedness & Response. – 10. Transversal Climate Justice. – 11. Conclusion.

1. *Introduction*

The pressing issue of anthropogenic climate change, despite initial brushing aside by policymakers – with conservative political elites in the United States even calling it a “hoax”<sup>2</sup> – has morphed into a hydraulic conundrum with consequences reaching far beyond the initial limited environmental and purely physical scope. In addition to pollution and threats to human living spaces and natural habitats of fauna and flora, climate change poses ethical, legal and political challenges. As such, the effects strike populations across the globe unevenly and the burden of coping with global warming are not equally distributed,

\* Arnaud Kurze, PhD Associate Professor of Justice Studies, Montclair State University, United States; Christopher K. Lamont, PhD Professor of International Relations, Assistant Dean of E-Track Programs, Tokyo International University, Japan.

<sup>1</sup> This article draws on earlier work by the authors, Arnaud Kurze and Christopher K. Lamont, *Mapping Global Justice: Perspectives, Cases and Practice* (Oxfordshire, UK: Routledge, 2022).

<sup>2</sup> E. WONG, *Trump Has Called Climate Change a Chinese Hoax. Beijing Says It Is Anything But*, “The New York Times”, November 18, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/11/19/world/asia/china-trump-climate-change.html>.

with climate-change impacts often demanding a high toll on those already deprived of resources. In addition, many of these constituencies are generally not the source of causing these extreme changes in weather patterns, including droughts, floods and hurricanes. Consequently, climate justice has emerged as a concept to seek more equitable distribution of burden sharing in mitigating and dealing with responsibilities of climate change<sup>3</sup>. Against the backdrop of historical contexts and conceptual considerations, this article traces the relationship between anthropogenic climate issues and justice-oriented engagement with the subject matter. It thus offers a topographical overview, underlining the need for a transversal climate justice approach to better understand, assess, and face the looming risks.

In fact, conventional research has struggled to overcome fragmentations due to the multiple levels of analysis and efforts to differentiate the internal from the external. As a result, a growing current of scholars have urged pushing beyond disciplinary boundaries in favor of transdisciplinarity<sup>4</sup>. In this context, some have also argued to go beyond traditional notions of transnational politics, which separate actors, nation-states, and other institutions into fragmented categories. Instead, it is more useful to abandon a transnational framework in favor of exploring and underlining transversal practices in the field.

For this, our article first engages in a discussion of methodological considerations, notably reflections on transdisciplinary perspectives, laying the groundwork for our transversal framework presented at the end of our intellectual excursion. Then, it sketches environmental issues in relation to justice-seeking efforts in the post-1945 era to help set the stage for a holistic understanding of solving environmental problems. Relatedly, we also explore existentialist questions and the role of humankind in its natural surroundings. Drawing on the recent case of the Covid-19 pandemic, we subsequently exam-

<sup>3</sup> K. DOOLEY ET AL., *Ethical Choices behind Quantifications of Fair Contributions under the Paris Agreement*, in "Nature Climate Change", 11, no. 4, 2021, pp. 300-305.

<sup>4</sup> F. GUATTARI, *Transdisciplinarity Must Become Transversality*, in "Theory, Culture & Society", 32, no. 5-6, September 1, 2015, pp. 131-37.

ine deep-rooted injustices in association with public health to provide a concrete empirical example to the underlying climate issues. This paves the way for reflections on post-modern deliberation on technology, ethics and the question of responsibility. In this context we thus stress the importance of comprehending developmental issues as intrinsically linked to environmental problems and considerations regarding disaster relief, human infrastructure and adequate responses to these issues. Finally we lay out a transversal framework for climate justice, drawing on the concept of refugee in international law.

## 2. *Moving Forward Through Transdisciplinary Thinking*

To be sure, the new challenges require us to rethink our conventional methodological and conceptual perspectives and advocate for applying an analytical approach that goes beyond disciplinary boundaries. Although empirically we focus primarily on green injustice, notably the question of environmental migrants, and public health issues it is important to note that climate justice does not occur in a vacuum and is intrinsically linked to tackling broader, global justice related issues, therefore calling for a critical perspective that integrates multiple disciplines. Different disciplines engaged in grappling with these issues need to inform each other in a complementary, not competing, fashion. Put differently, we urge our readers to think in a transdisciplinary manner. Transdisciplinarity is thinking beyond one discipline. While the rise of modern science has led to a separation between subject and object – generally putting the emphasis on the object to achieve objectivity – the advent of quantum physics has relativized the relationship between subject and object again. Basarab Nicolescu, an outspoken advocate of the transdisciplinary reconciliation between science and the humanities, concisely summarizes the essence of transdisciplinarity in his writings about a methodology accomplish this goal: “For me, “beyond disciplines” precisely signifies the Subject, more precisely the Subject–Object interaction. The transcendence, inherent in transdisci-

plularity, is the transcendence of the Subject. The Subject cannot be captured in a disciplinary camp<sup>5</sup>”.

It is helpful to pause here for a moment and distinguish between the ultimate goal of transdisciplinarity and the practice on the ground or in the field. As we will see in our subsequent discussion on environmental migrants, for instance, several disciplines are addressing challenges associated with this issue in various ways. Lawyers, policymakers, human rights activists, and scientists are all involved, seeking adequate solutions. Many of their concerns, however, are solved within their specific professional field based on their unique expertise. As a case in point, legal experts, including immigration lawyers and asylum seeker experts, ponder the significance of the 1951 UN refugee convention. Some of their reflections nonetheless rely on information provided by scientists or public authorities based on climate change data and administrative responses to the effects of global warming. Hence, methodologically speaking we can observe a mix of two approaches: first, a multidisciplinary perspective and second an interdisciplinary one. The former refers to several disciplines that address a similar issue. The latter includes disciplines that might use a specific framework and borrow it from a different discipline to address the issue.

Key in this context is the goal to seek solutions that are “at once between the disciplines, across the different disciplines, and beyond all disciplines<sup>6</sup>”. While this is a laudable goal, reaching it is challenging. Admittedly, it is difficult for a researcher in the natural sciences to reason and rely on similar tools and techniques as social scientists or scholars in the humanities. Yet the increasing need to think outside the box and growing programmatic offerings in higher education of combined degrees, such as law and science is an excellent example of innovative change to fuel more adequate approaches to complex problems. Below is a non-exhaustive chart with a number of disciplines that contribute to the field and that highlight each of the focus areas in the field. Next, we will contextualize the environment within efforts to stem off pollution in the post-1945 period.

<sup>5</sup> B. NICOLESCU, *Methodology of Transdisciplinarity*, in “World Futures”, 70, no. 3-4, May 19, 2014, p. 187.

<sup>6</sup> Ivi, p. 187.



TABLE 1. DISCIPLINES ORGANIZED BY KEY OBJECTIVES

<i>Discipline</i>	<i>Objective</i>
Political Science	Policy strategies and implementation issues
Law	Normative issues and process-oriented thinking
Economics, Sociology and Anthropology	Power struggles, distributive and social justice issues
Environmental Science and Medicine	Public health related concerns

### 3. *Understanding Environmental Issues and Justice Post-1945*

The impact humanity is having on our planet has come into increasing focus as the cataclysmic effects of climate change produce ever more powerful tropical storms, unprecedented wildfires lay waste to ecosystems from Australia to California, and the ability of our oceans to support vibrant marine life is threatened. For the past six decades we have seen the emergence of a global environmental movement that has sought to challenge and reverse the harm that human civilization is

inflicting on our planet. Accounts of the emergence of environmental consciousness often point to the first photograph of the Earth taken from the moon in 1968 by astronauts on the Apollo 8 mission as having acted as a catalyst for the emergence of the global environmental movement by visually highlighting how small and fragile our shared ecosystem appeared from space<sup>7</sup>.

In 1962, Rachel Carson's bestselling book, *Silent Spring*, exposed how the chemical industry was responsible for widespread environmental damage through their production and marketing of harmful pesticides. These pesticides were developed with no regard for the environmental harm they would inflict. Decades after the green revolution, technological advances have led to new agricultural practices yet brought back essential public debates on how human kind is interacting with nature. Genetically modified organisms, particularly crops, have become the new battleground for science, environmentalists and public health officials, vehemently arguing over the safety of man-made super crops and their impact on the environment and society at large<sup>8</sup>.

The question of human kind's impact on the environment has also been addressed philosophically. The classic work by the German-born American Jewish philosopher, Hans Jonas, *The Imperative of Responsibility* (1979) tackles emerging existentialist threats, drawing on nuclear proliferation and ecological ravage, during a post-Fordism era. His visionary reflections on a moral imperative to responsibly regulate advances in modern technology remain acutely relevant today, underscoring the interconnectedness of our book's themes. Ecological havoc, for instance, has wide reaching consequences, affecting not only local populations, but also countries and entire regions. The example of Lake Chad – bordering African countries, including Chad, Came-

<sup>7</sup> "Earthrise at 50," in "Nature" 564, no. 7736, December 2018, p. 301.

<sup>8</sup> See for instance a safety report released by the Food and Agricultural Organization, a specialized agency of the United Nations, K. GHOSH ET AL., *Genetically Modified Organisms in Crop Production and Their Effects on the Environment: Methodologies for Monitoring and the Way Ahead : Expert Consultation, 18-20 January 2005 : Report and Selected Papers*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2006.

roon, Niger and Nigeria – serves as an excellent case in point. Since the early 1970s the size of this freshwater body has shrunk by half. Man made and global warming-related droughts in this area have fueled an inextricable breeding ground for violent conflict. While climate models have illustrated that environmental factors are not the only cause of tensions in the region, economic hardship and existential threats further exacerbate the role of radical, ideologically-driven forces, such as the islamist terror group, Boko Haram. Bad governance and corruption further add to the dilemma.

The above cursory overview provides an opportunity to not only examine the linkages between different issues, but also to highlight the existential questions associated with contemporary climate change. One of our main goals is to shed new light on conceptual debates by evoking debates that are outside the scholarly mainstream debates, but deserve to be paid closer attention to. These reflections will subsequently serve as a springboard for further scrutinizing the application of theoretical frameworks in a practical setting based on various case studies.

#### 4. *Setting the Stage for Holistic Problem Solving*

Much ink has been spilled in recent years on the increasingly alarming scale of global warming and its impact on humankind. Authors do not only include a new generation of ecologists, such as the Swedish activist, Greta Thunberg, but also old, familiar leftist thinkers, such as Noam Chomsky and well-known early silicon valley tycoon turned philanthropist, namely Bill Gates<sup>9</sup>. The breadth of voices

<sup>9</sup> Here is a shortlist of recent publications grappling with climate change: B. GATES, *How to Avoid a Climate Disaster: The Solutions We Have and the Breakthroughs We Need*, Knopf, 2021; N. CHOMSKY, R. POLLIN, C. J. POLYCHRONIOU, *Climate Crisis and the Global Green New Deal: The Political Economy of Saving the Planet*, Verso, 2020; B. LOMBORG, *False Alarm: How Climate Change Panic Costs Us Trillions, Hurts the Poor, and Fails to Fix the Planet*, Illustrated edition, Basic Books, 2020; G. THUNBERG, *No One Is Too Small to Make a Difference*, Penguin, 2019; N. KLEIN, *This Changes Everything: Capitalism vs. The Climate*, Reprint edition, Simon & Schuster, 2015.

underlines the urgency and immediacy of this global threat. It also reminds us that the problem transgresses national borders and, as indicated in the introduction, has far-reaching implications for society in terms of public health, the economy, politics, and culture.

Here, the main objective lies in connecting the various dots that connect the environment and human well being. Some, such as James Goodman, have argued for a separate and unique concept of so-called “climate justice,” which is based on a holistic approach also containing proactive strategies to combat the issue on a global scale<sup>10</sup>. Without wanting to diminish the validity of such an argument, we prefer to step back for a moment to reexamine the broader and earlier linkages between climate change and justice. It is crucial to grasp the complexities of the phenomenon on a local and global scale. Droughts, floods and other natural disasters affect individuals, families, communities and entire societies. Hence, we will explore some of the consequences from a comparative perspective weighing various impacts within and across different areas. As an example, we will examine how changing weather patterns have negatively influenced living conditions across different geographical spaces and consequently, also the health and the overall well-being of people inhabiting these areas.

In order to better understand the link between global justice and the consequences of ecological hazards on humankind, we attempt to answer a number of theoretical questions from a historical perspective. First, why has global climate change fuelled a renewed awareness of existential threats? In this context, it is important to provide a topographic map of the different dangers to grasp the reach and effect on humankind. Furthermore, it is necessary to examine the question of responsibility within the framework of global justice and against the backdrop of a holistic climate-related justice perspective. In other words, who should be held accountable? Who should take responsibility and lead efforts to render justice? Why is it difficult to address some of these issues?

<sup>10</sup> J. GOODMAN, *From Global Justice to Climate Justice? Justice Ecologism in an Era of Global Warming*, in “New Political Science” 31, no. 4, December 1, 2009, pp. 499–514.

As a result, below we aim at mapping current debates on environmental justice from a historical and theoretical perspective. The goal is to shed light on two important conceptual issues when analyzing global justice and ecological existential threats today. We will start by addressing the question of why we need to act, which provides an opportunity to explore the extensive and diverse consequences of these threats on societies around the world. Issues include, for instance, economic, social and cultural injustice as well as public health and individual well-being. Drawing on a plethora of dilemmas linked to ecological threats, we then discuss essential ethical and moral questions that can be raised in this context, notably the responsibility principle.

##### 5. *The Question of Existence, Nature, and Humankind*

Contextualizing theoretical debates on environmental justice within a historical perspective will help us better understand the contemporary stakes and challenges when tasked to implement a global climate justice agenda. Many 20th-century philosophical debates have centered around humankind's ability -- and willingness -- to annihilate fauna and flora on our planet. A growing awareness of environmental pollution caused by industrial waste and global economic growth in the post-1945 period and the limited capacity of nature to cope with degradation of the biosphere particularly during the 1960s and 1970s further fueled questions on how to best tackle these pressing challenges in postmodern societies.

Drawing on these historical events we turn our attention to a brief philosophical excursion on existentialism. Although it found its debut with Albert Camus's 1942 novel *The Stranger*, a tale of an average man facing the absurd when he is unintentionally drawn into a murder at a beach in Algeria, his philosophical thoughts on the absurd were best captured in his essay *The Myth of Sisyphus*. His work looked at the question of human need to find meaning in life and the absence of a response to this quest in our world. He wrote this essay after the fall of France into the hands of Nazi Germany in 1940, when he witnessed scores of refugees fleeing German occupying forces. Years of repression, devastation and occupation across Europe during the Second

World War left deep scars and further fuelled intellectual curiosity on the human condition and its existence, notably impersonated by French writer, Jean-Paul Sartre and his work *Existentialism is a Humanism* published shortly after the war in 1946. According to Sartre, people must take responsibility for their actions, thus rejecting determinism, and paving the way not only for a more encompassing view of collective responsibility in the name of humanity as a whole, but also for public debates on individual and collective guilt. In a much broader sense, these philosophical treatises are also about the juxtaposition of freedom and responsibility and therefore about human behavior at the individual level and within the confines of modern society. Let us here home in on a more recent case that captures a number of these questions.

#### 6. *The Covid-19 Pandemic as a Matter of Public Health*

The year 2020 will be remembered at least by those conscious enough to recall some of the experiences caused by the Covid-19 pandemic that held much of humanity in a tight grip for months at a time. Covid-19 stands for coronavirus disease 2019 and is a contagious disease caused by severe acute respiratory syndrome coronavirus 2, or SARS-CoV-2. The year indicated in the virus's name refers to the first case, which was identified in Wuhan, China, in December 2019. While earlier virus-related outbreaks, such as the 2002-2004 SARS epidemic, ravaged many countries and regions, causing over 8,000 deaths at the time, in comparison, Covid-19 has claimed close to 2 million casualties and infected almost 90 million people within a little over one year<sup>11</sup>. The devastating impact of the Wuhan-strand coronavirus is noteworthy not only from a medical perspective, but also from a sociopolitical viewpoint, as the extremely high contagion rates have led to paralyzing many of our societies during 2020. Hospitals were at maximum capacity unable to treat the high number of cases, medical supplies were

<sup>11</sup> These statistics were accessed on January 8, 2021 at the World Health Organization website, <https://covid19.who.int/>.

short and eventually, large parts of our economies were put on hold or came to a complete halt. This snapshot underlines notably two things in terms of our quest for global justice. First, the consequences of the Covid-19 pandemic have illustrated that the disease affects populations unequally. Although infection rates have not discriminated against any specific ethnicities, gender or age groups, individuals with poor health conditions have been at a much higher risk of severe and potentially fatal symptoms related to the disease. Poor health, while sometimes hereditary, however, is closely linked to living conditions and access to medical resources. Many developing countries have demonstrated a severe lack of these resources; however, developed countries have also been affected in this regard, notably specific socio-economic groups, such as the working poor, who had to pay a much higher price than affluent neighborhoods and strata of society, referring here especially to the case of the United States and the high numbers of cases in Black and Latinx communities. Second, it requires us to take a closer look at how pandemics might shape our lives in the near future. For this, we will look at Fareed Zakaria's Ten Lessons for a Post-Pandemic World.

The Covid-19 pandemic highlights and reminds us about the fatal and devastating impact of plagues in human history. As Zakaria points out, the Spanish conquistadors were able to subdue much of the Americas, that is millions of indigenous people, with a small army and some advanced military equipment. Although technology played in their favor, it was a virus, smallpox – to which many Europeans had developed immunity, but to which indigenous populations in the Americas were unprotected – that annihilated millions of people in the consecutive years after the Spaniards set foot on the continent. And while conflict certainly took its toll across Europe and other regions, it was the bubonic plague – which originated in Central Asia during the Middle Ages – that decimated Europe's population by almost half<sup>12</sup>.

Furthermore, as mentioned above, “the medical crisis prompted a simultaneous lockdown of all businesses across the globe, resulting in

<sup>12</sup> F. ZAKARIA, *Ten Lessons for a Post-Pandemic World*, 1st ed., W. W. Norton & Company, 2020, pp. 3–7.

[what Zakaria calls] a Great Paralysis, the cessation of economics itself”<sup>13</sup>. In many ways, the Covid-19 pandemic has already surpassed the magnitude of the Great Depression. The consequences of our globalized world order are partly to blame for this. While the post-Bretton Woods era has further deregulated financial markets and spurred economic growth worldwide in the past half-century, growing interdependence between countries and regions has also increased the vulnerability of states and societies to shocks and crises.

To cope with these shocks, a debate has been fueled on what types of government could best address the challenges pitting the United States – as an example of a liberal democracy – against China – representing authoritative forms of political institutions. While the former faced multiple rebounds and spurts of outbreaks across its territory, the latter was hailed as having swiftly gotten the situation under control after the initial outbreak. These assessments, however, as Zakaria reminds us, are shortsighted and do not take into account the full picture. In fact, the question is less whether autocratic regimes fare better than liberal ones. Poor handling of the pandemic in autocratic-leaning countries, such as Brazil or Russia, serve as a case in point as well as highly efficient responses in democratic countries, such as Germany, Japan or South Korea provide evidence that we have to look beyond regime types. According to Zakaria, it is the quality of government that matters most<sup>14</sup>.

In fact, history provides plenty of examples in which governments had to grapple with man-made challenges, many of which were devastating enough to be captured in popular culture and literature. The 1930s Dust Bowl, for instance, one of the greatest ecological disasters in the 1930s in North American history, became the setting for John Steinbeck’s *Grapes of Wrath*. In his work, Steinbeck describes the plight of what one could call “America’s first climate refugees”<sup>15</sup>. The disaster, in a nutshell, which affected large areas of the Great Plains, was caused by the agricultural industrialization and mono cultures in-

<sup>13</sup> Ivi, p. 9.

<sup>14</sup> Ivi pp. 28-54.

<sup>15</sup> Ivi, p. 20.



troduced by farmers and migrants who settled in the region. While large pastures and grass covered areas kept the soil from blowing across the plains due to the strong winds, the new efficiency-driven agricultural exploitation came at a high price. These practices combined with severe weather patterns, including droughts and heat waves did the rest. “By 1934, the topsoil covering over 100 million acres of land was blown away,” having caused desert-like sandstorms and blackening the skies, killing thousands and forcing millions to flee<sup>16</sup>.

Based on examples, such as the one above, Zakaria points to important lessons. First, the quality of government is closely linked to the attention paid and resources allotted to create and maintain a country’s collective infrastructure<sup>17</sup>. This includes a proactive government role in providing a welfare system that avoids disparities and gross inequalities among its members of society. The goal is a social contract that provides social justice for all. The case of Denmark serves as an excellent example with citizen-oriented institutions and active government engagement in people’s well-being. It also highlights, however, that citizens also bear individual responsibility in view of the collective and society at large<sup>18</sup>. In sum, welfarism, individual responsibility and an educated, enlightened society are key for successfully coping with challenges like the 2020 pandemic.

## 7. *Postmodern Deliberations: Technology, Ethics and Responsibility*

To fully grasp contemporary implications on ethics and the environment, it is useful to reflect on earlier work on the ethic of responsibility in the post-1945 era, particularly work by a German-born American philosopher called Hans Jonas. One of his more known books *Das Prinzip Verantwortung* (1979) or its English translation, *The Imperative of Responsibility*, it does not directly address the phenomenon of existentialism, one of the main issues some of his contemporary

<sup>16</sup> Ivi, *Ten Lessons for a Post-Pandemic World*.

<sup>17</sup> Ivi, p. 66.

<sup>18</sup> Ivi, pp. 66-67.

peers grappled with and who we mentioned earlier in the chapter. Instead Jonas focused on the impact of broad technological shifts in society during his time. More precisely, and in line with the book's title he was concerned with the moral and ethical implications associated with technology and advances in fields driven by technological progress. Contrary to other thinkers, however, he did not fall into a pessimistic and apocalyptic narrative in his writing. He was trained under German philosopher Martin Heidegger, known for his phenomenological approach – the science of phenomena as distinct from the nature of being. He also participated in World War II, enlisting in the so-called British Jewish Brigade to fight the Nazis. Experiences like the ones described here form the bedrock of his reflections that eventually turned into widely acclaimed principles. The sheer destructive force of techn – a term philosophers employ to refer to the art of making – expressed through the annihilistic consequences of the Holocaust machinery during the Third Reich, for instance, nurtured his thinking and wariness of human action driven by technology and progress. In addition, he was also very conscious about the impact of technology on nature. By the turn of the 20th century, industrialization processes had reached a point that would require a basic rethinking of humankind's relationship with nature. The extent to which human action could affect not only present conditions but also alter our planet for generations to come caused him to be extremely concerned about how we, as people, ought to handle such unprecedented power. While earlier work almost exclusively addressed the consequences of human behavior within an immediate geographic and temporal context, Jonas argues for the need to shift our attention to the future, in other words, potential dangers and threats that have not until now materialized. Environmental degradation of the seas through chemical toxins and nuclear tests conducted by world powers, such as the US and France were two of the main factors fueling his concerns. These threats form the basis of his reasoning, as they constitute the transition from being in our physical world to nothingness or complete obliteration. As a result, postulates that humankind has a responsibility to protect the planet and living beings (humans and animals alike) from present and future irreparable harm. His philosophical deliberations, in spite of lofty, sometimes utopian goals, were nonetheless grounded in a prag-

matic policy perspective as the second half of his influential book addresses the question of how to best educate the public and implement policies to achieve his objectives. It is helpful here to point to the historical context of the Cold War, as he theorized about which political system might be better apt to reach this goal, which led him to further explore the value of Marxist ideology as the most adequate political and institutional framework to implement his ideas.

Practical considerations continue to drive theoretical deliberations on these issues. David Miller, for instance, in light of global injustice rooted in conflict, poverty and pollution, expands on some of Jonas's earlier, more abstract ideas, providing a more applied perspective on responsibility and contextualizing the threats and challenges against the backdrop of political, economic, and cultural issues in today's world<sup>19</sup>. Three points are especially noteworthy for our discussion here. First, Miller further analyzes the individual within this framework. While human beings carry out actions and therefore inherently are shaping their own fate through agency, not all humans possess this ability. Quite the opposite, many people, whether as individuals or in a group, are void of agency. The increased exposure to natural disasters, such as droughts, floods or hurricanes due to global warming has demonstrated the vulnerability of populations that notably inhabit these specific risk zones, including coastal areas or locations affected by severe seasonal storm patterns. Furthermore, due to aggressive urbanization particularly in developing countries, zoning restrictions often get ignored, leading to unregulated construction in flood prone areas. As a result, many of the affected communities are often very poor and do not have the adequate resources to protect themselves against these natural disasters. Miller refers to this dialectic as an agent and patient phenomenon with the latter being "needy and vulnerable creatures who cannot survive without the help of others"<sup>20</sup>. By embracing such a perspective, he paves the ground for a collective responsibility, acknowledging that some individuals and communities depend not only

<sup>19</sup> D. MILLER, *National Responsibility and Global Justice*, Oxford University Press, 2007.

<sup>20</sup> D. MILLER, *National Responsibility and Global Justice*, cit., p. 22.

on the support of external forces, but require collective action to withstand these threats. Secondly, and related to the idea of collective responsibility, he juxtaposes varying spaces in which this responsibility plays out. Put differently, he reflects on global levels of engagement as well as domestic or national levels of implementation. The institutional approach ties back into Jonas' reflections about which political or institutional system might be best equipped to face these challenges. This approach also reminds us about political and ideological choices by leaders and elites, as outlined in the brief comparison of the negligent Trump era policies to combat climate change and the Biden administration's plans to address global warming by leading international efforts. Lastly, Miller also ponders on the interconnectedness of macro- and micro-approaches and the complex nature of interlinked issues particularly when attempting to tackle climate-related issues today. His introductory case studies of televised human tragedies, including dire poverty in Niger despite its rich natural resources, will serve us here to take a closer look at some of the needs and issues related to environmental threats and the impact on vulnerable populations.

## 8. *Linking Development and Environment*

Is economic development compatible with efforts to protect the environment? This is a question that raises a number of problems related to global justice. Should countries that benefited from unsustainable resource extraction during the 20th century continue to benefit from this wealth, while denying similar pathways to development to others? In addition, we could also ask what development should look like? Should the end point of development be advanced capitalistic economies?

To be sure, if we look to international financial institutions like the International Monetary Fund and the World Bank, the answer to the above questions is clear. Development is to follow a particular path that is centered around capitalist market economies and is reminiscent of mid-20th century understandings of development that were centered around modernization theory. Rostow's modernization theory, if

you will recall, established a hierarchy of social orders, where societies that were labeled as traditional were at the bottom, and highly industrialized societies were at the privileged top. Rostow argued that traditional societies would break down and as prosperity increased societies would move towards being capitalistic democracies.<sup>21</sup> Later, Fukuyama took this one step further, by arguing capitalism and democracy were the highest form of social order<sup>22</sup>.

Questions like what development should look like and what the end point of development should be are taken for granted by writers such as Rostow and Fukuyama, who say little about the environmental consequences of development or sustainability. Alternative state-driven models of development, such as those espoused by the USSR and China also said little about environmental concerns. Yet, it is the conflict between development of human infrastructure and the environment that is the subject of much debate across the developing world.

These questions are not just broad questions about development theory, but rather they relate to pressing policy choices facing many countries today. The tension between development and the environment is perhaps most visible in the field of conservation. For example, Kenya's efforts to build a passenger and freight rail line that connects the country's vast interior with the coastal port city of Mombasa is a case in point. Nyumba highlights how on the one hand, the railway line is one of Kenya's largest infrastructure projects, but on the other, it will pass through ecologically fragile regions including the Tsavo Conservation Area, home to about 40 percent of Kenya's elephant population<sup>23</sup>. Despite efforts to mitigate the environmental impact of this project, such as including elevated sections of railroad, Nyumba highlights how the railroad will elevate risks of soil, water and air contamination during the construction process, flooding and even oil

<sup>21</sup> W. W. ROSTOW, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* First Edition, Martino Fine Books, 2017.

<sup>22</sup> F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, Simon and Schuster, 2006.

<sup>23</sup> T. NYUMBA, *Kenya's Huge Railway Project Is Causing Environmental Damage. Here's How*, "The Conversation", June 28, 2021, <http://theconversation.com/kenyas-huge-railway-project-is-causing-environmental-damage-heres-how-159813>.

spills. In order to address these risks, Nyumba made the case for a broader consultation with stakeholders in order to ensure large infrastructure projects are carried out in a manner that minimizes environmental harm<sup>24</sup>.

### 9. *Human Infrastructure, Disaster Preparedness & Response*

However, the tension described by Nyumba also goes beyond issues faced in the context of development. There is no dichotomy between developing countries and the advanced industrialized economies of OECD member states when it comes to the impact of climate change or other disasters. In fact, the ability of human infrastructure to withstand climatic extremes is something that we are increasingly confronted by, and has led to initiatives, such as the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, which provides countries with concrete actions to protect themselves from the risk of disaster.

As the interconnectedness of the global challenges is increasingly accepted within the UN, the Sendai Framework is closely intertwined with other major 2030 Agenda agreements, such as the Paris Agreement on Climate Change, The Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development, the New Urban Agenda, and the Sustainable Development Goals. This initiative has also worked under the label of Build Back Better, a term that was also embraced by the Biden Administration's Build Back Better initiative aimed at, among other domestic policy goals, securing investment in sustainable green energy.

The 3/11 Triple Disaster in Japan that occurred in March 2011, and was triggered by a massive earthquake off of northern Japan's eastern coast and resulted in a tsunami that obliterated many coastal communities and also resulted in critical damage to the Daiichi Nuclear Power Plant in Fukushima prefecture highlights how infrastructure choices made decades ago led to nuclear incident with potential long-term impacts on not just the environment in Japan, but also will continue to generate nuclear waste that will be disposed of in the Pacific

<sup>24</sup> *Ibidem.*

Ocean. However, the decision by Japan to shut down its nuclear power facilities resulted in an even greater dependence on environmentally harmful fossil fuels.

In Japan, the 3/11 disaster touched off a debate over Japan's reliance on nuclear power for a significant share of the nation's energy mix. On the one hand, nuclear energy does not produce dangerous greenhouse gasses that contribute to climate change, but on the other, nuclear energy production is an activity that in the event of a major accident, as illustrated decades earlier at Chernobyl, can produce fallout that crosses borders and makes large tracts of land uninhabitable for humans for decades, if not centuries. Moreover, nuclear reactors produce nuclear waste that will remain toxic for generations and require secure facilities where this waste can be stored.

Beyond Japan, the 3/11 disaster was a catalyst for many of the initiatives proposed at Sendai. Prior to 3/11 Asia-Pacific and Indian Ocean regions were struck by the Boxing Day Tsunami, which killed almost a quarter of a million people across fourteen countries. These acute disasters highlighted how growing population centers were increasingly vulnerable to disasters and required a concerted international effort to build more resilient infrastructure to protect at-risk populations. One of the challenges faced by many countries is that development gains can quickly be erased by disasters, and therefore adequate disaster risk reduction is a crucial component to any sustainable development agenda.

In the United States, hurricanes such as Hurricane Katrina in 2005, exposed how vulnerable many U.S. population centers are to major storms that climate scientists warn will occur with increasing frequency and with increasing force as a result of human induced climate change. More recently, unprecedented flooding in Germany during 2021 highlighted how climatic changes can impact even the world's wealthiest countries. As the human toll of climate related disasters grows, there are also growing demands upon states to work together to reduce the severity of climate change. However, as US-China tensions escalated in 2021, the prospect for concerted international effort to address climate change remains lacking.

One of the principal lessons learned from the above is that the term natural disaster is misleading as it implies that consequences of

disasters are not human-induced. Even when it comes to earthquakes or tsunamis, choices surrounding infrastructure and development can make populations more vulnerable to the potential catastrophic impacts of these disasters. Moreover, with human induced climate change impacting our weather, it is clear that humans play a key role in these unfolding tragic events. The above reflections invite us now to turn our attention to framing the concept of climate justice.

### 10. *Transversal Climate Justice*

Inquiries about the creation of a climate justice regime, in other words a conceptual framework to capture the varying injustices addressed in our article thus far can be answered in various ways. First, in respect to feasibility. Jack Donnelly, in his reflections on the universality of a human rights regime, however, has made it clear that all-encompassing endeavors to map and categorize universal norms claims work at the conceptual level if the claims remain broad<sup>25</sup>. With regards to human rights he refers to the inherent nature of basic rights that comes at birth. Once the rights debate becomes more nuanced and it touches upon substantive content, however, the universality claims of rights become more challenging. This holds also true for our concept of climate justice. The right to justice in general can certainly gain universal character. Yet minds split shortly thereafter on which type of justice. Is it equality in the political and institutional sense? Is it social justice in economic or distributive terms? Or, in the context of global warming, would it be merely limited to green justice? The topical questions and issues are extremely dispersed and as we have illustrated across above often overlap thematically. We have also highlighted the interconnectedness of these issues and the importance of not only understanding the linkages between these various areas but also to embrace them and fuel new connections.

Here, however, we focus on the second answer to our question: is

<sup>25</sup> J. DONNELLY, *The Relative Universality of Human Rights*, in "Human Rights Quarterly" 29, no. 2, 2007, pp. 281-306.



there a need for universality? Given the dispersive nature of issues related to climate justice, seeking more universal norms in relation to justice-driven efforts proves challenging. This is in part because recent global warming has vastly different implications depending on the context and especially geographic location the country or person is situated in. Structural hurdles thus occur in view of a country's resources and political system. Developing countries often do not have the resources to implement preventive measures, including for instance expensive flood safety measures such as nation-wide planning in the Netherlands or city and coastal efforts in the New York City metropolitan area<sup>26</sup>. Moreover, political instability caused by weak democratic institutions or climate-change-related droughts that lead to food shortages, can further accentuate the vulnerability of a country to environmental factors and consequently on its population. While we have addressed some of these issues earlier, we home in on the question of refugees, as it raises broader migration-oriented issues and highlights the legal conundrum in defining a proper status for refugees that are forced to leave their homes due to climate change.

While we mentioned the term climate refugee above in the US context of the Dust Bowl phenomenon in the 1930s forcing many people to leave the Great Plains, the United Nations has not officially adopted the term, preferring instead to refer to “persons displaced in the context of disasters and climate change”<sup>27</sup>. The reason for using a slightly legally different definition here is based on the fact that in international law, the term refugee is codified in the 1951 Convention relating to the Status of Refugees<sup>28</sup>. In its current form the convention and protocol only references political conditions, such persecution or

<sup>26</sup> A. HIGGINS, *Lessons for U.S. From a Flood-Prone Land*, “The New York Times”, November 15, 2012, <https://www.nytimes.com/2012/11/15/world/europe/netherlands-sets-model-of-flood-prevention.html>.

<sup>27</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *Climate Change and Disaster Displacement*, accessed September 16, 2021, <https://www.unhcr.org/en-us/climate-change-and-disasters.html>.

<sup>28</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *The 1951 Refugee Convention*, accessed September 16, 2021, <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>.

oppression in one's home country as eligibility criteria for a person to fall within the legal category and thus benefit from the rights and protections associated with the legal status of a refugee. As a result of this legal loophole, discussions on the question of creating a normative framework for this new category of migrants have emerged. The International Organization for Migration (IOM), for instance, has defined environmental migrants as

persons or groups of persons who, 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>29</sup>.

It further separates environmental migrants into three different categories. First, environmental emergency migrants. People in this group temporarily flee their home country or dwellings due to an environmental disaster or catastrophe that is limited in space and time, such as earthquakes, tsunamis or hurricanes. Next, environmental forced migrants. This category consists of people or groups that must leave due to critical environmental conditions that are permanent, including rising sea levels and disappearances of coastal areas. Last, environmental motivated migrants or environmentally induced economic migrants. Here individuals decide to leave to prevent any looming problems, such as crop production issues due to desertification.

States particularly prone to rising sea levels in the near future, such as the independent island country Kiribati in the central Pacific Ocean, have begun to implement innovative strategies to address future migrant issues and associated relocations. With a population slightly more than a hundred thousand people, the state comprises over thirty atolls, with the majority of its population living on the Tarawa atoll, authorities have purchased about 7 square miles of land for almost 9 million US dollars on Vanua Levu, a Fiji island, about 1,200

<sup>29</sup> "Environmental Migration," accessed September 16, 2021, <https://environmentalmigration.iom.int/environmental-migration-1>.

miles away<sup>30</sup>. While the government has no immediate plans on relocating large parts of its population to the newly acquired territory, President Anote Tong said that “We would hope not to put everyone on [this] one piece of land, but if it became absolutely necessary, yes, we could do it.”<sup>31</sup> The Maldives, another island state that is in a similar high risk category, has first raised the idea of land purchases in 2009. Research has found that local populations often resist government efforts, which often include relocation plans to the mainland or, as in the case of Kiribati, a faraway island. Affected populations show a strong sense of belonging and prefer endemic solutions, such as raising their dwellings on stilts to avoid rising sea levels<sup>32</sup>. On the flip side, some of these solutions create new vulnerabilities to other threats, such as exposure to increased storms and hurricanes.

All of these examples highlight the necessity of acting with urgency. Yet rewriting the 1951 UN refugee convention is challenging and the international community is slow to recognize the changing migrant patterns. In December 2018, leaders from 164 countries nonetheless formally adopted the UN Global Compact for Migration.<sup>33</sup> The document stresses the importance of international collaboration to tackle this issue jointly. Although a normative framework reminiscent of the 1951 UN convention is still missing, it highlights shared responsibility of countries that are directly affected by climate change and those who might serve as hosts, receiving environmental migrants. In January 2020, a UN Human Rights Committee ruling stated that “countries may not deport individuals who face climate change-induced condi-

<sup>30</sup> L. CAMEL, *Besieged by the Rising Tides of Climate Change, Kiribati Buys Land in Fiji*, “The Guardian”, July 1, 2014, <http://www.theguardian.com/environment/2014/jul/01/kiribati-climate-change-fiji-vanua-levu>.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> M. L. JAMERO ET AL., *Small-Island Communities in the Philippines Prefer Local Measures to Relocation in Response to Sea-Level Rise*, in “Nature Climate Change” 7, no. 8, July 24, 2017, pp. 581-86.

<sup>33</sup> C. BEELER, *UN Compact Recognizes Climate Change as Driver of Migration for First Time*, Public Radio International, December 11, 2018, <https://www.pri.org/stories/2018-12-11/un-compact-recognizes-climate-change-driver-migration-first-time>.

tions that violate the right to life”<sup>34</sup>. The judgment was based on a complaint by Ioane Teitiota, a Kiribati asylum-seeker, who was deported from New Zealand. Although the ruling did not side with Teitiota directly, as his life was not in imminent danger, it could have an impact on future deportation measures in adoptive countries. The legal force or translating state responsibility into sanctionable rights violations, however, remains a question that needs to be settled<sup>35</sup>.

## 11. Conclusion

Drawing on historical contexts and conceptual considerations, our article scrutinized the relationship between anthropogenic climate issues and justice-oriented engagement across a variety of thematic areas. It provided a topographical overview, resulting in the outline of a transversal climate justice approach to better understand, assess, and face the looming risks.

As we have seen, today’s challenges are increasingly interconnected. Environmental harms and development issues are cross-cutting and also require a significant degree of cooperation and coordination among states to address. Unfortunately, as global responses to the COVID-19 crisis illustrate, international cooperation can be exceedingly difficult to achieve, even in the face of a global pandemic where there is a clear shared interest to distribute vaccines widely. In this case, as of 2021, while the Global North has largely been able to vaccinate its own citizens, in many parts of the world, there remain less than two percent of the population vaccinated. Just as with the climate

<sup>34</sup> UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Historic UN Human Rights Case Opens Door to Climate Change Asylum Claims*, January 21, 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25482>.

<sup>35</sup> MD SHAMSUDDOHA, *Climate-Induced Displacement and Migration: Policy Gaps and Policy Alternative*, Center for Participatory Research and Development, November 2015, [https://unfccc.int/files/adaptation/groups\\_committees/loss\\_and\\_damage\\_executive\\_committee/application/pdf/briefing\\_paper\\_climate\\_induced\\_displacement\\_and\\_migration.pdf](https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/briefing_paper_climate_induced_displacement_and_migration.pdf).

crisis, where the United States and China have failed to cooperate to reduce greenhouse gas emissions, there is a lack of political will to solve the complex problems that humanity is facing at the end of the 21st century.

We conclude with a series of questions that are worthwhile in this context. What impact, for instance, will the Sustainable Development Goals (SDG) have by 2030? While it is without a doubt that the SDGs have brought about a lot of good in terms of lifting many out of poverty and providing communities with access to basic needs, the problems that we are facing today will likely only intensify in the coming years. Will concepts like the Anthropocene help shift attention away from the anthropocentric concerns of the 20th century? Will degrowth provide a viable alternative to market-oriented sustainable development? These are some of the questions that global justice scholars and practitioners are today confronted with that will have a major impact on the lives of future generations. Further food for thought are encapsulated in the following reflective set of questions. First, what is the relationship between sustainability and holistic solutions? And why are disasters an example of interconnectedness of planetary challenges? Related to this, how does the concept of the Anthropocene highlight the interconnectedness of environmental and security challenges? And to what extent could environmental harm be considered an international crime? Last, how does the concept of degrowth provide an alternative to sustainable development?

The degrowth movement has drawn inspiration from feminist political ecology, which also recognizes the interconnectedness of economic, political, and ecological challenges facing humanity. Feminist political ecologists point to gendered knowledge in science as having acted to marginalize environmental concerns, whereas feminist political ecologists converge on this issues of survival, the right to live and work in a healthy environment, the responsibility to protect habitats from contamination, extraction, and destruction; and a commitment to restore and rehabilitate damaged habitats<sup>36</sup>. Indeed, it is argued that

<sup>36</sup> D. ROCHELEAU, B.T. SLAYTER, *A Feminist Political Ecology Perspective*, in "Feminist Political", 1996.

an imbalance of rights and responsibilities in relation to the environment, such as with regard to property rights which in many places is skewed towards men. By problematizing environmental knowledge that is seen as largely reflecting patriarchal views, feminist political ecologists pushed the boundaries of debates over the environment by exploring new ways of looking at the environment that privileged survival and protection over extraction and destruction.

Valentina Grado\*

## RECENTI SVILUPPI SUL DIRITTO UMANO UNIVERSALE A UN AMBIENTE SANO E SUL CONTENZIOSO CLIMATICO

SOMMARIO: 1. Introduzione: il recente riconoscimento in seno alle Nazioni Unite del diritto umano a un ambiente sano. – 2. I Principi quadro del 2018 sugli obblighi esistenti in materia di diritti umani e ambiente. – 3. Cenni sul contenuto della responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani. – 4. Gli sviluppi giurisprudenziali sulla responsabilità delle imprese per le (potenziali) violazioni dei diritti umani causate dal cambiamento climatico. – 4.1. La sentenza della Corte distrettuale dell’Aia del 2021. – 4.2. Il rapporto della Commissione sui diritti umani delle Filippine del 2022. – 5. Osservazioni conclusive.

### 1. *Introduzione: il recente riconoscimento in seno alle Nazioni Unite del diritto umano a un ambiente sano*

Il 28 luglio 2022 l’Assemblea Generale dell’ONU ha adottato una storica risoluzione (la ris. 76/300) con la quale si riconosce il diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile (d’ora in poi, diritto a un ambiente sano – solo per motivi di sintesi) quale diritto umano<sup>1</sup>.

Il testo, riconosce – da un lato – che lo sviluppo sostenibile e la protezione dell’ambiente contribuiscono e promuovono il benessere umano e il godimento dei diritti umani; dall’altro, che l’impatto dei cambiamenti climatici, l’uso non sostenibile delle risorse naturali, l’inquinamento, la gestione scorretta delle sostanze chimiche e dei ri-

\* Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli L’Orientale, vgrado@unior.it.

<sup>1</sup> GENERAL ASSEMBLY, *Resolution 76/300. The human rights to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/RES/76/300, 1 August 2022, par. 1. Questa risoluzione è stata adottata con 161 voti a favore, nessun voto contrario e 8 astensioni. L’8 ottobre 2021 il Consiglio dei diritti umani dell’ONU aveva adottato una risoluzione dal contenuto simile: v. HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Resolution 48/13. The human rights to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/RES/48/13, 18 October 2021.

fiuti e la conseguente perdita di biodiversità interferiscono sul godimento di un ambiente sano<sup>2</sup>. La risoluzione rileva inoltre che il diritto a un ambiente sano riflette il diritto internazionale esistente per cui la sua promozione richiede la piena attuazione degli accordi multilaterali in vigore in materia ambientale<sup>3</sup>. Tuttavia, il testo, prendendo atto delle implicazioni negative (dirette e indirette) del danno ambientale sul godimento di tutti i diritti umani, riafferma l'obbligo degli Stati di rispettare, proteggere e realizzare i diritti umani così come riconosciuto in differenti strumenti internazionali e nei Principi quadro sui diritti umani e l'ambiente<sup>4</sup> elaborati nel 2018 dal Relatore speciale dell'ONU avente il mandato di studiare gli obblighi in materia di diritti umani riguardanti il godimento di un ambiente sano<sup>5</sup> (di seguito Principi quadro del 2018).

Oltre a riaffermare gli obblighi gravanti sugli Stati in materia di diritti umani, la ris. 76/300 richiama anche (assai significativamente) la responsabilità di tutte le imprese di rispettare i diritti umani<sup>6</sup> così come sancito dai Principi Guida dell'ONU su imprese e diritti umani del 2011<sup>7</sup> (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights* – d'ora in poi *UNGPs* del 2011).

Quest'ultimo richiamo effettuato dalla ris. 76/300 non sorprende affatto alla luce della circostanza che la triplice crisi planetaria costituita dal cambiamento climatico, dalla perdita di biodiversità e dall'inquinamento è alimentata anche (e soprattutto) dall'attività d'impresa svolta sia a livello nazionale che transnazionale.

<sup>2</sup> GENERAL ASSEMBLY, *Resolution 76/300*, cit., ottavo e nono considerando.

<sup>3</sup> *Ibidem*, par. 2 e 3.

<sup>4</sup> *Ibidem*, nono e quindicesimo considerando.

<sup>5</sup> V. SPECIAL RAPPORTEUR ON THE ISSUE OF HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS RELATING TO THE ENJOYMENT OF A SAFE, CLEAN, HEALTHY AND SUSTAINABLE ENVIRONMENT, *Report of Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/40/55, 24 January 2018. I Principi quadro del 2018 sono contenuti nell'*Annex*.

<sup>6</sup> GENERAL ASSEMBLY, *Resolution 76/300*, cit., sedicesimo considerando.

<sup>7</sup> V. SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL ON THE ISSUE OF HUMAN RIGHTS AND TRANSNATIONAL CORPORATIONS AND OTHER BUSINESS ENTERPRISES, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 March 2011, di seguito *UNGPs* del 2011.



Al riguardo è sufficiente fare riferimento, per quanto concerne la prima crisi, al dato secondo cui le attività umane aventi il maggiore impatto sul clima della Terra sono costituite dall'impiego di combustibili fossili e biomassa, dalla deforestazione e dall'agricoltura industriale; in particolare, è noto ormai che circa cento imprese multinazionali (le c.d. *carbon majors*) sono responsabili del 71% delle emissioni industriali di gas serra a partire dal 1988<sup>8</sup>. Relativamente alla seconda crisi, è stato rilevato come il settore privato contribuisca in modo determinante alla distruzione degli ecosistemi e alla perdita di biodiversità, attraverso la deforestazione, l'accaparramento delle terre, l'estrazione, il trasporto e l'utilizzo di combustibili fossili, l'agricoltura e la pesca industriale, gli allevamenti intensivi, l'estrazione mineraria su vasta scala e la mercificazione dell'acqua e della natura<sup>9</sup>. Infine, l'inquinamento dell'aria è causato (tra l'altro) dalla produzione di energia elettrica attraverso combustibili fossili e biomassa, da processi industriali (ad esempio la raffinazione del petrolio e la produzione di cemento), dall'estrazione mineraria e dai trasporti (via terra, acqua e aria); quello idrico deriva (tra l'altro) dall'agricoltura e pesca industriale, dagli allevamenti intensivi e dalla fabbricazione di prodotti tessili; l'inquinamento del suolo si deve invece (tra l'altro) a miniere a cielo aperto, fonderie, raffinerie di petrolio, impianti chimici, centrali elettriche a carbone, impianti siderurgici e inceneritori di rifiuti pericolosi<sup>10</sup>. Va subito sottolineato come tale attività d'impresa irresponsabile è

<sup>8</sup> Cfr. SPECIAL RAPPORTEUR ON THE ISSUE OF HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS RELATING TO THE ENJOYMENT OF A SAFE, CLEAN, HEALTHY AND SUSTAINABLE ENVIRONMENT, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/74/161, 15 July 2019, par. 12 e 13.

<sup>9</sup> Cfr. SPECIAL RAPPORTEUR ON THE ISSUE OF HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS RELATING TO THE ENJOYMENT OF A SAFE, CLEAN, HEALTHY AND SUSTAINABLE ENVIRONMENT, *Human rights depend on a healthy biosphere*, UN Doc. A/75/161, 15 July 2020, par. 75.

<sup>10</sup> Cfr. SPECIAL RAPPORTEUR ON THE ISSUE OF HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS RELATING TO THE ENJOYMENT OF A SAFE, CLEAN, HEALTHY AND SUSTAINABLE ENVIRONMENT, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/40/55, 8 January 2019, par. 18; ID., *Human rights and the global water crisis: water pollution, water scarcity and water-related disasters*, UN Doc. A/HRC/46/28, 19 January 2021, par. 81; ID., *The right to a clean, healthy and sustainable environment: non-toxic environment*, UN Doc. A/HRC/49/53, 12 January 2022, par. 28.

molto spesso legata a processi di delocalizzazione o esternalizzazione dalle nazioni industrializzate (ovvero dagli Stati d'origine ove hanno sede le società madri/committenti) a quelle a basso reddito (ovvero agli Stati ospiti, ove hanno sede le sussidiarie o i fornitori), sfruttando standard ambientali più bassi o non attuati<sup>11</sup>.

L'enorme impatto dell'attività imprenditoriale (transnazionale) sul degrado ambientale spiega il motivo per cui la ris. 76/300 sul diritto umano a un ambiente sano richiama *anche* la responsabilità delle imprese di rispettare tali diritti. Tale "dovere" sarà oggetto di approfondimento del presente contributo.

Nel prosieguo, dopo una breve disamina di alcuni dei Principi quadro del 2018 (par. 2) si procederà ad analizzare – sia pure sinteticamente – il contenuto della responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani (par. 3) Successivamente verranno illustrati gli sviluppi giurisprudenziali sulla responsabilità delle imprese correlata ai cambiamenti climatici (par. 4), facendo riferimento alla storica sentenza adottata dalla Corte distrettuale dell'Aia nel 2021 con riguardo al gruppo Shell (par. 4.1) nonché al rapporto adottato dalla Commissione sui diritti umani delle Filippine del 2022 relativo alle c.d. *Carbon Majors* (par. 4.2). Alla luce delle potenzialità che caratterizzano questi sviluppi, nelle osservazioni conclusive si metterà in rilievo il possibile (e auspicabile) contributo del recente riconoscimento da parte dell'Assemblea Generale del diritto umano a un ambiente sano con riguardo all'accertamento della responsabilità del settore privato in contesti di degrado ambientale (nonché climatico) (par. 5).

## 2. *I Principi quadro del 2018 sugli obblighi esistenti in materia di diritti umani e ambiente*

Nel 2012 il Consiglio dei diritti umani dell'ONU nominava un Esperto indipendente con il mandato (tra l'altro) di studiare «gli ob-

<sup>11</sup> Cfr., fra l'altro, SPECIAL RAPPORTEUR ON THE ISSUE OF HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS RELATING TO THE ENJOYMENT OF A SAFE, CLEAN, HEALTHY AND SUSTAINABLE ENVIRONMENT, *Human rights depend on a healthy biosphere*, cit., par. 75; ID., *Human rights and the global water crisis*, cit., par. 81.

blighi in materia di diritti umani riguardanti il godimento di un ambiente sano»<sup>12</sup>; nel 2015 tale mandato veniva trasformato in un incarico di Relatore speciale e rinnovato ulteriormente nel 2018.

Tra i numerosi rapporti elaborati dal Relatore speciale vengono soprattutto in rilievo – ai fini della presente analisi – i Principi quadro del 2018<sup>13</sup>, richiamati nella ris. 76/300 dell'Assemblea Generale sul diritto umano a un ambiente sano. A giudizio del Relatore speciale i 16 Principi che compongono tale quadro non introducono nuovi doveri, riflettendo i medesimi gli obblighi internazionali in materia di diritti umani già esistenti in materia ambientale<sup>14</sup>. Tali Principi si suddividono in tre categorie: obblighi sostanziali, obblighi procedurali e obblighi speciali nei confronti di coloro che si trovano in situazioni vulnerabili.

Tra gli obblighi sostanziali spicca, in primo luogo, il dovere degli Stati di – rispettivamente – stabilire e attuare quadri normativi e istituzionali al fine del godimento di un ambiente sano e mantenere standard ambientali non discriminatori, non regressivi e capaci di rispettare, proteggere e realizzare i diritti umani (Principio 11). Tali quadri dovrebbero includere standard relativi a quelli che, a giudizio del Relatore speciale, costituiscono gli *elementi sostanziali* di un ambiente sano, ovvero l'aria pulita, un clima sicuro, l'accesso all'acqua sicura, cibo sano e prodotto in modo sostenibile, ambienti non tossici e ecosistemi e biodiversità sani<sup>15</sup>. In secondo luogo, viene in rilievo l'obbligo degli Stati di garantirne l'effettiva attuazione di tali standard ambientali nei confronti di attori privati e pubblici (Principio 12).

Nel commentario a quest'ultimo principio, si fa riferimento – oltre all'obbligo positivo degli Stati di proteggere i diritti umani dalle violazioni commesse dalle imprese – anche all'*autonoma* responsabilità

<sup>12</sup> V. HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Resolution 19/10. Human rights and the environment*, UN Doc. A/HRC/RES/19/10, 19 April 2012, par. 2, lett. (a).

<sup>13</sup> V. Principi quadro del 2018, cit. *supra*, nota 5.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 14, par. 31. Per un esame più dettagliato di tali elementi v. anche SPECIAL RAPPORTEUR ON THE ISSUE OF HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS RELATING TO THE ENJOYMENT OF A SAFE, CLEAN, HEALTHY AND SUSTAINABLE ENVIRONMENT, *Right to a healthy environment: good practices*, UN Doc. A/HRC/43/53, 30 December 2019, p. 8 ss.

del settore privato di rispettare i diritti umani, in linea con quanto previsto dagli *UNGPs* del 2011. Prima di procedere oltre, occorre ricordare che gli *UNGPs* sono stati redatti dal Rappresentante speciale del Segretario Generale sulle imprese e i diritti umani<sup>16</sup> (di seguito, Prof. Ruggie – solo per motivi di sintesi) e approvati dal Consiglio dei diritti umani dell'ONU nel 2011<sup>17</sup>. La struttura degli *UNGPs* si articola, notoriamente, in tre pilastri: l'obbligo degli Stati di proteggere gli individui dalle violazioni dei diritti umani poste in essere da terzi, incluse le imprese (c.d. *State duty to protect*); la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani (c.d. *corporate responsibility to respect*); e, infine, la necessità di assicurare rimedi efficaci per le vittime di abusi (c.d. *access to remedy*)<sup>18</sup>. Gli *UNGPs*, pur non essendo vincolanti, costituiscono ormai il *principale* standard di riferimento in materia di imprese e diritti umani.

Ritornando al commentario del Principio 12, si afferma che la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani include anche la responsabilità di evitare di causare o contribuire a causare impatti negativi sui diritti umani derivanti da danni ambientali, di affrontare tale impatti quando si verificano e tentare di prevenire e mitigare gli impatti negativi sui diritti umani che sono direttamente collegati alle loro operazioni, ai prodotti o servizi in virtù di una relazione commerciale. Le imprese dovrebbero rispettare tutte le leggi in vigore in materia ambientale, assumere chiari impegni di *policy* sulla protezione dalle violazioni dei diritti umani derivanti da danni ambientali, attuare pro-

<sup>16</sup> V. *supra*, nota 7. Per un commento degli *UNGPs* cfr., *ex multis*, R. MARES (ed.), *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation*, Martinus Nijhoff, Leiden, Boston, 2012, *passim*; S. DEVA, D. BILCHITZ (eds.), *Human Rights Obligations of Business. Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, *passim*; J. R.-M. WETZEL, *Human Rights in Transitional Business: Translating Human Rights Obligations into Compliance Procedures*, Springer, Cham, 2016, p. 183 ss.

<sup>17</sup> V. HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Resolution 17/4. Human rights and transnational corporations and other business enterprises*, UN Doc. A/HRC/RES/17/4, 6 July 2011.

<sup>18</sup> V. SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL ON THE ISSUE OF HUMAN RIGHTS AND TRANSNATIONAL CORPORATIONS AND OTHER BUSINESS ENTERPRISES, *Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights*, UN Doc. A/HRC/8/5, 7 April 2008.

cessi di *due diligence* in materia di diritti umani (comprese le valutazioni d'impatto sui diritti umani) per identificare, prevenire, mitigare e rendere conto di come affrontano i loro impatti sui diritti umani riconducibili a pratiche ambientali irresponsabili nonché rimediare a qualsiasi impatto ambientale negativo sui diritti umani che esse causano o a cui contribuiscono.

Tale commentario appare assai significativo in quanto sancisce l'applicazione della c.d. *corporate responsibility to respect* (prevista nel secondo Pilastro degli *UNGPs*) anche a tutte le violazioni dei diritti umani associate al degrado ambientale (nonché al cambiamento climatico)<sup>19</sup>. Si tratta di un'importante affermazione posto che gli *UNGPs* si occupano *solo* di diritti umani e non contengono quasi alcun riferimento all'ambiente. Tuttavia, come messo in evidenza dal Prof. Ruggie, gli abusi commessi dalle imprese possono includere anche danni ambientali che violano i diritti umani. Dalla sua analisi condotta su 320 casi di presunte violazioni dei diritti umani ad opera delle imprese è emerso infatti che in quasi un terzo di tali casi venivano denunciati danni ambientali aventi ripercussioni sul godimento dei diritti umani, inclusi i diritti alla vita, alla salute, all'alimentazione e all'alloggio; inoltre la maggior parte dei casi di danno diretto alle comunità locali riguardava impatti ambientali<sup>20</sup>. Di conseguenza l'approccio di *greening* degli *UNGPs* seguito nei Principi quadro del 2018 è pienamente condivisibile e, come vedremo in seguito, trova un (sia pur solo) timido riscontro (tra l'altro) nella prassi giurisprudenziale.

Allo stesso tempo il commentario al Principio 12 omette delle importanti precisazioni sul contenuto della responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani, contenuto che analizzeremo nel prossimo paragrafo.

<sup>19</sup> Cfr. anche SPECIAL RAPPORTEUR ON THE ISSUE OF HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS RELATING TO THE ENJOYMENT OF A SAFE, CLEAN, HEALTHY AND SUSTAINABLE ENVIRONMENT, *Report on the human rights obligations relating to climate change*, UN Doc. A/HRC/31/52, 1 February 2016, par. 66.

<sup>20</sup> V. SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL ON THE ISSUE OF HUMAN RIGHTS AND TRANSNATIONAL CORPORATIONS AND OTHER BUSINESS ENTERPRISES, *Corporations and human rights: A survey of the scope and patterns of alleged corporate-related human rights abuse*, UN Doc. A/HRC/8/5/Add.2, 23 May 2008, par. 67.

### 3. *Cenni sul contenuto della responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani*

Come detto, i Principi quadro del 2018 nonché la ris. 79/300 dell'Assemblea Generale richiamano la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani. Tale richiamo si spiega alla luce del fatto che, come stabilito nel commentario del Principio 11 degli *UNGPs* del 2011, tale responsabilità esiste *indipendentemente* dalla capacità e/o volontà degli Stati di adempiere ai propri obblighi di protezione in materia di diritti umani e *va oltre* il mero rispetto delle normative nazionali volte ad assicurare la protezione di tali diritti. Appare dunque opportuno illustrare – sia pure brevemente – il contenuto di tale responsabilità così come delineato nel secondo Pilastro degli *UNGPs*<sup>21</sup>.

La “responsabilità” delle imprese di rispettare i diritti umani, quale standard di comportamento atteso fondato su *aspettative sociali*<sup>22</sup>, si riferisce – in primo luogo – a *tutti* i diritti umani internazionalmente riconosciuti, poiché le attività d'impresa possono avere un impatto negativo, effettivo o potenziale (c.d. rischio), sull'intero spettro di tali diritti<sup>23</sup>. In secondo luogo, essa riguarda *tutte* le imprese, indipendentemente dalla loro dimensione, dal settore, dal contesto operativo, dall'assetto proprietario e dalla loro struttura anche se la complessità degli strumenti con cui il settore privato adempie a tale responsabilità risulta influenzata da tali fattori e soprattutto del livello di *gravità* degli impatti negativi<sup>24</sup>, gra-

<sup>21</sup> V. i Principi 11-24. Per un commento cfr., per tutti, OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretative Guide*, UN Doc. HR/PUB/12/02, 2012, *passim*.

<sup>22</sup> Il termine responsabilità è utilizzato con un significato diverso da quello strettamente giuridico ed è riferito a un piano “sociale”; pertanto tale standard di condotta non è prescritto da norme vincolanti. Così il commentario del Principio 11.

<sup>23</sup> Secondo il Principio 12 tali diritti vanno intesi – come minimo – come quelli espressi nella Carta Internazionale dei Diritti Umani (notoriamente composta dalla Dichiarazione universale dei diritti umani; dal Patto sui diritti civili e politici e dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali) e i principi concernenti i diritti fondamentali enunciati nella Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro del 1998 dell'OIL. Un impatto negativo sui diritti umani si verifica allorquando «un'azione rimuove o riduce la capacità di un individuo di godere dei suoi diritti umani»: così OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *The Corporate Responsibility to Respect*, cit., p. 5.

<sup>24</sup> V. il Principio 14. Secondo il commentario di tale principio la gravità deve esse-

vità considerata nel contesto dei diritti umani come elemento *predominante*<sup>25</sup>. In terzo luogo, la “responsabilità” di rispettare si sostanzia non solo nell’evitare di violare i diritti umani (c.d. principio di *doing no harm*) ma anche nell’intervenire su eventuali impatti negativi rispetto ai quali sia configurabile un coinvolgimento dell’impresa<sup>26</sup>.

Più in particolare, sono tre i comportamenti capaci di generare la suddetta “responsabilità”<sup>27</sup>: l’impresa può a) *causare* direttamente tramite le proprie attività un impatto negativo sui diritti umani; b) *contribuire* a un impatto negativo posto in essere da terzi sia direttamente mediante le proprie attività sia congiuntamente al terzo (governo, impresa, altra entità); c) non causare né contribuire a causare l’impatto, ma essere coinvolta poiché l’impatto negativo risulta essere *direttamente collegato* alle sue operazioni, ai suoi prodotti o ai suoi servizi in virtù di un rapporto commerciale con un ente terzo. Da sottolineare – in primo luogo – che la nozione di «rapporti commerciali» va intesa in senso ampio, essendo comprensiva dei rapporti con i propri «partner commerciali, le entità della propria catena del valore, come pure qualunque altra entità (statale o non statale) direttamente collegata alle attività, ai prodotti o ai servizi dell’impresa»<sup>28</sup>. In secondo luogo, per catena del valore si intendono «tutte le attività che convertono gli input in output aggiungendovi valore; essa comprende le entità con le quali l’impresa intrattiene una relazione commerciale diretta o indiretta e che a) forniscono prodotti o servizi che contribuiscono ai prodotti o servizi dell’impresa, o b) ricevono prodotti o servizi dall’impresa»<sup>29</sup>. Pertanto, la catena del valore comprende sia le relazioni commerciali

re valutata in base alla scala, all’ambito e al carattere irrimediabile dell’impatto. La scala si riferisce alla gravità dell’impatto; l’ambito riguarda la portata dell’impatto (come, ad esempio, il numero di individui colpiti) mentre l’irrimediabilità dell’impatto indica i limiti della capacità di riportare i soggetti colpiti in una situazione equivalente a quella in cui si trovavano prima dell’impatto negativo: così OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *The Corporate Responsibility to Respect*, cit., pp. 8, 19.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 7, 19.

<sup>26</sup> V. il Principio 11.

<sup>27</sup> V. il Principio 13.

<sup>28</sup> V. il commentario del Principio 13.

<sup>29</sup> V. OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *The Corporate Responsibility to Respect*, cit., p. 8.

“a monte”, dirette e indirette, sia i rapporti d'affari “a valle”, diretti e indiretti.

Il rapporto che un'impresa ha con un impatto negativo (vale a dire se l'impresa lo abbia causato, vi abbia contribuito o vi sia direttamente collegata in virtù di una relazione commerciale) è di primaria rilevanza poiché stabilisce il modo con cui l'impresa è chiamata a rispondere dell'impatto<sup>30</sup>. Nel caso in cui un'impresa causi o possa causare un impatto negativo sui diritti umani, essa dovrebbe adottare le misure necessarie per far cessare l'impatto o per prevenirlo. Nel caso in cui un'impresa contribuisca o possa contribuire a un impatto negativo, essa dovrebbe adottare le misure per far cessare o prevenire il suo contributo, ricorrendo alla propria influenza (c.d. *leverage*) per mitigare l'impatto residuo nella massima misura possibile; tale influenza si considera sussistere laddove un'impresa abbia la capacità di imprimere un cambiamento nelle pratiche illegittime dell'entità che causa il danno. Più complessa risulta essere la situazione in cui l'impresa non abbia causato o contribuito a causare l'impatto negativo ma quest'ultimo sia direttamente collegato alle sue attività, ai suoi prodotti o ai suoi servizi in virtù di una relazione commerciale con un'altra entità. In questo caso tra i fattori da considerare nella determinazione dell'azione appropriata vi sono l'influenza dell'impresa nei confronti dell'entità in questione; l'importanza della relazione commerciale per l'impresa stessa; la gravità dell'impatto negativo e la possibilità che la risoluzione del rapporto con l'entità in questione comporti, di per sé, un impatto negativo sui diritti umani. Di conseguenza, l'intervento correttivo può sostanziarsi, a seconda delle circostanze, nell'esercizio di tale influenza (se quest'ultima sussiste) al fine di cercare di persuadere l'entità che causa l'impatto negativo a prevenirlo o mitigarlo; nel rafforzamento di tale influenza (se quest'ultima risulta carente); o, come soluzione ultima, nell'interruzione della relazione commerciale, tenendo conto dei potenziali impatti negativi (sociali ed economici) che una tale scelta potrebbe comportare.

Passando a considerare le modalità di adempimento della responsabilità di rispettare i diritti umani, il secondo Pilastro richiede alle imprese di adottare: a) una politica aziendale che esprima l'impegno di rispettare i diritti umani; b) un processo di *due diligence* sui diritti umani che permet-

<sup>30</sup> V. il commentario del Principio 19.



ta di identificare, prevenire e mitigare gli impatti negativi, effettivi e potenziali, derivanti dalle proprie attività o direttamente collegati ai propri rapporti commerciali nonché di rendere conto del modo con cui vengano affrontati tali impatti; c) procedure volte a fornire misure di rimedio agli impatti negativi che le imprese causano o a cui vi contribuiscono<sup>31</sup>.

Particolare importanza assume il processo di *due diligence* volta a identificare, prevenire e mitigare i rischi di impatti negativi *sui diritti umani*<sup>32</sup> (e non i rischi per l'impresa stessa). Tale *due diligence* aziendale sui diritti umani si compone di quattro fasi fondamentali: *i*) l'identificazione e la valutazione degli impatti negativi, effettivi o potenziali, sui diritti umani associati alle attività, ai prodotti o ai servizi dell'impresa; *ii*) l'integrazione all'interno dei processi aziendali dei risultati della valutazione e l'adozione di misure appropriate (come esposto in precedenza); *iii*) il monitoraggio dell'adeguatezza delle misure adottate; e *iv*) la comunicazione all'esterno degli strumenti adottati per contrastare gli impatti negativi<sup>33</sup>.

Da quanto brevemente esposto si evince che la gestione *preventiva* dei rischi di impatti negativi sui diritti umani risulta centrale ai fini dell'adempimento della responsabilità delle imprese di rispettare tali diritti e ciò assume particolare rilievo nel caso di pratiche aziendali irresponsabili comportanti (anche) danni ambientali.

#### 4. *Gli sviluppi giurisprudenziali sulla responsabilità delle imprese per le (potenziali) violazioni dei diritti umani causate dal cambiamento climatico*

Il contenzioso in materia di cambiamento climatico e diritti umani ha visto come protagonista, soprattutto a partire dal 2015, anche

<sup>31</sup> V. il Principio 15.

<sup>32</sup> V. i Principi 17-21. Sul concetto di *due diligence* sui diritti umani v., fra l'altro, J. BONNITCHA, R. MCCORQUODALE, *The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, in "European Journal of International Law", 3/2017, p. 899 ss.; WORKING GROUP ON THE ISSUE OF HUMAN RIGHTS AND TRANSNATIONAL CORPORATIONS AND OTHER BUSINESS ENTERPRISES, *The Report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises*, UN Doc. A/73/163, 16 July 2018, p. 4 ss.

<sup>33</sup> V. il Principio 17.

l'industria dei combustibili fossili alla luce del suo elevatissimo (e ormai scientificamente provato) contributo al riscaldamento globale<sup>34</sup>. L'azione nei confronti delle c.d. *carbon majors* è stata promossa da gruppi di individui (spesso attraverso l'azione di organizzazioni non governative) e portata innanzi a organi nazionali non giudiziari e giudiziari al fine (tra l'altro) di ottenere *declaratory statements* ma anche provvedimenti di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. In questo paragrafo si soffermerà l'attenzione su quelle controversie che, significativamente, hanno richiamato gli *UNGPs* quale parametro di riferimento ai fini dell'accertamento della responsabilità; ciò al fine di valutare se il diritto umano a un ambiente sano possa (in futuro) rafforzare l'*accountability* del settore privato per i suoi impatti negativi sui diritti umani e (contemporaneamente) sull'ambiente.

#### 4.1. *La sentenza della Corte distrettuale dell'Aia del 2021*

Particolarmente rilevante ai fini della promozione della giustizia climatica attraverso la tutela dei diritti umani risulta essere la sentenza – definita storica se non rivoluzionaria – adottata il 26 maggio 2021 dalla Corte distrettuale dell'Aia. Con tale sentenza è stato ordinato alla società *Royal Dutch Shell* (d'ora in poi RDS), *holding* del gruppo Shell, di ridurre entro il 2030 del 45% rispetto ai livelli del 2019 le emissioni complessivamente prodotte dalla sua catena del valore<sup>35</sup>. Si tratta pertanto del primo caso in cui un'impresa multinazionale è stata considerata responsabile (sia pure indirettamente sulla base del diritto internazionale) per la sua insufficiente azione con riguardo al cambiamento climatico.

<sup>34</sup> Sull'argomento v., fra l'altro, D. BERTRAM, *Environmental Justice "Light"? Transnational Tort Litigation in the Corporate Anthropocene*, in "German Law Journal", 5, 2022, p. 738 ss.; M.-P. WELLER, M.-L. TRAN, *Climate Litigation against Companies*, in "Climate Action", 14, 2022, p. 1 ss.

<sup>35</sup> V. DISTRICT COURT OF THE HAGUE, *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell*, 26 May 2021 – C/09/571932/HA ZA 19-379, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339, par. 4.1.4. Per un commento della sentenza v., fra l'altro, A HÖSLI, *Milieudefensie et al. v. Shell: A Tipping Point in Climate Change Litigation against Corporations?*, in "Climate Law", 2, 2021, p. 195 ss.; C. MACCHI, J. VAN ZEBEN, *Business and Human Rights Implications of Climate Change Litigation: Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell*, in "Review of European, Comparative & International Environmental Law", 3, 2021, p. 409 ss.

La causa collettiva era stata presentata nel 2019 dall'associazione *Milieudefensie* (Amici della Terra – Olanda), agente in nome e per conto proprio e di oltre 17.000 ricorrenti individuali, e da altre ONG. La convenuta, RDS, società per azioni (allora) con sede all'Aia, è la controllante diretta e indiretta di oltre 1.100 società e uno dei maggiori produttori e fornitori di combustibili fossili al mondo. La causa si basava sull'art. 162 del sesto libro del codice civile olandese (articolo che prevede il principio del *neminem ledere*) e fondava tale responsabilità sulla violazione di uno standard di diligenza non scritto di «corretta condotta sociale»<sup>36</sup>. In estrema sintesi, a giudizio dei ricorrenti, RDS – alla luce della sua politica aziendale troppo poco ambiziosa in relazione alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> – non soddisfaceva il suddetto standard di diligenza.

La Corte interpreta il dovere di diligenza alla luce di 14 standard normativi, tra cui le norme internazionali sui diritti umani, gli standard internazionali sulla condotta responsabile delle imprese, l'Accordo di Parigi e diversi fattori contestuali (tra cui il potere di *policy-setting* di RDS, le emissioni del gruppo e l'influenza di tale società sulle sue relazioni commerciali)<sup>37</sup>. In questo paragrafo faremo soprattutto riferimento a quelle parti della sentenza che riguardano la condotta illecita di RDS per la sua inazione climatica.

La Corte rileva, in primo luogo, le conseguenze del cambiamento climatico dovute alle emissioni di CO<sub>2</sub> sui Paesi Bassi e sulla regione di Wadden (particolarmente esposta alle inondazioni), conseguenze definite come gravi e irreversibili<sup>38</sup>. Tra i rischi associati al surriscaldamento globale per i residenti olandesi, vengono annoverati quelli per la salute e la vita dovuti (tra l'altro) all'aumento delle temperature e delle malattie infettive, al deterioramento della qualità dell'aria, all'aumento delle malattie legate all'acqua e agli alimenti nonché i rischi per la salute legati all'acqua tra cui inondazioni lungo la costa e i fiumi, carenza

<sup>36</sup> La legge applicabile è identificata nel diritto olandese, sulla base dell'art. 7 del Regolamento europeo c.d. «Roma II».

<sup>37</sup> V. DISTRICT COURT OF THE HAGUE, *Milieudefensie*, cit., par. 4.4.2.

<sup>38</sup> *Ibidem*, par. 4.4.6. Va ricordato che la Corte permetteva agli attori di rappresentare solo gli interessi dei residenti olandesi e degli abitanti della regione di Wadden e non anche quelli della popolazione mondiale (par. 4.2.3 e 4).

idrica, salinizzazione, innalzamento del livello dell'acqua e siccità<sup>39</sup>. Il quadro che emerge vede quindi il cambiamento climatico come un grave fattore di rischio per la collettività in virtù del nesso esistente tra il danno ambientale e le ripercussioni sui diritti umani.

A quest'ultimo riguardo gli attori avevano invocato il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare dei residenti olandesi e degli abitanti della regione di Wadden, diritti previsti negli art. 2 e 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU) e negli art. 6 e 17 del Patto dell'ONU sui diritti civili e politici. La Corte ricorda che tali diritti si applicano alle relazioni tra Stato e cittadini e, quindi, non possono essere direttamente invocati nei confronti di RDS. Ciononostante, a suo giudizio, i medesimi vengono in rilievo ai fini dell'interpretazione dello standard di diligenza non scritto alla luce del valore che i diritti umani presentano per la società nel suo complesso<sup>40</sup>. Così come affermato dalla Corte suprema olandese nell'ormai celebre caso *Urgenda* (caso d'ispirazione diretta della presente controversia), esiste infatti un ampio consenso internazionale sul fatto che i diritti umani offrano protezione contro le conseguenze di un pericoloso cambiamento climatico dovuto al riscaldamento globale indotto dalle emissioni di CO<sub>2</sub><sup>41</sup>.

Sempre ai fini dell'interpretazione del dovere di diligenza non scritto, la Corte distrettuale dà grande rilievo agli *UNGPs*, principi definiti come uno strumento di *soft law* autorevole e approvato a livello internazionale nonché volto a definire (tra l'altro) la responsabilità delle imprese in materia di diritti umani<sup>42</sup>. Alla luce del loro contenuto universalmente accettato, a giudizio della Corte è irrilevante se RDS si sia impegnata o meno a rispettare tali principi, dato che questi ultimi prevedono uno standard globale di condotta attesa per tutte le imprese<sup>43</sup>. Inoltre, la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani universalmente riconosciuti (inclusi i diritti previsti dal Patto sui diritti civili e politici e dalla CEDU) è autonoma rispetto agli obblighi degli

<sup>39</sup> *Ibidem*, par. 4.4.6.

<sup>40</sup> *Ibidem*, par. 4.4.9.

<sup>41</sup> *Ibidem*, par. 4.4.10.

<sup>42</sup> *Ibidem*, par. 4.4.11.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

Stati esistenti in questa materia; va oltre il mero rispetto delle legislazioni nazionali volte a tutelare i diritti umani; non è opzionale; si applica ovunque le società operino e non è passiva (richiedendo alle imprese di agire per prevenire, limitare e, ove necessario, affrontare gli impatti negativi sui diritti umani derivanti dalle loro attività)<sup>44</sup>. Riconoscendo che la portata e la complessità degli strumenti con cui le imprese adempiono alla suddetta responsabilità possono variare in base alla loro dimensione, al settore, all'assetto proprietario e alla loro struttura nonché al livello di gravità degli impatti negativi su tali diritti, la Corte ritiene che RDS avrebbe potuto fare molto di più. Ciò alla luce: a) della sua posizione di *holding* di circa 1.100 società operanti in 160 paesi; b) del suo potere di *policy-setting* con riguardo al gruppo Shell; c) del suo ruolo primario nell'ambito dell'industria dei combustibili fossili; e d) delle sue significative emissioni di CO<sub>2</sub>, emissioni che superano quelle di molti Stati e contribuiscono al riscaldamento globale e al cambiamento climatico pericoloso per i residenti olandesi e gli abitanti della regione di Wadden<sup>45</sup>.

La Corte, inoltre, richiama le raccomandazioni contenute nel Principio 13 degli *UNGPs* ai fini di determinare la natura della responsabilità sussistente in capo a RDS per le sue emissioni di CO<sub>2</sub><sup>46</sup>.

Prima di esporre il ragionamento seguito dalla Corte, occorre ricordare – innanzitutto – i diversi tipi di emissioni, classificati (secondo quanto previsto dal *Greenhouse Gas Protocol*<sup>47</sup>) come *Scope 1*, *Scope 2* e *Scope 3*: le emissioni *Scope 1* sono quelle *dirette* provenienti da fonti possedute o controllate in tutto o in parte dall'ente; le emissioni *Scope 2* sono quelle *indirette* derivanti dal consumo energetico dell'ente e, infine, le emissioni *Scope 3* sono quelle *indirette* derivanti dalle attività dell'ente, ma provenienti da fonti di gas a effetto serra possedute o controllate da terzi, comprese le emissioni rilasciate dagli utenti finali. In secondo luogo, occorre fare riferimento alla struttura della catena

<sup>44</sup> *Ibidem*, par. 4.4.13.

<sup>45</sup> *Ibidem*, par. 4.4.16.

<sup>46</sup> *Ibidem*, par. 4.4.17.

<sup>47</sup> Il *Greenhouse Gas (GHG) Protocol* è stato elaborato nel 1997 su iniziativa del *World Resources Institute* e del *World Business Council for Sustainable Development* al fine di facilitare la contabilizzazione di sei gas climalteranti.

del valore di RDS (quest'ultima con un basso impatto climatico in quanto priva di attività produttive), catena composta: a) dalle imprese del gruppo Shell su cui la *holding* esercita un potere di *policy-setting*; 2) dai partner commerciali da cui il gruppo Shell acquista materie prime, energia elettrica e calore; e 3) dagli utilizzatori finali delle merci prodotte e vendute dal gruppo Shell. Ritornando al Principio 13, come analizzato in precedenza, esso richiede alle imprese di: a) *evitare* di causare o contribuire a causare impatti negativi sui diritti umani attraverso le proprie attività; e b) *tentare* di prevenire gli impatti negativi lungo le loro catene del valore esercitando un'influenza (laddove esistente) sulle imprese posizionate "a monte" e "a valle" della catena. Alla luce di questo Principio la Corte opera una distinzione tra le emissioni di CO<sub>2</sub> del gruppo Shell (ovvero quelle di RDS e delle altre società del gruppo) e quelle derivanti invece dalle relazioni commerciali del gruppo, inclusi i clienti finali. Avendo RDS un ampio potere di controllo sulle imprese del gruppo Shell e sulle loro attività, il suo obbligo di riduzione *Scope 1* si configura – a giudizio della Corte – come un obbligo *di risultato*<sup>48</sup>. Inoltre, potendo RDS influenzare le relazioni commerciali del gruppo Shell, inclusi i fornitori e i clienti, l'obbligo di riduzione *Scope 2* e *Scope 3* si configura come un obbligo di *best-efforts*<sup>49</sup>. Come è agevole comprendere, si tratta di una conclusione assai rilevante posto che: a) le attività delle società del gruppo Shell vengono ricomprese nell'obbligo di risultato; e b) l'obbligo di *best-efforts* riguarda anche (e significativamente) le emissioni *Scope 3* di RDS, emissioni rappresentanti l'85% di quelle complessivamente prodotte.

Sempre al fine di determinare l'asserita inadeguatezza del piano climatico elaborato da RDS, la Corte fa riferimento all'Accordo di Parigi. A suo giudizio, gli obiettivi previsti da tale accordo riflettono le migliori scoperte scientifiche disponibili nella scienza del clima e as-

<sup>48</sup> V. DISTRICT COURT OF THE HAGUE, *Milieudéfensie*, cit., par. 4.4.23, corsivo nostro.

<sup>49</sup> *Ibidem*, par. 4.4.24. L'influenza di RSD sui fornitori deriva dalle politiche di acquisto del gruppo Shell, mentre quella sui clienti è determinata dal pacchetto energetico offerto dal gruppo (par. 4.4.25). Come evidenziato dalla Corte, tali partner commerciali hanno una responsabilità individuale per le proprie emissioni di CO<sub>2</sub>, ma ciò non elima o riduce la responsabilità di RDS (par. 4.4.24).

sumono pertanto rilievo ai fini dell'interpretazione del dovere di diligenza non scritto. Essendo tali obiettivi fissati sulla base dei rapporti del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC), a giudizio della Corte i suddetti rapporti offrono le migliori possibilità di prevenire le conseguenze più gravi di un cambiamento climatico pericoloso e supportano la conclusione secondo cui l'obiettivo di riduzione appropriato per le emissioni facenti capo a RDS (*Scope 1, 2 e 3*) risulta quello del 45% rispetto ai livelli del 2019 entro il 2030<sup>50</sup>.

Nella sentenza del 2021 la Corte respinge le contro-argomentazioni addotte da RDS. In primo luogo, quest'ultima faceva riferimento all'incertezza scientifica circa le esatte conseguenze del cambiamento climatico sui Paesi Bassi e la regione di Wadden. La Corte, tuttavia, evidenzia come vi sia sufficiente certezza del fatto che il cambiamento climatico dovuto alle emissioni di CO<sub>2</sub> porterà a conseguenze gravi e irreversibili per i residenti olandesi e gli abitanti della regione di Wadden<sup>51</sup>. In secondo luogo, RDS aveva sostenuto di essere uno dei tanti emettitori e che la sua attività di mitigazione avrebbe avuto solo un impatto trascurabile sul riscaldamento globale. La Corte conviene che i cambiamenti climatici pericolosi sono un problema globale che RDS non può risolvere da sola; ciò tuttavia non esonera RDS dalla sua responsabilità (parziale) individuale di fare "la propria parte" con riguardo alle emissioni del gruppo Shell in base alle proprie capacità<sup>52</sup>. Infine, RDS sosteneva che l'imposizione di obblighi di riduzione solo con riguardo al proprio gruppo avrebbe comportato un'alterazione della concorrenza leale e delle parità di condizioni per le imprese (*level playing field*) sul mercato dei fossili. La Corte, pur riconoscendo che l'obbligo di riduzione può limitare la crescita del gruppo Shell, sottolinea tuttavia come i valori sottesi a tale obbligo (la protezione dei diritti umani delle generazioni presenti e future dei Paesi Bassi e di quelle della regione di Wadden) prevalgono sugli interessi commerciali perseguiti dalla *holding*<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> *Ibidem*, par. 4.4.32.

<sup>51</sup> *Ibidem*, par. 4.4.7.

<sup>52</sup> *Ibidem*, par. 4.4.49.

<sup>53</sup> *Ibidem*, par. 4.4.53.

Nonostante diversi passaggi critici evidenziati dalla dottrina<sup>54</sup>, la sentenza della Corte dell'Aia si contraddistingue per diversi aspetti di grande rilievo in relazione all'*accountability* del settore privato nel contesto del degrado climatico (e ambientale). In primo luogo, ai fini dell'interpretazione dello standard di diligenza non scritto, la Corte richiama un'ampia gamma di fonti internazionali, tra cui il diritto internazionale dei diritti umani, gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e gli standard internazionali di *soft law* sul comportamento responsabile delle imprese. In secondo luogo, la Corte fa proprio l'approccio di *greening* del secondo Pilastro degli *UNGPs*, sottolineando che la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani (e dunque anche di *prevenire* i rischi di violazioni di tali diritti) si applica *anche* al contesto delle emissioni climalteranti. In terzo luogo, la Corte stabilisce che l'obbligo (individuale) di agire con diligenza al fine di ridurre i rischi climatici non si limita alle attività della *holding*, estendendosi a tutte le attività del gruppo nonché a quelle delle entità posizionate "a monte" e "a valle" della sua catena del valore. Infine, ispirandosi nuovamente al Principio 13 degli *UNGPs*, la Corte riconosce l'esistenza di una *differente* responsabilità in capo alla *holding*, alla luce del suo *diverso potere di controllo e influenza*: relativamente alle attività del gruppo viene configurato un obbligo di risultato, mentre con riguardo a quelle delle sue relazioni commerciali un obbligo (solo) di mezzi.

#### 4.2. *Il rapporto della Commissione sui diritti umani delle Filippine del 2022*

Alcune delle conclusioni cui perviene la Corte dell'Aia nella sentenza del 2021 si ritrovano anche nel rapporto pubblicato dalla Commissione sui diritti umani delle Filippine nel 2022.

Tale rapporto contiene i risultati di un'indagine pluriennale e innovativa iniziata nel 2015 in seguito alla presentazione da parte di diverse ONG e un gruppo di cittadini filippini di una petizione in cui si evidenzia come il cambiamento climatico indotto dall'uomo ed eventi meteorologici estremi (fra cui il "super-tifone" Haiyan) avesse-

<sup>54</sup> V., per tutti, B. MAYER, *The Duty of Care of Fossil-Fuel Producers for Climate Change Mitigation*, in "Transnational Environmental Law", 2, 2022, p. 407 ss., p. 412 ss.



ro causato la morte di oltre 6.000 filippini e danneggiato milioni di altri. Con la petizione si chiedeva alla Commissione di accertare la responsabilità di 47 imprese multinazionali produttrici di combustibili fossili e cemento (le c.d. *Carbon Majors*) per la violazione di numerosi diritti umani del popolo filippino associate agli impatti del cambiamento climatico<sup>55</sup>.

Il rapporto del 2022 si compone di nove sezioni<sup>56</sup>. Nella sez. III si affrontano le questioni relative alla giurisdizione della Commissione e all'ammissibilità della petizione. Ciò alla luce del fatto che le *Carbon Majors* avevano contestato la giurisdizione della Commissione sulla base dell'argomentazione secondo cui l'asserita condotta illecita era stata posta in essere in gran parte o completamente al di fuori delle Filippine; di conseguenza, a loro giudizio, la Commissione avrebbe potuto indagare solo sull'attività delle imprese operanti nell'ambito del territorio filippino<sup>57</sup>. Nell'ammettere la petizione, la Commissione ricorda di non esercitare né la giurisdizione giudiziaria né quella esecutiva, limitandosi ad adempiere al proprio mandato costituzionale che (tra l'altro) prevede la possibilità di investigare su presunte violazioni dei diritti umani subite dal popolo filippino, anche se correlate ad azioni poste in essere al di fuori del territorio nazionale<sup>58</sup>.

Nella sez. V (sui risultati) la Commissione, in primo luogo, riconosce che il riscaldamento globale è un fenomeno reale e indotto dall'attività umana<sup>59</sup>. In secondo luogo, dopo un dettagliato esame del-

<sup>55</sup> V. GREENPEACE SOUTHEAST ASIA *et al.*, *Petition to the Commission on Human Rights of the Philippines Requesting for Investigation of the Responsibility of the Carbon Majors for Human Rights Violations or Threats of Violations Resulting from the Impacts of Climate Change*, Case No. CHR-NI-2016-0001, September 22, 2015, p. 5.

<sup>56</sup> V. COMMISSION ON HUMAN RIGHTS OF THE PHILIPPINES, *National Inquiry on Climate Change Report*, December 2022.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 24 ss. Basandosi sui rapporti del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC), la Commissione sottolinea come i principali indicatori del riscaldamento globale (il riscaldamento atmosferico, il riscaldamento degli oceani, l'acidificazione degli oceani, l'innalzamento del livello del mare, la perdita della criosfera, la frequenza di eventi climatici e meteorologici estremi) sono tutti riconducibili all'influenza delle attività umane sul clima.

le connessioni esistenti tra il cambiamento climatico e i diritti umani, conclude come il surriscaldamento globale incida negativamente sul godimento di numerosi diritti umani del popolo filippino<sup>60</sup>.

Nella sez. VI (sull'obbligo degli Stati di proteggere i diritti umani) si sottolinea, in particolare, il dovere di regolamentare la condotta degli attori non statali e di proteggere gli individui dagli abusi commessi dalle imprese; ciò include la previsione di rimedi efficaci per le vittime<sup>61</sup>.

La sez. VII è dedicata alla responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani. Il rapporto ricorda – innanzitutto – che sebbene gli Stati abbiano il dovere di garantire il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese, il mancato adempimento a tale dovere non esenta le medesime dalla responsabilità di rispettare i diritti umani. Gli attori privati devono pertanto rispettare i diritti umani indipendentemente dall'esistenza di leggi nazionali o dalla loro piena attuazione<sup>62</sup>. In secondo luogo, questa sezione fa riferimento agli *UNGPs*, questi ultimi incorporando lo standard globale di comportamento atteso dalle imprese in materia di diritti umani, nonostante la loro natura non vincolante<sup>63</sup>. La Commissione evidenzia come la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani comprenda anche la responsabilità di evitare di causare o contribuire a causare impatti negativi sui diritti umani mediante il danno all'ambiente e al sistema climatico. Applicando i principi del secondo Pilastro al contesto del cambiamento climatico, a giudizio della Commissione, le imprese dovrebbero: 1) riconoscere, nell'ambito della loro dichiarazione di *policy*, gli effetti del

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 32 ss. La Commissione rileva l'impatto sui diritti – rispettivamente – alla vita, alla salute, alla sicurezza alimentare, all'acqua e ai servizi igienici, al sostentamento, a un alloggio adeguato, alla conservazione della cultura, all'autodeterminazione e allo sviluppo, all'uguaglianza e alla non discriminazione, a un ambiente sano e all'equità intergenerazionale. Tali diritti sono previsti (tra l'altro) nella Costituzione delle Filippine e in diversi strumenti internazionali, tra cui i due Patti dell'ONU sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 64 ss.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 79. Come già evidenziato nel secondo Pilastro degli *UNGPs*, si tratta di un'accezione non giuridica di responsabilità.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 80. Pertanto il rapporto richiama i principi fondativi e operativi previsti nel secondo Pilastro (p. 81 ss.).

cambiamento climatico sul godimento dei diritti umani; 2) includere il cambiamento climatico nei processi di *due diligence* in materia di diritti umani; 3) identificare e valutare gli impatti specifici dei cambiamenti climatici sui diritti umani derivanti dalle loro operazioni e dai loro prodotti; 4) adottare misure appropriate per mitigare le emissioni di gas a effetto serra derivanti dalle loro operazioni e dai loro prodotti; 5) monitorare l'efficacia delle misure adottate, comunicare le emissioni totali di gas a effetto serra e le azioni volte a mitigare le emissioni future; e 6) porre rimedio a eventuali impatti negativi che l'impresa ha causato o contribuito a causare<sup>64</sup>.

La sez. VIII affronta la questione del ruolo svolto dalle 47 *Carbon Majors* nel contribuire al cambiamento climatico. In primo luogo, la Commissione rileva come oltre il 21% di tutte le emissioni globali derivanti dall'utilizzo di combustibili fossili e dalla produzione di cemento siano riconducibili ai prodotti venduti dalle suddette multinazionali<sup>65</sup>. In secondo luogo, la Commissione riconosce, sulla base di una vasta documentazione, come l'industria dei combustibili fossili fosse a conoscenza degli impatti negativi dei loro prodotti sull'ambiente e sul sistema climatico dal 1965<sup>66</sup>. In terzo luogo, il rapporto evidenzia come tale industria, incluse le *Carbon Majors*, abbiano intenzionalmente e sistematicamente offuscato la scienza del clima, pregiudicando il diritto del pubblico di prendere decisioni informate sui loro prodotti e occultando il legame esistente tra tali prodotti e i danni significativi all'ambiente e al sistema climatico<sup>67</sup>. A questo riguardo viene messo in evidenza come, in virtù del diritto filippino, tutti gli atti volti a offuscare la scienza climatica siano perseguibili<sup>68</sup>. Ancora, la Commissione sottolinea come le *Carbon Majors* sottoposte alla giurisdizione delle Filippine possano essere obbligate ad adottare processi di *due diligence* sui diritti umani e a fornire misure di rimedio; ciò alla luce del fatto

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 85. In aggiunta le imprese dovrebbero – rispettivamente – rendere pubbliche alcune informazioni finanziarie relative al clima; attuare i Principi sugli obblighi delle imprese in materia di cambiamenti climatici e, infine, rispettare le normative statali in materia di cambiamenti climatici e diritti umani.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 90 ss.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 94 ss.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 98.

che alcuni degli *UNGPs* si configurano, ai sensi del diritto interno filippino, quali principi di diritto internazionale generalmente accettati<sup>69</sup>. Infine, richiamando il Principio 13 degli *UNGPs*, viene evidenziato come la responsabilità di astenersi dal contribuire agli impatti sul cambiamento climatico si estenda non solo all'intero gruppo di società di ciascuna *Carbon Major* ma anche a tutte le imprese facenti parte della propria catena del valore<sup>70</sup>.

Riconoscendo che gli sforzi per combattere il cambiamento climatico devono essere congiunti, nella sez. IX la Commissione formula una serie di raccomandazioni rivolte al governo filippino, agli altri governi, alle istituzioni finanziarie e agli investitori, alle Nazioni Unite, alle istituzioni nazionali sui diritti umani, ai tribunali, alle ONG, a coloro che esercitano la professione legale e alla cittadinanza globale. Fra queste raccomandazioni assumono particolare rilievo quelle rivolte alle *Carbon Majors*, valide non solo per quelle oggetto dell'inchiesta. A giudizio della Commissione, tali imprese dovrebbero: *i*) condurre una *due diligence* e valutazioni d'impatto sul cambiamento climatico e sui diritti umani in conformità agli *UNGPs* in tutte le fasi delle loro operazioni e nell'ambito di tutte le loro catene del valore, anche se non richiesto dalla legislazione nazionale degli Stati in cui operano; *ii*) divulgare pubblicamente i loro impegni volti a combattere i cambiamenti climatici conformemente agli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi, inclusi i piani sulle riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra, sulla decarbonizzazione e sulla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; *iii*) desistere da tutte quelle attività che minano la scienza del clima; *iv*) cessare l'esplorazione di nuovi giacimenti di petrolio o di altre fonti di combustibili fossili e attuare una giusta transizione globale verso l'energia pulita; *v*) contribuire a finanziare l'adozione di misure di mitigazione e adattamento; *vi*) collaborare con esperti e altri stakeholder per migliorare le risposte imprenditoriali all'emergenza climatica<sup>71</sup>.

Pur non essendo vincolante, il rapporto del 2022 suscita particolare interesse per varie ragioni. In primo luogo, esso evidenzia come il

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 118 ss.

surriscaldamento globale dovuto alle attività delle *Carbon Majors* rappresenti non una *minaccia potenziale* ma un *fattore d'impatto attuale* per i (numerosi) diritti umani del popolo filippino. In secondo luogo, il rapporto stabilisce un'importante precedente circa la possibilità di un organismo nazionale (pur non giurisdizionale in senso stretto) di esaminare in termini di responsabilità le condotte estere di imprese multinazionali. In terzo luogo, anche la Commissione fa proprio l'approccio di *greening* del secondo Pilastro degli *UNGPs*, affermando l'esistenza di uno standard globale di comportamento atteso dalle imprese anche per i danni climatici, standard il cui mancato rispetto può far insorgere – in virtù degli ordinamenti nazionali – una vera e propria responsabilità (giuridica). In quarto luogo, la Commissione evidenzia come la “responsabilità” di rispettare i diritti umani implichi necessariamente l'adozione di processi di *due diligence* sui diritti umani e sul cambiamento climatico con riguardo a tutte le entità della catena globale del valore dell'impresa. Infine, con specifico riguardo alle *carbon majors*, il rapporto considera gli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi quale parametro di riferimento per determinare l'adeguatezza degli impegni presi dall'industria fossile al fine della riduzione dei gas a affetto serra.

##### 5. Osservazioni conclusive

L'analisi finora condotta ha illustrato il contenuto del “dovere” gravante sulle imprese di prevenire le violazioni dei diritti umani anche associate a danni ambientali. Da tale esame emerge un quadro indubbiamente caratterizzato da più ombre che luci. Pertanto, a nostro avviso, il recente riconoscimento del diritto (umano universale) a un ambiente sano da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU potrebbe apportare a tale quadro alcuni miglioramenti.

La ris. 76/300 – con il suo esplicito richiamo all'*autonoma* responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani – potrebbe contribuire all'estensione di tale responsabilità anche agli impatti negativi su questi diritti derivanti dal degrado ambientale. L'approccio di *greening* del secondo Pilastro degli *UNGPs* ha trovato un recente e importante riscontro – rispettivamente – nella sentenza della Corte distrettuale dell'Aia del 2021 e nel rapporto della Commissione sui diritti umani

delle Filippine del 2022, pronunce relative al cambiamento climatico. È auspicabile tuttavia che tale approccio si affermi in relazione a *tutti* gli elementi sostanziali che compongono il diritto a un ambiente sano. In altre parole, l'autonoma responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani dovrebbe comprendere politiche e processi di *due diligence* volti a identificare, prevenire e affrontare (nonché porre rimedio a) qualsiasi impatto sui diritti umani derivante *anche* dall'uso di sostanze pericolose, dalla perdita di biodiversità, dall'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, dall'emissione di gas a effetto serra e dalla produzione non sostenibile del cibo. L'affermarsi di una tale responsabilità "allargata" lungo l'intera catena del valore, grazie anche al ruolo "propulsivo" della risoluzione 76/300 sul diritto umano a un ambiente sano, potrebbe inoltre agevolare il compito dei giudici interni nell'accertamento di comportamenti aziendali non conformi al dovere di diligenza quale standard globale di comportamento richiesto a tutte le imprese e relativo anche al mancato godimento dei diritti umani derivanti dal degrado ambientale.

*Anna Fazzini\**

GLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI DEGLI STATI  
IN MATERIA DI CAMBIAMENTO CLIMATICO AL VAGLIO  
DELLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA:  
ALCUNI SPUNTI DI RIFLESSIONE  
SULLA VANUATU INITIATIVE

SOMMARIO: 1. Premessa: la *Vanuatu ICJ Initiative*. – 2. Gli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico alla luce dei diritti umani. – 3. Il ruolo del diritto consuetudinario: *no-harm rule*, principio di prevenzione e obblighi di *due diligence* nella giurisprudenza ambientale della Corte. – 4. Conclusioni.

1. *Premessa: la Vanuatu ICJ Initiative*

Con la risoluzione A/77/L.58<sup>1</sup>, adottata per consenso il 29 marzo 2023, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha richiesto alla Corte internazionale di giustizia (CIG) un parere consultivo sugli obblighi internazionali degli Stati in materia di cambiamento climatico<sup>2</sup>.

\* Assegnista di ricerca di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli L'Orientale, afazzini@unior.it.

<sup>1</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA), *Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change*.

<sup>2</sup> Per alcuni primi commenti vedi M.A. TIGRE, J.A. CARILLO BAÑUELOS, *The ICJ's Advisory Opinion on Climate Change: What Happens Now?*, in "Climate Law - A Sabin Center Blog", 29 marzo 2023, <https://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2023/03/29/the-icjs-advisory-opinion-on-climate-change-what-happens-now/>; V. FIORILLO, *Cambiamento climatico: richiesta di parere alla CIG*, Saccucci&Partners, 11 aprile 2023, <https://www.saccuccipartners.com/2023/04/11/cambiamento-climatico-richiesta-di-parere-alla-cig/>; M. TORRE SCHAUB, *International justice and the environment: Analysis of the request for an advisory opinion to the International Court of Justice*, in "IDDRI", 11 maggio 2023, [https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/international-justice-and-environment-analysis-request-advisory#footnote6\\_8f6z8mc](https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/international-justice-and-environment-analysis-request-advisory#footnote6_8f6z8mc).

L'iniziativa è stata guidata dalla Repubblica di Vanuatu, arcipelago dell'Oceano Pacifico tra i più minacciati dagli effetti del cambiamento climatico, ed è stata supportata da più di cento Stati. Si tratta della prima volta che un simile risultato viene raggiunto, sebbene vi fossero già state iniziative del genere (in precedenza, anche Palau e le Isole Marshall tentarono, senza successo, di portare la questione del cambiamento climatico alla Corte internazionale di giustizia<sup>3</sup>). Il larghissimo consenso ottenuto dall'iniziativa conferma dunque l'importanza, nonché l'urgenza di affrontare a livello internazionale il delicato tema degli obblighi statali nel contesto del cambiamento climatico. Infatti, l'ultimo report dello *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), evidenzia come siano da considerarsi insufficienti le attuali azioni di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico intraprese dagli Stati<sup>4</sup>. In particolare, valutando le emissioni globali nel 2030 e i contributi a livello nazionale (*National Determined Contributions* – NDCs) annunciati prima della COP26, il rapporto definisce *probabile* che il riscaldamento globale superi 1,5° C durante il XXI secolo, nonché più difficile riuscire a limitarlo al di sotto dei 2° C, come richiesto dall'Accordo di Parigi<sup>5</sup>.

Il fermento attorno al tema, dunque, è testimoniato non soltanto dall'espansione del c.d. contenzioso climatico strategico a livello globale, specialmente in ambito domestico<sup>6</sup>, ma anche dal diffondersi di azioni a livello internazionale finalizzate a chiarire gli obblighi degli

<sup>3</sup> UNITED NATIONS MEETINGS COVERAGE AND PRESS RELEASES, *Press Conference on Request for International Court of Justice Advisory Opinion on Climate Change*, 3 febbraio 2012, [https://www.un.org/press/en/2012/120203\\_ICJ.doc.htm](https://www.un.org/press/en/2012/120203_ICJ.doc.htm); sul caso vedi M. GROMILOVA, *Rescuing the People of Tuvalu: Towards an ICJ Advisory Opinion on the International Legal Obligations to Protect the Environment and Human Rights of Populations Affected by Climate Change*, in "Intercultural Human Rights Law Review", 2015, p. 233.

<sup>4</sup> IPCC, *Synthesis Report of The IPCC Sixth Assessment Report (AR6)*, marzo 2023, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>; si vedano in particolare p. 23 ss.

<sup>5</sup> *Paris Agreement*, adottato il 12 dicembre 2015.

<sup>6</sup> Per una panoramica, si consultino i seguenti database: Grantham Research Institute in Climate Change and the Environment, [https://climate-laws.org/litigation\\_cases](https://climate-laws.org/litigation_cases); Sabin Centre for Climate Change Law <http://climatecasechart.com/non-us-case-category/human-rights/>; il tema verrà ripreso nel paragrafo successivo.



Stati in materia perché questi ultimi si impegnino in politiche climatiche realmente efficaci. L'istanza alla CIG, infatti, si aggiunge ad altre due richieste di pareri consultivi relativi al cambiamento climatico, attualmente pendenti presso il Tribunale internazionale per il diritto del mare (ITLOS)<sup>7</sup> e la Corte interamericana dei diritti umani (IACtHR)<sup>8</sup>. La prima istanza è stata avanzata il 12 dicembre 2022 dalla Commissione dei piccoli Stati insulari in materia di cambiamento climatico e diritto internazionale (COSIS) e chiede di definire gli obblighi degli Stati in materia di prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento dell'ambiente marino (nonché di protezione dello stesso) in relazione agli effetti del cambiamento climatico (tra cui il riscaldamento e l'acidificazione degli oceani e l'innalzamento del livello del mare). La seconda istanza, avanzata da Colombia e Cile, si pone nel solco dell'opinione consultiva n. 23 del 2017 su ambiente e diritti umani<sup>9</sup>, e mira a definire gli obblighi territoriali ed extraterritoriali de-

<sup>7</sup> INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, 12 dicembre 2022; sul tema vedi G. ASTA, *La richiesta di parere sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico: un nuovo banco di prova per la funzione consultiva del Tribunale internazionale per il diritto del mare*, in "SIDIBlog", 14 gennaio 2023, <http://www.sidiblog.org/2023/01/14/la-richiesta-di-parere-sugli-obblighi-degli-stati-in-materia-di-cambiamento-climatico-un-nuovo-banco-di-prova-per-la-funzione-consultiva-del-tribunale-internazionale-per-il-diritto-del-mare/>.

<sup>8</sup> *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; sul tema vedi J. AUZ, T. VIVEROS-UEHARA, *Another Advisory Opinion on the Climate Emergency? The Added Value of the Inter-American Court of Human Rights*, in "Ejil: Talk!", 2 marzo 2023, <https://www.ejiltalk.org/another-advisory-opinion-on-the-climate-emergency-the-added-value-of-the-inter-american-court-of-human-rights/>

<sup>9</sup> IACtHR, parere consultivo n. 23 del 15 novembre 2017, [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf); La Corte nel suddetto parere ha riconosciuto la sussistenza di un nuovo link giurisdizionale in tema di protezione ambientale, sulla base di un nesso causale esistente tra le attività poste in essere sotto il controllo dello Stato e le violazioni dei diritti umani determinate da queste ultime, anche extraterritorialmente; sul caso vedi M. FERIA-TINTA E S. MILNES, *The Rise of Environmental Law in International Dispute Resolution: Inter-American Court of Human Rights issues Landmark Advisory Opinion on Environment and Human Rights*,

gli Stati in tema di diritti umani nel contesto specifico del cambiamento climatico.

In questa sede, dunque, si vogliono svolgere delle considerazioni sul parere consultivo richiesto dinanzi alla CIG, mettendo in luce alcune questioni centrali che la Corte ha l'opportunità di esplorare, al fine di fare chiarezza e promuovere una maggiore coerenza nel quadro giuridico internazionale di lotta al cambiamento climatico. È noto, infatti, che i trattati sul clima prevedono pochi obblighi sostanziali in capo agli Stati in materia di mitigazione del cambiamento climatico e che uno dei maggiori limiti (che non consente di raggiungere gli obiettivi di mitigazione fissati a livello collettivo) è costituito dal fatto che ciascuna parte può determinare a livello nazionale il proprio contributo di riduzione delle emissioni di gas serra<sup>10</sup>. Dunque, sebbene vi sia comunque la possibilità che la CIG fornisca un parere consultivo di tipo "conservativo", finalizzato cioè a ribadire il contenuto dei trattati sul clima e l'obbligo per gli Stati di cooperare ai sensi dell'Accordo di Parigi e della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC)<sup>11</sup>, non è escluso (ma è anzi auspicabile) che possa

in "EJIL: Talk!", 26 febbraio 2018, <https://www.ejiltalk.org/the-rise-of-environmental-law-in-international-dispute-resolution-inter-american-court-of-human-rights-issues-landmark-advisory-opinion-on-environment-and-human-rights/>; A. BERKES, *A New Extraterritorial Jurisdiction Recognized by the IACtHR*, in "EJIL: Talk!", 28 marzo 2018, <https://www.ejiltalk.org/a-new-extraterritorial-jurisdictional-link-recognised-by-the-iacthr/>

<sup>10</sup> La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) prevede l'impegno di «formulate, implement, [...] national and, where appropriate, regional programmes containing measures to mitigate climate change» (art. 4); l'Accordo di Parigi, poi, si basa su contributi di riduzione delle emissioni stabiliti a livello nazionale (i *National Determined Contributions* – NDCs), a differenza del Protocollo di Kyoto, che imponeva invece impegni negoziati dalle Parti; per approfondimenti sul tema vedi, *inter alia*, M. MONTINI, *L'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in "Rivista giuridica dell'ambiente", 4/2015, p. 517; più recentemente T. SCOVAZZI, *Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in "Rivista giuridica dell'ambiente", 1/2021, p. 163; H.S. TURKAMANI, *From Kyoto to Paris: Problematic route of state responsibility for climate change*, in "Environmental Law Review", 2021, p. 321.

<sup>11</sup> Si veda in merito la discussione promossa da D. AKANDE, M. MILANOVIC, P. WEBB, P. SANDS E M. WEWERINKE-SINGH nel podcast *Be Careful What You Ask For*, in "Ejil:Talk!", 28 febbraio 2023, <https://www.ejiltalk.org/ejilthe-podcast-episode-18-be-careful-what-you-ask-for/>.

invece offrire un'interpretazione più estensiva di tali strumenti, alla luce, in particolare, del diritto internazionale dei diritti umani e dei principi consuetudinari in materia ambientale.

## 2. *Gli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico alla luce dei diritti umani*

Il quesito avanzato si compone di due domande: si chiede alla CIG, in primo luogo, di definire, alla luce del diritto internazionale, quali siano gli obblighi degli Stati al fine di assicurare la protezione del clima dalle emissioni di gas serra per gli Stati e per le generazioni presenti e future<sup>12</sup>; in secondo luogo, di precisare quali siano le conseguenze giuridiche derivanti dalla violazione di tali obblighi<sup>13</sup>. Le categorie di soggetti individuati come vittime degli effetti del cambiamento climatico sono due: non solo gli Stati, specie quelli più vulnerabili da un punto di vista climatico, bensì anche gli individui delle generazioni presenti e future. Infatti, tra le basi normative riprese dalla risoluzione, oltre ai trattati in materia ambientale quali la UNFCCC, l'Accordo di Parigi e la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, vengono citate in particolare fonti del diritto internazionale dei diritti umani<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Il primo quesito è così formulato: «What are the obligations of States under international law to ensure the protection of the climate system and other parts of the environment from anthropogenic emissions of greenhouse gases for States and for present and future generations?».

<sup>13</sup> Il secondo quesito è così formulato: «What are the legal consequences under these obligations for States where they, by their acts and omissions, have caused significant harm to the climate system and other parts of the environment, with respect to:

(a) States, including, in particular, small island developing States, which due to their geographical circumstances and level of development, are injured or specially affected by or are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change?

(b) Peoples and individuals of the present and future generations affected by the adverse effects of climate change ? »

<sup>14</sup> Nel preambolo alla richiesta, vengono citati in particolare «the Charter of the United Nations, the International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights, the United Nations Framework Convention on Climate Change, the Paris Agreement, the United Nations Convention on the Law of

Si ritiene, dunque, che la CIG non debba perdere l'occasione di affrontare la questione della responsabilità degli Stati anche per la violazione dei diritti umani derivanti dalle loro azioni/omissioni in ambito climatico<sup>15</sup>. Più precisamente, il richiamo alle generazioni presenti e future, che emerge dalla richiesta, offre alla CIG non solo l'opportunità di chiarire la relazione tra gli effetti del cambiamento climatico e le violazioni dei diritti umani, ma soprattutto, di riconoscere gli obblighi degli Stati in materia di diritti umani anche nel contesto del cambiamento climatico<sup>16</sup>.

D'altronde, le implicazioni degli effetti del cambiamento climatico sul godimento dei diritti umani, *in primis* del diritto alla vita e alla salute, sono ormai universalmente riconosciute<sup>17</sup>. Secondo l'Alto com-

the Sea, the duty of due diligence, the rights recognized in the Universal Declaration of Human Rights, the principle of prevention of significant harm to the environment, and the duty to protect and preserve the marine environment».

<sup>15</sup> Anche se ciò comporta una maggiore complessità: ad esempio, riconoscere la responsabilità di uno Stato per aver violato i diritti umani, attraverso le sue condotte commissive o omissive che contribuiscono ad aggravare la crisi climatica, implica una riflessione sui concetti di extraterritorialità e giurisdizione statale ai sensi dei trattati sui diritti umani, vedi M. B. GALANTUCCI, *Cambiamento climatico e responsabilità degli Stati: breve riflessione sulle possibili ricadute di un parere della Corte internazionale di giustizia in termini di prassi statali e giustizia ambientale*, in "Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana (SIOI)", aprile 2023; in generale, per una prospettiva critica sul ricorso al diritto internazionale dei diritti umani per rilevare la responsabilità degli Stati in ambito climatico vedi A. SAVARES, *The Use of Human Rights Arguments in Climate Change Litigation and its Limitations*, in D. ISMANGIL, K. VAN DER SCHAAF, L. VAN TROOST (eds), *Climate Change, Justice and Human Rights. Changing Perspectives on Human Rights*, Strategic Studies, 2020, p. 49; B. MAYER, *Climate Change mitigation as an obligation under human rights treaties?*, in "The American Journal Of International Law", 2021, p. 409; F. THORTON, *The Absurdity of Relying on Human Rights Law to Go After Emitters*, in B. MAYER, A. ZAHAR (eds), *Debating Climate Law*, Cambridge University Press, 2021.

<sup>16</sup> M.A. TIGRE, J.A. CARILLO BAÑUELOS, *The ICJ's Advisory Opinion on Climate Change: What Happens Now?*, cit.

<sup>17</sup> Si vedano in dottrina, *inter alia*, J. KNOX, *Climate Change and Human Rights Law*, in "Virginia Journal of International Law", 2009, pp. 163 ss.; S. HUMPHREYS, M. ROBINSON (eds), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2009; S. ATAPATTU, *Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities*, Routledge, 2018; M. WEWERINKE-SINGH, *State Responsibility for Human*

missario delle Nazioni Unite per i diritti umani, il cambiamento climatico e il degrado ambientale rappresentano una «rapidly growing and global threat to human rights»<sup>18</sup>. È quindi risaputo che la compromissione di tali diritti fondamentali è inevitabile senza misure adeguate ed efficaci strategie di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, la cui assenza provocherà in effetti un aumento delle catastrofi naturali e del degrado ambientale, dovuto agli effetti combinati di eventi a rapida insorgenza (quali uragani e alluvioni) ed eventi a lenta insorgenza (come l'innalzamento del livello del mare, la desertificazione, l'erosione e la perdita di fertilità del suolo e così via<sup>19</sup>).

Sulla questione sussiste il largo consenso della comunità scientifica<sup>20</sup>, nonché le risultanze di corti nazionali e sovranazionali<sup>21</sup>. Infatti, negli ultimi anni, si è assistito all'espansione del contenzioso climatico basato sui diritti umani (c.d. “rights turn in climate change”<sup>22</sup>), ossia al ricorso ad azioni legali finalizzate a rilevare la responsabilità degli Stati (così come delle imprese<sup>23</sup>) per la violazione dei diritti umani in rela-

*Rights Violations Associated with Climate Change*, in S. JODOIN, S. DUYCK, A. JOHL (eds), *Handbook of Human Rights and Climate Governance*, Routledge, 2018; M. WEWERINKE-SINGH, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, Hart, 2019; più recentemente A. VENN, *Rendering International Human Rights Law Fit for Purpose on Climate Change*, in “Human Rights Law Review”, 2023, p. 1.

<sup>18</sup> Vedi *Global update at the 42nd session of the Human Rights Council, Opening statement by UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet*, 9 settembre 2019.

<sup>19</sup> Vedi UNITED NATIONS, *Slow onset events. Technical Paper*, FCCC/TP/2012/7, 26 novembre 2012.

<sup>20</sup> Si vedano i report dello IPCC, <https://www.ipcc.ch/>.

<sup>21</sup> Per approfondimenti vedi M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in “Ordine internazionale e diritti umani”, 2020, p. 507; P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in “Ordine internazionale e diritti umani”, 2021, p. 596.

<sup>22</sup> J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in “Transnational Environmental Law”, 2017, p. 37 ss.

<sup>23</sup> Si veda in particolare il caso Shell, (DISTRICT COURT OF THE HAGUE, *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell*, 26 maggio 2021 – C/09/571932/HA ZA 19-379, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339), per un commento vedi C. MACCHI, J. VAN ZEBEN, *Business and Human Rights Implications of Climate Change Litigation: Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell*, in “Review of European, Comparative & International Environmental Law”, 2021, p. 409.

zione alle loro azioni o omissioni in ambito climatico. Basti ricordare, per ciò che attiene all'ambito domestico, il noto caso *Urgenda*<sup>24</sup>, che ha impresso una notevole spinta alla diffusione del contenzioso climatico basato sui diritti umani a livello globale<sup>25</sup>. In esso, infatti, la Corte Suprema olandese ha rilevato la responsabilità dell'Olanda per insufficiente azione climatica, ordinando allo Stato di ridurre di almeno il 25% le emissioni di gas serra nell'atmosfera entro la fine del 2020. Ciò che è importante sottolineare è che la Corte olandese è giunta a questa conclusione facendo leva sugli obblighi positivi dello Stato ai sensi degli art. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto alla vita privata e familiare) della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), il cui contenuto, ad avviso dei giudici, deve essere necessariamente plasmato alla luce degli obblighi di mitigazione determinati in base alle rilevanze della comunità scientifica in materia.

In ambito internazionale, si potrebbero invece citare recenti decisioni dei Comitati ONU per i diritti umani (HRC) e sui diritti del fanciullo (CRC). Viene in rilievo, ad esempio, il caso *Torres*<sup>26</sup>, in cui il Comitato per i diritti umani ha riconosciuto l'Australia responsabile per la violazione del Patto sui diritti civili e politici, non avendo protetto adeguatamente gli indigeni delle isole Torres dagli effetti del cambiamento climatico. Tra le altre cose, è rilevante il passaggio in cui il Comitato rigetta l'argomento dello Stato australiano secondo cui «climate change is a global phenomenon attributable to the actions of many States»<sup>27</sup>, ritenendolo responsabile del *proprio* contributo alle emissioni, della mancanza osservanza degli obblighi di *due diligence* e

<sup>24</sup> NETHERLANDS SUPREME COURT, *Urgenda Foundation v. The Netherlands*, 20 dicembre 2019, 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006; per un commento vedi F. PASSARINI, *CEDU e cambiamento climatico, nella decisione della Corte Suprema dei Paesi Bassi nel caso Urgenda*, in "Diritti umani e diritto internazionale", 3/2020, p. 777.

<sup>25</sup> Sul tema, si rimanda a F. P. FANTOZZI, S. MEAD, L. MAXWELL, *Government Accountability: The Role of Climate Litigation in Securing a Liveable and Sustainable Future for All*, in questo volume.

<sup>26</sup> HRC, decisione del 22 settembre 2022, n. 3624/2019, *Daniel Billy et al. v. Australia*; per una visione complessiva del contributo del Comitato per i diritti umani alla questione vedi in questo volume A. DEL GUERCIO, *Cambiamento climatico, migrazioni internazionali e diritti umani*.

<sup>27</sup> Ivi, par. 6.3.

della mancata adozione di misure di adattamento per proteggere i diritti dei ricorrenti e adempiere all'obbligo di ridurre le emissioni<sup>28</sup>. In merito al Comitato sui diritti del fanciullo, è importante citare la decisione *Sacchi et al. c. Argentina et al.* del 2021<sup>29</sup>. Sebbene in questo caso il ricorso sia stato giudicato inammissibile per il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, il CRC ha analizzato in quella sede “nuove questioni giurisdizionali di danni transfrontalieri legati al cambiamento climatico”, riconoscendo gli effetti nefasti di quest'ultimo sul godimento dei diritti umani, nonché la loro “prevedibilità”, dovuta alle evidenze scientifiche, di cui gli Stati non possono non essere a conoscenza<sup>30</sup>. Infine, in proposito, sarà fondamentale osservare gli sviluppi dei casi attualmente pendenti dinanzi alla Corte di Strasburgo in materia climatica, quali *Klimaseniorinnen v Switzerland*<sup>31</sup>, *Carême v*

<sup>28</sup> Vedi M. FERIA-TINTA, *Torres Strait Islanders: United Nations Human Rights Committee Delivers Ground-Breaking Decision on Climate Change Impacts on Human Rights*, in “Ejil:Talk!”, 27 settembre 2022, [https://www.ejiltalk.org/torres-strait-islanders-united-nations-human-rights-committee-delivers-ground-breaking-decision-on-climate-change-impacts-on-human-rights/?utm\\_source=mailpoet&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title\\_2](https://www.ejiltalk.org/torres-strait-islanders-united-nations-human-rights-committee-delivers-ground-breaking-decision-on-climate-change-impacts-on-human-rights/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2).

<sup>29</sup> CRC, decisioni del 8 ottobre 2021, n. 104/2019 (Argentina), n. 105/2019 (Brasile), n. 106/2019 (Francia), n. 107/2019 (Germania), n. 108/2019 (Turchia); er un commento vedi M. LA MANNA, *Cronaca di una decisione di inammissibilità annunciata: la petizione contro il cambiamento climatico Sacchi et al. c. Argentina et al. non supera il vaglio del Comitato sui diritti del fanciullo*, in “SIDIBlog”, 15 novembre 2021, <http://www.sidiblog.org/2021/11/15/cronaca-di-una-decisione-di-inammissibilita-annunciata-la-petizione-contro-il-cambiamento-climatico-sacchi-et-al-c-argentina-et-al-non-supera-il-vaglio-del-comitato-sui-diritti-del-fanciullo/>; A. LIGUORI, *Cambiamento climatico e diritti umani dinanzi al Comitato dei diritti del fanciullo*, in “La Comunità internazionale”, 1/2022, p. 117.

<sup>30</sup> Allineandosi in questo senso al parere 23/2017 della Corte interamericana dei diritti umani (vedi nota 9); A tal proposito sarà interessante anche prendere in considerazione il Commento generale n. 26 sui diritti dei bambini e l'ambiente, con particolare attenzione al cambiamento climatico, che verrà adottato nel corso del 2023, <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-26-childrens-rights-and>.

<sup>31</sup> ECtHR, ric. n. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v Switzerland*; sul caso vedi A. LIGUORI, *Climate Litigation Before the European Court of Human Rights: Some Observations on the Case Klimaseniorinnen and Others v. Switzerland*, in “Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online”, 2/2023.

*France*<sup>32</sup>, *Duarte Agostinho v Portugal and 32 Other Member States*<sup>33</sup>.

Inoltre, nel definire il contenuto degli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico alla luce dei diritti umani, si ritiene che un ruolo decisivo possa svolgere proprio l'interpretazione dell'Accordo di Parigi, nel cui preambolo viene affermato che:

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

L'Accordo di Parigi è in effetti il primo trattato ambientale a livello globale che inserisce gli obblighi in materia di diritti umani all'interno del regime che disciplina<sup>34</sup>. L'analisi del Preambolo, dunque, potrebbe essere utile proprio per guidare la CIG nel definire la relazione tra il suddetto regime e gli obblighi degli Stati in materia di diritti umani. Ad esempio, l'obbligo di rispettare e promuovere i diritti umani può essere letto in combinazione con il *principio di progressività* ai sensi dell'art. 4.3 dell'Accordo di Parigi, secondo cui il contributo di ciascuna Parte «will represent a progression in time» e riflette «its highest possible ambition». In questo senso, l'impegno degli Stati deve essere conforme allo standard della *due diligence*, che impone agli stessi di adottare le misure necessarie per prevenire danni ambientali<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> ECtHR, ric. n. 7189/21, *Carême v France*.

<sup>33</sup> ECtHR, ric. N. 39371/20, *Duarte Agostinho et al v Portugal and 32 Others Member States*; sul tema, *inter alia*, vedi H. KELLER, C. HERI, *The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR*, in "Nordic Journal of Human Rights", 2022, p. 153; O. W. PEDERSEN, *Any Role for the ECHR When It Comes to Climate Change?*, in "European Convention on Human Rights Law Review", 2022, p. 17; in questo volume V. BASILE, *La giurisprudenza della Corte Edu in materia ambientale: un breve inquadramento*.

<sup>34</sup> Sul tema A. BOYLE, *Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights*, in "International and Comparative Law Quarterly", 2018, p. 759.

<sup>35</sup> M.A. TIGRE, J.A. CARILLO BAÑUELOS, *The ICJ's Advisory Opinion on Climate*



Infine, certamente un grande rilievo rivestono gli strumenti di *soft law* per definire gli obblighi incombenti sugli Stati in materia di diritti umani nel contesto del cambiamento climatico. Tra questi, vi sono varie risoluzioni dell'Assemblea Generale, tra cui in particolare la n. 76/300<sup>36</sup>, con la quale il diritto a un ambiente pulito, salubre e sostenibile è stato qualificato come diritto umano. La risoluzione riconosce inoltre «that environmental degradation, climate change, biodiversity loss, desertification and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to effectively enjoy all human rights».

### 3. *Il ruolo del diritto consuetudinario: no-harm rule, principio di prevenzione e obblighi di due diligence nella giurisprudenza ambientale della Corte*

In dottrina è stato sostenuto che «customary international law is expected to play a central role in international proceedings on climate change mitigation, as it has in past cases on international environmental law, notwithstanding the applicability of specific treaties»<sup>37</sup>. Infatti, i principi di natura consuetudinaria affermati in materia ambientale potrebbero guidare la Corte in un'interpretazione più estensiva dei trattati sul clima e definire dunque la portata degli obblighi degli Stati in tema di mitigazione del cambiamento climatico in senso evolutivo<sup>38</sup>.

La giurisprudenza della CIG in materia ambientale offre invero importanti precedenti cui riferirsi nell'elaborazione del parere in esame. In particolare, nell'opinione consultiva *Legality of the threat or use*

*Change: What Happens Now?*, cit.; V. FIORILLO, *Cambiamento climatico: richiesta di parere alla CIG*, Saccucci&Partners, cit.

<sup>36</sup> GENERAL ASSEMBLY, *Resolution 76/300. The human rights to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/RES/76/300, 1 agosto 2022; si veda sul tema in questo volume V. GRADO, *Recenti sviluppi sul diritto umano universale a un ambiente sano e sul contenzioso climatico*.

<sup>37</sup> B. MAYER, *Climate Change Mitigation as an Obligation under Customary International Law*, "The Yale Journal of International Law", 2023, p. 109.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

of nuclear weapons<sup>39</sup> del 1996, la CIG, nel riconoscere che l'ambiente «represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn»<sup>40</sup>, aveva affermato che «the existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment»<sup>41</sup>. Nel caso *Gabčíkovo-Nagymaros*<sup>42</sup> del 1997, la CIG aveva rilevato come, grazie alla conoscenza scientifica e alla crescente consapevolezza dei rischi, per l'umanità e per le generazioni presenti e future, causati dagli interventi umani sull'ambiente, erano state elaborate nuove norme e standard che gli Stati dovevano tenere in debita considerazione, sia nell'avvio di nuove attività che nel proseguimento di quelle passate<sup>43</sup>.

Questo corpus di norme, senza dubbio, dovrà essere letto in primo luogo alla luce del *no-harm principle*, già stabilito nella sentenza *Trail Smelter*<sup>44</sup>. Nel celebre caso, relativo ad una controversia tra gli Stati Uniti e il Canada, il Tribunale arbitrale affermò che «no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence»<sup>45</sup>. Per invocare questo principio bisognerebbe provare una certa soglia di danno subito (nel caso *Lake Lanoux*<sup>46</sup>, tale soglia è stata riconosciuta nel “grave pregiudizio”), che potrebbe essere dimostrata nel caso del cambiamento climatico prendendo in considerazione i danni significativi arrecati agli Stati lesi e alla vita degli individui<sup>47</sup>.

<sup>39</sup> ICJ, Advisory opinion of 8 July 1996, *Legality of the threat or use of nuclear weapons*.

<sup>40</sup> Ivi, p. 19

<sup>41</sup> Ivi, p. 20

<sup>42</sup> ICJ, Judgment of 25 September 1997, *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*.

<sup>43</sup> Ivi, par. 140, p. 78.

<sup>44</sup> *Trail Smelter Arbitration (U.S. v Can.)*, U.N.R.I.A.A. 1905 (1938).

<sup>45</sup> Ivi, p. 1965.

<sup>46</sup> *Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain)*, U.N.R.I.A.A. 281 (1957)

<sup>47</sup> V. S.W. TSANG, *Establishing State Responsibility in Mitigating Climate Change*

Altresì la CIG dovrebbe tenere in considerazione il *principio di prevenzione* che si differenzia dalla *no-harm rule*, perché indica il dovere degli Stati «to take proactive steps to minimize the risk of damages»<sup>48</sup>. Nel caso *Pulp Mills*<sup>49</sup> del 2010, la CIG ha affermato che il principio di prevenzione «as a customary rule, [it] has its origins in the due diligence that is required of a State in its territory»<sup>50</sup>. In base ad esso gli Stati devono utilizzare tutti i mezzi a loro disposizione per evitare danni transfrontalieri derivanti da attività poste in essere sul loro territorio o sotto la loro giurisdizione. Nelle sentenze *Costa Rica c. Nicaragua* e *Nicaragua c. Costa Rica*<sup>51</sup>, la Corte ha avuto modo di chiarire che l'obbligo di esercitare la dovuta diligenza nella prevenzione di un danno transfrontaliero impone agli Stati di accertare l'esistenza di un tale rischio prima di intraprendere un'attività che può potenzialmente influire negativamente sull'ambiente di un altro Stato. Pertanto, l'applicazione dello standard della *due diligence* richiede l'obbligo di effettuare una valutazione preliminare circa il rischio di danni ambientali e, in tal caso, l'obbligo di effettuare una valutazione di impatto ambientale.

La CIG ha quindi modo di riferirsi a tale giurisprudenza per valutare l'applicabilità del *no-harm principle*, del principio di prevenzione e degli obblighi di *due diligence* nel contesto del cambiamento climatico, arrivando alla conclusione che gli Stati hanno l'obbligo di garantire che le loro emissioni di gas serra non causino danni significativi ad altri Stati.

È stato suggerito inoltre, che la Corte potrebbe ridefinire il contenuto degli obblighi di *due diligence* alla luce delle evidenze scientifiche e della più che urgente necessità di ridurre le emissioni di gas serra a livello globale, fissando nuovi parametri di riferimento in materia di

*under Customary International Law*, LL.M. Essays & Theses. 1, 2021, p. 23 ss., [https://scholarship.law.columbia.edu/llm\\_essays\\_theses/1](https://scholarship.law.columbia.edu/llm_essays_theses/1).

<sup>48</sup> Ivi, p. 24

<sup>49</sup> ICJ, Judgment of 20 april 2010, *Case concerning Pulp Mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)*.

<sup>50</sup> Ivi, par. 101, p. 45.

<sup>51</sup> ICJ, Judgment of 16 December 2015, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*.

mitigazione del cambiamento climatico e nell'ottica di rispettare gli obiettivi assunti dall'Accordo di Parigi<sup>52</sup>. Nel fare ciò, dunque, la CIG ha anche la possibilità di validare il *consenso scientifico* in tema di cambiamento climatico, conferendo autorevolezza alle risultanze della comunità scientifica, agli obiettivi da essa individuati, specie quello di mantenere la temperatura globale al di sotto dei 2°C rispetto all'epoca preindustriale<sup>53</sup>.

#### 4. Conclusioni

La CIG può svolgere senza dubbio una funzione di fondamentale importanza nel chiarire gli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico. Ai sensi dell'art. 38 dello Statuto della Corte, essa potrà valutare molteplici fonti di diritto internazionale ai fini dell'elaborazione del parere<sup>54</sup>. In questo breve contributo, si è sostenuto, in particolare, il ruolo centrale che dovrebbero acquisire il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto consuetudinario in materia ambientale nell'orientare l'interpretazione della Corte.

La CIG ha, in effetti, la possibilità di imprimere una significativa svolta alle politiche climatiche degli Stati e agli sforzi compiuti dalla comunità internazionale nella lotta al cambiamento climatico. I pareri della Corte, com'è noto, non sono vincolanti; tuttavia, possiedono un "potenziale trasformativo" notevole<sup>55</sup>, potendo influenzare le prassi interpretative degli obblighi degli Stati in materia, i contenziosi clima-

<sup>52</sup> V. FIORILLO, *Cambiamento climatico: richiesta di parere alla CIG*, cit.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Si ricorda che, ai sensi dell'art. 38 dello Statuto della Corte, nel regolare le controversie, la CIG applica a) le convenzioni internazionali, generali o speciali, che istituiscono delle regole espressamente riconosciute dagli Stati in lite; b) la consuetudine internazionale che attesta una pratica generale accettata come diritto; c) i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili; d) con riserva della disposizione dell'articolo 59, le decisioni giudiziarie e la dottrina degli autori più autorevoli delle varie nazioni, come mezzi ausiliari per determinare le norme giuridiche.

<sup>55</sup> M. B. GALANTUCCI, *Cambiamento climatico e responsabilità degli Stati: breve riflessione sulle possibili ricadute di un parere della Corte internazionale di giustizia in termini di prassi statali e giustizia ambientale*, cit.

tici pendenti, nonché i complessi negoziati condotti nell'ambito delle Conferenze delle Parti (COP)<sup>56</sup>.

In riferimento a questi ultimi, ad esempio, si ricorda come soltanto nella COP27 si è giunti finalmente alla decisione di istituire un fondo per le perdite e i danni per gli Stati più vulnerabili, questione a lungo trascurata nelle discussioni negoziali<sup>57</sup>. Il buon funzionamento del fondo dipenderà dalle regole che verranno istituite per determinare effettivamente i meccanismi di responsabilità e le esigenze dei Paesi più vulnerabili. Anche su questo punto la CIG potrebbe svolgere un ruolo decisivo, se nel suo parere fornirà indicazioni sul contenuto degli obblighi statali nel particolare ambito del *loss and damage*<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Sulla complessità dei negoziati si veda D. BODANSKY, *The Forever Negotiations*, 19 dicembre 2022, in “Ejil:Talk!”, <https://www.ejiltalk.org/the-forever-negotiations/>.

<sup>57</sup> UN CLIMATE CHANGE, *Five Key Takeaways from COP27*, [https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/sharm-el-sheikh-climate-change-conference-november-2022/five-key-takeaways-from-cop27?gclid=CjwKCAjwqZSlBhBwEiwAfoZUIEypJ17M6ygshLsPfQbOUWXu3z2exO90kC4xXGP9e1hy4hO0kRyoGBoCg14QAvD\\_BwE](https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/sharm-el-sheikh-climate-change-conference-november-2022/five-key-takeaways-from-cop27?gclid=CjwKCAjwqZSlBhBwEiwAfoZUIEypJ17M6ygshLsPfQbOUWXu3z2exO90kC4xXGP9e1hy4hO0kRyoGBoCg14QAvD_BwE).

<sup>58</sup> V. FIORILLO, *Cambiamento climatico: richiesta di parere alla CIG*, cit.



Vincenzo Basile\*

## LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EDU IN MATERIA AMBIENTALE: UN BREVE INQUADRAMENTO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La dottrina degli obblighi positivi come “porta d’accesso” dell’ambiente nella CEDU. – 3. Alcuni aspetti peculiari della giurisprudenza della Corte EDU in materia ambientale. – 4. Le criticità relative ai casi climatici pendenti innanzi alla Corte di Strasburgo: una breve disamina. – 5. Conclusioni.

### 1. *Introduzione*

Nonostante la Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU) non contenga espliciti riferimenti all’ambiente, la Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU) si è pronunciata, nel corso del tempo, su numerosi casi relativi all’impatto del degrado ambientale sull’effettivo godimento dei diritti umani. Ciò è stato reso possibile mediante lo sviluppo, da parte dei giudici di Strasburgo, di un preciso indirizzo giurisprudenziale, che concepisce la CEDU come un “*living instrument*”<sup>1 2</sup> e propone un’interpretazione in chiave evolutiva delle

\* Dottorando in Studi internazionali, Università degli Studi di Napoli L’Orientale, vincenzo.basile@unior.it.

<sup>1</sup> N. KOBYLARZ, *The European Court of Human Rights: An Underrated Forum for Environmental Litigation*, in T. ANKER e B. EGELUND OLSEN (eds.), *Sustainable Management of Natural Resources*, Intersentia, 2018, p. 119; K. F. BRAIG e S. PANOV, *The Doctrine of Positive Obligations as a Starting Point for Climate Litigation in Strasbourg: The European Court of Human Rights as a Hilfssheriff in Combating Climate Change?*, in “Journal of Environmental Law and Litigation”, vol. 35, 2020, p. 272; M. FERIA-TINTA, *Climate Change Litigation in the European Court of Human Rights: Causation, Imminence and other Key Underlying Notions*, in “Europe of Rights & Liberties/Europe des Droits & Libertés”, n. 3, 2021, p. 60; H. KELLER e C. HERI, *The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR*, in “Nordic Journal of Human Rights”, vol. 40, issue 1, 2022, p. 163 ecc.

<sup>2</sup> Sul piano giurisprudenziale, la nozione di “*living instrument*” fu proposta per la prima volta nella sentenza relativa al caso *Tyrer c. Regno Unito* (ricorso n. 5856/72)

sue disposizioni. Questo approccio ha messo in luce la connessione esistente tra ambiente salubre e diritti umani, elevando la Corte EDU ad uno dei principali fori per la tutela degli individui in tale contesto.

La giurisprudenza di Strasburgo in materia ambientale ha avuto un'influenza determinante su molte Corti domestiche, incoraggiando i giudici interni a adottare provvedimenti che imponessero, ai rispettivi Governi, di impegnarsi maggiormente per contrastare il cambiamento climatico (che fino ad ora non è stato ancora oggetto di pronunce da parte della Corte EDU). In particolare, nella recente sentenza relativa al caso *Urgenda*<sup>3</sup>, la Corte suprema olandese (*Hoge Raad*) ha condannato il Governo per l'insufficienza delle misure adottate per la riduzione delle emissioni di gas serra, facendo espresso riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU relativa agli articoli 2 e 8 (rispettivamente diritto alla vita e diritto alla vita privata e familiare) della CEDU.

L'ultima sfida posta ai giudici di Strasburgo, tuttavia, risulta ben più complessa. Recentemente, infatti, sono stati presentati diversi ricorsi (da parte di individui e ONG) basati sulle conseguenze lesive dei cambiamenti climatici<sup>4</sup>. Uno degli aspetti più critici, che non si presenta nei casi ambientali, è il difficile accertamento del nesso causale tra la condotta lesiva e il danno subito, poiché gli effetti derivanti dal cambiamento climatico sono il risultato della condotta di tutti gli Stati della comunità internazionale; risulta, quindi, arduo collegare una certa lesione ad uno specifico comportamento posto in essere da un singolo Stato.

Il presente contributo intende analizzare alcuni aspetti particolarmente significativi della copiosa giurisprudenza della Corte EDU in materia ambientale, al fine di valutare se i principi che si sono sviluppati, nel quadro di tale *corpus* giurisprudenziale, potrebbero applicarsi, *mutatis mutandis*, anche ai casi climatici pendenti.

del 25 aprile 1978 e successivamente ribadita in altre pronunce (es. *Vo c. Francia*, ricorso n. 53924/00, 8 luglio 2004).

<sup>3</sup> *Urgenda Foundation c. Olanda*, Corte suprema olandese (*Hoge Raad*), 20 dicembre 2019.

<sup>4</sup> Per una panoramica generale sui casi climatici pendenti, si rinvia al seguente collegamento: [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Climate\\_change\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Climate_change_ENG.pdf).



## 2. *La dottrina degli obblighi positivi come “porta d’accesso” dell’ambiente nella CEDU*

L’assenza di un diritto umano ad un ambiente sano, o di un esplicito riferimento all’ambiente, non hanno impedito alla Corte EDU di garantire la tutela dei diritti umani sanciti dalla CEDU, anche nel contesto di gravi situazioni di degrado ambientale. Tale approccio, definito autorevolmente “*ecological rationality*”, ha proposto una reinterpretazione in chiave ecocentrica dei diritti contenuti nella CEDU<sup>5</sup>, che ha permesso alla Convenzione di stare al passo coi tempi. Allo stato attuale delle cose, la giurisprudenza di Strasburgo in materia ambientale conta più di 360 giudizi e decisioni<sup>6</sup> (di cui il primo risale al 1960<sup>7</sup>) su un’ampia casistica di circostanze. Questo imponente *corpus* giurisprudenziale ha spinto l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa a proporre, in diverse occasioni, l’adozione di un protocollo addizionale alla Convenzione, che sancisse il diritto umano ad un ambiente sano<sup>8</sup>. Tale idea è stata altresì discussa nel corso della sessione di Torino, del 22 maggio 2022, del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa<sup>9</sup>. Fino a questo momento, tuttavia, gli Stati membri del Consiglio d’Europa non hanno manifestato la volontà di riconoscere, nel quadro normativo della CEDU, un diritto umano ad un ambiente sano.

Ciononostante, come si è detto poc’anzi, la Corte EDU ha interpretato in chiave evolutiva le disposizioni della CEDU, per tutelare tutti quei diritti che, da essa sanciti, potessero essere minacciati dal degrado ambientale. I giudici di Strasburgo, in particolare, hanno fatto

<sup>5</sup> N. KOBYLARZ, *The European Court of Human Rights: An Underrated Forum for Environmental Litigation*, cit., p. 119.

<sup>6</sup> T. EICKE, *Climate Change and the Convention: Beyond Admissibility*, in “European Convention on Human Rights Law Review”, vol. 3, issue 1, 2022, p. 13.

<sup>7</sup> *Schmidt c. Repubblica Federale di Germania* (dec.), n. 715/60, adottata dalla Commissione europea dei diritti dell’uomo il 5 agosto 1960.

<sup>8</sup> Nel 2021 l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa ha adottato una risoluzione (n. 2396) e una raccomandazione (n. 2211) con cui propone il riconoscimento di un diritto umano ad un ambiente sano, tramite l’adozione di un nuovo Protocollo alla CEDU.

<sup>9</sup> 132esima Sessione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa (Torino, Italia, 20 maggio 2022), dec. CM/Del/Dec(2022)132/3ci.

affidamento sulla “*doctrine of positive obligations*”, che ha significativamente esteso la portata degli obblighi convenzionali. In virtù di questa dottrina, infatti, affinché uno Stato adempia correttamente ai propri obblighi convenzionali, non basta che eviti di ostacolare il godimento dei diritti umani, bensì è necessario che ponga in essere misure effettive per salvaguardarli<sup>10</sup>.

La tutela della persona umana, in relazione alle lesioni causate da inquinamento ed eventi calamitosi ha avuto luogo, soprattutto, attraverso gli artt. 2 e 8, che statuiscono il diritto alla vita e il diritto alla vita privata e familiare. In realtà, anche altre disposizioni della Convenzione sono venute in rilievo in materia ambientale ed in particolare si tratta degli articoli: 3 (divieto di tortura e trattamenti umani e degradanti) 6 (diritto a un equo processo), 10 (diritto alla libertà di espressione), 11 (diritto alla libertà di riunione e associazione), 13 (diritto ad un ricorso effettivo), 14 (divieto di discriminazione) e art. 1, Prot. 1 (diritto di proprietà)<sup>11</sup>.

È, però, soprattutto in relazione agli artt. 2 e 8 CEDU che la Corte di Strasburgo ha sviluppato la *doctrine of positive obligations*, ampliando considerevolmente gli obblighi connessi a tali disposizioni. Si consideri, a tal proposito, che l’art. 2 CEDU fa parte del “nocciolo duro” della Convenzione, quell’insieme di norme a cui non è possibile derogare in tempo di pace (art. 15, par. 2, CEDU). Pertanto, si potrà derogare legittimamente al diritto alla vita solo alle condizioni descritte dall’art. 2, par. 2 CEDU, cioè nel caso in cui l’ordine pubblico e la sicurezza siano in grave pericolo. Gli obblighi connessi al diritto alla vita sono positivi (*facere*) e negativi (*non facere*), presupponendo non solo la necessità che gli Stati evitino di ostacolare il loro godimento, ma anche che essi pongano in essere tutta una serie di misure volte alla sua salvaguardia. Sempre in relazione all’art. 2 CEDU sussiste, poi, un dovere di carattere procedurale, che impone agli Stati di condurre indagini in caso di una sua presunta violazione. Il diritto alla vita, inol-

<sup>10</sup> N. KOBYLARZ, *The European Court of Human Rights: An Underrated Forum for Environmental Litigation*, cit., p. 110.

<sup>11</sup> Per una panoramica generale, anche se non esaustiva, della giurisprudenza in materia ambientale si rimanda alla guida ufficiale prodotta dal Registro della Corte EDU: [https://echr.coe.int/Documents/Guide\\_Environment\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Guide_Environment_ENG.pdf).

tre, risulta violato ogniqualvolta un individuo subisca un grave pregiudizio per la sua salute e la sua incolumità e non solo quando sia privato della sua vita<sup>12</sup>.

Dall'art. 2 CEDU, in connessione con l'art. 1 CEDU<sup>13</sup>, deriva un obbligo generale di proteggere la vita degli individui che si trovino nella propria giurisdizione<sup>14</sup>. Da tale dovere generale discendono ulteriori obblighi, tra cui quello di adottare un *corpus* normativo adeguato a garantire e proteggere tale diritto e di porre in essere misure preventive per salvaguardarlo. In più, in forza della dottrina degli obblighi positivi, gli Stati hanno il dovere di proteggere gli individui dalle azioni e dalle omissioni dei privati<sup>15</sup>.

A titolo esemplificativo, uno dei giudizi in cui la Corte di Strasburgo ha rilevato la responsabilità dello Stato parte, in relazione all'art. 2 CEDU, è *Öneryıldız c. Turchia*<sup>16</sup>. In questo caso, oltre al diritto alla vita, il ricorrente lamentava anche la violazione del diritto ad un ricorso effettivo (art. 13 CEDU) e del diritto di proprietà (art. 1, Prot. 1, CEDU). Le lesioni traggono origine dall'esplosione di una discarica, i cui rifiuti si riversarono violentemente sull'abitazione del ricorrente, determinando la morte di 9 membri della sua famiglia. La Corte EDU condannò la Turchia per la violazione dell'art. 2 CEDU, sia sul piano sostanziale, sia sul piano procedurale. Nonostante alcuni rapporti evidenziassero, infatti, i rischi connessi all'attività della discarica, la Turchia non adottò alcuna misura preventiva. Dal punto di vista procedurale, l'ordinamento giuridico turco presentava alcune lacune, che impedirono la corretta salvaguardia del diritto alla vita e, inoltre, non furono fornite informazioni sufficienti alle vittime riguardo i potenziali

<sup>12</sup> P. PUSTORINO, *Lezioni di tutela Internazionale dei diritti umani*, Cacucci Editore, Bari, 2019, p. 88.

<sup>13</sup> «Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione.» (art. 1, CEDU).

<sup>14</sup> *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu c. Romania*, ricorso n. 47848/08, 14 luglio 2017.

<sup>15</sup> *Hatton e al. c. Regno Unito*, ricorso n. 36022/97, 8 luglio 2003; *Fadeyeva c. Russia*, ricorso n. 55723/00, 9 giugno 2005; *Borysiewicz c. Polonia*, ricorso n. 71146/01, 8 luglio 2008; *Leon and Agniesz Kania c. Polonia*, ricorso n. 12605/03, 21 luglio 2009.

<sup>16</sup> *Öneryıldız c. Turchia*, ricorso n. 48939/99, 30 novembre 2004.

rischi che correvano. La Corte rilevò, infine, anche la violazione degli artt. 13 e art. 1, Prot. 1, CEDU.

Sempre rispetto all'art. 2 CEDU, in linea con il diritto internazionale dei diritti umani, la Corte EDU valuta la condotta degli Stati sulla base di uno standard di diligenza (*due diligence*). Nello specifico, sarà possibile rilevare una violazione ogniqualvolta «...State agents knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the rights of the individuals subject of the jurisdiction of the State in question and did not take appropriate action»<sup>17</sup>.

L'art 8 CEDU tutela quattro diverse dimensioni della sfera privata dell'individuo: la vita privata, la vita familiare, l'abitazione e la corrispondenza. Lo scopo principale di questa disposizione è quello di evitare interferenze arbitrarie delle autorità statali nella vita privata. Anche in questo caso, sugli Stati gravano un obbligo negativo (di non interferire in maniera ingiustificata nella vita privata degli individui) e un obbligo positivo (di porre in essere misure idonee a facilitare l'esercizio di tale diritto). L'art. 8 CEDU ha progressivamente assunto i connotati di una disposizione “ombrello” rispetto a tutti quei casi aventi ad oggetto attività inquinanti<sup>18</sup>. A differenza dell'art. 2 CEDU, infatti, per accertare una violazione dell'art. 8 CEDU, non è necessario che la vita e la salute di un individuo siano state gravemente minacciate, bensì che il degrado ambientale abbia cagionato un serio disturbo alla sua vita privata e familiare<sup>19</sup>; ciò permette di ricondurre nell'alveo della suddetta disposizione una mutevole serie di circostanze. Risulta, inoltre, essenziale la sussistenza di una connessione diretta tra l'evento naturale offensivo e la lesione del diritto in questione<sup>20</sup>, poiché l'art. 8 CEDU non offre una protezione generale all'ambiente.

Sempre in armonia con la dottrina degli obblighi positivi, la Corte EDU ha individuato altri obblighi derivanti dall'art. 8 CEDU tra cui: l'obbligo di porre in essere un adeguato *framework* normativo<sup>21</sup>,

<sup>17</sup> M. FERIA-TINTA, *Climate Change Litigation in the European Court of Human Rights: Causation, Imminence and other Key Underlying Notions*, cit., p. 68.

<sup>18</sup> R. GRECO, *Cordella et al v Italy and the effectiveness of human rights law remedies in cases of environmental pollution*, in “Reciel”, vol. 29, issue 3, 2020, p. 496.

<sup>19</sup> *López Ostra c. Spagna*, ricorso n. 16798/90, 9 dicembre 1994.

<sup>20</sup> *Kyrtatos c. Grecia*, dec. 41666/98, 22 maggio 2003.

<sup>21</sup> *Tătar c. Romania*, ricorso n. 67021/01, 27 gennaio 2009; *Kolyadenko e al. c.*

l'obbligo di adottare regolamenti specifici per disciplinare attività particolarmente pericolose<sup>22</sup> e l'obbligo di implementare in maniera effettiva tali misure. Si può affermare, ad ogni modo, che tra gli artt. 2 e 8 CEDU esista uno stretto legame, tale che «...the scope of the positive obligations under these two articles of the Convention largely overlaps»<sup>23</sup>.

Una delle pronunce più note, in cui la Corte EDU ha rilevato una violazione del diritto alla vita privata e familiare, è quella relativa al caso *Cordella e al. c. Italia*, che ha ad oggetto la delicata questione dell'ex acciaieria ILVA di Taranto. Al di là degli aspetti critici di questa sentenza<sup>24</sup>, è interessante notare come la Corte di Strasburgo abbia ricondotto una grave situazione di inquinamento ambientale, tale da costituire una minaccia per la salute pubblica (non solo quella dei ricorrenti), nell'alveo dell'art. 8 CEDU. L'Italia, in particolare, è stata considerata responsabile per aver adottato una serie di atti (c.d. "decreti salva-Ilva") che hanno permesso la continuazione delle attività produttive. Tutto ciò è avvenuto nonostante numerosi rapporti epidemiologici mostrassero, inequivocabilmente, la correlazione esistente tra l'attività dell'acciaieria e l'aumento di gravi patologie<sup>25</sup>. I giudici di Strasburgo hanno, tuttavia, preferito non entrare nel merito dell'art. 2 CEDU, non rilevando alcun legame tra l'inquinamento prodotto dall'ILVA e la situazione di salute dei ricorrenti. È stata, invece, accertata la violazione dell'art. 13 CEDU, poiché l'Italia non ha offerto rimedi interni alle vittime, riconoscendo piuttosto alcune forme di im-

*Russia*, ricorsi nn. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 e 35673/05, 28 febbraio 2012.

<sup>22</sup> *Tătar c. Romania*, cit.; *Di Sarno e al. c. Italia*, ricorso n. 30765/08, 10 gennaio 2012; *Cordella e al. c. Italia*, ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15, 24 gennaio 2019.

<sup>23</sup> R. GRECO, *Cordella et al v Italy and the effectiveness of human rights law remedies in cases of environmental pollution*, cit., p. 493.

<sup>24</sup> Si guardi, ad esempio, all'opinione di R. GRECO, *Cordella et al v Italy and the effectiveness of human rights law remedies in cases of environmental pollution*, cit., pp. 491-497 e di E. VANNATA, *Il rapporto tra ambiente e salute nel Diritto Internazionale ed Europeo: Il Caso ILVA e il Greening dei diritti umani*, in "Iura & Legal Systems", n. 2, 2020, pp. 66-84.

<sup>25</sup> Si può fare riferimento ai report dell'ARPA, disponibili al seguente indirizzo: [https://www.arpa.puglia.it/pagina2873\\_report-annuali-e-mensili-qualit-dellaria-rrqa.html](https://www.arpa.puglia.it/pagina2873_report-annuali-e-mensili-qualit-dellaria-rrqa.html).

munità agli amministratori straordinari e ai futuri compratori dello stabilimento.

Infine, anche in relazione all'art. 8 CEDU, la Corte EDU valuta se gli Stati hanno assunto una condotta diligente, diretta a salvaguardare in maniera effettiva il diritto alla vita privata e familiare<sup>26</sup>.

### 3. *Alcuni aspetti peculiari della giurisprudenza della Corte EDU in materia ambientale*

La giurisprudenza ambientale della Corte di Strasburgo contempla un'ampia varietà di casi affrontati, che riguardano l'ambiente sotto molteplici punti di vista: disastri naturali<sup>27</sup>, attività industriali<sup>28</sup>, malattie o lesioni sul lavoro<sup>29</sup>, sviluppo urbano<sup>30</sup>, fumo passivo<sup>31</sup>, emissioni inquinanti<sup>32</sup>, inquinamento acustico<sup>33</sup>, libertà di espressione<sup>34</sup> e libertà di associazione<sup>35</sup>, restrizioni al diritto di proprietà prodromiche alla conservazione della natura<sup>36</sup> ecc.

Nonostante il *corpus* giurisprudenziale in materia ambientale sia particolarmente vasto, si possono individuare delle tendenze ricorren-

<sup>26</sup> *Mileva e al. c. Bulgaria*, ricorsi nn. 43449/02 e 21475/04, 25 novembre 2010; *Udovičić c. Croazia*, ricorso n. 27310/09, 24 aprile 2014

<sup>27</sup> *Boudayeva e al. c. Russia*, ricorsi nn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, 20 marzo 2008; *M. Özel e al. c. Turchia*, ricorsi nn. 14350/05, 15245/05 e 16051/05, 17 novembre 2015.

<sup>28</sup> *Öneryıldız c. Turchia*, cit.; *Kolyadenko e al. c. Russia*, cit.

<sup>29</sup> *Brincat e al. c. Malta*, ricorsi nn. 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 e 62338/11, 24 luglio 2014.

<sup>30</sup> *Kyrtatos c. Grecia*, dec. 41666/98, 22 maggio 2003.

<sup>31</sup> *Botti c. Italia*, ricorso n. 77360/01, 2 dicembre 2004; *Aparicio Benito c. Spain*, ricorso n. 36150/03, 13 novembre 2006.

<sup>32</sup> *Guerra e al. c. Italia*, ricorso n. 116/1996/735/932, 19 febbraio 1998; *Cordella e al. c. Italia*, cit.

<sup>33</sup> *Hatton e al. c. Regno Unito*, cit.; *López Ostra c. Spagna*, cit.; *Tătar c. Romania*, cit.

<sup>34</sup> *Mamère c. France*, ricorso n. 12697/03, 7 novembre 2006.

<sup>35</sup> *Makhmudov c. Russia*, ricorso n. 35082/04, 26 luglio 2007.

<sup>36</sup> *Papastavrou e al. c. Grecia*, ricorso n. 46372/99, 10 aprile 2003; *Tarim c. Turchia*, ricorso n. 54948/07, 9 marzo 2010.

ti. Allo stesso tempo, si fanno strada nuovi approcci, che ampliano la portata degli obblighi convenzionali e garantiscono una tutela più completa.

In primo luogo, bisogna fare riferimento alla nozione di “vittima”, espressa dall’art. 34 CEDU. Secondo tale disposizione, possono rivolgersi alla Corte EDU persone fisiche, ONG o gruppi di privati, che abbiano subito una violazione cagionata da una delle Parti contraenti, di uno dei diritti sanciti dalla CEDU. In forza dell’art. 34 CEDU, quindi, risultano inammissibili tutti quei ricorsi che abbiano ad oggetto interessi di carattere generale (*actio popularis*) e che non siano in grado di provare la lesione effettiva di uno dei diritti statuiti dalla CEDU. Di conseguenza, qualora fosse un’associazione ambientalista ad adire il giudizio della Corte di Strasburgo, sarebbe necessario che quest’ultima agisse per difendere i suoi membri dalla violazione di uno o più diritti sanciti dalla CEDU<sup>37</sup>. Un’altra condizione imprescindibile, poi, è che tale associazione abbia tra i propri fini, debitamente espressi nel suo statuto, la tutela dell’ambiente, con particolare riferimento al territorio in cui è avvenuta la violazione. Nonostante ciò, la tendenza ad estendere la nozione di “vittima”, fino a ricomprendere le ONG ambientaliste, non si è ancora affermata in modo definitivo<sup>38</sup>.

Nella sentenza relativa al caso *L’Erablière A.S.B.L. c. Belgio*, l’associazione ricorrente contestava la concessione, da parte delle autorità belga, di un permesso per l’espansione di un sito di raccolta dei rifiuti. La Corte EDU verificò, in via preliminare, che il ricorso non configurasse un’*actio popularis*; l’esame condotto ebbe esito negativo, poiché i giudici constatarono come alcuni membri della suddetta vivessero nei pressi della discarica e il suo ampliamento potesse effettivamente disturbare l’esercizio del diritto alla vita privata e familiare di

<sup>37</sup> N. KOBYLARZ, *The European Court of Human Rights: An Underrated Forum for Environmental Litigation*, cit., pp. 107-109; N. KOBYLARZ, *Managing Change: The European Court of Human Rights Navigating Through Environmental Human Rights in a New Socio-Ecological and Legal Reality*, in J. F. KJØLBRO, S. O’LEARY e M. TSIRLI (eds.), *Liber Amicorum Robert Spano*, Anthemis, 2022, p. 366; Corte EDU, *L’Erablière A.S.B.L. c. Belgio*, ricorso n. 49230/07, 24 febbraio 2009; Corte EDU, *Association Burestop 55 e al. c. Francia*, ricorsi nn. 56176/18, 56189/18, 56232/18 e al., 1 luglio 2021.

<sup>38</sup> H. KELLER e C. HERI, *The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR*, cit., p. 157.

tali individui. La tutela dell'ambiente, inoltre, costituiva il principale scopo dell'associazione, confermando la legittimità del ricorso. In definitiva il Belgio fu condannato per la violazione degli artt. 6 (diritto ad un equo processo) e 8 CEDU. Rispetto all'art. 6 CEDU, in particolare, la Corte di Strasburgo ha ritenuto illegittima la decisione del Consiglio di Stato belga di rigettare il ricorso dell'associazione (poiché viziato sul piano procedurale). Tale decisione, secondo la Corte EDU, risulta inappropriata rispetto alle esigenze di certezza del diritto e adeguata amministrazione della giustizia.

Ciononostante, la giurisprudenza interna di diversi Paesi europei ha proposto, in diverse occasioni, un orientamento differente rispetto ai ricorsi aventi ad oggetto interessi pubblici. Si pensi, ad esempio, alla sentenza della Corte suprema olandese relativa al caso *Urgenda Foundation c. Olanda*, in cui viene superato il limite relativo allo *status* di vittima previsto dalla CEDU<sup>39</sup>. Il giudice olandese, infatti, ha riconosciuto come l'associazione, pur non avendo i requisiti per essere considerata una vittima potenziale nel quadro della CEDU, ha presentato legittimamente ricorso in forza del Codice civile olandese, in rappresentanza dell'attuale generazione di cittadini olandesi<sup>40</sup>.

In diverse occasioni, poi, la Corte EDU ha richiamato nelle sue decisioni la Convenzione di Aarhus<sup>41 42</sup>, la quale impone alla Parti l'obbligo di garantire che «...members of the public have access to

<sup>39</sup> Questa tendenza si può riscontrare anche nelle sentenze relative ai casi: *VZW Klimaatzaak c. Regno del Belgio e al.*, Tribunale di prima istanza di Bruxelles, 17 giugno 2021; *Association Oxfam France, Association Notre Affaire À Tous, Fondation pour la Nature et l'Homme, Association Greenpeace France c. Francia (Affaire du Siècle)*, Tribunale amministrativo di Parigi, 14 ottobre 2021; *Comune di Grande-Syntbe c. Francia*, Consiglio di Stato, 19 novembre 2020.

<sup>40</sup> N. KOBYLARZ, *Managing Change: The European Court of Human Rights Navigating Through Environmental Human Rights in a New Socio-Ecological and Legal Reality*, cit., p. 372.

<sup>41</sup> *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters* (Aarhus Convention), adottata il 25 giugno 1998 ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001.

<sup>42</sup> *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox and Mox c. Francia*, ricorso n. 75218/01, 28 marzo 2006; *Tătar c. Romania*, cit.; *Grimkovskaya c. Ucraina*, ricorso n. 38182/03, 21 luglio 2011; *Di Sarno e al. c. Italia*, cit.



administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment»<sup>43</sup>. Parimenti, nel quadro giuridico dell'UE, sono stati adottati diversi atti che prescrivono il riconoscimento, alle ONG, della possibilità di presentare ricorsi innanzi a Corti interne o sottoporre osservazioni ad autorità competenti, su questioni inerenti al degrado ambientale<sup>44</sup>. Alle associazioni ambientaliste è, inoltre, garantito il diritto di chiedere, agli Organi e le istituzioni dell'UE, un riesame di tutti quegli atti amministrativi (da essi adottati) contrari al diritto ambientale<sup>45</sup>. Si noti, infine, che alcuni Stati membri dell'UE (Portogallo e Lettonia) già garantiscono vere e proprie forme di *actio popularis*<sup>46</sup>.

Un altro punto che merita attenzione è la nozione di “soglia di gravità”. Per comprendere se c'è stata o meno la violazione di una delle disposizioni della CEDU, la Corte di Strasburgo utilizza, infatti, il parametro della “soglia minima di gravità”. Tale esame viene condotto osservando quanto il degrado ambientale abbia effettivamente impedito l'esercizio di un certo diritto, con particolare riferimento all'art. 8 CEDU. Risulta fondamentale, in questo contesto, prendere in considerazione le circostanze del caso specifico, come l'intensità, la durata della lesione e l'impatto psicofisico sulla vittima<sup>47</sup>. La *severity threshold* può essere raggiunta anche quando le lesioni abbiano mero carattere occasionale<sup>48</sup> e non necessariamente continuativo. Tale valutazione viene in rilievo anche rispetto all'esame sull'imminenza del danno. Nel

<sup>43</sup> Art. 9, par. 3, Convenzione di Aarhus.

<sup>44</sup> Si vedano gli artt. 12 e 13 della Direttiva 2004/35/CE (*sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*), adottata il 21 aprile 2004.

<sup>45</sup> Artt. 10-12, Regolamento (CE) n. 1367/2006 (*sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*), adottato il 6 settembre 2006 ed emendato dal Regolamento (UE) 2021/1767, adottato il 6 ottobre 2021.

<sup>46</sup> N. KOBYLARZ, *Managing Change: The European Court of Human Rights Navigating Through Environmental Human Rights in a New Socio-Ecological and Legal Reality*, cit., p. 371.

<sup>47</sup> *Fadeyeva c. Russia*, cit.; *Mileva e al. c. Bulgaria*, cit.; *Cordella e al. c. Italia*, cit.

<sup>48</sup> *Zammit Maempel c. Malta*, ricorso n. 24202/10, 22 novembre 2011.

momento in cui quest'ultimo è solo potenziale, infatti, è richiesta una soglia di gravità molto elevata affinché si possa accertare la responsabilità dello Stato convenuto<sup>49</sup>. In diverse occasioni, tuttavia, la Corte EDU ha richiamato il principio di precauzione<sup>50</sup>, che impone agli Stati di agire con maggiore cautela quando ci sia il rischio di danneggiare significativamente l'ambiente, anche in assenza di "full scientific certainty"<sup>51</sup>. Più precisamente, la Corte di Strasburgo non sembra richiedere una certezza scientifica assoluta rispetto all'imminenza di un determinato evento lesivo. Piuttosto, è necessario che le informazioni fornite dal ricorrente corrispondano ad un certo grado di attendibilità, in modo da provare distintamente come una specifica attività sia potenzialmente minacciosa per l'ambiente e i diritti sanciti dalla CEDU. Per questo tipo di indagine (c.d. *Balmer test*<sup>52</sup>), i giudici di Strasburgo fanno spesso riferimento alle valutazioni d'impatto ambientale prodotte dagli Stati, verificando se fossero già stati previsti effetti negativi per gli individui<sup>53</sup>.

Atro aspetto importante è rappresentato dal margine di apprezzamento. Rispetto a questo punto, la Corte di Strasburgo ha più volte chiarito che «...when it comes to environmental decision making, contracting states enjoy a wide degree of discretion»<sup>54</sup>. Ciononostante, risulta erroneo pensare che gli Stati siano dotati di una discrezione asso-

<sup>49</sup> *Sufi ed Elmi c. Regno Unito*, ricorsi nn. 8319/07 e 11449/07, 28 giugno 2011.

<sup>50</sup> *Aly Bernard et 47 autres personnes physiques ainsi que l'association Greenpeace-Luxembourg c. Lussemburgo*, ricorso n. 29197/95, 29 giugno 1999; *Asselbourg e al. c. Lussemburgo*, ricorso n. 29121/95, 29 giugno 1999; *Folkman e al. c. Repubblica Ceca*, ricorso n. 23673/03, 10 luglio 2006; *Sdruženi Jibočeské Matky c. Repubblica Ceca*, ricorso n. 19101/03, 10 luglio 2006; *Tătar v. Romania*, cit.

<sup>51</sup> Art. 3, par. 3, *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), adottata il 9 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994.

<sup>52</sup> Il nome trae origine dalla sentenza relativa al caso *Balmer-Schafroth e al. c. Svizzera* (ricorso n. 22110/93, 26 agosto 1997), in cui la Corte EDU condusse per la prima volta tale esame.

<sup>53</sup> *Lemke c. Turchia*, ricorso n. 17381/02, 5 giugno 2007; *Hardy e Maile c. Regno Unito*, ricorso n. 31965/07, 14 febbraio 2012; *Genç and Demirgan c. Turchia*, ricorsi nn. 34327/06 e 45165/06, 10 ottobre 2017.

<sup>54</sup> O. W. PEDERSEN, *The European Court of Human Rights and International Environmental Law*, in J. H. KNOX e R. PEJAN (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge University Press, 2018, p. 87.

luta. In molti casi, la Corte EDU ha appunto sostenuto che «...environment is not considered subservient to financial imperatives or even to certain fundamental rights»<sup>55</sup>. In particolare, gli Stati devono cercare di realizzare un equo bilanciamento tra gli interessi in conflitto (*fair balance*), in modo da non far gravare un fardello insostenibile in capo agli individui coinvolti. Nella valutazione circa il raggiungimento del suddetto *fair balance*, la Corte tiene necessariamente in considerazione le esigenze dello Stato, per non creare un pregiudizio sproporzionato nei suoi confronti<sup>56</sup>. Tendenzialmente, nei casi in cui lo Stato convenuto aveva adottato certi provvedimenti diretti a fronteggiare i rischi e aveva concesso alle potenziali vittime di prendere parte nei processi decisionali relativi alle questioni che li riguardavano, i giudici di Strasburgo non hanno rilevato la responsabilità dello Stato parte della CEDU<sup>57</sup>.

Un esempio di come funzioni il suddetto meccanismo di bilanciamento degli interessi è fornito dalla sentenza relativa al caso *Papastavrou e al. c. Grecia*<sup>58</sup>, in cui i ricorrenti lamentavano una violazione del diritto di proprietà (art. 1, Prot., 1 CEDU). Le autorità greche, infatti, avevano espropriato alcuni terreni, al fine di rimboscare la zona su cui erano situati, ma senza corrispondere un equo compenso agli interessati. In questo caso, la Corte EDU non ritenne il provvedimento equilibrato nell'ottica di un *fair balance of interests*, data l'assenza di un'adeguata forma di compensazione in favore dei ricorrenti. Per questo motivo, la Grecia fu condannata per la violazione dell'art. 1, Prot. 1, CEDU.

Il margine di apprezzamento risulta, dunque, attenuato da un *proportionality test*, con cui i giudici di Strasburgo verificano se lo Stato convenuto abbia fatto gravare un peso eccessivo sulla vittima<sup>59</sup>. Questo esame prende in considerazione un'ampia serie di elementi: l'autonomia delle autorità nazionali; la qualità del processo decisionale

<sup>55</sup> N. KOBYLARZ, *Managing Change: The European Court of Human Rights Navigating Through Environmental Human Rights in a New Socio-Ecological and Legal Reality*, cit., p. 365.

<sup>56</sup> *Öneryıldız c. Turchia*, cit.; *Boudayeva e al. c. Russia*, cit.

<sup>57</sup> *Hatton e al. c. Regno Unito*, cit.; *Hardy e Maile c. Regno Unito*, cit.

<sup>58</sup> *Papastavrou e al. c. Grecia*, ricorso n. 46372/99, 18 novembre 2004.

<sup>59</sup> N. KOBYLARZ, *The European Court of Human Rights: An Underrated Forum for Environmental Litigation*, cit., p. 116.

domestico; la previsione di adeguate politiche in materia di inquinamento; la conduzione di studi per valutare i rischi di attività potenzialmente pericolose e l'effettiva implementazione delle misure predisposte; il coinvolgimento attivo degli individui lesi nel processo decisionale (includendo l'accesso alle informazioni importanti e la possibilità di contestare le decisioni delle autorità in maniera effettiva)<sup>60</sup>.

#### 4. *Le criticità relative ai casi climatici pendenti innanzi alla Corte di Strasburgo: una breve disamina*

In seguito all'acuirsi dell'emergenza climatica e sulla scorta delle *climate change litigations* che hanno già avuto luogo in diversi Stati del mondo, sono stati presentati una serie di ricorsi, innanzi alla Corte EDU, inerenti alle conseguenze negative del cambiamento climatico. Questi casi pendenti sono stati autorevolmente suddivisi in due categorie: *diagonal claims* (es. *Duarte Agostinho e al. c. Portogallo e altri 32 Stati*<sup>61</sup>) e *non-diagonal claims* (es. *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. c. Svizzera*<sup>62</sup>)<sup>63</sup>. Alla prima tipologia appartengono tutti i ricorsi in cui il ricorrente denunci le violazioni di Stati diversi rispetto al proprio Paese di residenza e, conseguentemente, basati sul danno transfrontaliero causato dai primi. La seconda, al contrario, comprende tutti quei casi in cui il ricorrente contesti la condotta del proprio Paese. Tra queste due categorie, la prima è la più problematica per diversi motivi. Una delle ragioni è l'accertamento della giurisdizione, un passaggio particolarmente spinoso se inserito nel quadro dei danni transfrontalieri. Risulta, in questo senso, complesso individuare la giurisdizione di un certo Stato, per un dato evento calamitoso che, avvenuto nel territorio di un altro, abbia prodotto determinate lesioni in quest'ultimo.

Anzitutto, i principali criteri di accertamento della giurisdizione impiegati dalla Corte EDU, quello "spaziale" e quello "personale", appaio-

<sup>60</sup> *Ibidem.*

<sup>61</sup> *Duarte Agostinho e al. c. Portogallo e altri 32 Stati*, ricorso n. 39371/20.

<sup>62</sup> *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. c. Svizzera*, ricorso n. 53600/20.

<sup>63</sup> M. FERIA-TINTA, *Climate Change Litigation in the European Court of Human Rights: Causation, Imminence and other Key Underlying Notions*, cit., p. 53.

no del tutto inadeguati in tale contesto. Il primo, infatti, consente di individuare la giurisdizione, sul piano extraterritoriale, quando lo Stato eserciti un controllo effettivo sul territorio in cui si verifica la violazione<sup>64</sup>. Il secondo, invece, estende il concetto di giurisdizione a tutte quelle ipotesi in cui un individuo sia sotto l'autorità o il controllo di uno Stato<sup>65</sup>.

I *diagonal claims* richiedono, piuttosto, lo sviluppo di «...una nozione di giurisdizione intesa come capacità dello Stato di incidere sul rispetto dei diritti enunciati, indipendentemente dall'esistenza di un controllo su di una zona o una persona»<sup>66</sup>. Tale criterio, definito “funzionale”<sup>67</sup>, è stato recentemente adoperato dal Comitato ONU per i diritti umani nel caso *A.S. e al. c. Italia*<sup>68</sup>, in cui è stata riconosciuta la responsabilità dell'Italia per la violazione dell'art. 6, par. 1 del Patto ONU sui diritti civili e politici. In realtà, questo orientamento era già stato assunto nel quadro dell'Organizzazione degli Stati americani (OAS)<sup>69</sup> e, in parte, anche dalla Corte EDU<sup>70</sup>. Non si può dire, tutta-

<sup>64</sup> Si può fare riferimento, a titolo esemplificativo, alla sentenza relativa al caso *Loizidou c. Turchia* (ricorso n. 15318/89, 18 dicembre 1996), in cui la Corte EDU rilevò la responsabilità della Turchia per gli atti compiuti nella Repubblica turca di Cipro settentrionale, su cui esercitava un controllo effettivo.

<sup>65</sup> Come, ad esempio, la sentenza relativa al caso *Öcalan c. Turchia* (ricorso n. 46221/99, 12 maggio 2005), in cui la Turchia fu ritenuta responsabile per l'arresto e la detenzione, nel territorio del Kenya, del leader del PKK.

<sup>66</sup> A. LIGUORI, *La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi*, in “Rivista di Diritto Internazionale”, n. 2, 2012, p. 21.

<sup>67</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda ai seguenti contributi: Y. SHANY, *Taking Universality Seriously: A Functional Approach to Extraterritoriality in International Human Rights Law*, in “The Law and Ethics of Human Rights”, n. 1, 2013, p. 47; S. VEZZANI, *Considerazioni sulla giurisdizione extraterritoriale ai sensi dei trattati sui diritti umani*, in “Rivista di Diritto Internazionale”, n. 4, 2018, p. 1086; S. VEZZANI, *Recenti sviluppi in tema di applicazione extraterritoriale delle convenzioni internazionali sui diritti umani*, in “Rivista di Diritto internazionale”, n. 3, 2021, p. 647.

<sup>68</sup> *A.S. e al. c. Italia*, comunicazione n. 3043/2017, 27 gennaio 2021 (CCPR/C/130/DR/3042/2017).

<sup>69</sup> Si vedano il report n. 86/99 (case 11.589, 29 settembre 1999), il report n. 112/10 (Inter-State Petition IP-02, 21 ottobre 2010) della Commissione interamericana dei diritti umani e l'*advisory opinion* n. 23 del 2017 (Advisory Opinion OC-23/17, 15 novembre 2017) della Corte interamericana dei diritti umani.

<sup>70</sup> *PAD e al. c. Turchia*, ricorso n. 60167/00, 28 giugno 2007; *Andreou c. Turchia*, ricorso n. 45653/99, 27 ottobre 2009.

via, che la Corte di Strasburgo abbia consolidato e approfondito il suddetto indirizzo giurisprudenziale, in modo da ampliare l'applicabilità extraterritoriale della CEDU.

Un altro punto critico, per tutti i ricorsi aventi ad oggetto gli effetti negativi del cambiamento climatico, è rappresentato dall'identificazione del nesso causale. Il cambiamento climatico, infatti, come fenomeno naturale, è il risultato di tutte le emissioni prodotte dall'insieme degli Stati della comunità internazionale (soprattutto i Paesi occidentali) nel corso della storia. Per questo motivo, risulta complicato connettere il comportamento di un certo Stato ad una specifica lesione subita da un individuo. Si segnala tuttavia in proposito che nel caso Urgenda, richiamato anche nell'udienza dinanzi alla Grande Camera nel caso *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*<sup>71</sup>, tra le motivazioni alla base della decisione della Corte suprema olandese, vi è la *no harm rule*, che il giudice olandese accoglie come «a generally accepted principle of international law»<sup>72</sup>. In forza del suddetto principio, secondo la Corte, «...each country is responsible for its part and can therefore be called to account in that respect»<sup>73</sup>.

Un ulteriore aspetto problematico, che investe entrambe le tipologie di ricorso summenzionate, è l'imminenza del danno. La complessità di quest'ultimo elemento è dovuta alla natura "progressiva" dell'emergenza climatica, che tende ad aggravarsi nel corso del tempo.

<sup>71</sup> *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. c. Svizzera*, ricorso n. 53600/20, udienza di Grande Camera del 29 marzo 2023 disponibile al link: [https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=hearings&w=5360020\\_29032023&language=lang&c=&py=2023](https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=hearings&w=5360020_29032023&language=lang&c=&py=2023).

<sup>72</sup> *Urgenda Foundation c. Olanda*, par. 5.7.5 (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:2019:2007>).

<sup>73</sup> *Ibidem*. La questione del nesso causale è tuttavia molto complessa e non può essere adeguatamente trattata nell'ambito di questo contributo: cfr. sul punto *ex multis* N. NEDESKIE, A. NOLLKAEMPER, *A guide to tackling the collective causation problem in international climate change litigation*, in "EJIL:Talk!", 15 dicembre 2022; H. KELLER e C. HERI, *The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR*, cit., p. 167; M. TORRE-SCHAUB, *La protection de l'air et de l'atmosphère en Europe. Focus sur la Cour européenne des Droits de l'Homme. Quelles potentialités pour la lutte contre le changement climatique?*, in "Blog de Climalex", 30 maggio 2022, <https://climalex.files.wordpress.com/2022/05/article-blog-climalex-mts-version-edition-pp-references.pdf>.

Il problema risulta particolarmente ostico nel caso di fenomeni a lenta insorgenza (*slow onset events*), come l'innalzamento del livello del mare.

Come si è riscontrato nel paragrafo precedente, nei casi in cui il danno sia meramente potenziale, è richiesta una soglia di gravità particolarmente elevata<sup>74</sup>. Al tempo stesso, non sembra che la Corte di Strasburgo pretenda una certezza scientifica assoluta rispetto all'effettivo verificarsi dell'evento lesivo futuro. Piuttosto, è essenziale che le informazioni alla base del ricorso configurino un certo grado di attendibilità, così come indicato dal *Balmer test*.

Di recente, il Comitato ONU per i diritti umani, nella decisione relativa al caso *Teitiota c. Nuova Zelanda*<sup>75</sup>, ha ampliato la portata degli obblighi connessi al diritto alla vita a tutte le "*reasonably foreseeable threats*". Ciò è avvenuto sulla scorta del *General Comment n. 36 del 2018*<sup>76</sup>, con cui venne fornita una lettura estensiva del diritto alla vita, tale da includere «...right to be free from acts or omissions that can cause unnatural or premature death and reasonably foreseeable threats and life-threatening situations»<sup>77</sup>. L'organo di controllo, inoltre, ha esplicitamente riconosciuto il «...collegamento tra disastri naturali e ambientali dovuti anche ai cambiamenti climatici e obblighi incombenenti sugli Stati circa il rispetto dei diritti umani e, in particolare per quanto concerne l'oggetto del caso, il diritto alla vita»<sup>78</sup>.

Pertanto, come suggerito dal Comitato e dalla Corte suprema olandese nella sentenza del caso *Urgenda*<sup>79</sup> «the test of 'imminent

<sup>74</sup> *Sufi ed Elmi c. Regno Unito*, cit.

<sup>75</sup> *Teitiota c. Nuova Zelanda*, comunicazione n. 2728/2016, 7 gennaio 2020 (CCPR/C/127/D/2728/2016).

<sup>76</sup> Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, *General Comment n. 36 (2018) on Article 6 of the Covenant on the right to life*, CCPR/C/GC/36.

<sup>77</sup> C. BHARDWAJ, *Ioane Teitiota v New Zealand (advance unedited version)*, CCPR/C/127/D/2728/2016, UN Human Rights Committee (HRC), 7 January 2020, in "Environmental Law Review", vol. 23, n. 3, p. 265.

<sup>78</sup> Sul caso *Teitiota* ed in generale sulle migrazioni connesse a fenomeni ambientali e cambiamento climatico cfr. il contributo di A. LIGUORI, *L'apporto della giurisprudenza italiana alla tutela dei migranti ambientali e climatici*, in questo volume (e bibliografia ivi indicata).

<sup>79</sup> Par. 5.2.2.

threat' therefore does not imply that the risk must materialise within a short period of time, but rather that the risk is directly threatening the persons involved»<sup>80</sup>. L'auspicio è che anche la Corte EDU possa giungere a tali conclusioni, per superare gli ostacoli posti dall'imminenza del danno ed estendere la tutela offerta dalla CEDU, anche nel contesto degli effetti negativi del cambiamento climatico.

## 5. Conclusioni

L'imponente *corpus* giurisprudenziale in materia ambientale, ha consacrato la Corte EDU come uno dei principali fori per la tutela dei diritti umani in tale ambito. L'assenza di un diritto umano ad un ambiente sano, infatti, non ha ostacolato l'azione dei giudici di Strasburgo, che hanno più volte dimostrato una grande sensibilità di fronte al tema del degrado ambientale.

Mediante la dottrina degli obblighi positivi, si è estesa notevolmente la portata degli obblighi convenzionali, con particolare riferimento agli oneri derivanti dal diritto alla vita (art. 2 CEDU) e il diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU). Inoltre, come si è avuto modo di osservare, le numerose questioni sottoposte all'attenzione della Corte EDU riguardano l'ambiente in tutti i suoi aspetti costitutivi. Si possono riconoscere, poi, nel quadro di tali pronunce, certe tendenze ricorrenti, con particolare riferimento al modo in cui la Corte affronta i test relativi alla soglia di gravità, all'imminenza del danno e al margine di apprezzamento. Rispetto allo status di vittima, invece, sta emergendo un nuovo approccio, volto a riconoscere il *locus standi* delle associazioni ambientaliste. In particolare, ciò è possibile laddove il ricorso, presentato da un'ONG ambientalista, contesti la violazione di uno o più diritti di uno dei suoi associati. Risulta, inoltre, necessario che la suddetta associazione abbia tra i propri fini, sanciti dal suo statuto, la protezione dell'ambiente, in relazione al territorio in cui è avvenuta la violazione.

L'autorevolezza acquisita dalla Corte EDU in tale contesto, unita-

<sup>80</sup> M. FERIA-TINTA, *Climate Change Litigation in the European Court of Human Rights: Causation, Imminence and other Key Underlying Notions*, p. 65.



mente alla recente tendenza delle *climate change litigations*, hanno convinto la società civile a presentare ricorsi aventi ad oggetto gli effetti lesivi del cambiamento climatico. Rispetto ai contenziosi ambientali, tuttavia, quelli climatici presentano una serie di difficoltà, che dipendono dalle caratteristiche di questo fenomeno.

Non resta, quindi, che attendere i verdetti dei giudici di Strasburgo, nella speranza che la CEDU continui ad essere concepita come un “*living instrument*”, in grado di stare al passo coi tempi e fornire risposte concrete ad un problema complesso e urgente come quello del cambiamento climatico.



Filippo P. Fantozzi, Sarah Mead, Lucy Maxwell\*

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY:  
THE ROLE OF CLIMATE LITIGATION  
IN SECURING A LIVEABLE AND  
SUSTAINABLE FUTURE FOR ALL

OVERVIEW: 1. Introduction. – 2. Strategic litigation as a response to governments’ climate inaction. – 3. Looking backward: *Urgenda* and the establishment of government climate accountability in the Netherlands. – 4. Looking forward: *Giudizio Universale* and Italy’s failure to tackle the climate emergency. – 5. Closing the gap towards a liveable and sustainable future for all.

1. *Introduction*

It is by now unquestionable that human-caused climate change – one of the of the most evident features of the Anthropocene<sup>1</sup> – is a driver for global instability and poses a serious threat to the enjoyment of human rights.<sup>2</sup> As national governments fail to do their part to pre-

\* Filippo P. Fantozzi, Legal Associate, Climate Litigation Network; Sarah Mead, Co-director, Climate Litigation Network; Lucy Maxwell, Co-director, Climate Litigation Network.

<sup>1</sup> According to the analysis of the Subcommission on Quaternary Stratigraphy and the International Commission on Stratigraphy: “[t]he Anthropocene has emerged as a popular scientific term used by scientists [...] to designate the period of Earth’s history during which humans have a decisive influence on the state, dynamics and future of the Earth system”. Full analysis available at: <http://quaternary.stratigraphy.org/working-groups/anthropocene/>.

Some authors suggest that the term “Corporatocene” might better reflect this period, as a relatively small number of companies and government-run industries are primarily responsible for the planetary-scale environmental challenges that humanity is currently facing. See for example M. HERN, A. JOHAL, *Global Warming and the Sweetness of Life: A Tar Sands Tale*, MIT Press, 2018, p. 58.

<sup>2</sup> IPCC, Working Group II, ‘Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and

serve Earth's capacity to host human life,<sup>3</sup> affected communities are increasingly embracing strategic litigation to target inadequate climate mitigation efforts, increase public scrutiny and thus ensure government accountability.

This chapter does not intend to provide an exhaustive analysis of the phenomenon of climate litigation:<sup>4</sup> it will only highlight a selection of key trends, developments and approaches that marked successful precedents and/or ongoing proceedings targeting States' overall failure to reduce greenhouse gas (GHG) emissions. Section 1 will briefly identify drivers, key trends and recurring themes in systemic mitigation cases against national governments. Section 2 will focus on the impact of *Urgenda v the Netherlands*, the first climate case to establish a State's duty to tackle climate change in order to protect fundamental human rights. Section 3 will provide an overview of *A Sud v Italy*, the first case targeting the Italian State's overall failure to do its part to mitigate climate change and thus ensure adequate human rights protection. Finally, section 4 will argue that systemic climate litigation – by raising awareness on mitigation inaction and enforcing a State's duty to protect its people – can play a crucial role to help prevent the worst scenarios of global climate breakdown.

Vulnerability - Summary for Policymakers' (2022). TS.C.8.1 "Even with current, moderate climate change, vulnerable people will experience a further erosion of livelihood security that can interact with humanitarian crises, such as displacement and involuntary migration (high confidence) and violence and armed conflict, and lead to social tipping points (medium confidence)."

<sup>3</sup> As highlighted by UN Secretary-General António Guterres: "Every year of insufficient action to keep global warming below 1.5 degrees Celsius drives us closer to the brink, increasing systemic risks and reducing our resilience against climate catastrophe". UN News, *Climate change making Earth 'uninhabitable' Guterres warns*, 23 March 2023 (online).

<sup>4</sup> For a definition of climate litigation: United Nations Environment Programme, *Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review*, 26 January 2021, p. 6. Available at: <https://www.unep.org/resources>.

## 2. *Strategic litigation as a response to governments' climate inaction*

Almost three decades ago, the international community of States committed to preventing “dangerous anthropogenic interference with the climate system”.<sup>5</sup> In 2015, governments pledged to limit global warming to “well below 2°C” while aiming not to exceed warming of 1.5°C.<sup>6</sup> In 2021, they endorsed the Glasgow Climate Pact, reaffirming the critical need to hold global warming below 1.5°C and to cut greenhouse gas (GHG) emissions in half by the end of the decade.<sup>78</sup> However, governments are failing to follow through on their pledges: mitigation commitments submitted to date are expected to lead to an increase in global GHG emissions over the next decade, and to an unprecedented global warming of around 2.5°C by the end of the century.<sup>9</sup> Meanwhile, the worsening impacts of climate change are already being felt across the globe. One of the latest reports of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) has been described by the UN Secretary General as an “atlas of human suffering”,<sup>10</sup> documenting the extensive and severe impact that climate change is having, and will increasingly have, on humans and the natural world.<sup>11</sup> The IPCC has warned that widespread climate inaction will undermine the op-

<sup>5</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (adopted 9 May 1992, entered into force 21 March 1994) (1771 UNTS 107).

<sup>6</sup> Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement 2015. UN Doc FCCC/CP/2015/10/Add 1 (29 January 2016).

<sup>7</sup> Decision -/CP.26, ‘Glasgow Climate Pact’. Available at: <https://unfccc.int/documents/310475>

<sup>8</sup> IPCC, Working Group III, ‘AR6 Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change’ (2022).

<sup>9</sup> UNFCCC, ‘Nationally determined contributions under the Paris Agreement: Synthesis report by the secretariat’ (26 October 2022). Available at: <https://unfccc.int/documents/619180>

<sup>10</sup> Independent, ‘*An atlas of human suffering*’ – UN report is stark warning on climate impacts, 28 February 2022 (online).

<sup>11</sup> IPCC, Working Group II (n 2). SPM B.1: “The rise in weather and climate extremes has led to some irreversible impacts as natural and human systems are pushed beyond their ability to adapt.”

portunity to achieve “a livable and sustainable future for all”<sup>12</sup> and that “only near-term actions that limit global warming to close to 1.5°C would substantially reduce projected losses and damages related to climate change in human systems and ecosystems”.<sup>13</sup>

As the climate emergency worsens,<sup>14</sup> litigation against States has been identified as an effective strategy to target States’ systemic inaction, delay, and failure to implement adequate mitigation measures.<sup>15</sup> In this respect, the IPCC itself has stressed the relevance of climate litigation, describing it as a tool that can influence the outcome and ambition of climate governance and help align government action to scientific consensus.<sup>16</sup> Climate cases filed against States are on the rise. As of 2022, more than 80 cases challenging governments’ overall inaction have been filed globally.<sup>17</sup> These legal actions can be identified as ‘government framework’ cases, or ‘systemic mitigation’ cases, as they address the inadequate ambition and/or lack of implementation of climate targets and policies affecting the whole of a country’s society.<sup>18</sup> The vast majority of systemic mitigation cases have been filed in the Global North because of historical responsibilities and increased capacity to transition towards a carbon neutral economy.<sup>19</sup> These legal

<sup>12</sup> *ibid.* SPM D.5.3.

<sup>13</sup> *ibid.* SPM B.3.

<sup>14</sup> The UN Environment Programme states that “[t]he science is clear. The world is in a state of climate emergency, and we need to shift into emergency gear. See <https://www.unep.org/climate-emergency>.

<sup>15</sup> This chapter partially reflects the findings of L. MAXWELL, S. MEAD AND D. VAN BERKEL, *Standards for Adjudicating the next Generation of Urgenda-Style Climate Cases*, in «Journal of Human Rights and the Environment», 2021. It also partially reflects the findings of S. MEAD, F. P. FANTOZZI, L. MAXWELL, *Grounds in Policy-Focused Climate Change Litigation (Systemic Litigation)*, in F. SINDICO, K. MCKENZIE, G. MEDICI-COLOMBO, L. WEGENER (editors), *Research Handbook on Climate Change Litigation*, Edward Elgar [forthcoming].

<sup>16</sup> IPCC, Working Group III (n 8) para [13.4.2].

<sup>17</sup> J. SETZER AND C. HIGHAM, *Challenging Government Responses to Climate Change through Framework Litigation* (Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment 2022) 1.

<sup>18</sup> *ibid.* 2.

<sup>19</sup> *ibid.* 8.

proceedings are usually brought by non-governmental organisations (NGOs) engaged in human rights and environmental protection, affected communities and/or individuals, including those belonging to vulnerable groups such as children or people with disabilities.<sup>20</sup> While many cases are still pending, a significant number of courts have already heard climate cases on the merits; in particular, apex courts in Brazil,<sup>21</sup> Colombia,<sup>22</sup> France,<sup>23</sup> Germany,<sup>24</sup> Ireland,<sup>25</sup> Netherlands,<sup>26</sup> and Nepal<sup>27</sup> have found for the plaintiffs, leading to favorable outcomes for climate mitigation efforts.<sup>28</sup>

Systemic mitigation cases are increasingly calling into question a broad range of actions or omissions affecting the outcome and adequacy of a State's climate mitigation policies. While relying on different legal tactics, existing strategies converge towards the core argument that climate action is not a choice, but a legal duty.<sup>29</sup> This implies – as many successful cases have already shown – that insufficient mitigation efforts can be scrutinised by the judiciary and deemed unlaw-

<sup>20</sup> *ibid* 11.

<sup>21</sup> *PSB et al v Brazil (on Climate Fund)* [2022] ADPF 708 (Federal Supreme Court).

<sup>22</sup> *Future Generations v Ministry of the Environment and Others “Demanda Generaciones Futuras v Minambiente”* [2018] 11001 22 03 000 2018 00319 00 (unofficial translation) (Colombia Supreme Court).

<sup>23</sup> *Commune de Grande-Synthe v France*, [2021] Council of State.

<sup>24</sup> *Neubauer and Others v Germany* [2021] German Federal Constitutional Court 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20 (official translation).

<sup>25</sup> *Friends of the Irish Environment CLG v The Government of Ireland (Irish Climate Case)* [2020] Supreme Court of Ireland Appeal No. 2015/19.

<sup>26</sup> *State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) v Stichting Urgenda* (2019) ECLI:NL:HR:2019:2007 (official translation) (Supreme Court of the Netherlands, Civil Division).

<sup>27</sup> *Shrestha v Office of the Prime Minister et al Decision no 10210, NKP, Part 61, Vol 3* (Supreme Court).

<sup>28</sup> SETZER AND HIGHAM (n 17) 14.

<sup>29</sup> E.g. in the *Climate Trials* campaign, NGOs, activists and legal practitioners engaged in global climate litigation stated that “climate action is a legal duty” See <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/2022/10/Open-Letter-Climate-Trials.pdf> (2022).

ful.<sup>30</sup> In this respect, some of the recurring questions that litigators are addressing in their claims are:<sup>31</sup>

a) whether the government is doing enough to meet its own climate mitigation targets: in *Grande-Synthe v France* (French Supreme Administrative Court, 2021) the plaintiffs successfully argued that the French State was delaying action and not on track to achieve the 2030 emissions reduction goals that are set in law;<sup>32</sup>

b) whether the government's climate plans can deliver the emissions reductions required by law: in *Friends of the Irish Environment v Ireland* (Irish Supreme Court, 2020), the plaintiffs successfully claimed that existing mitigation plans were not clear and detailed enough to show how Ireland would achieve climate neutrality, as required by law;<sup>33</sup>

c) whether the government is doing enough to meet the country's 'fair share' of global GHG emissions reductions: in *A Sud et al v Italy* (pending) the plaintiffs argue that Italy, one of the most developed economies in the world, bears significant responsibilities for historical emissions and must thus take the lead by adopting a more ambitious 2030 mitigation target;<sup>34</sup>

d) whether the government's mitigation policies are regressive: in *Mathur v Ontario* (2023), a group of young Canadian plaintiffs challenged the State of Ontario's regressive climate policies and decision to downgrade its 2030 mitigation efforts;<sup>35</sup> and

e) whether the government adopted any climate mitigation target in a given period: in *Greenpeace v Spain* (2023), a group of NGOs challenged the government's prolonged delay in adopting a national climate and energy plan aimed at reducing GHG emissions.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> SETZER AND HIGHAM (n 17) 11.

<sup>31</sup> For additional details on the range of State's conduct, see MAXWELL, MEAD AND VAN BERKEL (n 15) 38.

<sup>32</sup> *Grande-Synthe* (n 23).

<sup>33</sup> *Irish Climate Case* (n 25).

<sup>34</sup> *A Sud et al v Italy*, Civil Court of Rome (filed 202).

<sup>35</sup> *Mathur et al v Her Majesty the Queen in Right of Ontario (Decision on motion to dismiss)* [2020] Ontario Superior Court CV-19-00631627.

<sup>36</sup> *Greenpeace v Spain (I)*, Spanish Supreme Court (filed 2020). For a broader



The earliest successful systemic mitigation case filed against a government is *Urgenda v. the Netherlands*.<sup>37</sup> The following section will thus explore some of the key elements of the precedent that marked the starting point of the global climate litigation movement.<sup>38</sup>

### 3. *Looking backward: Urgenda and the establishment of government climate accountability in the Netherlands*

In 2013, the Urgenda Foundation (a Dutch NGO engaged on sustainability issues) and 886 Dutch nationals filed a case before the District Court of the Hague, alleging that the Netherlands' failure to adequately reduce GHG emissions was unlawful.<sup>39</sup> In particular, Urgenda sought injunctive relief ordering the State to increase its climate mitigation action, notably in line with best available science and international consensus, as established *inter alia* by the findings of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) and decisions of the United Nations Climate Change conferences (COP).<sup>40</sup> On 24 June 2015, the District Court found for the plaintiffs and ordered the government to cut Dutch GHG emissions by at least 25% by the end of 2020, compared to 1990 levels.<sup>41</sup> The Court's order was immediately enforceable and required the State to quickly take action to implement stronger mitigation efforts.<sup>42</sup> The State appealed and, on 9 October 2018, the Court of Appeal of the Hague upheld the decision of the District Court on the basis of the State's duty to protect human rights.<sup>43</sup> On

overview of 'mitigation efforts' that can be subject to challenge, see MAXWELL, MEAD AND VAN BERKEL (n 15) para 2.1.

<sup>37</sup> SETZER AND HIGHAM (n 17) 5.

<sup>38</sup> On the impact of the *Urgenda* case outside the Netherlands, see *ibid* 6.

<sup>39</sup> This section partially reflects the author's analysis of the *Urgenda* case as published in CAN Europe, *Report: Using human rights as a weapon to hold governments and corporations accountable on climate change* (2023). *Urgenda Foundation v The State of The Netherlands* (2015) ECLL:NL:RBDHA:2015:7196 (official translation) (District Court).

<sup>40</sup> *ibid* [2.8]-[2.52].

<sup>41</sup> *ibid* [5.1].

<sup>42</sup> *ibid* [5.3].

<sup>43</sup> *Netherlands v Urgenda Foundation* [2018] Case No 200178245/01, 9 October 2018 (official translation) (Hague Court of Appeal).

20 December 2019, the Dutch Supreme Court affirmed the judgment of the Court of Appeal, establishing that the State was required to do ‘its part’ to prevent worsening climate impacts by reducing its GHG emissions by a minimum of 25% before 2020, compared to 1990 levels.<sup>44</sup>

The Dutch Supreme Court’s interpretation of the human rights protection afforded by the European Convention on Human Rights (ECHR) is an essential component of this ground-breaking ruling.<sup>45</sup> The core reasoning of the Court’s decision is based on the State’s positive obligations under the Convention, as framed by Art. 2 ECHR (right to life) and Art. 8 (right to private and family life).<sup>46</sup> While this section does not aim at providing a comprehensive analysis of the *Urgenda* case, it is possible to summarise the Court’s key findings as follow.

First, the Court recognized that, on the basis of “widely accepted” scientific consensus,<sup>47</sup> there is “a real threat of dangerous climate change, resulting in the serious risk that the current generation of citizens will be confronted with loss of life and/or a disruption of family life”, and that it is “clearly plausible that the current generation of Dutch nationals [...] will have to deal with the adverse effects of climate change in their lifetime if global emissions of greenhouse gases are not adequately reduced.”<sup>48</sup>

Second, the Court established that the ECHR offers protection in respect of the threat that climate change poses to the enjoyment of human rights. In particular, the fact that climate change threatens “large groups or the population as a whole”, or that it “will only materialize over the long term” was not deemed an obstacle to ECHR pro-

<sup>44</sup> *Urgenda (Supreme Court, 2019)* (n 26).

<sup>45</sup> In light of Article 93 and 94 of the Dutch Constitution, the ECHR has direct effect in the Netherlands, making a breach of its provisions a tortious act under Article 6:162(2) of the Civil Code. *Inter alia*, the Dutch Supreme Court recognised the right of *Urgenda* as an NGO to bring a rights-based case under Dutch procedural law, which permits claims by NGOs under certain circumstances. See *ibid.* [5.9.2].

<sup>46</sup> The Court of Appeal also based its decision on the ECHR, while the decision of the District Court was based on the tort of hazardous negligence. The Court of Appeal and the Supreme Court did not disturb the ruling of the District Court.

<sup>47</sup> *ibid.* [4.1].

<sup>48</sup> *ibid.* [4.7], quoting the decision of the Court of Appeal.

tection.<sup>49</sup> The Court further concluded that the global nature of climate change cannot prevent the establishment of a State's individual responsibility to enhance sufficient mitigation efforts and thus protect human rights.<sup>50</sup> On the basis of well-established principles of international law, the Court concluded that the State was required to reduce its GHG emissions "in proportion to its share of the responsibility" – i.e. to do "its part" or its "fair share".<sup>51</sup>

Third, having established that climate change poses a threat to human rights, the Court applied the "common ground method" to assess what this meant in terms of concrete obligations for the State.<sup>52</sup> This method – established by the European Court of Human Rights – required the Court to properly take into account relevant factors such as "broadly supported scientific insights and internationally accepted standards".<sup>53</sup> On the basis of this approach, the Court inferred that the "great degree of consensus on the urgent necessity for the Annex 1 countries to reduce greenhouse gas emissions by at least 25-40% in 2020"<sup>54</sup> necessarily shaped the content of the State's obligations under the ECHR.

Fourth, the Court concluded that the judiciary has a role to play in determining whether the State has remained within the limits of the law by which it is bound. The Court found that it could legitimately order the State to reduce its GHG emissions by a minimum amount without breaching the 'separation of powers' doctrine.<sup>55</sup> First, the Court recalled that "determining the share to be contributed by the Netherlands in the reduction of greenhouse gas emissions is [...] in principle, a matter for the government and parliament".<sup>56</sup> Nevertheless, it found that "the courts can assess whether the measures taken by the State are too little in view of what is clearly the lower limit of its share in the measures to be taken

<sup>49</sup> *ibid.* Summary. See also chapter 5.

<sup>50</sup> *ibid.* [5.6.1]- [5.8].

<sup>51</sup> *ibid.* Summary. See also [5.7.1] This was considered aligned to the right to an effective remedy under Article 13 ECHR.

<sup>52</sup> *ibid.* [5.4.1]-[5.4.3].

<sup>53</sup> *ibid.* Summary. See also [6.1]-[7.3.6].

<sup>54</sup> *ibid.* Summary. See also [6.1]-[7.3.6].

<sup>55</sup> On the 'separations of powers' doctrine, see Setzer and Higham (n 17) 11.

<sup>56</sup> *Urgenda* (Supreme Court, 2019) (n 26) para [6.3].

worldwide against dangerous climate change.”<sup>57</sup> In this respect, the Court established that 25% represented the “absolute minimum” by which the State must reduce its GHG emissions in order to fulfil its positive obligations and ensure adequate human rights protection.<sup>58</sup> The Court emphasised the importance of judicial scrutiny, finding that the “mandate to the courts to offer legal protection, even against the government, is an essential component of a democratic state under the rule of law.”<sup>59</sup>

The *Urgenda* ruling significantly influenced Dutch climate policies. In light of the Supreme Court’s order, the Dutch Government decided to immediately close one coal-fired power station;<sup>60</sup> committed to reduce the capacity of the Netherlands’ remaining coal-fired power stations by 75%;<sup>61</sup> and unveiled a € 3 billion package of measures to reduce GHG emissions by the end of 2020.<sup>62</sup> The case continued to have an impact on the public decision-making process well beyond 2020. In 2021, the Dutch Government pledged to spend an additional € 6.8 billion on climate action;<sup>63</sup> and in 2022, the Government also committed to make € 35 billion available for major investments aimed at achieving a carbon-neutral economy.<sup>64</sup>

<sup>57</sup> *ibid.*

<sup>58</sup> *ibid.* [7.5.1].

<sup>59</sup> *Urgenda* (Supreme Court, 2019) (n 26) *Summary, The courts and the political domain*, page 5.

<sup>60</sup> CE Delft, *Effects of closing three additional coal-fired power stations*, 2019. Available at <https://cedelft.eu/publications/effects-of-closing-three-additional-coal-fired-power-stations/>

<sup>61</sup> *Urgenda, Climate verdict leads to 75% reduction in use of coal-fired plants + €3 billion for Urgenda’s ‘54 climate solutions’ plan*, 24 April 2020. Available at: <https://news.pressmailings.com/urgenda/dutch-climate-verdict-measures>.

<sup>62</sup> The Guardian, *Dutch officials reveal measures to cut emissions after court ruling*, 24 April 2020. Available at:

<https://www.theguardian.com/world/2020/apr/24/dutch-officials-reveal-measures-to-cut-emissions-after-court-ruling>.

<sup>63</sup> Reuters, *Dutch to spend billions on climate subsidies amid economic boom*, 21 September 2021. Available at:

<https://www.reuters.com/business/sustainable-business/dutch-spend-billions-climate-subsidies-amid-economic-boom-2021-09-21/>.

<sup>64</sup> Euractiv, *Dutch government sworn in with focus on climate*, 10 January 2022. Available at: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/dutch-government-to-be-sworn-in-with-focus-on-climate/>.

This case is the first in the world in which the judiciary ordered a government to increase its efforts to cut GHG emissions, and showed that public authorities can be held accountable in court for their insufficient mitigation action.<sup>65</sup> As such, *Urgenda* drastically accelerated the spread of climate litigation at the global level,<sup>66</sup> inspiring affected communities in dozens other countries to pursue legal strategies aimed at enhancing public authorities' climate mitigation ambition.<sup>67</sup> In this respect, Italy is one of the first countries where civil society has embraced the approach established by *Urgenda* in the pursuit of government climate accountability. The following section will thus explore systemic climate litigation developments in Italy by focusing on the climate case *A Sud et al v. Italy*.

#### 4. *Looking forward: Giudizio Universale and Italy's failure to tackle the climate emergency*

The systemic climate mitigation case *A Sud et al v Italy* (also known as *Giudizio Universale*) was filed in June 2021 before the Civil Court of Rome by more than 200 plaintiffs, including 162 residents, 17 minors (represented by their parents) and 24 associations committed

<sup>65</sup> In 2019, the United Nations High Commissioner on Human Rights has stated that “the decision confirms that the Government of the Netherlands and, by implication, other governments have binding legal obligations, based on international human rights law, to undertake strong reductions in emissions of greenhouse gases.” Available at: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/12/bachelet-welcomes-top-courts-landmark-decision-protect-human-rights-climate>.

<sup>66</sup> IPCC, Working Group III (n 8). See section 13.4.2. stating that the *Urgenda* precedent: “motivated a wave of similar climate change litigation across the world”. The IPCC also dedicated an entire section to the impact of the Dutch climate case. See Box 13.8.

<sup>67</sup> Including in Europe (Belgium, Czech Republic, France, Germany, Ireland, Italy, Norway, Poland, Spain, Switzerland and Sweden), South America (Colombia and Peru), North America (US and Canada) and Asia-Pacific (South Korea, Australia). For an overview of climate cases targeting governments' inaction, see: SETZER AND HIGHAM (n 17).

to environmental and human rights protection.<sup>68</sup> As the first climate litigation ever filed against the Italian State, *Giudizio Universale* highlights – on the basis of authoritative scientific evidence – how public authorities have failed to do their part to help secure a safe and stable climate system.<sup>69</sup> The overarching goal of the action is to establish that Italy’s insufficient efforts to reduce GHG emissions are incompatible with the State’s duty to protect the fundamental rights of the plaintiffs: this failure results in an unlawful conduct that must be rectified through the implementation of more ambitious climate mitigation action.<sup>70</sup> While this section does not intend to provide an exhaustive overview of all the complexities and nuances of this legal action,<sup>71</sup> it is possible to identify three key aspects that shape the legal strategy of *Giudizio Universale*.

First, the plaintiffs argue that the Italian State is fully aware of the current state of climate emergency and the need for a rapid reduction of GHG emissions.<sup>72</sup> In particular, they submit evidence showing how the Italian State itself has assessed and/or confirmed the vulnerability of the country in the face of worsening climate impacts, and how the adverse consequences of climate inaction will affect the Italian population.<sup>73</sup> Moreover, the summons highlight studies, statements, and declarations issued by, *inter alia*, the President of the Republic, Ministers of the Government, the Chambers of the Italian Parliament as well as public agencies, all demonstrating the State’s irrefutable awareness of the gravity of the climate emergency and its clear understanding of the need for effective and timely climate mitigation action.<sup>74</sup>

<sup>68</sup> *A Sud et al v Italy* (n 34) [Automated English translation of the Summons]. For additional information on this climate case, see <https://giudiziouniversale.eu/>.

<sup>69</sup> On the right to a safe and stable climate system, see *ibid* 59 [V.8].

<sup>70</sup> For a broader summary of the legal arguments of the case, see ‘Summary of the Writ of Summons released by plaintiffs’, available at <http://climatecasechart.com/non-us-case/a-sud-et-al-v-italy/>.

<sup>71</sup> See e.g. R. LUPORINI, *The ‘Last Judgment’: Early reflections on upcoming climate litigation in Italy*, Questions of International Law, 2021.

<sup>72</sup> *A Sud et al v Italy* (n 34) 36 [III.7].

<sup>73</sup> *ibid* 34 [III.4].

<sup>74</sup> For an overview of the Chambers of Parliament’s knowledge and awareness on

Second, the plaintiffs allege that the State's awareness and understanding have not been translated into appropriate public policies. In particular, they highlight that Italy has made particularly limited progress in cutting its GHG emissions, leading to a mere reduction of about 17% in 2018 compared to 1990 levels.<sup>75</sup> Furthermore, they flag how this reduction is not the outcome of deliberate national policies, as it is mainly attributable to the period of economic crisis that has affected the country between 2008 and 2014.<sup>76</sup> The plaintiffs' submissions also emphasise the lack of adequate efforts to further reduce GHG emissions on the long-term. As of 2021, the policies planned by the Italian government are expected to lead to an overall GHG emissions reduction of only 36% by 2030, compared to 1990 levels.<sup>77</sup> Furthermore, unlike other large European economies, Italy has not adopted framework legislation on climate change and has not enshrined domestic climate mitigation targets into law.<sup>78</sup> In sum, the evidence submitted to the court shows that Italy's current mitigation efforts are not aligned with the 1.5 °C long-term temperature limit of the Paris Agreement:<sup>79</sup> they represent such a low level of ambition that, if other countries were to follow Italy's example, the world would be heading towards global warming of more than 3°C by the end of the century.<sup>80</sup>

Third, the plaintiffs argue that the current levels of climate inaction are incompatible with the State's duty to protect their fundamental human rights. *Inter alia*, they rely on Article 2 of the Italian Constitution – an “open catalogue” for the protection of a broad range of human rights – to infer the existence of a new human right to a stable

the state of climate emergency, see F. P. FANTOZZI, M. DA FRÈ, *Atti d'indirizzo del Parlamento Italiano in Materia di Emergenza Climatica*, A Sud, Report, 2021.

<sup>75</sup> Climate Analytics, 'Italy's Climate Targets and Policies in Relation to the Paris Agreement and Global Equity Considerations' (2021) 9.

<sup>76</sup> *ibid.*

<sup>77</sup> *ibid.* 13.

<sup>78</sup> *ibid.* 12.

<sup>79</sup> *ibid.* 32. *Inter alia*, the summons give preeminence to the obligations arising under international climate change law, such as the United Nations Framework Convention on Climate Change (1992) and the Paris Agreement (2015).

<sup>80</sup> *ibid.* 33.

and safe climate system.<sup>81</sup> The human rights protection afforded by the ECHR also plays a pivotal role in this climate case. Following the precedent set by *Urgenda v the Netherlands*, the plaintiffs rely on the State's positive obligations to prevent the risk of harm under Article 2 ECHR (right to life) and Article 8 ECHR (right to private and family life).<sup>82</sup> Similar to *Neubauer v Germany*,<sup>83</sup> the plaintiffs further argue that delayed mitigation efforts will result in a systemic form of age-based discrimination against younger and future generations. As current mitigation policies are inadequate to keep the 1.5 °C limit within reach, the youngest will be forced to bear the future costs of today's inaction: they will be increasingly exposed to worsening climate impacts and restrictions to their freedoms. As such, the summons also refer to the State's obligations under Article 14 ECHR (prohibition of discrimination).<sup>84</sup> In sum, the plaintiffs argue that the State is failing to fulfill its positive obligations, as shaped by the Italian Constitution and the ECHR, to protect their human rights from dangerous climate change. On the basis of the Italian Civil Code (and notably Art. 2043) it is argued that this infringement triggers the extracontractual liability of the State, and allows to seek redress in court.<sup>85</sup> The plaintiffs ask the Civil Court of Rome to issue both declaratory and injunctive reliefs,<sup>86</sup> requesting (*inter alia*) the court to:

- a) declare that the Italian State is liable for the dangerous situation triggered by its overall inaction in the fight against the climate emergency;
- b) order the State to reduce GHG emissions by 92% by 2030 compared to 1990 levels, or by any other percentage that the court

<sup>81</sup> *A Sud et al v Italy* (n 34) 60 [V.12]. The summons recalls that the UN Special Rapporteur on Human Rights and the Environment recognized that "a safe climate is a vital element of the right to a healthy environment and is absolutely essential for human life and well-being", 60 [V.9].

<sup>82</sup> *ibid* 63 [V.18].

<sup>83</sup> *Neubauer* (n 24).

<sup>84</sup> *A Sud et al v Italy* (n 34) 65 [V.20].

<sup>85</sup> *ibid* 69–72.

<sup>86</sup> For a complete overview of the requests formulated by the plaintiffs, see *ibid* 97–98.



would deem appropriate as established in the context of the legal proceedings.<sup>87</sup>

The Civil Court of Rome is expected to issue a decision in early 2024. While the case is still pending, the advocacy efforts supporting *A Sud et al v Italy* have already proved to be a powerful tool to put the State's climate failures under the spotlight: years before the court's decision, this initiative gathered significant visibility in the national media through newspapers articles, mainstream news channels and radio interviews.<sup>88</sup> Whether the court will find for the plaintiffs or not, *Giudizio Universale* remains a remarkable example of civil society's efforts to warn the public on the current levels of dangerous climate inaction; enhance stronger awareness and trigger scrutiny towards those that have the power to implement effective mitigation policies; and thus accelerate the shift towards a more "sustainable society".<sup>89</sup>

##### 5. *Closing the gap towards a liveable and sustainable future for all*

In the absence of a rapid global mitigation response, humanity will be forced to face pervasive and irreversible climate hazards,<sup>90</sup> with the

<sup>87</sup> *ibid* 60 [V.12]. In its report submitted to the Civil Court of Rome, Climate Analytics established that "[a]ssuming an equal level of ambition for each country within the full range of results from the equity literature, Italy would need to reduce its emissions by 92% by 2030 compared to 1990 to be in line with the Paris Agreement long-term temperature goal [...] While there are different interpretations of what constitutes a country's "fair share," its fair contribution, Italy's current domestic emissions reduction target places its contribution to reducing greenhouse gas emissions by 2030 well beyond any interpretation provided by the acquisitions of the equity literature. See Climate Analytics (n 75) 32–33.

<sup>88</sup> E.g. some of the most preeminent Italian newspapers interviewed the plaintiffs: *La Repubblica*, *Marica Di Pierri, l'attivista che porta l'Italia in Tribunale per il clima: "Il 14 dicembre inizia il Giudizio Universale"*, 13 December 2021 (online); *il Fatto Quotidiano*, *Per la prima volta nella storia la società civile fa causa allo Stato italiano: "È inadempiente nel contrasto all'emergenza climatica"*, 6 June 2021 (online).

<sup>89</sup> The Hague District Court in *Urgenda* extensively refers to the term "sustainable society". E.g. *Urgenda (District Court 2015)* (n 39) para [4.66].

<sup>90</sup> IPCC, Working Group II (n 2) SPM.B.2.

most vulnerable segments of our society being disproportionately affected.<sup>91</sup> As recently highlighted by the UN Secretary-General, governments' widespread inaction is leading us towards a "climate catastrophe"<sup>92</sup> that threatens to unleash the greatest intergenerational violation of rights in the history of humankind.<sup>93</sup>

Faced with the risk of a global climate breakdown, affected communities are therefore turning to courts as a last resort after the legislative and the executive branches have abdicated their responsibilities to adequately reduce GHG emissions.<sup>94</sup> While some suggest that only undemocratic, authoritarian responses might help tackle the drivers of the Anthropocene,<sup>95</sup> the climate litigation community is putting the checks and balances of the rule of law at the center of its approach. As governments are failing to fulfil their foundational mission to protect the people,<sup>96</sup> affected communities argue that under democracies governed by the rule of law, courts' role is to provide a forum where the most powerful actors – even the government itself – can be forced to abide by the law.<sup>97</sup> Therefore, climate cases filed across the globe are

<sup>91</sup> *ibid* SPM.B.1.

<sup>92</sup> United Nations, *Close Emissions Gap 'before Climate Catastrophe Closes in on Us All', Secretary-General Says on Release of Environment Programme Report*, 27 October 2022 (online).

<sup>93</sup> E.g. in the *Climate Trials* campaign, members of the global climate litigation community stated that "[w]e are on the precipice of the most serious intergenerational violation of human rights in history". See above (29).

<sup>94</sup> H. LININGER, *Is climate litigation too 'political'? Trump administration seeks to bar youth plaintiffs from court*, Yale Climate Connections, 27 June 2017. Available at: <https://www.yaleclimateconnections.org>.

<sup>95</sup> "Even the best democracies agree that when a major war approaches, democracy must be put on hold for the time being. I have a feeling that climate change may be an issue as severe as a war. It may be necessary to put democracy on hold for a while." The Guardian, *James Lovelock: Humans are too stupid to prevent climate change*, 29 March 2010 (online).

<sup>96</sup> In *Neubauer*, the plaintiffs State's climate inaction "threatens to call into question the legitimacy of the State itself". See *Neubauer and Others v Germany* (n 68) Complaint p. 102.

<sup>97</sup> On the need to afford legal protection, even against the government, see above Urgenda (Supreme Court, 2019) (n 26) Summary, The courts and the political domain, page 5.

not aimed at usurping the prerogatives of the political branches: rather, they exist to compel public authorities to fulfil their promises and deliver on their duty to protect.<sup>98</sup> As clearly established in the *Urgenda* precedent: “[t]he State [...] plays a crucial role in the transition to a sustainable society and therefore has to take on a high level of care for establishing an adequate and effective statutory and instrumental framework to reduce the greenhouse gas emissions”.<sup>99</sup>

The potential impact of these cases cannot be overstated. Positive outcomes can enhance government accountability, help “narrow the global emissions gap and further foster citizens' mobilisation on the need for stronger climate action”, particularly in developed countries with significant historical responsibilities and stronger capacity to cut their emissions.<sup>100</sup> As current levels of climate inaction threaten global peace and stability,<sup>101</sup> climate litigation efforts strive for healthier democratic systems, where public authorities can be effectively held to account when they fail to secure human rights protection and pursue the general interest.<sup>102</sup> In this respect, the words of the Supreme Court of Pakistan provide a compelling synthesis of the existential need to achieve global climate justice through the judicial establishment of government accountability:

“Courts around the globe have a role to play in reducing the effects of climate change for our generation and for the generations to come. [...] Democracies have to be redesigned and restructured to become more

<sup>98</sup> On climate litigation as part of a working system of separation of powers, see e.g. C. ECKES, *Separation of Powers in Climate Cases: Comparing Cases in Germany and the Netherlands*, Verfassungsblog, 10 May 2021. Available at: <https://verfassungsblog.de/separation-of-powers-in-climate-cases/>.

<sup>99</sup> *Urgenda* (District Court 2015) (n 39) para [4.66].

<sup>100</sup> The Wave, *Why 2023 will be a watershed year for climate litigation*, 4 January 2023 (online).

<sup>101</sup> IPCC, Working Group II (n 2) Box 8.4: Conflict and Governance: “Climate change impacts carry the risk of amplifying or aggravating existing tensions within and between communities or countries”.

<sup>102</sup> “Meanwhile, those advocating for climate action support the interests of the public at large - which a democratic state is meant to do.” The Wave, *Collaborate or die: How working together can boost climate litigation*, 7 July 2022 (online).

climate resilient and the fundamental principle of rule of law has to recognize the urgent need to combat climate change.”<sup>103</sup>

<sup>103</sup> *D G Khan Cement Company v Government of Punjab* (Supreme Court of Pakistan) [2021] at [19].

## I CONTENZIOSI CLIMATICI PENDENTI IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Definizione del contenzioso climatico. – 3. Il Giudizio Universale. – 4. La procedura attivata contro gli impatti climatici del piano industriale di ENI. – 5. La procedura attivata contro gli impatti climatici degli allevamenti intensivi. – 6. La procedura attivata contro il gruppo Stellantis e FCA Italy per l’acquisto di cobalto dal Congo. – 7. La procedura attivata contro il gruppo Pasubio per l’acquisto di pellame proveniente da aree illegalmente deforestate. – 8. Conclusioni.

### 1. Premessa

Il cambiamento climatico è oggi un argomento di cui si sente spesso parlare. Ciò dipende dal fatto che i suoi impatti sono potenzialmente devastanti e costituiscono una delle minacce più serie alla sopravvivenza del genere umano, almeno alle condizioni di vita che attualmente conosciamo ed a cui siamo abituati.

Più precisamente, quando si sente parlare di “*cambiamento climatico*” – spesso declinato al plurale: i “*cambiamenti climatici*” – si fa riferimento al “*riscaldamento globale*”, noto anche come “*effetto serra*”, ed ai suoi impatti<sup>1</sup>.

A cosa è dovuto il riscaldamento globale?

Il nostro pianeta si riscalda grazie ai raggi solari che giungono sulla superficie terrestre; questo riscaldamento, per effetto di leggi naturali, non è infinito, ma si arresta al raggiungimento di un punto di equilibrio (energetico), ovvero al livello di temperatura che si determina

\* Avvocato civilista esperto in contenzioso strategico, studiogalessaltalamacchia@gmail.com.

<sup>1</sup> Va detto, però, che i suddetti termini usati comunemente in modo intercambiabile, in realtà fanno riferimento a fenomeni leggermente distinti: il cambiamento climatico fa riferimento ai mutamenti significativi del sistema climatico (i quali influenzano aspetti come la temperatura, le precipitazioni o il vento) che si verificano per diversi decenni, mentre il riscaldamento globale si riferisce solo al continuo e costante aumento della temperatura media in tutto il pianeta.

quando la Terra irradia verso lo spazio la stessa quantità di energia che il sole invia verso di essa. Il Sole invia verso la superficie della Terra raggi ultravioletti, mentre la Terra irradia nello spazio raggi infrarossi. Perché esista la condizione di equilibrio energetico, i raggi ultravioletti in arrivo (dal Sole verso la Terra) devono essere pari ai raggi infrarossi in uscita (dalla Terra verso lo spazio).

La condizione di equilibrio è turbata dall'esistenza di alcune molecole gassose presenti nell'atmosfera terrestre in grado di intrappolare una parte delle radiazioni infrarosse dirette verso lo spazio. Questi gas (definiti "*gas ad effetto serra*" o più semplicemente "*gas serra*") alterano l'equilibrio energetico perché intrappolano i raggi infrarossi diretti verso lo spazio, e ciò genera un riscaldamento della superficie terrestre (il riscaldamento globale).

Il problema, invero, è noto già da decenni, ma solo negli ultimi anni è divenuto di dominio pubblico. Per anni, il riscaldamento globale è stato avversato da scettici e negazionisti, il cui numero in realtà si è ultimamente drasticamente ridotto di fronte alle evidenze scientifiche raccolte ed all'osservazione dei fenomeni quotidiani.

Alcune delle argomentazioni avanzate dai negazionisti si basano sul fatto che il cambiamento climatico è una questione molto complessa, che pone problemi che gli esseri umani non hanno mai affrontato prima, problemi che peraltro si muovono su una scala che va ben oltre l'immaginario comune e la percezione immediata.

Esso comporta catene causali che sono piene di variabili e che si presentano come lunghe e complesse; spesso vengono percepite dall'uomo comune come astratte e lontane dalla quotidianità. Purtroppo, però, il cambiamento climatico ha un quotidiano impatto su tutti gli aspetti della nostra società, sugli ecosistemi di questo pianeta in cui viviamo e di cui abbiamo bisogno per far vivere la specie umana; ciò perché le conseguenze del cambiamento climatico – i cd. "impatti" – sono tangibili e devastanti, tant'è che la comunità degli Stati si allarmò già nel 1992, approvando la Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (in inglese "United Nations Framework Convention on Climate Change", da cui l'acronimo spesso utilizzato di UNFCCC). Da allora, tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, ben 196, l'hanno ratificata, facendo sì che la stessa divenisse uno dei pochi trattati internazionali ad essere unanimemente accettati.

L'UNFCCC fornisce la definizione giuridica dei “cambiamenti climatici”: per l'art. 1, comma 2, essi consistono in “*qualsiasi cambiamento di clima attribuito direttamente o indirettamente ad attività umane, il quale altera la composizione dell'atmosfera mondiale e si aggiunge alla variabilità naturale del clima osservata in periodi di tempo comparabili*”.

La Convenzione, sul presupposto che il clima è naturalmente variabile, riconosce che le attività umane possono alterare il “sistema climatico”, il quale viene definito dal successivo comma 3 come “*l'insieme dell'atmosfera, idrosfera, biosfera, geosfera e delle relative interazioni*”. Dunque, anche gli esseri umani, al pari di qualunque creatura vivente, costituiscono e fanno parte del sistema climatico.

La convenzione ha anche cura di precisare che le attività antropiche alterano il sistema climatico attraverso i “gas ad effetto serra”, così definiti dal comma 1 dell'art. 1: “*i gas di origine naturale o prodotti da attività umana, che fanno parte dell'atmosfera e assorbono e riflettono i raggi infrarossi*”.

L'art. 2 definisce lo scopo della Convenzione, che è quello di “*stabilizzare... le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico*”.

Quale sia la soglia di questa “*pericolosa interferenza*” non viene precisato (così come non viene indicato nessun obbligo dettagliato in capo agli Stati). La Convenzione, sotto questo aspetto, rinvia alla comunità scientifica, ed in particolare al Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) che si era costituito quattro anni prima, sotto l'egida dell'ONU dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP) e dall'Organizzazione Meteorologica Mondiale (OMM) nel 1988<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> L'IPCC è composto da un gruppo di scienziati e studiosi indipendenti che raccolgono ed elaborano informazioni basate sulle pubblicazioni delle ricerche scientifiche prodotte nel mondo sulle varie tematiche connesse al cambiamento climatico.

L'IPCC pubblica periodicamente alcune relazioni sia generali, sia relative a problematiche specifiche. La circostanza che rende particolarmente rilevante e qualificata l'attività svolta dall'IPCC è che i suoi rapporti vengono firmati, e quindi approvati, dagli Stati.

In particolare, i report si distinguono in due parti:

La comunità scientifica ha lanciato diversi allarmi, ripetutamente e costantemente, ma non è stata seguita ed ascoltata. In particolare, sin dagli anni '90 è stata evidenziata la necessità di contenere la concentrazione di gas ad effetto serra in atmosfera, perché è proprio questa la causa del riscaldamento globale; peraltro, mai come negli ultimi anni l'aumento della concentrazione di questi gas si è realizzato con una velocità mai vista prima nella storia del pianeta.

Secondo la comunità scientifica, questo rapido riscaldamento globale costituisce una minaccia gravissima per la sopravvivenza di molte specie, compresa quella umana. Se l'incremento della temperatura media oggi supererà una certa soglia, il pianeta sarà destinato ad entrare in una situazione di cambiamenti irreversibili che porteranno a sconvolgimenti e perdite di vita umane nell'ordine delle centinaia di milioni di unità.

In particolare, secondo le acquisizioni scientifiche più avanzate, il surriscaldamento della temperatura media globale superiore a 1,5°C rispetto ai livelli dell'era preindustriale (1865-1870) innescherà cambiamenti radicali, che non cancelleranno all'improvviso l'uomo dalla faccia della terra, ma porterà a nuovi equilibri che modificheranno in maniera irreversibile il clima, i panorami e gli ecosistemi a cui siamo oggi abituati.

Quali saranno i rischi per le specie viventi dovuti a tali cambiamenti?

Una risposta condivisa dalla comunità scientifica a tale domanda ce la fornisce l'IPCC nel suo General Report pubblicato nel 2013, denominato AR5<sup>3</sup>. La locuzione RFC sta per Reason For Concern (motivi di preoccupazione):

1) una parte scientifica, contenente i dati e gli studi, che viene trasmessa sotto forma di bozza agli Stati, i quali possono inviare eventuali osservazioni. Raccolte le osservazioni, il panel di esperti dell'IPCC decide se integrare o meno il report, il quale viene poi sottoposto agli Stati per la sua approvazione;

2) una parte divulgativa, denominata "*Sintesi per Decisori Politici*" che viene discussa parola per parola dai delegati degli Stati.

I rapporti dell'IPCC, per l'autorevolezza degli autori e per l'accettazione fattane dagli Stati possono essere considerati come quelli contenenti le acquisizioni scientifiche più avanzate e condivise in materia di cambiamento climatico.

<sup>3</sup> <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar5/>



1) rischio di morte, lesioni, malattie o distruzione dei mezzi di sostentamento nelle zone costiere basse e nei piccoli stati insulari in via di sviluppo e in altre isole minori, a causa di mareggiate, inondazioni costiere e innalzamento del livello del mare [RFC 1-5]

2) rischio di gravi problemi di salute e di distruzione dei mezzi di sostentamento per le grandi popolazioni urbane a causa di inondazioni interne in alcune regioni [RFC 2 e 3]

3) rischi sistematici dovuti a eventi meteorologici estremi che portano alla rottura di reti infrastrutturali e servizi critici come elettricità, approvvigionamento idrico e servizi sanitari e di emergenza [RFC 2-4]

4) rischio di mortalità e infettività durante i periodi di caldo estremo, in particolare per le popolazioni urbane vulnerabili e per coloro che lavorano all'aperto in aree urbane o rurali [RFC 2 e 3]

5) rischio di insicurezza alimentare a causa della siccità, alle inondazioni e alla variabilità delle precipitazioni, in particolare per le popolazioni più povere nei contesti urbani e rurali [RFC 2-4]

6) rischio di perdita dei beni e delle attività rurali a causa dell'accesso insufficiente all'acqua potabile e all'irrigazione [RFC 2 e 3]

7) rischio di perdita degli ecosistemi marini e costieri, della biodiversità e dei beni, funzioni e servizi che l'ecosistema fornisce, in particolare per le comunità di pescatori dei tropici e dell'Artico [RFC 1, 2 e 4]

8) rischio di perdita degli ecosistemi terrestri e delle acque interne [RFC 1, 3 e 4]

Va evidenziato che i suddetti rischi associati al cambiamento climatico riguardano l'intera umanità, a prescindere dalla localizzazione geografica. Gli effetti dannosi sugli individui provocati dal riscaldamento climatico prescindono dall'azione del singolo e da chi ha contribuito al surriscaldamento.

Perché l'attuale cambiamento climatico è un problema?

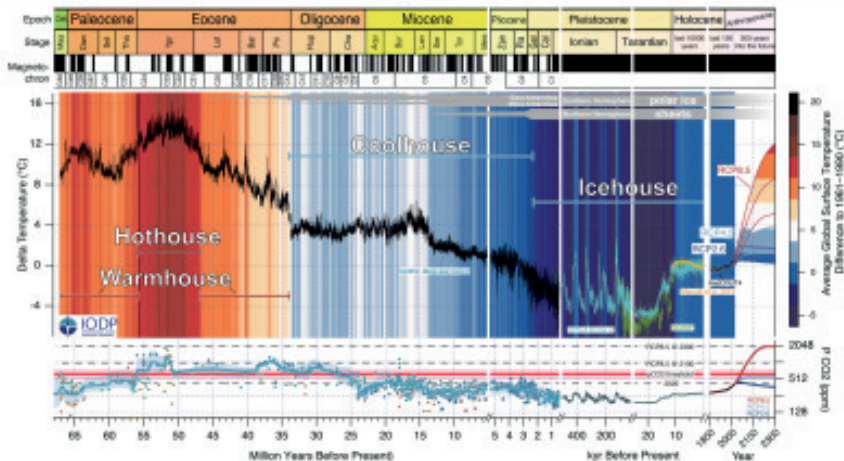
Se lo guardiamo dal punto di vista dell'evoluzione geologica, il clima del pianeta è sempre stato in costante cambiamento, con significative fluttuazioni delle temperature medie globali, ma nel passato tali mutamenti si sono sempre verificati in periodi di migliaia di anni.

La storia del pianeta Terra è piena di alternanze tra periodi dove le temperature sono state più alte di quelle attuali e periodi di glaciazione; quanto sopra, però, è sempre accaduto per effetto di evoluzioni naturali durate, appunto, migliaia di anni.

Il riscaldamento attuale si sta verificando con una rapidità mai vista prima e, soprattutto, non è il frutto di una evoluzione naturale del clima del pianeta, bensì – come consacrato nell’UNFCCC – la conseguenza dell’attività umana.

Il rapido incremento delle temperature costituisce un problema gravissimo, perché sta avvenendo ad un ritmo troppo veloce affinché gli esseri viventi vi si adattino.

Questa evidenza è facilmente intuibile analizzando il grafico pubblicato su Science nel 2020<sup>4</sup>, nell’ambito dell’articolo “*An astronomically dated record of Earth’s climate and its predictability over the last 66 million years*”.



Negli ultimi 65 milioni di anni, la temperatura media del pianeta è aumentata, anche di 5 gradi, come ad esempio tra 60 e 50 milioni di anni fa. Ma ciò è accaduto in 10 milioni di anni. Tra 19 milioni e 15 milioni di anni fa è aumentata di circa 3 gradi (in 4 milioni di anni). Se guardiamo il lato destro del grafico, ci rendiamo conto che l’incremento della temperatura globale negli ultimi 150 anni è stato di circa 1,2° e che entro il 2300 la temperatura media potrebbe aumentare (nello scenario peggiore) di 14 gradi<sup>5</sup>: in soli 200 anni.

<sup>4</sup> <https://www.marum.de/Binaries/Binary22798/Westerhold-et-al.-2020-Science-SM.pdf>.

<sup>5</sup> Secondo gli autori, gli attuali livelli di emissioni di gas a effetto serra stanno portando il pianeta ad una temperatura globale media che non si vedeva dall’epoca

La rapidità con cui la temperatura sta cambiando è un problema perché l'aumento delle temperature medie provoca l'aumento vertiginoso di eventi meteorologici estremi (ondate di calore, tempeste, alluvioni) e l'aumento degli eventi drastici ad insorgenza lenta (siccità, mancanza di cibo, innalzamento dei livelli dei mari).

Questi impatti aumentano la minaccia che determinati diritti fondamentali degli esseri umani vengano violati; gli impatti dei cambiamenti climatici – in altre parole – possono ridurre, parzialmente o integralmente, il godimento dei diritti fondamentali provocando morte<sup>6</sup>, distruzione<sup>7</sup>, sfollamenti<sup>8</sup>.

La gravità del rischio che ciò accada è direttamente proporzionale all'incremento della temperatura. Sulla base delle conoscenze scientifiche, già da diversi anni si considera che la soglia di incremento della temperatura media globale da non superare, per contenere le conseguenze disastrose del cambiamento climatico, è quella di 1,5°C, target menzionato nell'Accordo di Parigi, che si potrebbe raggiungere solo se il taglio di emissioni di gas serra fosse netto, deciso ed immediato.

Che le emissioni antropogeniche di gas serra – in particolare, di CO<sup>2</sup> – siano la causa principale del riscaldamento globale, oltre ad essere stato normativizzato dall'UNFCCC, è oramai un dato acquisito dalla comunità scientifica, ed è molto chiaramente illustrato dalle rilevazioni del progetto EPICA<sup>9</sup> (European Project for Ice Coring in Antarctica).

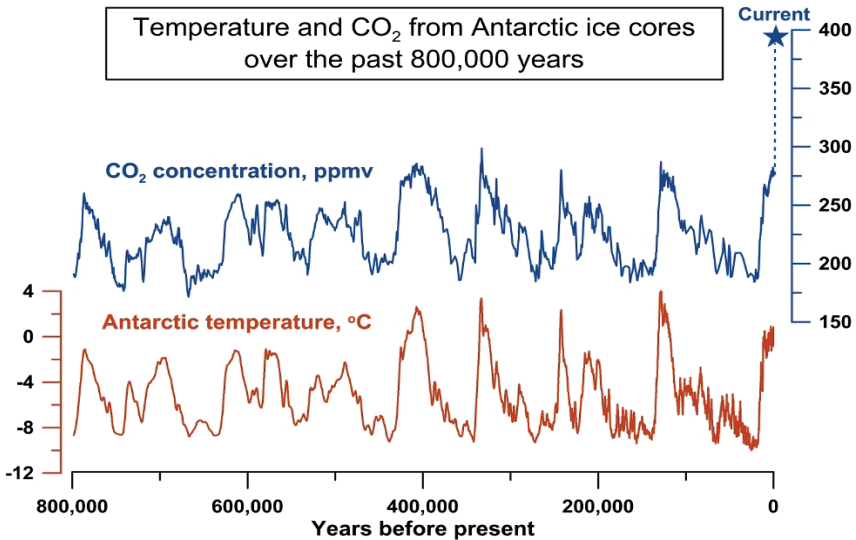
dell'Eocene, terminata circa 34 milioni di anni fa. Durante questo periodo, non esistevano calotte polari e le temperature del pianeta erano in media tra i 9 e i 14 gradi centigradi più alte di quelle attuali.

<sup>6</sup> Secondo uno studio pubblicato sulla rivista “The Lancet” solo le temperature anomale provocano ogni anno oltre 5 milioni di morti: [https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196\(21\)00081-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196(21)00081-4/fulltext).

<sup>7</sup> Secondo la European Environmental Agency (EEA), nel periodo tra il 1980 e il 2019 i paesi dello spazio economico europeo hanno perso, collettivamente, circa 446 miliardi di euro a causa dei cosiddetti eventi climatici estremi: <https://www.eea.europa.eu/ims/economic-losses-from-climate-related>.

<sup>8</sup> Solo in Pakistan, le inondazioni verificatesi nell'estate del 2022 hanno provocato circa 33 milioni di sfollati: <https://greenreport.it/news/pakistan-1000-morti-e-33-milioni-di-sfollati-nella-catastrofe-causata-dal-cambiamento-climatico/>.

<sup>9</sup> <http://archives.esf.org/coordinating-research/research-networking-programmes/life-earth-and-environmental-sciences-lee/completed-esf-research->



Il grafico correla l'andamento della concentrazione di CO<sub>2</sub> in atmosfera e l'andamento della temperatura media globale negli ultimi 800.000 anni. Come si può notare, l'andamento delle due linee è pressoché simmetrico.

È vero che nel corso dei secoli vi sono stati momenti in cui la temperatura media globale media è stata anche più alta di quella attuale; il problema, è che oggi il pianeta è abitato da circa otto miliardi di persone e che in passato le variazioni climatiche erano il frutto di lenti adeguamenti della natura. Così come è altrettanto vero che in passato molti degli sconvolgimenti che hanno portato alla estinzione totale o parziale di alcune specie viventi sono legati agli impatti provocati dal riscaldamento globale.

Oggi assistiamo ad un fenomeno nuovo: il cambiamento climatico dovuto all'attività umana, non ad un riequilibrio naturale del pianeta; un cambiamento causato "velocemente" dall'attività dell'uomo che, come tutti i cambiamenti climatici – in particolare, quelli repentini – è destinato a portare sconvolgimenti drammatici nella nostra vita.

In pericolo, è bene chiarirlo, non c'è la Terra; il nostro pianeta continuerà ad esistere; saranno gli esseri viventi ad essere colpiti. Di

fronte a tale minaccia, da più parti ci si chiede se uno Stato abbia o meno l'obbligo di intervenire per contrastare questo fenomeno, atteso che il singolo individuo non ha la possibilità di incidervi.

Più precisamente, la questione di fondo è questa: uno Stato ha il dovere di prendersi cura dei propri cittadini o comunque delle persone che risiedono sul suo territorio nei confronti dei pericoli derivanti dal cambiamento climatico?

Il che vale a dire: lo Stato ha l'obbligo legale di perseguire un'adeguata politica climatica al fine di evitare di mettere a repentaglio i diritti fondamentali delle persone?

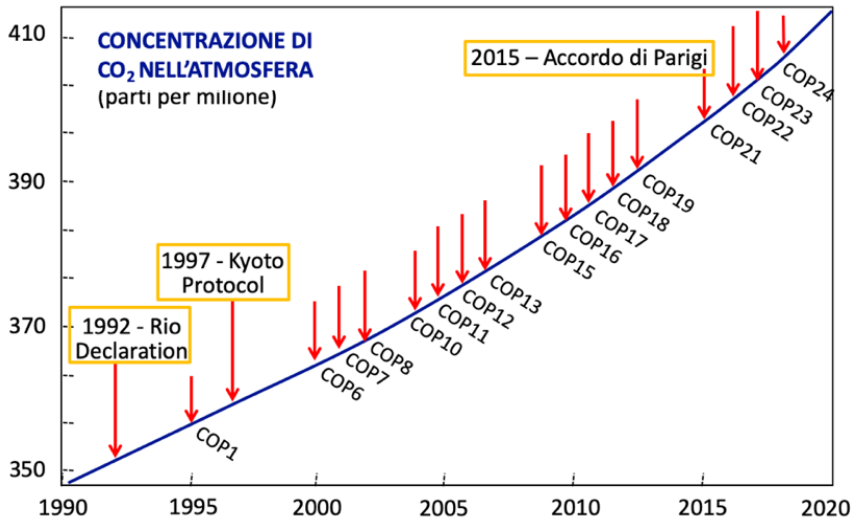
Se si dovesse rispondere affermativamente a tali domande, ci si dovrebbe chiedere di conseguenza se fosse possibile citare in giudizio lo Stato per chiedere ad un giudice di obbligarlo ad adempiere al suo dovere.

Parallelamente a tali quesiti, ci si dovrebbe chiedere se le imprese che operano nei settori a più alto impatto climatico (come i combustibili fossili, l'agricoltura intensiva, gli allevamenti intensivi) hanno un obbligo di programmare le proprie attività contenendo le emissioni climalteranti prodotte.

È vero che perseguono attività lecite, ma se tali attività producono un effetto che va ad aggravare una situazione già compromessa (instabilità climatica), foriera di riduzione nel godimento dei diritti fondamentali da parte di terzi soggetti, è possibile riconoscere in capo alle imprese una responsabilità?

E, simmetricamente, è possibile prevedere un loro obbligo e la possibilità di citarle in giudizio per farlo rispettare coattivamente?

È un dato di fatto che gli impegni conclusi dagli Stati successivamente all'adozione dell'UNFCCC – e trasfusi nel Protocollo di Kyoto prima, nell'Accordo di Parigi poi, nonché nelle varie COP – hanno clamorosamente fallito, in quanto la concentrazione di gas serra in atmosfera – in particolare, di anidride carbonica (CO<sup>2</sup>) – è costantemente aumentata, come risulta dalla seguente grafico:



La linea che parte dallo spigolo sinistro basso del rettangolo e finisce nello spigolo in alto a destra rappresenta la concentrazione di CO<sub>2</sub> in atmosfera, che era meno di 350 parti per milione (ppm) nel 1990. Come si può vedere, a dispetto dei diversi accordi internazionali sul clima, la concentrazione di anidride carbonica in atmosfera è aumentata ogni anno, con una intensità via via sempre maggiore, fino a raggiungere nel 2022 il livello medio di 417 ppm. Segno del fatto che le politiche di contenimento dei livelli emissivi poste in essere sono state completamente inefficaci.

Le robuste acquisizioni scientifiche oramai acquisite avrebbero dovuto indurre gli Stati ad adottare politiche climatiche ben più coraggiose, in grado di centrare l'obiettivo indicato nell'Accordo di Parigi: quello di limitare il riscaldamento globale a ben al di sotto di 2°C, preferibilmente 1,5°C.

Così come avrebbero dovuto indurre le imprese che operano nei settori maggiormente climalteranti a rivedere i propri piani industriali per contenere le emissioni prodotte.

E invece, come accertato dall'UNEP<sup>10</sup> nell'ultimo "Emission Gap Report" relativo al 2022, le politiche attualmente in vigore porteranno ad un aumento della temperatura media globale di 2,8°C entro la fine del secolo.

<sup>10</sup> <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>.

Si tenga conto che nel 2015, in occasione dell'adozione dell'Accordo di Parigi, gli Stati firmatari – tra cui l'Italia – hanno aderito alla Decisione n. 1/CP21, con cui il cambiamento climatico è stato ufficialmente riconosciuto come “*minaccia urgente e potenzialmente irreversibile*”.

## 2. *Definizione del contenzioso climatico*

Proprio perché gli Stati da un lato sono concordi nel rilevare che l'incremento delle temperature è un problema grave, ma dall'altro non riescono a realizzare politiche climatiche efficaci in grado di contrastare efficacemente il riscaldamento globale, da diversi anni la società civile ha iniziato a ricorrere al contenzioso per provare ad ottenere in via giudiziaria o quasi-giudiziaria ciò che gli Stati non riescono a fare spontaneamente.

E siccome, come abbiamo visto, gli Stati non producono emissioni – anche se sono responsabili dei livelli emissivi prodotti all'interno del loro territorio – negli anni recenti sono partiti anche diversi contenziosi contro le aziende (principalmente quelle che operano nel settore dei combustibili fossili), che costituiscono il soggetto produttivo delle maggiori emissioni di gas ad effetto serra (di natura antropogenica).

Le richieste avanzate nell'ambito del contenzioso climatico – sia contro soggetti pubblici, sia contro le imprese – sono variegate, ma non è questa la sede per analizzarle.

È invece necessario comprendere che cosa si intende per contenzioso climatico. All'uopo, l'UNEP ha chiarito che vi rientrano: “*le cause che sollevano questioni rilevanti di diritto o di fatto relative alla mitigazione, all'adattamento o alla scienza dei cambiamenti climatici. Tali cause sono lanciate dinanzi a una serie di organi amministrativi, giudiziari e di altro tipo*”<sup>11</sup>.

Secondo i dati forniti dal Sabin Center for Climate Change Law, che raccoglie e censisce tutti i contenziosi climatici, al gennaio 2023 ne pendono 2220, di cui 1546 negli USA e 674 nel resto del mondo.

Alcuni di questi, si stanno celebrando in Italia<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>12</sup> L'elenco dei casi climatici esaminati è fermo alle iniziative lanciate in Italia alla data del 28/2/2023.

Analizziamo quelli lanciati alla data del 28/2/2023 dagli avvocati della Rete Legalità per il Clima<sup>13</sup>.

### 3. *Il Giudizio Universale*

Il “*Giudizio Universale*” è il nome che contraddistingue la campagna di supporto<sup>14</sup> alla prima causa climatica lanciata contro lo Stato italiano; per estensione, sta ad indicare anche il contenzioso vero e proprio, pendente dinanzi al Tribunale civile di Roma.

Come nasce questo contenzioso?

Va premesso che l'Italia è un “*hot spot climatico*”; richiamando le parole del CNR<sup>15</sup> “*Il cambiamento climatico non è uguale in tutte le aree della Terra. Esistono ‘punti caldi’ (hot spot), aree che si stanno riscaldando più rapidamente di altre, facendo osservare variazioni importanti nei valori medi e nella variabilità inter-annuale di temperatura e precipitazione*”.

Se il pianeta si è surriscaldato – rispetto alla fine dell'Ottocento – di circa 1,2°C, in Italia le cose vanno decisamente peggio, in quanto l'aumento medio delle temperature si assesta a circa 2,4°C<sup>16</sup>, cioè il doppio rispetto alla temperatura media mondiale. Si parla di media, per cui non in tutti i comuni l'incremento delle temperature è stato uguale. Secondo il database realizzato da Copernicus<sup>17</sup>, il centro europeo di raccolta e elaborazione dei dati satellitari ambientali, e Ecmwf<sup>18</sup>, il Centro europeo di previsioni meteo a medio termine, elaborato dallo European data journalism network<sup>19</sup>, Roma è la città con il più alto

<sup>13</sup> Rete Legalità per il Clima è un network informale composto principalmente da giuristi esperti di cambiamento climatico; questa la pagina web: [www.giustiziaclimatica.it](http://www.giustiziaclimatica.it).

<sup>14</sup> Questo è il sito della campagna: <https://giudiziouniversale.eu/>, coordinata dall'associazione A Sud - Ecologia e Cooperazione ONLUS.

<sup>15</sup> <https://www.cnr.it/it/comunicato-stampa/6128/gli-hot-spot-del-cambiamento-climatico>.

<sup>16</sup> <https://greenreport.it/news/economia-ecologica/clima-in-italia-il-surriscaldamento-corre-veloce-24-c-dal-1880/>.

<sup>17</sup> <https://www.copernicus.eu/en>.

<sup>18</sup> <https://www.ecmwf.int/>.

<sup>19</sup> <https://www.europeandatajournalism.eu/>.



incremento di temperatura media negli ultimi 57 anni; dal primo gennaio 1961 al 31 dicembre 2018 la sua temperatura media ha registrato un aumento di ben 3,65°C; a Milano l'aumento è stato invece di 3,34°C.

Secondo un monitoraggio della Coldiretti, l'estate 2021 in Italia ha visto 1.300 eventi climatici estremi (nubifragi, bombe d'acqua, trombe d'aria, grandinate e tempeste di fulmini), una media di più di 14 eventi estremi al giorno lungo tutta la Penisola<sup>20</sup>.

Nel 2022 in Italia si è invece registrato, sempre secondo la Coldiretti<sup>21</sup>, un +42% di eventi estremi<sup>22</sup>.

Legambiente ha pubblicando in data 19/11/19 lo studio “*Il clima è già cambiato*”<sup>23</sup> secondo cui in base ai dati del Ministero dell'Ambiente, sono stati spesi 75,9 miliardi di euro dal 1944 al 2018 per far fronte ai danni provocati dagli eventi climatici estremi nel territorio italiano.

Nel report “*Climate Risk Index*” redatto nel dicembre 2019 dalla ONG tedesca Germanwatch<sup>24</sup>, l'Italia veniva classificata – secondo i dati relativi al ventennio dal 1999 al 2018 – alle seguenti posizioni di rischio:

- il sesto paese al mondo per vittime provocate da eventi climatici estremi;
- il diciottesimo per numero di perdite economiche pro capite.

Secondo Germanwatch, dal 1999 al 2018 gli eventi meteorologici estremi in Italia hanno provocato quasi ventimila morti e perdite economiche quantificate in quasi 33 miliardi di dollari.

Il cambiamento climatico aggrava l'emergenza di dissesto idrogeologico che caratterizza il nostro paese. Difatti, il 91% dei comuni italiani (7.275) è a rischio frane e/o alluvioni; il 16,6% del territorio nazionale è classificato come altamente pericoloso; 1.281.000 abitanti sono esposti al rischio frane e oltre 6 milioni di abitanti al rischio allu-

<sup>20</sup> <https://www.ilgiorno.it/cronaca/coldiretti-allarme-clima-colture-eventi-estremi-1.6757697>.

<sup>21</sup> [https://www.coldiretti.it/meteo\\_clima/maltempo-42-eventi-estremi-nel-2022-in-italia](https://www.coldiretti.it/meteo_clima/maltempo-42-eventi-estremi-nel-2022-in-italia).

<sup>22</sup> [https://www.coldiretti.it/meteo\\_clima/maltempo-42-eventi-estremi-nel-2022-in-italia](https://www.coldiretti.it/meteo_clima/maltempo-42-eventi-estremi-nel-2022-in-italia).

<sup>23</sup> <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2019/11/Il-Clima-e%CC%80-gia%CC%80-cambiato-2019.pdf>.

<sup>24</sup> <https://www.germanwatch.org/en/19777>.

vioni. Inoltre, circa il 4% degli edifici italiani (oltre 550 mila) si trova in aree a rischio frana alto o molto alto e oltre il 9% (oltre 1 milione) in aree a rischio alluvionale<sup>25</sup>.

Sotto altro profilo, il cambiamento climatico impatta in maniere critica anche le zone costiere. L'Italia è una penisola composta da 7500 km di coste, di cui il 47% sono alte e/o rocciose e il 53% sono spiagge; di queste ultime, circa il 42% è attualmente interessato dal fenomeno dell'erosione. Ci sono molte aree nel nostro paese con coste già a rischio di essere inondate nei prossimi 100 anni; in particolare, ci sono 40 aree sensibili che, sulla base della loro posizione attuale (sotto il livello del mare) sono particolarmente vulnerabili al futuro innalzamento del livello del mare<sup>26</sup>.

A questi dati – di per sé estremamente preoccupanti – fa eco la circostanza che l'Italia ha sempre sottoscritto tutti gli accordi internazionali sul clima e tutti i report dell'IPCC<sup>27</sup>.

Sussiste dunque la piena consapevolezza da parte dello Stato italiano relativamente:

- all'emergenza climatica ed alla situazione di pericolo derivante dal riscaldamento globale in corso
- ai suoi impatti funesti in danno della popolazione
- alla particolare fragilità e vulnerabilità del territorio italiano
- alla necessità di realizzare una drastica riduzione delle emissioni di gas serra.

La consapevolezza dell'emergenza climatica e dei suoi impatti non trova però alcun riscontro nelle misure adottate dallo Stato italiano in termini di politica climatica. Infatti, dopo un continuo e graduale aumento, le emissioni totali di gas serra dell'Italia hanno raggiunto un picco nel 2005 e da allora sono diminuite lentamente, con una riduzione del 2019 di circa il 19% rispetto ai livelli del 1990<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> <https://www.isprambiente.gov.it/it/istituto-informa/comunicati-stampa/anno-2018/ispra-aggiorna-la-mappa-nazionale-del-dissesto-idrogeologico-nel-91-dei-comuni-italiani-oltre-3-milioni-di-famiglie-residenti-in-zone-a-rischio>.

<sup>26</sup> <https://www.enea.it/it/Stampa/File/enea-innalzamento-mediterraneo.pdf>.

<sup>27</sup> La relativa procedura di approvazione è indicata nel sito del focal point italiano dell'IPCC: <https://ipccitalia.cmcc.it/cose-lipcc/>.

<sup>28</sup> <https://www.isprambiente.gov.it/it/archivio/notizie-e-novita-normative/notizie-ispra/2021/04/emissioni-di-gas-serra-in-calo-nel-2019>.

Peraltro, questa riduzione è dovuta, piuttosto che alle azioni di mitigazione programmate dallo Stato, principalmente alle fasi di recessione economica che si sono succedute a partire dal 2008.

Nel giugno 2021, è stato notificato allo Stato italiano l'atto di citazione con invito a comparire dinanzi al Tribunale civile di Roma.

È una causa dei “buoni” contro il “cattivo”?

Lo Stato “cattivo” va punito?

Absolutamente no. Il “Giudizio Universale” non è causa a contenuto risarcitorio o punitivo: è piuttosto un esperimento di attivismo civico lanciato da 203 attori, costituiti da associazioni (24), individui maggiorenni (163) e minorenni (16).

Cerchiamo di capire quali sono le ragioni giuridiche sottese a tale innovativa azione giudiziaria.

Il presupposto è che siamo in emergenza climatica, circostanza non smentita – ma anzi avvalorata – dallo Stato italiano, il quale tuttavia non ha realizzato, né ha programmato di realizzare, tagli di emissioni in grado di contribuire significativamente al raggiungimento del target fissato dall'Accordo di Parigi.

Il giudizio nasce dunque dalla contraddizione che esiste tra le misure di contenimento delle emissioni che lo Stato italiano dovrebbe adottare per contrastare efficacemente il riscaldamento globale e le inadeguate iniziative concretamente poste in essere.

Infatti, le misure climatiche programmate dall'Italia nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima<sup>29</sup> (PNIEC) – ammesso che saranno effettivamente realizzate – mirano a conseguire l'obiettivo di una riduzione delle emissioni nel 2030 di appena il 36% rispetto ai livelli del 1990.

Questa riduzione è comunque incompatibile con lo “sforzo equo” (fair share) che lo Stato italiano avrebbe dovuto fare, ovvero il giusto contributo di riduzione delle emissioni che l'Italia è tenuta ad implementare, al fine di rispettare l'obiettivo di 1,5°C dell'Accordo di Parigi.

Tale sforzo è stato calcolato dal prestigioso istituto Climate Analytics<sup>30</sup>, secondo cui – volendo rispettare il principio delle responsabilità

<sup>29</sup> <https://www.mase.gov.it/comunicati/pubblicato-il-testo-definitivo-del-piano-energia-e-clima-pniec>.

<sup>30</sup> <https://climateanalytics.org/>.

comuni ma differenziate ed il principio dell'equità sanciti negli accordi internazionali, tenendo altresì conto delle responsabilità emissive storiche dell'Italia e delle sue capacità tecnologiche e finanziarie attuali – lo Stato italiano, per contribuire in modo equo al raggiungimento dell'obiettivo di contenimento del riscaldamento globale entro 1,5°C, dovrebbe tagliare entro il 2030 i propri livelli emissivi del 92% rispetto ai valori del 1990<sup>31</sup>.

Leggendo il report prodotto da Climate Analytics colpisce anche un'altra conclusione: le attuali politiche climatiche poste in essere dall'Italia costituiscono un livello di ambizione così basso che, se altri paesi dovessero seguirlo, porterebbe probabilmente a un riscaldamento globale di oltre +3°C entro la fine del secolo

Secondo gli attori, l'obbligo dello Stato italiano di impegnarsi di più e di aumentare l'ambizione delle proprie politiche climatiche deriva dall'UNFCCC e dall'Accordo di Parigi, oltre che dai Regolamenti UE nn. 2018/842, 2018/1999, 2020/852, 2021/241, letti alla luce della situazione di pericolo per l'integrità di beni vitali ed assoluti (quali la vita, la salute, l'ambiente salubre, la vita privata e familiare, il cibo, l'acqua etc.), oggetto di loro diritti fondamentali, rappresentata dall'emergenza climatica globale, aggravata nel caso di specie dalla condizione di hot spot climatico in cui versa l'Italia.

A tale situazione critica corrisponde la mancata adozione, da parte dello Stato italiano, delle adeguate misure di riduzione delle emissioni di gas serra idonee a contenere l'aumento delle temperature globali entro la soglia di 1,5°C; ne deriva che la condotta dello Stato, oltre ad aver contribuito in passato al verificarsi dell'emergenza climatica, oggi costituisce un elemento determinante al verificarsi della situazione di pericolo in corso, nonché della sua permanenza.

Per tale motivo, gli attori hanno chiesto al Giudice civile l'adozione dei seguenti provvedimenti:

- accertarsi la responsabilità dello Stato in via principale ai sensi dell'art. 2043 c.c., o, in subordine, ai sensi dell'art. 2051 c.c.
- condannarsi lo Stato ad adottare, entro il 2030, le iniziative necessarie per l'abbattimento delle emissioni di gas serra nella misura del

<sup>31</sup> [https://giudiziouniversale.eu/wp-content/uploads/2021/06/Executive-summary\\_Report-Obiettivi-e-politiche-climatiche-dellItalia\\_IT.pdf](https://giudiziouniversale.eu/wp-content/uploads/2021/06/Executive-summary_Report-Obiettivi-e-politiche-climatiche-dellItalia_IT.pdf).

92% rispetto ai livelli del 1990, ovvero in altra diversa misura ritenuta più corretta.

In poche parole, la condotta dello Stato genera una sua responsabilità aquiliana perché non idonea a rimuovere il pregiudizio lamentato dagli attori, violando così il principio del *neminem laedere*. Qualora sussista pericolo di lesione dei diritti fondamentali, i titolari possono azionare in via preventiva la norma contenuta nell'art. 2043 c.c.<sup>32</sup>

La domanda proposta dagli attori è volta a prevenire le conseguenze dannose derivanti dall'emergenza climatica e dalla inadeguatezza, da parte dello Stato, di fronteggiare la stessa. Quindi, la tutela giurisdizionale richiesta non ha ad oggetto una reintegrazione patrimoniale (posteriore alla lesione), ma è anticipata alla soglia del pericolo (prima che la lesione si consumi) per evitare, appunto, che il danno si produca.

Solo alcuni attori (quattro) hanno formulato anche un'altra domanda. Essi hanno rilevato come il PNIEC – strumento considerato inadeguato e insufficiente a contrastare la situazione di pericolo costituito dall'emergenza climatica – sia stato adottato in violazione dei doveri comportamentali ex artt. 1175, 1375 c.c.

Ciò in quanto essi avevano partecipato alla consultazione prevista nel suo iter formativo, sottoponendo le proprie osservazioni puntuali e dettagliate, confidando nella correttezza dell'azione amministrativa. Secondo tali attori, essendosi instaurato un contatto sociale qualificato ex artt. 1173 e 1218 c.c., approvando un PNIEC totalmente inadeguato allo scopo, lo Stato ha violato i suoi doveri di correttezza e di buona fede e pertanto, gli stessi hanno chiesto l'accertamento dell'inadempimento dell'obbligazione di protezione insorta dalla relazione da contatto e la condanna dello Stato al suo esatto adempimento ex art. 1453 c.c.

Anche per questa via, ciò che viene chiesto al Giudice è la condanna dello Stato ad un *facere* idoneo a rimuovere il pregiudizio lamentato, e cioè al taglio delle emissioni nelle misure indicate nella prima domanda.

Lo Stato italiano si è costituito sostanzialmente negando che un giudice civile possa sindacare la politica climatica dello Stato e che possa condannarlo ad un *facere*.

<sup>32</sup> Si veda, la sentenza n. 641/1987 della Corte Costituzionale, secondo cui il sistema della responsabilità civile, incardinato sul principio *neminem laedere*, può assumere compiti preventivi e sanzionatori, in funzione della piena tutela di beni primari e assoluti.

La prossima udienza, chiamata per la precisazione delle conclusioni, è fissata per il 13/9/2023, dopo di che è attesa la pubblicazione della sentenza.

#### 4. *La procedura attivata contro gli impatti climatici del piano industriale di ENI*

Il 14 febbraio 2022, quattro associazioni, due partiti politici e quattro movimenti hanno formulato una “istanza specifica”<sup>33</sup> contro ENI dinanzi al Punto di Contatto Nazionale per le Linee Guida<sup>34</sup> OCSE<sup>35</sup> destinate alle imprese multinazionali.

<sup>33</sup> <http://climatecasechart.com/non-us-case/rete-legalita-per-il-clima-legality-for-climate-network-and-others-v-eni/>.

<sup>34</sup> Le “*Linee Guida dell’OCSE destinate alle imprese multinazionali*” costituiscono un elenco di raccomandazioni (non obbligatorie) basate su norme e standard internazionali, che i Governi aderenti rivolgono alle imprese per definire una loro condotta responsabile; sono state adottate nel 2011. Nelle stesse si raccomanda alle imprese di intraprendere pratiche di dovuta diligenza (o due diligence) basate sulla prevenzione e gestione del rischio ed evitare così di produrre impatti negativi in alcuni ambiti sensibili (diritti umani, ambiente, diritti dei lavoratori, trasparenza). Sono state adottate dall’OCSE (si veda la nota successiva).

I Punti di Contatto Nazionali (PCN) sono lo strumento creato dagli Stati aderenti all’OCSE per contribuire ad un’efficace attuazione delle Linee Guida; i PCN hanno il compito di diffondere le Linee Guida, di sensibilizzare le imprese e di gestire il meccanismo delle “istanze specifiche”. Il PCN italiano è stato istituito con la legge 273/2002, art. 39, e successivo decreto ministeriale ed è collocato all’interno del Ministero dello Sviluppo Economico – Direzione Generale per la Politica Industriale, la Competitività e le Piccole e Medie imprese. Questo rende il PCN italiano (non i funzionari che lo compongono) strutturalmente “non imparziale”.

Il “meccanismo delle istanze specifiche” è un meccanismo non giudiziale di composizione delle controversie tra uno o più portatori di interesse ed una o più imprese, scaturite dall’asserita non osservanza delle Linee Guida. Le istanze specifiche attivano una procedura di tipo conciliativo il cui scopo è quello di trovare una soluzione condivisa della problematica.

La procedura prevede che, entro tre mesi dalla presentazione della istanza, il PCN pubblici una valutazione iniziale nella quale dà conto della opportunità di entrare nel merito della problematica, offrendo i suoi buoni uffici per provare a trovare una soluzione concordata, che dovrebbe essere raggiunta entro ulteriori nove mesi.

La procedura termina o con l’accordo, oppure con un report pubblico del PCN sui motivi che hanno impedito il raggiungimento dell’accordo.

<sup>35</sup> OCSE sta per Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. Svolge principalmente una funzione consultiva con l’obiettivo quello di confrontare le

Oggetto dell'istanza specifica formulata contro l'ENI è la compatibilità degli impatti climatici del piano industriale di ENI rispetto alle Linee Guida.

Va premesso che all'interno delle Linee Guida vi sono delle sezioni che chiedono alle imprese di fornire informazioni in maniera trasparente, di rispettare i diritti umani e di tutelare l'ambiente nello svolgimento della propria attività, facendo in modo che gli impatti della stessa non compromettano i diritti dei terzi. Viene anche indicata la necessità, nel caso in cui l'impresa si dovesse rendere conto che la propria attività provochi un pregiudizio ai diritti umani o all'ambiente, che l'impresa si attivi immediatamente per rimuovere il pregiudizio e minimizzare gli impatti negativi.

Va anche detto che l'emergenza climatica è un fenomeno relativamente nuovo (non era ancora "esploso" quando furono redatte le Linee Guida OCSE), che però si integra perfettamente nelle stesse alla luce di quanto rilevato dagli organi dell'OCSE, soprattutto nel corso della COP25 tenutasi a Glasgow. Secondo l'OCSE il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi richiede un'azione collettiva non solo da parte dei governi, ma anche degli attori non statali, in particolare del settore delle imprese private, le quali sono tenute a ridurre le emissioni di gas serra e quindi ridurre gli impatti negativi delle loro attività sulle persone e sul pianeta.

Donde il convincimento da parte dei soggetti promotori di questa iniziativa che il piano industriale di ENI sia incompatibile con le Linee Guida, perché produce impatti climatici rilevanti. Stiamo parlando di una impresa – l'ENI – che da sola emette molto più dell'intero Stato italiano<sup>36</sup>.

esperienze, cercare risposte comuni e coordinare le politiche economiche locali ed internazionali dei Paesi membri e delle aree economiche collegate. La nascita dell'OCSE è dovuta all'esigenza di garantire cooperazione e coordinamento in campo economico subito dopo la Seconda Guerra Mondiale. Dagli anni 60 sono entrati nell'organizzazione anche paesi non europei (Stati Uniti, Canada, Giappone, Australia, Cile, Corea).

<sup>36</sup> Secondo i dati consolidati del 2018, nel contesto dei Paesi in cui essa opera, il gruppo ENI risulta generare una quantità di gas serra superiore a quella dell'intero Stato italiano (circa 537 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>-eq rispetto a circa le 428 prodotte dall'Italia, che comprendono le stesse emissioni prodotte da ENI sul suolo italiano).

L'istanza specifica ruota intorno alle seguenti circostanze:

- ci troviamo in piena emergenza climatica, aggravata dall'inefficacia degli impegni climatici presi dagli Stati nelle ultime COP;

- il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nell'Accordo di Parigi per scongiurare gli effetti catastrofici dell'emergenza climatica in atto, come rilevato dall'OCSE, richiede anche impegni da parte delle imprese;

- la tempistica indicata dalla comunità scientifica mondiale per affrontare l'emergenza climatica è molto limitata e sostanzialmente si esaurirà nel 2030.

In questo contesto, ENI da un lato avrebbe adottato un piano industriale relativo ai prossimi anni incompatibile con l'emergenza climatica, anzi decisamente dannoso per la stessa in quanto destinata ad aggravarla, dall'altro non avrebbe reso disponibile ai cittadini alcuna informazione sulle analisi di rischio delle strategie perseguite e sui metodi utilizzati per effettuare le analisi, rendendo sostanzialmente prive di riscontro l'efficienza e l'efficacia della sua strategia climatica che dovrebbe portare alla denunciata neutralità carbonica entro il 2050.

Quanto al primo aspetto, le caratteristiche del Piano industriale di ENI incompatibili con l'emergenza climatica individuate dagli istanti sono le seguenti:

- prevede di aumentare le emissioni di gas serra sino al 2024; iniziare a ridurre le emissioni di gas serra solamente a partire dal 2025; effettuare una riduzione delle emissioni di gas serra entro il 2030 solo del 25% rispetto ai livelli attuali; arrivare entro il 2050 a una neutralità carbonica, peraltro senza alcuna previsione in termini di probabilità di successo o insuccesso;

- considera sicuro, in termini di impatto ambientale e climatico, l'utilizzo del gas, definito come "*fonte energetica fondamentale per accompagnare la transizione verso un mix energetico a basso contenuto di carbonio*", mentre diversi report, tra cui il "*Global Methane Assessment, Benefits and Costs of Mitigating Methane Emission*" pubblicato nel 2021 dall'UNEP e dal *Climate&Clean Air Coalition* (CCAC)<sup>37</sup>,

<sup>37</sup> <https://www.unep.org/resources/report/global-methane-assessment-benefits-and-costs-mitigating-methane-emissions>



evidenziano il contributo del metano al riscaldamento globale ed alla formazione di ozono a livello del suolo, inquinante atmosferico responsabile della morte prematura di circa mezzo milione di persone all'anno e del danneggiamento degli ecosistemi naturali;

- fa affidamento sull'utilizzo della tecnologia del c.d. idrogeno blu, a quanto pare non efficace in quanto le emissioni equivalenti di CO<sup>2</sup> prodotte sono di poco inferiori a quelle dell'idrogeno grigio e sensibilmente superiori rispetto a quelle del metano e del carbone;

- non produce tagli alle emissioni completamente reali, perché per buona parte i tagli sono il risultato di fittizie operazioni contabili derivanti dai meccanismi di compensazione delle emissioni; peraltro, questa strategia è destinata ad incrementare l'instabilità del sistema climatico.

In virtù di quanto sopra, gli istanti hanno concluso l'istanza specifica auspicando che ENI, per effetto dei buoni uffici prestati dal PCN, accetti di:

- 1) dichiarare formalmente ed esplicitamente l'emergenza climatica;
- 2) rispondere agli interrogativi e alle domande relativi alla efficacia e sostenibilità climatica della sua strategia industriale;
- 3) riconoscere la propria identità di impresa generatrice del rischio "intrinseco" e "sistemico" climatico nonché il carattere unilaterale della propria attività pericolosa nella situazione attuale di emergenza climatica;
- 4) assumere il periodo 2021-2040 come unica finestra temporale utile per agire responsabilmente e concorrere a scongiurare le "*sorprese climatiche immaginabili*";
- 5) riqualificare il rischio climatico, considerandone la sua natura ubiqua e incrementale, comprensiva anche dell'incombenza dei "*Tipping Point*";
- 6) assumere gli artt. 2 e 3 dell'UNFCCC come vincolo normativo delle proprie azioni;
- 7) assumere il diritto alla vita della presente e delle future generazioni come base dell'ordine di priorità delle proprie azioni e strategie;
- 8) individuare e qualificare i costi sociali delle proprie azioni e strategie;
- 9) adottare l'ordine di priorità su diritti umani ed emergenza climatica, in conformità con le Linee Guida OCSE;

10) rielaborare il proprio Piano industriale dentro la finestra del “*tempo cruciale*” del 2021-2040, facendo propria la formula scientifica dell’emergenza climatica di Lenton et al.<sup>38</sup>

ENI si è difesa con linguaggio offensivo ed estremamente aggressivo, provando in ogni modo a delegittimare gli istanti e la Rete Legalità per il Clima. Anziché confrontarsi in maniera aperta, la difesa di ENI è stata tutta volta ad evitare che il PCN entrasse nel merito delle problematiche sollevate.

Dopo oltre un anno dalla presentazione della istanza, il PCN al mese di febbraio 2023 ha comunicato solo una bozza della sua valutazione iniziale. Gli istanti restano in attesa di conoscere il contenuto definitivo del suddetto provvedimento.

##### 5. *La procedura attivata contro gli impatti climatici degli allevamenti intensivi*

Nel dicembre 2021 e nel marzo 2022 sono state depositate al PCN italiano due istanze specifiche<sup>39</sup> contro il Gruppo Veronesi e la Cre-

<sup>38</sup> La formula di Lenton è questa:  $E = R \times U$ ; l’emergenza climatica è data dal rischio moltiplicato per l’urgenza del poco tempo a disposizione.

Potrebbe anche essere scritta così:  $E = (p \times D) \times \tau/T$ .

Difatti, il rischio (R) è dato dalla probabilità (p) di produzione di danni (D), quindi  $R = p \times D$ . La probabilità (p) consiste nelle questioni di “incertezza” o meno delle decisioni intertemporali sul sistema climatico, mentre il danno (D) riguarda le manifestazioni del rischio climatico come evento, processo e ribaltamento del sistema climatico.

L’emergenza climatica non consiste semplicemente in una probabilità di rischi, in quanto l’elemento dell’urgenza (U) ne costituisce il fattore determinante. A sua volta, l’urgenza è fonte ulteriore di pericolo, in quanto essa dipenderà dal rapporto tra tempi programmati dalla decisione intertemporale ( $\tau$ ) e “tempo restante” (T) per scongiurare la degenerazione dei rischi climatici, per cui  $U = \tau/T$ .

Il “tempo restante” (T) non è altro che il “decennio critico” che ci separa dal 2030.

Purtroppo, le decisioni intertemporali di ENI, come considerazione nel tempo del rischio climatico e come strategia per farvi fronte, ignorano del tutto questa formula di emergenza.

<sup>39</sup> <http://climatecasechart.com/non-us-case/rete-legalita-per-il-clima-legality-for-climate-network-and-others-v-intensive-livestock-farming-multinational-companies-operating-in-italy/>

monini S.p.A., due multinazionali italiane, per conto di una coalizione composta da diciassette associazioni, ventisei individui, un partito politico ed un movimento.

Oggetto della procedura è la compatibilità con le linee Guida OC-SE degli impatti climatici prodotti dagli allevamenti intensivi, che generano in gran quantità diversi gas serra, a partire dal metano<sup>40</sup>.

Nell'ambito del corpus contenziioso climatico esistente, queste due procedure costituiscono al mondo le prime che si sono occupate degli allevamenti intensivi<sup>41</sup>.

Peraltro, la COP26 di Glasgow si è conclusa con l'adozione del "*Glasgow Climate Pact*"<sup>42</sup>, con il quale si conferma la situazione di minaccia urgente e potenzialmente irreversibile del cambiamento climatico antropogenico. Inoltre, è stato formalizzato il c.d. "*Global Methane Pledge*"<sup>43</sup>, che si fonda appunto sulla constatazione della dannosità attuale delle emissioni di metano rispetto all'emergenza climatica in atto.

<sup>40</sup> Il metano, sebbene abbia breve durata di permanenza in atmosfera, ha un forzante radiativo molto più elevato dell'anidride carbonica (che invece permane in atmosfera per secoli), circa ottanta volte superiore. Il che significa che nel breve periodo il metano è molto più pericoloso per la stabilità climatica rispetto alla CO<sub>2</sub>. Siccome i prossimi anni sono quelli decisivi per contenere i possibili effetti catastrofici del cambiamento climatico, ridurre le emissioni di metano risulta essere la strategia più efficace e utile, e dunque quella prioritaria.

<sup>41</sup> Per comprendere la rilevanza di questo contenziioso si deve tenere presente che in Italia il settore agricolo-zootecnico ha contribuito nel 2017 (ultimo anno attualmente disponibile) al 64% delle emissioni di metano, all'82% per le emissioni di biossido di azoto ed addirittura al 97% per le emissioni di ammoniaca della Regione Lombardia. Con riferimento alla Regione Emilia-Romagna, si è scoperto che le emissioni di ammoniaca della Regione derivano per il 59% dall'allevamento di bovini, così come il 57% del metano. Con riferimento alla Regione Veneto, è emerso che il settore agricolo-zootecnico ha contribuito nel 2017, nella Provincia di Verona, al 57% delle emissioni di metano, all'92% delle emissioni di biossido di azoto e addirittura per il 99% delle emissioni di ammoniaca.

<sup>42</sup> <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/glasgow-climate-change-conference-october-november-2021/outcomes-of-the-glasgow-climate-change-conference?fbclid=IwAR0bWY8NFbkWIZX-i8s2TOusH0OLOjC3gCbwh8n7zwcw91NGSy7tT2lzmT1I>

<sup>43</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/18/joint-us-eu-press-release-on-the-global-methane-pledge/>

Tale dannosità è stata rilevata anche dal Rapporto “*Global Methane Assessment, Benefits and Costs of Mitigating Methane Emission*”<sup>44</sup>, il quale evidenzia la funzione decisiva che la riduzione delle emissioni di metano può assolvere ai fini del contenimento dell’aumento delle temperature globali entro la soglia di +1,5°C rispetto ai livelli preindustriali.

Il rapporto riferisce, difatti, che la mitigazione delle attuali emissioni di metano, possibile sino al 45% entro il 2030, può evitare quasi +0,3°C di riscaldamento globale entro il 2040, quindi contribuire alla stabilizzazione climatica sull’incremento di (soli) 1,5°C al 2050, come augurato nell’Accordo di Parigi.

Il report mostra, in modo scientificamente accurato, da un lato, gli impatti delle emissioni di metano, dall’altro, i benefici che deriverebbero dalla sua riduzione. In relazione al primo profilo, il report fornisce una valutazione che, per la prima volta, integra i costi e i benefici che deriverebbero da una riduzione del metano, un elemento chiave nella formazione dell’ozono a livello del suolo (che produce smog). Secondo la metrica contenuta nel report, ogni milione di tonnellate (Mt) di metano ridotto:

- può prevenire circa 1430 morti premature annuali dovute all’ozono a livello globale;

- può ridurre una perdita annuale di circa 400 milioni di ore di lavoro a causa del calore estremo;

- realizzerebbe un beneficio economico globale, per ogni tonnellata di metano ridotta, di circa 4.300,00 dollari;

- può anche aiutare a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs);

- a livello aggregato, una riduzione del 45% delle sue emissioni eviterebbe ogni anno 260.000 morti premature, 775.000 visite ospedaliere legate all’asma, 73 miliardi di ore di lavoro perse per il caldo estremo e 25 milioni di tonnellate di perdite di raccolto.

- inoltre, a pag. 67 viene affermato che “*il metano gioca anche un ruolo significativo nel ridurre le rese dei raccolti e la qualità della vegetazione. Si stima che l’esposizione all’ozono provochi perdite di rendimento nel grano del 7,1%; nella soia del 12,4%; nel mais, 6,1%, e nel riso del 4,4%*”.

<sup>44</sup> Vedasi la nota 36.

Nella situazione di emergenza climatica in atto, dunque, gli allevamenti intensivi di bestiame costituiscono una rilevante fonte antropogenica di emissioni di metano<sup>45</sup>, nonché di diversi altri inquinanti atmosferici che producono svariati effetti ambientali negativi.

In particolare, i bovini e gli ovini (animali ruminanti) producono elevate quantità di metano per effetto dei processi digestivi; una volta formatosi all'interno degli animali, questo gas viene poi rilasciato in atmosfera sotto forma di flatulenze e rutti, oppure mediante le esalazioni derivanti dal letame prodotto.

Dunque, il settore zootecnico contribuisce all'aggravamento dell'emergenza climatica planetaria, poiché concorre al rapido e rilevante incremento del rischio di danni che la definisce: anche in questo settore, pertanto, si rende urgente adottare interventi drastici e tempestivi.

Ovviamente, si tratta di un problema sistemico, in quanto ad essere incompatibile con l'emergenza climatica non è una specifica attività, ma proprio la sua tipologia (allevamento intensivo).

L'azione promossa mira ad ottenere un intervento del PCN al fine di favorire un percorso che porti le imprese a rilasciare informazioni trasparenti relative agli impatti climatici (ed ambientali) delle loro attività, ad adeguare i propri piani di valutazione del rischio e ad adoperarsi per il drastico abbattimento del metano e degli altri gas a effetto serra e inquinanti.

In relazione alla procedura lanciata contro il Gruppo Veronesi, il PCN italiano ha comunicato la propria valutazione iniziale positiva, per cui nei prossimi mesi le parti apriranno un confronto volto a provare a trovare una soluzione concordata. Il testo del documento è al momento confidenziale.

In relazione alla procedura lanciata contro la Cremonini S.p.A. il PCN al mese di febbraio 2023 ancora non ha comunicato la propria valutazione iniziale, avendo inviato alle parti soltanto una bozza della stessa.

<sup>45</sup> <https://phys.org/news/2021-10-gas-giants-cows-emitting-methane.html>

6. *La procedura attivata contro il gruppo Stellantis e FCA Italy per l'acquisto di cobalto dal Congo*

Nell'aprile del 2022 una coalizione composta da ventuno associazioni ed un giornale ha depositato sempre dinanzi al PCN italiano una istanza specifica contro FCA Italy (già FIAT) e gruppo Stellantis relativamente alla fornitura di cobalto dalla Repubblica Democratica del Congo<sup>46</sup>.

La recente spinta verso la decarbonizzazione e la transizione ecologica ha portato a un aumento della produzione di auto elettriche. La domanda di materie prime necessarie per la produzione di batterie ricaricabili agli ioni di litio è quindi in costante crescita. Uno dei materiali necessari è il cobalto, il 66% del quale proviene dalle miniere della Repubblica Democratica del Congo (RDC).

Secondo il rapporto “*State of the Cobalt Market*” pubblicato dal Cobalt Institute nel maggio 2021<sup>47</sup>, la domanda di cobalto da utilizzare per le batterie al litio è cresciuta costantemente a un ritmo del 10% all'anno dal 2013 al 2020, e nel 2020 la percentuale di cobalto da destinare alle batterie al litio ha raggiunto il 57%.

Il Global Survey degli Stati Uniti stima che delle riserve totali di cobalto di 7,1 milioni di tonnellate (Mt), 3,6 Mt si trovano nella RDC. La RDC ospita un'ampia gamma di attori del settore minerario, tra cui grandi società minerarie, che estraggono su larga scala, e piccole società, a volte unipersonali, che estraggono su scala ridotta.

Secondo le stime del World Economic Forum contenute nel report “*Making Mining Safe and Fair: Artisanal cobalt extraction in the Democratic Republic of the Congo*”<sup>48</sup>, circa il 15-30% del cobalto della RDC viene estratto attraverso attività minerarie artigianali e su piccola scala che vengono svolte senza l'ausilio di macchinari, utilizzando strumenti rudimentali o addirittura a mani nude, spesso impiegando manovalan-

<sup>46</sup> <http://climatecasechart.com/non-us-case/focsiv-and-others-v-fca-italy-stellantis-nv/>.

<sup>47</sup> <https://www.cobaltinstitute.org/resource/state-of-the-cobalt-market-report-2020/>.

<sup>48</sup> <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/making-mining-safe-and-fair-artisanal-cobalt-extraction-democratic>.

za minorile o comunque lavorando in condizioni estremamente precarie e disagiate.

In queste attività si registrano e documentano massicce violazioni dei diritti umani fondamentali.

Purtroppo, il cobalto non è tra i minerali inclusi nel recente Regolamento europeo sui minerali provenienti da zone di conflitto (2017/821).

Le multinazionali del settore automobilistico, tra cui l'italiana FIAT (FCA Italy), ora parte del Gruppo Stellantis, acquistano grandi quantità di cobalto da fornitori senza avere la certezza che gli stessi non siano implicati in gravissime violazioni dei diritti umani fondamentali nel contesto dell'estrazione mineraria.

FCA Italy era stata diffidata a fornire informazioni sui suoi fornitori di cobalto dalla RDC, ma, in contrasto con le disposizioni delle Linee Guida, si è rifiutata di fornire informazioni trasparenti e dettagliate.

A questo punto, la coalizione di associazioni ha attivato il PCN italiano nei confronti di FCA Italy e Stellantis chiedendo il suo intervento affinché l'azienda divulghi i dati rilevanti sull'approvvigionamento di cobalto e conformi la propria condotta alle Linee Guida.

Il PCN italiano ha invitato gli istanti a ripresentare l'istanza specifica dinanzi al PCN olandese, atteso che la Stellantis ha sede nei Paesi Bassi, cosa che è stata fatta.

Dopo pochi mesi, il PCN olandese ha già pubblicato la valutazione iniziale<sup>49</sup>, che è positiva, per cui nelle prossime settimane si aprirà tra le parti il confronto volto a provare a trovare una soluzione concordata.

## *7. La procedura attivata contro il gruppo Pasubio per l'acquisto di pellame proveniente da aree illegalmente deforestate*

Nel dicembre 2022 l'associazione Survival International Italia ha depositato una istanza specifica contro la Conceria Pasubio S.p.A.

<sup>49</sup> <https://www.oecdguidelines.nl/documents/publication/2023/02/13/initial-assessment-italian-associations-and-ngos-vs-stellantis-n.v.-and-fca-italy-s.p.a>.

avente ad oggetto l'importazione di pellame bovino da aree del Gran Chaco paraguaiano illegalmente deforestate.

Il gran Chaco è una foresta che ospita l'ultimo popolo incontattato del Paraguay, gli Ayoreo Totobiegosode<sup>50</sup>.

Le aree forestali dove vivono sono protette e riconosciute come appartenenti a loro in virtù della occupazione ancestrale<sup>51</sup>; tuttavia, enormi porzioni del Gran Chaco<sup>52</sup> vengono quotidianamente sottratte agli Ayoreo Totobiegosode dagli allevatori (con il tacito consenso delle autorità locali), i quali prima bruciano e distruggono la foresta, e poi impiantano dei ranch per far crescere il bestiame. Si tenga conto che il popolo Ayoreo Totobiegosode dipende dalla foresta per tutte le sue vitali necessità; venendo meno la foresta, molti suoi membri sono costretti ad uscire dalla propria terra in cerca di cibo e cure, venendo così costretti ad avere contatti forzati e indesiderati con il mondo esterno, cosa che implica, inevitabilmente, morte e malattie.

Le pelli prodotte dai capi di bestiame cresciuti nelle aree deforestate e sottratte agli Ayoreo illegalmente vengono poi vendute a diverse aziende, tra cui la italiana Pasubio, che la utilizza per produrre interni, sedili e volanti destinati alle più importanti aziende automobilistiche come BMW, Jaguar Land Rover e Volkswagen.

Il legame tra il commercio delle pelli bovine utilizzate nell'industria automobilistica e la distruzione illegale della foresta degli

<sup>50</sup> Gli Ayoreo Totobiegosode sono l'ultimo popolo incontattato del continente americano al di fuori del bacino amazzonico

<sup>51</sup> Nel 2001 il governo del Paraguay ha riconosciuto legalmente un territorio di 550.000 ettari nell'Alto Paraguay come "*Patrimonio naturale e culturale del popolo indigeno Ayoreo Totobiegosode*" (PNCAT). Tuttavia, ad oggi le autorità hanno trasferito agli Ayoreo titoli di proprietà solo su pochi ettari di terra, mentre continuano a violare sia le misure cautelari emesse dalla Commissione Interamericana per i diritti umani (IACHR) sul territorio (che richiedono allo Stato del Paraguay di proteggere e tutelare il PNCAT e i gruppi incontattati che vi abitano prevenendo l'ingresso di terzi e contatti indesiderati), sia le risoluzioni emesse nel 2018 dall'Istituto forestale nazionale (INFONA), i quali considerano illegale la deforestazione e la conseguente sottrazione di terre in danno degli Ayoreo.

<sup>52</sup> La foresta del Gran Chaco sparisce più velocemente di qualsiasi altra foresta del pianeta. Il Chaco paraguaiano è un'area particolarmente colpita. Dal 2019 c'è stata una accelerazione con un disboscamento equivalente a 1 campo da calcio ogni 2 minuti: <https://www.earthsight.org.uk/grandtheftchaco-en>.



Ayoreo Totobiegosode è stato svelato per la prima volta da un'indagine della ONG britannica Earthsight<sup>53</sup>.

Si tenga presente che lo Stato del Paraguay ha subito diverse condanne da Corti e Commissioni sovranazionali per la gestione delle sue foreste e per le violazioni continue dei diritti fondamentali dei popoli indigeni.

L'istante ha chiesto che la Conceria Pasubio, per effetto dei buoni uffici del PCN, accetti di:

1) interrompere immediatamente l'importazione di pelli dalle conchiere del Paraguay sopra menzionate, responsabili e/o coinvolte nella deforestazione dell'area del PNCAT, nella foresta del Gran Chaco paraguayano;

2) condividere la documentazione necessaria per comprendere se la Multinazionale:

a. abbia implementato politiche che escludono la deforestazione o politiche che richiedono la tracciabilità delle sue pelli a livello di fattoria;

b. abbia adottato sistemi efficaci per identificare le possibili violazioni dei diritti umani nell'ambito della catena di fornitori di pellame provenienti originariamente dal Paraguay;

c. abbia adottato delle adeguate misure concrete e specifiche per ridurre i rischi di possibili violazioni dei diritti umani relativamente alla suddetta catena;

d. abbia informato i fornitori in merito alla sua volontà di non voler acquistare pellame proveniente originariamente dai ranch illegali del Paraguay, nella ipotesi in cui non fosse garantita la loro tracciabilità;

e. abbia adottato le dovute iniziative nel caso in cui il fornitore non è stato in grado di escludere che nel processo di allevamento e lavorazione delle pelli siano stati commesse violazioni di diritti umani e ambientali fondamentali;

f. abbia posto in essere le iniziative necessarie per risarcire i danni cagionati;

g. abbia condiviso e pubblicato in modo trasparente e dettagliato

<sup>53</sup> <https://www.earthsight.org.uk/grandtheftchaco-en>

le informazioni sui possibili rischi di violazione dei diritti umani nell'ambito della catena di fornitori di pellame provenienti originariamente dal Paraguay;

h. abbia indagato in maniera approfondita l'effettivo rispetto dei diritti umani e dei diritti all'ambiente da parte dei propri fornitori, in particolare le concerie Cencoprod Ltda, Lecom Sociedad Anonima (Leather & Co. Sa), Frigorifico Concepcion Sa e Frigomerc Sa, di pellame proveniente dai ranche del Paraguay e della foresta del Grand Chaco;

i. abbia ricevuto – ed in che numero – segnalazioni di comportamento non conforme e di violazioni del Codice Etico da parte dei propri fornitori sulla base del meccanismo all'uopo previsto nello stesso Codice Etico;

3) fornire informazioni e puntuale documentazione inerente tali ultimi profili, considerato che in nessun documento disponibile al pubblico risulta l'elenco dei fornitori di pellami provenienti originariamente dal Paraguay.

Al febbraio 2023 il PCN italiano non ha emesso alcun tipo di provvedimento.

## 8. *Conclusioni*

L'emergenza climatica in atto è un problema globale che andrebbe affrontato mediante l'adozione di politiche climatiche coraggiose. Purtroppo, nonostante le dichiarazioni di intenti, gli Stati non riescono a – o non vogliono – effettuare scelte coerenti con gli impegni necessari per contenere il riscaldamento globale al di sotto della soglia di 1,5°C, individuata dalla comunità scientifica come quella oltre la quale si potrebbero provocare sconvolgimenti catastrofici ed irreversibili.

Né tanto meno le imprese che operano nei settori a più alto impatto climatico intendono ridurre le loro politiche industriali in maniera seria e rigorosa<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Si veda il report del Corporate Climate Responsibility Monitor relativo agli impegni climatici assunti da alcune delle aziende più importanti al mondo:

Il contenzioso climatico, lungi dal costituire una soluzione al problema, è però un'arma utilizzata sempre più spesso dalla società civile per costringere Stati ed imprese a fare i conti con le proprie responsabilità.

Le aule dei Tribunali, così come le stanze degli organismi di vigilanza o di mediazione coinvolti, diventano un luogo dove la società civile pretende che venga effettuato un bilanciamento di interessi che sia più rispettoso dei diritti fondamentali, travolti dagli impatti del cambiamento climatico.

Quanto questa arma possa rivelarsi efficace, sarà il tempo a stabilirlo.



## **SEZIONE II**

# **MOBILITÀ UMANA NEL CONTESTO DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO E DEL DEGRADO AMBIENTALE**



*Fabio Amato\**

## ANTROPOCENE E MIGRAZIONI IN UNA PROSPETTIVA GEOGRAFICA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Antropocene categoria ombrello. – 3. Migrazioni e cambiamento climatico. – 4. La razzializzazione del cambiamento climatico. – 5. Conclusioni.

### 1. *Introduzione*

Questo articolo si propone di analizzare la relazione tra Antropocene e migrazioni internazionali in una prospettiva geografica. Cambiamenti biofisici prodotti dall'azione umana e migrazioni sono due distinti ambiti di riflessione che hanno di per sé una grande risonanza negli ultimi anni, al punto da rendere complesso ragionare senza scivolare in luoghi comuni. Seguendo la logica elementare dell'insiemistica, associare i due termini riduce relativamente le possibili declinazioni, ma stabilisce correlazioni che, come vedremo, non sono prive di cortocircuiti interpretativi di natura eminentemente ideologica.

Oltre le critiche alla scelta del lemma Antropocene e soprattutto alle semplificazioni della correlazione di questa nuova era con la mobilità internazionale, il rischio spesso di inseguire definizioni e sue decostruzioni, ci allontana dalla possibilità di movimentare e sperimentare questi concetti su casi pratici. Dopo una rapida ricognizione dei temi in gioco, pertanto, si individueranno alcune ricerche che possono fungere da esempio per una maggiore operatività delle categorie in gioco. Senza dubbio, infatti, il sapere geografico può essere una delle molteplici prospettive da cui osservare le correlazioni tra mobilità umana ed era degli umani.

\* Professore ordinario di Geografia, Università degli Studi di Napoli L'Orientale, famato@unior.it.

## 2. *Antropocene e Geografia: un incontro tardivo*

Antropocene è un concetto polisemico che ha registrato negli ultimi decenni un incredibile successo in una logica interdisciplinare: il 30 maggio 2023 sfiora 1,5 milioni di risultati in una ricerca elementare su Google e ben 428.000 risultati su google scholar. La ricostruzione della genesi del termine ha delle storie parzialmente condivise: la più riconosciuta fa risalire al biologo Eugene Stoermer la prima definizione negli anni Ottanta, per poi essere rilanciata nel nuovo millennio dal premio Nobel per la chimica Paul Crutzen per sottolineare come l'intensità dell'azione umana avesse avuto un impatto nei confronti dei processi biologici tale da giustificare la definizione di una nuova era geologica. Come capita con i neologismi ad effetto, anche in questo caso, per una particolare coincidenza di eventi, l'uso di questo lemma si è diffuso in maniera pervasiva a prescindere dall'esile rigore che dovrebbe portare alla definizione di una nuova era geologica attraverso il vaglio di una serie di istituzioni scientifiche<sup>1</sup> (fino alla ratifica dell'Unione Internazionale delle Scienze Geologiche). Tutto ha preso forma nel 2000 in occasione della conferenza di Cuernavaca in Messico, quando Paul Crutzen annunciò che l'Olocene si era chiuso e che bisognava cominciare a usare un nuovo termine<sup>2</sup>, per espressa ammissione mutuato da Eugene Stoermer. Pertanto, Crutzen scelse di scrivere con Stoermer un articolo nel 2000<sup>3</sup> da cui si evinceva che, sebbene non si utilizzasse esattamente questa parola, in realtà del carattere distruttivo dell'azione umana sull'ambiente se ne discuteva da oltre un secolo.

<sup>1</sup> «I geologi considerano ancora insufficienti le prove di stratificazione al suolo (parametro fondamentale) di polveri e inquinanti emessi negli ultimi 150 anni. Per gli studiosi di ecologia, di sostenibilità e anche per i militanti, il sex appeal di questo termine è tanto forte da averlo adottato senza attendere il responso degli unici scienziati titolati a decidere» G. FRANZ, *L'umanità a un bivio. Il dilemma della sostenibilità a trent'anni da Rio de Janeiro*, Mimesis, Milano, 2022, p. 86.

<sup>2</sup> Una efficace ricostruzione divulgativa la si trova nel recente testo dello storico dell'ambiente Marco Armiero che si fa promotore di un ennesimo neologismo Wasteocene. Cfr. M. ARMIERO, *L'era degli scarti. Cronache dal wasteocene, la discarica globale*, Einaudi, Bologna, 2021.

<sup>3</sup> P.J. CRUTZEN, E. F. STOERMER, *The Anthropocene*, in "International Geosphere – Biosphere Programme Newsletter", 2000, 41, pp. 17-8.



La datazione di questa era conosce almeno quattro ipotesi. Se Crutzen e Stoemer identificano le rivoluzioni industriali (simbolizzate dall'invenzione della macchina a vapore nel 1784) come determinanti per l'impatto antropico e dunque come inizio di questa era, Timothy Morton<sup>4</sup> e altri autori sostengono che si possa retrodatare l'inizio della nuova era all'esordio dell'agricoltura. Altre ipotesi accreditate fanno riferimento a momenti di svolta diversi dell'umanità: la prima esplosione della bomba atomica, nel 1945 in New Mexico, è la scelta operata dall'Anthropocene Working Group<sup>5</sup>. Al di là di una corretta datazione, che probabilmente non riuscirebbe mai a favorire l'elevazione del termine a rango di formale era geologica, Antropocene è diventato ben presto una parola chiave, una categoria ombrello che include tutte le criticità ambientali e gli irreversibili cambiamenti che sta subendo il pianeta Terra, assumendo il ruolo di oggetto principale delle riviste scientifiche che si muovono tra le scienze naturali e quelle umane, fino a diventarne titolo stesso<sup>6</sup>. Dalla geologia e dalla chimica questo concetto è passato nel dibattito delle altre discipline, anche di quelle sociali e umanistiche come la sociologia e la filosofia.

L'indiscutibile valore aggiunto del concetto di Antropocene è che, dal punto di vista scientifico, la relazione tra Natura e Cultura ritorna

<sup>4</sup> T. MORTON, *Ecology Without Nature: Rethinking Environmental Aesthetics*, Harvard University Press, Cambridge, 2007.

<sup>5</sup> Un gruppo di ricerca interdisciplinare nato nel 2009 come parte della sotto-commissione sulla stratigrafia del Quaternario che si è fatto carico della formalizzazione della richiesta di istituire una nuova era geologica.

<sup>6</sup> Nel 2013 è nata la rivista *Anthropocene* che ha prodotto, al 30 giugno 2023, 42 numeri, promuovendo l'open access e scalando rapidamente l'impact factor nella competizione internazionale, raggiungendo il valore di 3.969. Si legge nella presentazione della rivista: una rivista interdisciplinare sottoposta a revisione paritaria che risponde a domande sulla natura, la portata e l'estensione delle interazioni tra le persone e i processi e i sistemi della Terra. Lo scopo della rivista include il significato delle attività umane nell'alterare i paesaggi, gli oceani, l'atmosfera, la criosfera e gli ecosistemi della Terra su una gamma di scale temporali e spaziali – dai fenomeni globali sulle ere geologiche ai singoli eventi isolati – compresi i collegamenti, gli accoppiamenti e feedback tra le dimensioni fisiche, chimiche, biologiche e sociali dei sistemi terrestri. Cfr. <https://www.sciencedirect.com/journal/anthropocene>. Si ricorda anche l'Anthropocene Institute Group, un forum che raggruppa università, fondazioni, imprese e istituzioni governative.

di attualità e soprattutto i saperi disciplinari sociali, umani e naturali hanno in poco tempo intrapreso un fitto dialogo fino ad allora molto debole. Anche su questo tema il dibattito scientifico sarebbe vastissimo, ci accontentiamo di recepire l'idea che non debbano essere interpretate più come categorie tra di loro separate e contrapposte e che si tratti di un'endiadi Natura-Cultura, seguendo la lezione di Bruno Latour. Secondo l'antropologo francese, i due concetti non possono più essere considerati come due domini «ma piuttosto con unico concetto diviso in due parti che risultano legate, se così si può dire, da un elastico resistente»<sup>7</sup>.

Sebbene la storia stessa del sapere geografico si sostanzia nella relazione tra l'essere umano e l'ambiente che lo circonda in tutte le sue declinazioni, la geografia, come descritto da Noel Castree, arriva singolarmente in ritardo nel complesso dibattito sull'Antropocene e sui limiti del pianeta<sup>8</sup>. Uno dei primi contributi arriva da Lewis e Maslin<sup>9</sup>, che datano l'Antropocene facendo leva su una serie di trasformazioni che partono dalla “scoperta” dell'America e sollecitano una serie di rivoluzioni scientifiche culminanti nel 1610.

L'interazione tra società umane e ambiente che plasma i territori e genera processi di trasformazione della superficie terrestre è una delle definizioni più tradizionali del sapere geografico; dunque, immaginare che l'ambiente non sia più un oggetto naturale che “circonda” il soggetto umano significa cambiare prospettiva nell'interpretazione e rendendo sempre più difficile distinguere gli aspetti naturali da quelli artificiali. Dalle descrizioni di Strabone fino alla geografia contemporanea ci si è confrontati con questo rapporto. Tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, l'epistemologia geografica è rimasta incagliata nella banalizzazione della contrapposizione tra il determinismo ambientale di matrice tedesca (a cominciare da Frederick Ratzel) e la so-

<sup>7</sup> B. LATOUR, *La sfida di Gaia. Il nuovo regime climatico*, Meltemi, Milano, 2020, p. 37 (ed. or. *Face à Gaia. Huit conférences sur le nouveau régime climatique*, 2015).

<sup>8</sup> Per una sintesi si veda C. GIORDA, *Geografia e Antropocene. Uomo ambiente educazione*, Carocci, Roma, 2019.

<sup>9</sup> S. LEWIS, M. MASLIN, *A Transparent Framework for Defining the Anthropocene Epoch*, in “The Anthropocene Review”, vol. 2, 2, 2015, pp. 128-46; id., *Defining the Anthropocene*, in “Nature”, vol. 519, 2015, pp. 171-80; id., *The Human Planet: How We Created the Anthropocene*, Pelican., 2018.

luzione del possibilismo promosso da Paul Vidal de la Blache che sceglie di raccontare il mondo come esito non definito a priori dei vincoli e delle opportunità della natura, da una parte, e della cultura e della tecnologia promossa dall'essere umano. Su questa semplificazione si giunge a una progressiva deriva della geografia umana da quella fisica. Secondo la lezione di Lucio Gambi, la geografia deve essere «la storia di come l'uomo plasma e rifoggia la terra in termini umani, per ricrearla come opera sua»<sup>10</sup>. In aperta polemica con gli studi descrittivi della geografia tradizionale italiana, questa interpretazione di impalco marxista, viene spinta da altri geografi fino alla svalutazione dell'importanza delle componenti naturali nello studio degli spazi geografici. Irrompe finalmente la società, ma scompare l'ambiente che ritornerà solo negli ultimi decenni e si configurerà nel paradigma dello sviluppo sostenibile, altro ossimoro su cui si potrebbe aprire una nuova riflessione autonoma. In sostanza, il clima e gli aspetti ambientali hanno a lungo accompagnato i saggi di geografia, ma, a fronte della necessità di allontanarsi da una visione deterministica, sono elementi quasi del tutto scomparsi dalla narrazione geografica, al massimo riproponendo le ormai desuete classificazioni del clima di Köppen. Come ricorda Giuseppe Dematteis, questa esasperazione della riflessione gambiana è frutto di una stagione, gli anni Settanta, che cercava di scuotere le paludate riflessioni geografiche, ma che ha indotto nell'errore di lasciare fuori la porta la dimensione ambientale<sup>11</sup>.

Il rinnovato interesse per questi aspetti a partire dagli anni Ottanta, concedono spazio all'uso del termine Antropocene e sono due geografi britannici che propongono una interessante riflessione sul tema: Jamie Lorimer e Noel Castree. Nei tre contributi apparsi nel 2014 sulla rivista "Geography Compass"<sup>12</sup>, Castree indaga le potenzialità del concetto di Antropocene e la sua rilevanza per la geografia sia nella

<sup>10</sup> L. GAMBÌ, *Questioni di Storia*, Einaudi, Torino, 1961.

<sup>11</sup> G. DEMATTEIS, *Geografia come immaginazione. Tra il piacere della scoperta e la ricerca di possibili futuri*, Donzelli, Roma, 2021.

<sup>12</sup> N. CASTREE, *The Anthropocene and Geography I: The Back Story*, in "Geography Compass", 8, 7, 2014 pp. 436-49; ID., *Geography and the Anthropocene, II: Current Contributions*, in "Geography Compass", 8, 7, 2014, pp. 450-63; ID., *The Anthropocene and Geography, III: Future Directions*, in "Geography Compass", 8, 7, 2014, pp. 464-76.

pratica che nei possibili sviluppi futuri. Successivamente, Castree ritorna sul tema, invitando a riconsiderare quello che chiama “Antropocene”, cogliendo l’importanza della posta in gioco che è insieme epistemologica, politica ed educativa<sup>13</sup>.

Appare dunque necessario ricostruire una prospettiva per la geografia umana, che non consideri più la dimensione ambientale come lo sfondo su cui agiscono gli esseri umani, assumendo una narrazione differente della condizione umana contemporanea proprio avallando l’idea di una nuova era geologica<sup>14</sup>.

Jamie Lorimer è, in realtà, il primo geografo a rivolgere l’attenzione giusta all’Antropocene, non essendo distante dalle sue riflessioni l’idea di esplorare prospettive e questioni più propriamente geografiche che mettono in relazione le scienze ambientali e quelle sociali. La sua riflessione più compiuta, apparsa su *Progress in Human Geography*, si apre affermando che l’Antropocene rappresenta la morte pubblica dell’idea moderna della natura separata dalla società<sup>15</sup>. Lorimer esamina i recenti sforzi per sviluppare alternative “multinaturali” che forniscono un ambientalismo che non ha bisogno di ricorrere alla natura. La riflessione si concentra sulla conservazione della biodiversità (tema su cui Lorimer ha a lungo lavorato), che diventa spettro attraverso cui leggere le potenzialità dell’Antropocene, puntando a definire una biogeografia interdisciplinare. Questo approccio viene sviluppato dall’autore attraverso una prospettiva critica alle nature neoliberiste offerta dall’ecologia politica.

La metafora dell’*Antropo-scene* di Castree spinge Jamie Lorimer a ritornare sul neologismo per analizzare le differenti declinazioni cui si presta il concetto di Antropocene. L’autore identifica ben cinque modi in cui tale concetto è stato mobilitato: domanda scientifica, spirito del tempo intellettuale, provocazione ideologica, nuove ontologie e fanta-

<sup>13</sup> N. CASTREE, *Changing the Anthro(s)cene: Geographers, Global Environmental Change and the Politics of Knowledge*, in “Dialogues in Human Geography” 5, 3, 2015, pp. 301-16.

<sup>14</sup> K. O’BRIEN, *Responding to Environmental Change: A New Age for Human Geography?*, in “Progress in Human Geography” 35, 4, 2011, pp. 542-549.

<sup>15</sup> J. LORIMER, *Multinatural Geographies for the Anthropocene*, in “Progress in Human Geography”, 36, 5, 2012 pp. 593-612

scienza<sup>16</sup>. In generale, le mutazioni ambientali, l'attualità del tema delle risorse e dei sistemi di vita (urbani e non) hanno spinto altri geografi a valorizzare l'idea di Antropocene come tematica geografica, lavorando molto sulle relative mappature dei fenomeni<sup>17</sup>.

Si delinea pertanto la necessità di ragionare in modo ibrido, attraverso approcci transdisciplinari e schemi non lineari. Il superamento della dicotomia Uomo/Natura (con tanto di astratte maiuscole e discutibile identificazione di genere degli esseri umani...) conduce a un superamento della logica cartografica che ha modellato la visione geografica del mondo.

Non si tratta di scoperte sorprendenti o innovative, essendo un sistema di metafore e di racconti relativi a processi già all'attenzione dagli anni Settanta, che definisce delle responsabilità comuni ma ampiamente differenziate, con un protagonismo in negativo dei paesi più sviluppati. Questo tipo di considerazioni spinge un filone di pensiero radicale, ispirato alle categorie neomarxiste, a dichiarare che, in realtà, gran parte della crisi ambientale dell'Antropocene sia il risultato dei modelli di produzione e consumo basati sul capitale. Il primo a promuovere questo approccio è Jason W. Moore, storico dell'ambiente e docente di economia politica presso il Dipartimento di sociologia della Università di Binghamton negli Stati Uniti, che sceglie di parlare di *Capitalocene*, puntando la critica sul processo di globalizzazione e sugli effetti dell'economia capitalistica che non possono essere imputati a una generica umanità. L'attenzione sulla crisi ecologica così si sposta sulla dialettica tra Natura e Società, facendo irrompere la critica politica.

Il dibattito scientifico sull'Antropocene non si riduce a queste necessarie semplificazioni, ma sicuramente fornisce, insieme ai limiti del pianeta, un contenitore di discussione più ampio sugli effetti del cambiamento climatico e sui *planetary boundaries*. Cambiamento climatico e antropocene non sono due termini perfettamente sovrapponibili (sebbene vengano spesso considerati intercambiabili), nondimeno

<sup>16</sup> J. LORIMER, *The Anthro-scene: A guide for the Perplexed*, in "Social Studies of Science", 47, 1, 2017 (prima pubblicazione 27 Ottobre, 2016).

<sup>17</sup> Cfr. B. HENNING, *Mapping the "Anthropocene"*, in "Geography Today, Royal Geographical Society", Marzo, 2013 e M. WHITEHEAD, *Environmental Transformations. A geography of the Anthropocene*, Routledge, London and New York, 2014.

l'associazione che viene fatta con le criticità ambientali in generale è quasi necessaria. Ancor più se ci si relaziona con le migrazioni e la mobilità, tema che affronteremo nel prossimo paragrafo.

### 3. *Migrazioni e cambiamento climatico*

In realtà se volessimo riflettere sulle ripercussioni che sul processo migratorio hanno l'Antropocene, la globalizzazione, la compressione spazio/temporale, la trasformazione dei luoghi, non mancherebbero spunti per ragionare sull'ibridazione culturale e sul transnazionalismo. Nondimeno, il nesso più forte è legato alla dimensione della *crisi* e dell'*emergenza* e le ripercussioni che le alterazioni antropiche sulla natura hanno sulla mobilità delle persone. Il cambiamento climatico come fattore silenzioso delle "crisi migratorie" è una delle più pervasive semplificazioni cui si è assistito negli ultimi venti anni. Giornalisti, esperti di sicurezza, politici e organizzazioni non governative in generale personificano il *climate change* come agente degli spostamenti, configurando i migranti, che negli ultimi anni hanno raggiunto le coste del Mediterraneo o che cercano di attraversare la frontiera tra Messico e Stati Uniti, come una sorta di avanguardia rispetto ad "altri milioni" di migranti che presto li seguiranno<sup>18</sup>.

Le ricerche sul tema si confondono in un mare di letteratura "grigia" fatta di report politici, opuscoli di sostegno alla causa, atti di conferenze periodiche (in particolare i lavori dell'IPCC e dell'IOM) e spesso la tematica viene presentata come emergente, affrontando gli scenari futuri. Il tema dei limiti delle risorse e la concettualizzazione della sostenibilità hanno dato il via a un'intensa produzione scientifica a partire dagli anni Ottanta. In realtà, come insegna la geografia, le migrazioni "ambientali" sono un fenomeno di lungo periodo, basti pensare all'impatto della desertificazione e della siccità sulla mobilità umana. Gli aspetti ambientali, non a caso, sono evocati tra le cause delle migrazioni internazionali nella prima modellizzazione teorica del

<sup>18</sup> N. AHUJA, *Planetary spectres. Race, migration, and Climate Change in the Twenty-First Century*, The University of North Carolina Press, 2021.

geografo Ravenstein<sup>19</sup>. La stagione del determinismo ambientale, come detto, ha promosso riflessioni che attribuivano alle condizioni naturali una potenza esplicativa delle migrazioni: la geografa americana Ellen Churchill Semple, ad esempio, scriveva che «la ricerca di una terra migliore, di un clima più mite e di condizioni di vita più facili, avvia molti movimenti di persone che, in vista dello scopo, li portano necessariamente in un ambiente in netto contrasto con il loro habitat originario»<sup>20</sup>. La pesante eredità di questa prospettiva determinista si associa all'ottimistica prospettiva tecnologica che dal dopoguerra in poi, nel mondo occidentale, pone in rilievo l'azione modellatrice del progresso umano riducendo ai minimi termini l'influenza della natura. Questo combinato disposto porta a cancellare i fattori ambientali nelle riflessioni sulle migrazioni non solo in geografia ma anche in tutti i saperi sociali. Solo a partire dagli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, emerge il concetto di migranti ambientali<sup>21</sup>. Spinti dalle riflessioni sul *Climate Change*, alcuni testi fondativi di questo filone di studi vedono la luce, quasi tutti improntati a un grande allarmismo: Norman Meyers, ad esempio, dichiara che avremmo dovuto attenderci oltre 150 milioni di rifugiati ambientali<sup>22</sup> per la fine del XX secolo<sup>23</sup>. È op-

<sup>19</sup> E. G. RAVENSTEIN, *The Laws of migration*, in "Journal of the Royal Statistical Society", vol. 52, n. 2, 1889, pp. 241-305.

<sup>20</sup> E. C. SEMPLE, *Influences of Geographic Environment*, Henry Holt & c., New York, 1911.

<sup>21</sup> E. PIGUET, A. PICOU, P. DE GUCHITIENÈRE, *Migration and climate change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

<sup>22</sup> Questo termine, sempre meno diffuso, è stato reso popolare già alla metà degli anni Ottanta da un rapporto dell'Unep. Cfr. E. EL-HINNAWI, *Environmental refugees*, United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, 1985.

<sup>23</sup> N. MYERS, *Environmental Refugees in Globally Warmed World*, in "Bioscience", vol. 43, 11, 1993, pp. 752-761. In realtà, queste considerazioni si fondano sulle valutazioni allarmistiche proposte già durante il primo incontro dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) del 1990 dove si legge «the gravest effects of climate change may be those on human migration as millions will be displaced» (Ippc, *report from working group II*, 1990, p. 20). Tale allarme viene rilanciato nel 1994 dall'International Conference on Population and Development tenutosi al Cairo: in un programma d'azione i governi sono incoraggiati a considerare richieste di immigrazione da paesi «la cui esistenza, secondo valide evidenze scientifiche, è minacciata nell'immediato dal riscaldamento globale e dal cambiamento climatico» (cfr. [www.un.org/popin/icpd/conference/offeng/pua.htm](http://www.un.org/popin/icpd/conference/offeng/pua.htm)).

portuno ricordare che già nel 1992, l'OIM ha pubblicato un rapporto su *Migrazione e ambiente* che affermava: «un gran numero di persone si sta muovendo a causa del degrado ambientale che è aumentato notevolmente negli ultimi anni. Il numero di tali migranti potrebbe aumentare notevolmente man mano che aree più vaste della terra diventano inabitabili a causa del cambiamento climatico»<sup>24</sup>. Il problema con i numeri, oltre alla scarsa attendibilità trattandosi di proiezioni e ipotesi, è che costruiscono una interpretazione delle migrazioni grezza e monocausale.

Una sorta di neodeterminismo irrompe improvvisamente sulla scena: i migranti ambientali vengono descritti come persone spinte a lasciare il proprio paese esclusivamente per ragioni correlate con il cambiamento climatico e il tono del dibattito appare monopolizzato da una lettura orientata sugli scenari futuri, piuttosto che su analisi empiriche e flussi di persone realmente registrati<sup>25</sup>. Si sviluppa, così, la tendenza a ignorare la complessità multiproblematica delle decisioni migratorie: le cause ambientali si sommano ad altre di tipo socioeconomico, psicologico, personale. Gli allarmismi sembrano finalizzati, più che a favorire un dibattito interdisciplinare, solo a sensibilizzare i governi e le relative opinioni pubbliche ad accrescere lo stigma verso i migranti provenienti dai paesi del Global South<sup>26</sup>.

A partire dal primo decennio del nuovo millennio, si è assistito a un maggiore equilibrio tra le tendenze opposte: gli scienziati ambientali tendono a essere più cauti nello stabilire delle correlazioni dirette tra le criticità climatiche e le migrazioni e, con diversi distinguo, nelle scienze sociali si comincia a prendere in considerazione il ruolo dell'ambiente nelle dinamiche migratorie. Tuttavia, gli scenari futuri apocalittici non sono scomparsi dalla narrazione mainstreaming: i “rifugiati climatici” in fuga dai disastri ambientali hanno ancora una presa potente nell'immaginazione dell'opinione pubblica come nella produzione artistica. In generale, il vocabolario si è arricchito di nuove

<sup>24</sup> IOM (International Organization for Migration), *Migration and the environment*, IOM, Ginevra, 1992.

<sup>25</sup> E. PIGUET, A. PICOUD, P. DE GUCHITIENÈRE, cit., 2011.

<sup>26</sup> S. CASTELS, *Concluding remarks on the climate change-migration nexus*, in E. PIGUET, A. PICOUD, P. DE GUCHITIENÈRE, cit., 2011, pp. 415-427.



espressioni (rifugiati climatici, migranti ambientali, *climate change refugees, environmentally displaced persons...*) che alimentano un dibattito a volte capzioso e ombelicale ma soprattutto privo di casi studio che possano mettere in opera questi termini.

Pare opportuno, in via preliminare, segnalare i tre fattori ambientali destinati ad aumentare come effetto del cambiamento climatico che, di solito, vengono correlati alle migrazioni internazionali e alla mobilità: la crescente frequenza e violenza dei cicloni tropicali, delle piogge forti e dei tifoni; la siccità e la desertificazione; l'innalzamento del livello del mare. A loro volta queste tre tipologie possono essere raggruppate per insorgenza "lenta" (desertificazione, innalzamento del livello del mare e degrado del suolo) o per insorgenza rapida (cicloni tropicali, forti piogge, inondazioni e altre calamità naturali simili, tra cui terremoti, eruzioni vulcaniche). In tutti i casi appare abbastanza difficile determinare il numero di persone che sono colpite da questi eventi, e in generale di fronte a fenomeni di impatto immediato le reazioni sono relative soprattutto a spostamenti interni a breve termine. Di fatto, a dispetto di quello che si crede, soprattutto nei contesti più disagiati, è difficile che i soggetti più vulnerabili possano trovare risorse per muoversi. Pertanto, tendono a restare dove vivono oppure a muoversi a breve distanza nell'auspicio di poter rientrare nelle zone disastrose. Esistono anche paradossi rappresentati da eventi estremi che possono fungere da fattori attrattivi, come nel caso dello tsunami dell'Oceano Indiano del 2004, che ha condotto molti parenti di persone nelle zone colpite a raggiungere queste aree per offrire supporto, oppure se si pensa ai diversi progetti di ricostruzione che sono risultati spesso attrattivi per i lavoratori stranieri<sup>27</sup>. Di fronte a contesti che sono ripetutamente sollecitati da cicloni tropicali, tifoni o piogge torrenziali si può configurare una probabilità di una migrazione a più ampio raggio, sebbene si tratti di casi assolutamente limitati. In realtà, l'impatto di un disastro è correlato al livello di vulnerabilità di un'area: tra le varie regioni geografiche si possono creare significativi differenti esiti in relazione allo stile di vita e ai fattori sociali ed economici. Un caso di mobilità molto studiato è relativo alla regione di New Orleans

<sup>27</sup> A. NAIK, E. STIGTER, F. LAZCKO, *Migration, Development and Natural Disasters, Insights from the Indian Ocean Tsunami*, Iom, 2007.

colpita dall'uragano Katrina (2005) che ha generato una piccola diaspóra che ha colpito soprattutto le comunità afroamericane, ma naturalmente non può essere ascritto ad esempio di migrazioni internazionali.

Diverso è l'impatto di processi a insorgenza lenta che comunque contribuiscono a una mobilità umana, che non assume però caratteri apocalittici. Si stima, ad esempio, che 55 milioni di persone in tutto il mondo siano colpite ogni anno dalla siccità, che rappresenta il pericolo più grave per il bestiame e i raccolti in quasi ogni parte del mondo. L'impatto della siccità sulle migrazioni è stato oggetto di una serie di studi geografici che hanno potuto registrare una evoluzione del fenomeno nel corso del tempo. Ad esempio, la regione Gourma in Mali è colpita da questo processo da diversi decenni, tanto da meritare un'analisi storica<sup>28</sup>.

Secondo la *Convenzione delle Nazioni Unite per combattere la desertificazione*, la desertificazione interessa le vite di 250 milioni di persone e ben 135 milioni di persone potrebbero essere sfollate a causa della desertificazione entro il 2045, rendendola una delle sfide ambientali più gravi per l'umanità<sup>29</sup>.

Nel caso dell'innalzamento del livello del mare, il legame con i possibili processi migratori appare sicuramente più facilmente prevedibile, trattandosi nel caso di una emigrazione che assumerebbe un carattere definitivo e irreversibile. Del resto, l'innalzamento del mare è una delle più pubblicizzate manifestazioni del cambiamento climatico, rendendo immediatamente percepibile la scomparsa degli Stati insulari e la riduzione significativa del territorio delle località che si situano su coste basse. Trattandosi di un fenomeno relativamente recente, il numero di studi rimane abbastanza limitato. Si tratta, infatti, di un processo a insorgenza lenta e prevedibile, che permette simulazioni e proiezioni. Su queste basi, è ragionevole immaginare che la popolazio-

<sup>28</sup> Cfr. J. PEDERSEN, *Drought, migration and population growth in the Sabel: The case of the Malian Gourma: 1900–1991*, in "Population Studies", 49(1), 1995, pp. 111-126. Per un quadro più aggiornato sulla regione saheliana si veda J. MORRISSEY, *Environmental Change and Human Migration in Sub-Saharan Africa*, in E. PIGUET, F. LAZCKO, *People on the Move in a Climate Change. The Regional Impact of Environmental Change on Migration*, Springer, New York, 2013, pp. 81-110.

<sup>29</sup> IPCC, *Climate change 2022. Impacts, adaptation, vulnerability*, 2022.

ne che vive ad un'altitudine inferiore a 1 m sul livello del mare sia direttamente coinvolta in questo processo in pochi decenni. Le aree maggiormente colpite sono i delta, gli estuari del Sud Asia come l'Indo e il Gange oppure, sempre in Asia, il Mekong, lo Yangtze, il Pearl River. Lo stesso tipo di vulnerabilità si presenta in alcune isole meno popolate: gli esempi che vengono costantemente riproposti fanno riferimento a Tuvalu<sup>30</sup> oppure alle Maldive<sup>31</sup>. I processi migratori, dunque, diverrebbero definitivi nel momento in cui questi territori saranno realmente inabitabili, ma nel frattempo i governi e le popolazioni possono elaborare strategie di adattamento e di mitigazione che quantomeno potrebbero posporre significativamente la necessità di abbandonare questi spazi.

Esistono senza dubbio evidenze empiriche di mobilità imputabili alla siccità o alla desertificazione anche nel Nord del mondo, ma quelle che colpiscono di più l'immaginazione e sono oggetto di studio sono relative al Sud del mondo: nel continente africano la zona saheliana e l'Etiopia sono i casi più clamorosi, ma anche in Medio Oriente (Siria e Iran), nell'Asia centro meridionale e in America Latina (il caso più studiato è quello del Nord-Est del Brasile) si registrano differenti episodi.

Se la produzione scientifica negli ultimi quindici anni ha subito una significativa accelerazione, l'analisi dei casi studio è rimasta relativamente contenuta. Risale ormai a dieci anni fa, un meritorio tentativo di presentare una sistematica rassegna di casi, ripartiti per macroregioni del mondo, non trascurando gli esempi dell'Europa e del Nord America<sup>32</sup>. L'obiettivo era mappare la ricerca esistente su migrazione e ambiente a livello regionale, mettendo insieme i principali risultati delle ricerche empiriche, studi sul campo e "carotaggi" effettuati in casi particolari.

Nel caso del continente asiatico, il più vasto e il più complesso, gli impatti del nuovo regime climatico (attività ciclonica, precipitazioni monsoniche sempre meno prevedibili) vengono definiti come "un mo-

<sup>30</sup> R. BEDFORD, C. BEDFORD, *International migration and climate change: a post-Copenhagen perspective un option for Kiribati or Tuvalu*, in B. BURSON, *Climate Change and Migration. South Pacific Perspectives*, Insitutue of Policy Studies, 2010, pp. 89-134.

<sup>31</sup> U. KHOTARI, *Political discourses of climate change and migration: resettlement policies in the Maldives*, in "The Geographical Journal", Vol. 180, n. 2, Giugno 2014, pp. 130-140.

<sup>32</sup> E. PIGUET, F. LAZCKO, cit., 2013.

tore particolarmente importante della migrazione”. Le ragioni sono molteplici. In primo luogo, l’enorme pressione generata da una popolazione in crescita. In secondo luogo, la presenza di ampie sacche di povertà (che peraltro si manifesta nello spazio con un’espansione edilizia incontrollata, che si concretizza in fatiscenti alloggi di fortuna privi dei più elementari servizi) amplifica la vulnerabilità rispetto ai fenomeni climatici estremi e al degrado delle risorse naturali. Le aree maggiormente interessate sono quelle costiere basse (caratteristico di molte delle principali aree urbane del mondo); le regioni deltizie; i piccoli stati insulari bassi; le regioni semi-aride o a bassa umidità (principalmente in Asia centrale o occidentale).

È impossibile esaminare in modo esaustivo la relazione tra migrazione e cambiamento climatico in Asia, a causa dell’enormità dei problemi. Su alcune aree si appunta la riflessione analitica. Nel caso della Cina, la mobilità più importante è rappresentata dall’intenso movimento rurale-urbano in direzione delle *megacities* costiere come Tianjin, Shanghai, Shenzhen, Guangzhou, Haikou, località, oltretutto, vulnerabili per possibili inondazioni costiere e fluviali. Nel Sud-Est asiatico, le popolazioni a rischio sono particolarmente concentrate in Indonesia, Filippine, Vietnam, Myanmar e Thailandia, principalmente nelle megalopoli costiere di Jakarta, Manila, Ho Chi Minh City e Bangkok<sup>33</sup>. I modelli migratori in e dal delta del Mekong rivelano un discreto interesse in letteratura. La siccità, inoltre, è un pericolo ricorrente in varie parti dell’Asia centrale e occidentale. Per esempio, il degrado dell’ambiente del lago d’Aral ha portato, già negli anni Sessanta, a una significativa emigrazione regionale all’interno del Kazakistan e dell’Uzbekistan. Anche il Tagikistan è altamente vulnerabile al degrado ambientale di vario tipo (inondazioni, smottamenti, salinità, erosione dell’acqua e del suolo e desertificazione). Il Bangladesh, infine, è spesso citato come uno dei paesi più vulnerabili perché, essendo situato sul delta del fiume Gange-Brahmaputra, è sia una delle nazioni più densamente popolate, sia altamente a rischio per una serie di impatti ambientali, tra cui inondazioni ed erosione degli argini fluviali, tempeste, cicloni e siccità<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Per un aggiornamento su megacities e climate change si vedano i rapporti delle Nazioni Unite, cfr. UN, *World Urbanisation Prospects*, 2022.

<sup>34</sup> G. HUGO, D. K. BARDSLEY, *Migration and Environmental Change in Asia*, in E.

Per cambiare prospettiva e non concentrarsi esclusivamente sul Global South, il testo analizza anche il caso europeo e del Nord America. Sia il Canada che gli Stati Uniti lottano con alcuni problemi ambientali che possono contribuire alla mobilità della popolazione. Oltre agli effetti del ciclone Katrina, si registrano altri esempi: il crollo della pesca del merluzzo nell'Outer Banks canadese, "brownfields" (discariche tossiche), miniere a cielo aperto, inquinamento atmosferico localizzato (soprattutto nei paesi in espansione città meridionali come Atlanta e Houston), degrado del suolo/impoverimento del suolo in alcune regioni, aumento delle infestazioni di coleotteri di pino e altri parassiti nelle foreste delle Montagne Rocciose (che possono avere una connessione climatica), nutrienti pesanti carichi nella Mississippi River Valley e corrispondenti "zone morte" nel Golfo del Messico e la perdita di biodiversità dovuta al cambiamento della copertura del suolo e all'urbanizzazione. Ognuno di questi problemi può contribuire alla migrazione, ma «è difficile separarne gli effetti del declino industriale ed economico dall'eredità ambientale dell'industrializzazione quando si tratta di comprendere i modelli di emigrazione»<sup>35</sup>.

Benché la prospettiva di questa rassegna sembri sempre orientata ad attribuire ai cambiamenti ambientali un ruolo di primo piano nella mobilità in alcune regioni del mondo, tuttavia si comincia ad avere

FIGUET, F. LAZCKO, cit. 2013, pp. 21-48. Per un aggiornamento su quest'area si veda M.M.P. RANA, I.N. ILINA, *Climate change and migration impacts on cities: Lessons from Bangladesh*, "Environmental Challenges", 2021, 5, art. no. 100242.

<sup>35</sup> S. B. ADAMO, A. M. de SHERBININ, *Migration and Environmental Change in North America (Usa and Canada)*, in E. FIGUET, F. LAZCKO, Op. Cit., 2013, pp. 135-153. Si veda anche Q. FAN, K. FISHER-VANDEN, H. A. KLAIBER, *Climate Change, Migration, and Regional Economic Impacts in the United States*, in "Journal of the Association of Environmental and Resource Economists", Luglio, 2018, pp. 643-671. Sugli effetti di Katrina esiste una vasta letteratura. Una più recente riflessione è E. FUSSELL, K.J. CURTIS, J. DEWAARD, *Recovery Migration to the City of New Orleans after Hurricane Katrina: A Migration Systems Approach*, in "Popul Environ", 2014 Mar 1; 35(3): 305-322. Una efficace rappresentazione degli effetti di Katrina sulle popolazioni più vulnerabili si può vedere anche in *Treme*, una serie televisiva del 2010 in 4 stagioni mai trasmessa in Italia, per la cui analisi sia permesso di rinviare a F. AMATO, *La quasi morte di una città americana: New Orleans raccontata da Treme*, in F. AMATO, E. DELL'AGNESE (a cura di), *Schermi americani, Geografia e geopolitica degli Stati Uniti nelle serie televisive*, Unicopli, Milano, 2014, pp. 193-204.

piena consapevolezza della pluralità di cause dietro le migrazioni e che le persone che migrano a causa di fattori ambientali non attraversano i confini internazionali. «Tranne in casi estremi, i movimenti di popolazione tendono ad essere il risultato di un rapporto multicausale tra ambientale, politico, economico, sociale e dimensioni culturali. Anche se l'attenzione dei media e della politica tende a concentrarsi su disastri e sfollamenti, è importante tenere presente che i fattori ambientali non riguardano tutti gli individui, le famiglie e le comunità allo stesso modo, e le informazioni legate al cambiamento climatico non è percepito allo stesso modo ovunque e da tutti»<sup>36</sup>. La semplicistica interpretazione della mobilità, in realtà, ha cominciato a ridursi significativamente a partire dalla pubblicazione della relazione di previsione su "Migration and Global Environmental Change" (Foresight, 2011): la maggior parte degli interventi politici e accademici, che compongono il rapporto, abbracciano la natura multi-causale e complessa della migrazione<sup>37</sup>. Sempre il rapporto Foresight consente di cambiare prospettiva, introducendo il concetto di *trapped population* che ha dato il via a una serie di indagini sulla ridotta mobilità e immobilità come conseguenza degli impatti climatici<sup>38</sup>.

#### 4. *La razzializzazione del cambiamento climatico*

Il contributo del sapere geografico sul tema delle migrazioni internazionali, benché avesse proposto modelli interpretativi ripresi dalle

<sup>36</sup> E. PIGUET, F. LAZCKO, cit., 2013, p.2.

<sup>37</sup> FORESIGHT, *Final Project Report – Foresight: Migration and Global Environmental Change*. The Government Office for Science, Londra, 2011. Per una ricostruzione del dibattito cfr. G. BETTINI, *Where Next? Climate Change, Migration, and the (Bio)politics of Adaptation*, in "Global Policy", Volume 8. Supplemento 1. Febbraio 2017, pp. 33-39.

<sup>38</sup> R. BLACK, M. COLLYER, *Trapped population. Limits on Mobility at Time of 'crisis'*, in S. F. MARTIN, S. WEERASINGHE, A. TAYLOR (a cura di), *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*, Routledge, Londra, 2014, pp. 289-305. Per una critica della narrazione espresso da questo concetto, si veda S. AYEB-KARLSSON, A. BALDWIN, D. KNIVETON, *Who is the climate-induced trapped figure?*, in "WIREs Clim Change", 2022, pp. 1-24.

altre scienze sociali (le già citate leggi di Ravenstein e il modello di Everett Lee), ha fatto registrare un lungo periodo di scarso interesse, relegando l'argomento ai margini della geografia della popolazione. L'ampia gamma di interessi di ricerca dei geografi, per certi versi, olistica e interdisciplinare lascia immaginare una disciplina frammentata e priva di un fuoco specifico di interesse, una sensazione che si è riproposta con forza dopo il "cultural turn". In realtà, grazie a questa trasversalità, la geografia riesce a intercettare una pluralità di approcci sul tema migratorio.

A partire dagli anni Ottanta, con la ricezione della svolta culturale e la crescente mobilità mondiale si è assistito a un proliferare di studi sulla mobilità e sulle migrazioni che hanno seguito i nuovi indirizzi socio-teorici legati agli approcci critici, declinati nel postcoloniale, nel femminismo e nella valorizzazione della prospettiva transnazionale<sup>39</sup>. Una recente raccolta di riflessioni sulla geografia critica delle migrazioni da grande rilievo ai borders, non solo in relazione agli stati e alla retorica della nazione, ma anche sul tema dell'identità e della giustizia<sup>40</sup>.

Le riflessioni sono opera di molti ricercatori che, in questo contesto, riprendono i lavori critici sulla collusione di interventi umanitari, militari e di polizia in tema di migrazioni<sup>41</sup>. Tuttavia, forse non a caso, non appare alcun riferimento al *climate change* e ai "migranti ambientali", nemmeno in termini critici, seppure tale approccio non è privo di una densa riflessione da parte dei geografi e non solo.

Le riflessioni dei geografi critici si muovono tutte in direzione di una decostruzione sostanziale della connessione tra migrazioni e cambiamento climatico e soprattutto della sua narrazione. In generale, le

<sup>39</sup> Per una sintetica rassegna cfr. S. HARDWICK, *Migration Theory in Geography*, in C. BRETTEL, J.F. HOLLIEFIELD, a cura di, *Migration Theory. Talking Across Disciplinary*, Routledge, New York, 2015, pp. 198-225.

<sup>40</sup> K. MITCHELL, R. JONES, J. L. FLURI, *Handbook on Critical Geographies of Migration*, Elgar, Cheltenham, 2021.

<sup>41</sup> Ci limitiamo a ricordare N. DE GENOVA, 'Spectacles of Migrant "Illegality": The Scene of Exclusion, the Obscene of Inclusion', in "Ethnic and Racial Studies", 2013, 36 (7), pp. 1180-1198 e M. TAZZIOLI, 'Border Displacements. Challenging the Politics of Rescue between Mare Nostrum and Triton', in "Migration Studies", 4 (1), 2016, pp. 1-19.

riflessioni si appuntano sull'idea che gli impatti negativi del cambiamento climatico – così come le misure attuate per mitigarli e adattarsi a essi – contribuiscono e contribuiranno a molte trasformazioni in corso e future dell'insediamento umano e soprattutto possano ridurre le opportunità di mobilità per alcune popolazioni. Come si è visto anche in precedenza, quando sono tratteggiati scenari più o meno apocalittici che riguardano le migrazioni la narrazione è scritta in una prospettiva futura<sup>42</sup>.

Andrew Baldwin è uno dei geografi più attivi sul tema e il suo ultimo libro rappresenta una sintesi della sua riflessione sul “futurismo razziale”<sup>43</sup>. Questo concetto rappresenta «una forma di dominio razziale che rivendica il futuro costruendo l'altro razziale come ciò che potrebbe materializzarsi se nel presente non vengono compiuti sforzi per anticipare quel futuro»<sup>44</sup>. Riferimento centrale di Baldwin sono i *Black studies* che considerano la costruzione dell'altro come privo di ontologia ed essere, esistendo al di fuori dell'umano. Da quando il cambiamento climatico sta mettendo in discussione la moderna creazione del mondo per i suoi disastrosi impatti globali, il futurismo razziale diventa un intervento fondamentale che cerca di salvare le strutture di ragionamento liberali e garantire che fioriscano in modi nuovi. Queste retoriche definiscono «come l'uomo bianco si stia adattando alla minaccia esistenziale che il cambiamento climatico pone», rafforzando il *World White Order*.

Sulla stessa falsariga si muove Giovanni Bettini, che si colloca all'intersezione di geografia politica e *critical development studies*, e si fa portavoce di una critica delle visioni apocalittiche della prima ora che raccontavano di “barbari alle porte”<sup>45</sup>, per poi proseguire le sue riflessioni sulle successive riarticolarioni della narrazione sul tema.

Tra le parole chiave che negli ultimi anni sembrano essere diventa-

<sup>42</sup> A. BALDWIN, C. METHMANN, and D. ROTHE, *Securitizing “Climate Refugees”*: *The Futurology of Climate-induced Migration*, in “Critical Studies on Security”, 2 (2), 2014, pp. 121-130.

<sup>43</sup> A. BALDWIN, *The Other of Climate Change: racial futurism, migration, humanism*, Rowman and Littlefield, Londra-New York, 2022.

<sup>44</sup> A. BALDWIN, cit., 2022, p. 1.

<sup>45</sup> G. BETTINI, *Climate Barbarians at the Gate? A critique of apocalyptic narratives on ‘climate refugees’*, in “Geoforum”, 45, 2013, pp. 63.72.



te vincenti, e su cui si è appuntata la riflessione di Bettini con altri ricercatori si ascrive anche quella di adattamento. «L'idea di migrazione come adattamento comporta una feroce selezione: cosa succede a coloro che non sono in grado di essere all'altezza della sfida di diventare resilienti? Mentre il discorso promette di combattere la vulnerabilità, rischia di lasciarsi alle spalle i vulnerabili, che più spesso non sono in grado di mobilitare il capitale umano necessario per entrare nei flussi virtuosi della migrazione di manodopera qualificata. Come ogni discorso biopolitico, l'idea di "migrazione come adattamento" implica il triage degli idonei da quelli non idonei, lo sviluppato dal "sottosviluppato" ecc., non senza l'esercizio della violenza»<sup>46</sup>. Secondo questo approccio si è in presenza di una strutturale rimozione delle disuguaglianze e delle molteplici cause politiche ed economiche, restringendo le condizioni per porre la questione della giustizia climatica<sup>47</sup>.

Un ulteriore aspetto della narrazione "occidentale" fa riferimento ai discorsi sul "silenzio" dei rifugiati climatici, in generale di quelli che dovrebbero trasferirsi a causa di un evento naturale. Tali discorsi esprimono una chiara connotazione razzializzata e inferiorizzante, dando rilievo solo al problema solo sui rischi dei luoghi di destinazione di queste persone. Il racconto dell'isola di Tuvalu, come detto una degli esempi più ricorrenti nei drammatici scenari dettati dall'innalzamento del mare, è oggetto di una narrazione mediatica abilmente decostruita dalla geografa Carol Farbotko<sup>48</sup>, che, insieme ad altri autori, ha prodotto una interessante analisi sulla reazione di attivisti e abitanti del Pacifico ad indossare il vestito di rifugiati climatici a riprova della loro agency<sup>49</sup>.

Il tentativo è indirizzare il dibattito contro i consolidati stereotipi

<sup>46</sup> G. BETTINI, cit., 2017, p. 36.

<sup>47</sup> G. BETTINI, S. R. NASH, G. GIOLI, *One step forward, two steps back? The fading contours of (in)justice in competing discourses on climate migration*, in "The Geographical Journal", vol. 183. N. 4, 2017, pp. 348-358.

<sup>48</sup> C. FARBOTKO, *Tuvalu and climate change: Constructions of environmental displacement in the Sydney Morning Herald*, in "Geografiska Annaler", 87 B (4), 2005, pp. 279-293.

<sup>49</sup> C. MCMICHAEL, C. FARBOTKO, K.E. MCNAMARA, *Climate-Migration responses in the Pacific region*, C. MENJIVAR, M. RUIZ, I. NESS, *The Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford University Press, Oxford, 2019, 297-314.

razziali che stabiliscono una correlazione diretta tra migrazioni internazionali e luoghi di degrado ambientale, sottintendendo la cattiva gestione delle risorse da parte dei più poveri e disegnando scenari futuri di ulteriori devastazioni da parte dei gruppi più vulnerabili. Un esempio ulteriore è il lavoro di Ahuja sull'interconnessione tra razza, migrazioni e crisi climatiche che generano degli "spettri planetari"<sup>50</sup>.

Il testo si concentra sulle disuguaglianze che prendono forma nella regione Asia-Pacifico, dove si manifestano una serie di processi importanti: la transnazionalizzazione della maggior parte dell'economia manifatturiera mondiale; l'aumento senza precedenti di uno sviluppo finanziato dal petrolio negli stati del Golfo Persico; i rapidi cambiamenti nei mezzi di sussistenza dovuti all'aumento dei corsi d'acqua nelle regioni del Pacifico e dell'Oceano Indiano. Nel continente asiatico si registra, come già detto, uno dei maggiori flussi migratori del mondo dalle aree rurali a quelle urbane, ma anche dagli stati poveri a quelli produttori di petrolio del Golfo, e le ripercussioni sono state un incremento della sorveglianza militarizzata che filtra i migranti in base all'etnia e alla affiliazione religiosa.

Il testo cerca di partire da una critica del discorso sui rifugiati climatici a scala planetaria indirizzandosi verso un ragionamento più specificamente geografico su come l'economia petrolifera abbia generato una distruzione ambientale nell'Asia centrale e meridionale, generando flussi migratori. In particolare, i distruttivi cambiamenti dal punto di vista ambientale sono correlabili alla produzione asiatica e alla modalità di reclutamento lavorativo che possono essere ricondotti, come per i lavori di Baldwin, a quello che Cedric Robinson definisce "capitalismo razziale"<sup>51</sup>. In tal senso, i casi della presunta migrazione climatica (Bangladesh e Siria) possono essere esempi di come i processi ambientali si riferiscono ai percorsi neoliberisti di migrazione del lavoro che collegano le periferie agricole e ai centri urbani all'interno di questi paesi. Lo studio dei flussi transnazionali tra Asia occidentale e meridionale e delle migrazioni transcontinentali consente ad Ahuja di dare

<sup>50</sup> N. AHUJA, *Planetary spectres. Race, migration, and Climate Change in the Twenty-First Century*, The University of North Carolina Press, 2021.

<sup>51</sup> C. ROBINSON, *Black Marxism: The Making of the Black Radical Tradition*, Zed Book, Londra, 1983.

conto non solo di come alcuni dei grandi corridoi migratori di oggi hanno preso forma, ma anche di come le politiche di sviluppo, guidate dalle azioni di guerra seguenti all'11 settembre 2001, abbiano generato migrazioni e come siano intrecciati con il permanente ruolo del petrolio nell'economia mondiale. A dispetto di come le criticità ambientali siano diffuse dal giornalismo, dalla politica di sicurezza e dalle logiche di governance emergenziali, il libro evidenzia come l'espansione geografica e la produzione capitalistica, la nuova ricchezza petrolifera nella regione del Golfo Persico e l'ascesa di nuove catene di approvvigionamento in tutta l'Asia abbiano creato circuiti di vulnerabilità ambientale ed economica che generano processi di spostamento umano.

Secondo l'autore, nonostante molte riflessioni attuali abbiano per obiettivo la riduzione delle ingiustizie e soprattutto delle emissioni di carbone, il prevalere della dimensione umanitaria come chiave interpretativa ripropone delle rappresentazioni coloniali dell'Asia, come dell'Africa e dell'America Latina come zone di degrado ecologico.

Nella misura in cui l'attuale aumento della migrazione transnazionale è caratterizzato dalla diversificazione delle condizioni di mobilità umana, è anche caratterizzato da un prevedibile ridimensionamento delle politiche di accoglienza e da una più marcata militarizzazione ai confini di molti paesi che ricevono rifugiati. Come tale, la "crisi dei migranti" deve essere intesa come una "crisi razziale irrisolta" che deriva dalle divisioni neocoloniali nel sistema internazionale.

Se il discorso sul cambiamento climatico tende ad astrarre tali itinerari geografici del capitalismo, sottolineando che le emissioni antropogeniche causano ampie devastazioni ambientali, Ahujia cerca di analizzare come la distribuzione dei benefici dei costi e l'inquinamento da carbonio produca sistematicamente crisi di confine razzializzata.

Oltre queste riflessioni critiche, quello che appare ancora poco praticato è lo studio di campo. Nondimeno, è chiaro che se l'oggetto di studio viene decostruito fino alla completa negazione, diventa difficile ipotizzare una ricerca etnografica sul tema.

In tal senso, una interessante indagine è stata effettuata in Senegal da alcuni ricercatori e ricercatrici di Bologna: un racconto a più mani che fornisce diverse prospettive di ricerca, localizzata su Dakar e St. Louis, che prova a leggere diversi regimi di mobilità alla luce degli esiti della "crisi" climatica e di quella migratoria, definendo, grazie alle

esperienze dei senegalesi, la matrice capitalistica, razzista coloniale e patriarcale (la metodologia intersezionale è presa in considerazione) di queste crisi<sup>52</sup>.

## 5. Conclusioni

La rassegna del rapporto tra Antropocene e migrazioni in una prospettiva geografica non potrebbe essere esaurita nelle considerazioni fin qui illustrate. Seguendo il ragionamento di Ahujia, si può affermare che un'analisi critica della migrazione e del cambiamento climatico richiede attenzione a come la storia di razze e capitalismo si intrecciano per produrre movimenti di popolazione, legami commerciali e forme di distruzione ambientale su larga scala. L'uso del lemma Capitalocene forse consente di uscire dall'ambiguità di una responsabilità universale degli esseri umani e meglio definisce il ruolo assunto in questo processo dal capitalismo e dal neoliberismo.

I tentativi di porre soluzioni alle condizioni dei più vulnerabili nel corso di questi decenni hanno dato vita a due percorsi politico-legali: l'improbabile estensione della Convenzione di Ginevra e la creazione di strumenti giuridici ad hoc. In realtà, la figura dei rifugiati climatici è stata mobilitata dai media per fornire un volto umano ai pericolosi cambiamenti climatici, puntando a prosciugare i sistemi migratori.

Da quanto illustrato in questo articolo, risulta evidente che, senza negare i drammatici effetti del cambiamento climatico, alcuni ricercatori, tra cui molti geografi, non considerano possibile parlare di migranti e rifugiati climatici, categorie nocive e per nulla in grado di contribuire a una agenda sul tema della mobilità in contesti di criticità ambientale, tantomeno supportare le popolazioni più vulnerabili agli impatti del nuovo regime climatico. Il sottotesto di questo tipo di riflessioni è che la migrazione è una patologia da curare, frutto di una incapacità a svilupparsi o ad adattarsi ai cambiamenti climatici. La prospettiva da cui affrontare il *climate change*, pertanto, non è quella della crisi umanitaria e della securitizzazione (delle frontiere, non certo

<sup>52</sup> E. GIACOMELLI, E. MAGNANI, P. MUSARÒ, S. WALKER, *Crisi climatica, mobilità e giustizia sociale. Voci e storie dal Senegal*, DeriveApprodi, Roma, 2023.

delle vite dei migranti...) quanto piuttosto quello della giustizia climatica.

Il sapere geografico assicura una prospettiva transcalare che consente di muoversi da una dimensione globale a quella locale e viceversa. Le speculazioni delle scienze sociali si sono troppo spesso fermate in una dimensione macroregionale se non globale, tralasciando quanto accade nei luoghi. Se si eccettua il recente lavoro sul Senegal, questa breve rassegna non ha rintracciato negli studi effettuati una riflessione che si sia sostanziata con indagini di campo su luoghi specifici. Un percorso che si potrebbe intraprendere è lavorare sulla percezione del rischio e degli stravolgimenti climatici da parte dei migranti e, in generale, quale contributo abbiamo avuto gli esiti del nuovo regime climatico sulle scelte operate.



Viola Carofalo\*

PENSARE L'IMPENSABILE:  
LA RAPPRESENTAZIONE DELLA CRISI CLIMATICA  
E DELLE “MIGRAZIONI AMBIENTALI” COME SFIDA ETICA

SOMMARIO: 1. La crisi dell'immaginazione come crisi etica. – 2. Minaccia nucleare e crisi climatica. – 3. Una mitologia adeguata al presente. – 4. Una doppia invisibilità. – 5. Le migrazioni ambientali come anticipazione di un futuro comune.

1. *La crisi dell'immaginazione come crisi etica*

Nel marzo di quest'anno, mentre attraversavo frettolosamente una delle principali arterie della mia città mi sono imbattuta in un “Noè”. Un uomo – un predicatore, che se fossimo in un film americano si aggirerebbe tra le strade di New York con un cartello appeso al collo – che si sgolava in piedi sullo spartitraffico con un megafono in una mano e reggendo con l'altra, a fatica, un piccolo striscione con su stampato qualche verso delle Scritture. Impossibile leggere cosa ci fosse scritto – data la posizione scomoda lo striscione restava in gran parte ripiegato su se stesso –, impossibile comprendere cosa stesse dicendo: il rumore del traffico sovrastava ogni parola e la posizione stessa dell'uomo, in piedi proprio al centro della strada, impediva a chiunque, anche al passante più curioso, di fermarsi un attimo per provare a capire qualcosa. Sicuramente le sue parole avevano a che fare con un'urgenza estrema, con la fine del mondo, ma di più non si riusciva a cogliere. Una scena grottesca e che pure desta compassione, certo, ma che, nell'attuale congiuntura, non è possibile guardare solo con distacco. La crisi climatica, la possibile fine del – nostro – mondo non è infatti spesso guardata con maggior coinvolgimento e raccontata con maggior efficacia, non ha trovato ancora un proprio *racconto*. Concreta, presente, visibile nei suoi effetti – dai

\* RTDb in Filosofia morale, Università degli Studi di Napoli L'Orientale, vcarofalo@unior.it.

più graduali, come l'innalzamento progressivo delle temperature, ai più "eccezionali" e catastrofici, dal carattere quasi biblico, piogge, inondazioni – resta distante e inafferrabile.

Questa inafferrabilità, il corto circuito etico per il quale l'apparente opacità del nesso causa-effetto – del rapporto tra nostre azioni individuali e collettive, presenti e passate, e le loro conseguenze sul piano ambientale – mette in crisi sia il nostro senso di responsabilità che, soprattutto, la nostra possibilità di *immaginare l'altrimenti*, e di operare attivamente in tal senso. Per leggere il dibattito sulla crisi ecologica, individuare il nostro ruolo – come essere umani, come occidentali – e le possibili vie d'uscita appare dunque utile analizzare non soltanto i dati delle cosiddette scienze dure, ma anche le rappresentazioni, le immagini che li accompagnano.

Il paradosso dinanzi al quale ci troviamo, e che ci sfida, riguarda il fatto che l'ordinario – ciò che si pone sullo sfondo della nostra vita quotidiana, le piogge torrenziali e la siccità, per certi versi la stessa pandemia – divenga per eccellenza l'impensabile e l'incomunicabile. Come fa notare acutamente lo scrittore e pensatore indiano Amitav Ghosh, la crisi climatica è espunta dal campo – pure così vasto – della nostra fantasia e immaginazione. Nel suo *La grande cecità*, lo scrittore racconta di essere stato coinvolto, personalmente e nelle varie diramazioni della sua famiglia, da fenomeni legati al cambiamento climatico: si è trovato nell'occhio di un ciclone rimanendo miracolosamente illeso, i suoi antenati sono stati «rifugiati ambientali molto prima che si coniasse questa definizione»<sup>1</sup>, costretti a migrare, a causa dell'esondazione del fiume Padma che aveva inondato il loro villaggio, dal Bangladesh all'India. Nonostante la forza di eventi come questi, potenti ma non così straordinari e rari come si potrebbe pensare, gli effetti della crisi ecologica sulla nostra vita di ogni giorno non sembrano essersi stabilmente installati nel nostro orizzonte di pensiero: Ghosh sottolinea come il cambiamento climatico non si sia sedimentato nel campo dell'immaginazione letteraria – specchio dell'immaginazione nel suo complesso – se non negli angusti confini del campo della letteratura di genere, e in particolare della fantascien-

<sup>1</sup> A. GHOSH, *La grande cecità. Il cambiamento climatico e l'impensabile* (2016), Neri Pozza, Vicenza, 2017, p. 10.



za, «è come se nell'immaginazione letteraria il cambiamento climatico fosse in qualche modo imparentato con gli extraterrestri o i viaggi interplanetari»<sup>2</sup>. Lo stesso vale per altri prodotti finzionali, dai film alle serie TV, che sembrano rappresentare la crisi climatica sono nella sua “esternità”: è ciò che viene da altrove, e se anche è connessa alle azioni umane, i suoi effetti sono “spostati” grazie all'utilizzo di un registro distopico, che rappresenta cioè solo in maniera traslata il nostro tempo – rendendolo riconoscibile soltanto in filigrana.

Insomma, confinato nello spazio affascinante ma angusto della distopia e della fantascienza, destinato a una dislocazione nel tempo e nello spazio – in un futuro che per quanto prossimo è sempre un poi, in uno spazio che per quanto simile a quello nel quale viviamo è sempre un altrove, non collocato nel *qui ed ora* – il racconto sulla crisi climatica rischia di essere indebolito nella sua potenzialità attivante. Ma c'è di più, resta il dubbio, anche prevedendo – e in effetti è una linea di tendenza che possiamo intravedere – non solo che la produzione di *ecofiction/climate fiction* si allarghi, ma che l'immaginario legato alla crisi ambientale inizi a permeare sempre di più anche le rappresentazioni finzionali realistiche e “ordinarie”, che riguarda l'efficacia di contenuti del genere: «quale rilevanza possono mai avere questi “nuovi” contenuti dei romanzi quando gli schemi narrativi restano gli stessi?»<sup>3</sup>. Più ancora che ai contenuti, all'assenza o alla presenza della tematica ambientale declinata nella sua forma ordinaria, proprio questi schemi, o meglio ancora strutture, della rappresentazione sono al centro della critica di Ghosh, considerati come passivizzanti riguardo al presente e deresponsabilizzanti riguardo al futuro e dunque, in una congiuntura nella quale sarebbero quanto mai necessarie l'azione e la pianificazione, quanto mai pericolosi. Tutti interni alla logica occidentale del Moderno – e in questo non può che risuonare l'eco della riflessione di Latour<sup>4</sup> – i racconti e le rappresentazioni che hanno a che fare con l'Antropocene sono figli di una visione gradualista, nella quale il

<sup>2</sup> Ivi, p. 14.

<sup>3</sup> C. BENEDETTI, *La letteratura ci salverà dall'estinzione*, Einaudi, Torino, 2021, pp. 114-115.

<sup>4</sup> Qui non si può che fare particolare riferimento a B. LATOUR, *Non siamo mai stati moderni* (1991), Elèuthera, Roma, 2018.

*catastrofismo*, inteso non come tendenza pessimistica ma come consapevolezza della potenziale irreversibilità dei nostri atti, viene *messo ai margini*, se non addirittura al di fuori dei nostri schemi immaginativi e di pensiero.

Il catastrofismo – inteso come rovescio di una visione progressiva – è dunque considerato anti-moderno, moderna, e anzi perfezionata nella fase attuale (della post o dell’ipermodernità) è invece l’idea di un *buon senso* – secondo cui tutto, alla fin fine, si aggiusterà –, di una fiducia nella *regolarità della vita borghese*<sup>5</sup>, individuale e collettiva, che somiglia sinistramente al *realismo capitalista* indagato e criticato da Fisher come origine della paralisi di azione e di elaborazione critica del e sul nostro tempo<sup>6</sup>. Il disincanto, il *cinismo*, la messa in discussione definitiva della possibilità di immaginare il cambiamento – in una sola parola, il *realismo* – non sono frutto di quello che chiameremmo un necessario “bagno di realtà”, della messa al bando delle illusioni e della piena coscienza della necessità di prendere le cose per quello che sono, nelle loro difficoltà e asperità, ma, all’opposto rappresentano una vuota astrazione, la rinuncia alla realtà nella sua concretezza, ovvero storicità e possibilità di trasformazione. Descritta come *pseudo-physis*, nella sua immutabilità, nella dispersione della «qualità storica delle cose»<sup>7</sup>, la crisi climatica diviene *fatto naturale* nel duplice senso di ciò che è esterno alla realtà umana – scompare così la responsabilità di aver generato questo “squilibrio” – e ciò che non è trasformabile – eliminando la possibilità di ogni intervento dell’essere umano, condannato ad essere spettatore passivo della sua stessa fine.

Questo processo di passivizzazione – che è multifattoriale e si genera nell’intreccio tra narrazioni disattivate e perdita effettiva di agency e capacità/possibilità di emersione e organizzazione proprio di quei soggetti che pagano a più caro prezzo gli effetti della crisi ambientale – si riverbera ed è, dialetticamente prodotto, da un immaginario sempre meno fertile. L’espulsione dal quadro del racconto dell’ordinario, denunciata da Ghosh, della devastazione ambientale e dei suoi effetti è

<sup>5</sup> Cfr. A. GHOSH, cit., 2017, p. 33.

<sup>6</sup> M. FISHER, *Realismo capitalista* (2009), Nero, Roma, 2018, pp. 35 e ss.

<sup>7</sup> Cfr. R. BARTHES, *Il mito, oggi*, in *Miti d’oggi* (1957), Einaudi, Torino, 1994, p. 222.

sintomo di una crisi del pensiero che ha un raggio ancora più ampio di quello riguardante il solo rapporto umano/natura, «l'intento del narrare non è quello di riprodurre il mondo com'è; ciò che il narrare (...) rende possibile è affrontare il mondo al congiuntivo, figurandoselo *come se* fosse altro da quello che è: insomma, il grande, insostituibile ruolo della finzione narrativa e far immaginare altre possibilità. E la crisi climatica ci sfida proprio a immaginare altre forme di esistenza umana perché, se c'è una cosa che il surriscaldamento globale ha perfettamente chiarito, è che pensare al mondo solo così com'è equivale a un suicidio collettivo»<sup>8</sup>. Il non raccogliere questa sfida non mette dunque in gioco “soltanto” la possibilità di rielaborare e decostruire la visione antropocentrica, l'idea di Progresso, il rapporto con il mondo naturale e i suoi equilibri, ma la possibilità stessa di pensare la realtà come trasformabile e il destino dell'essere umano come ciò che è ancora da scrivere. Un'immaginazione che sia esclusivamente *avventura morale individuale* – parafrasando Updike – è un'immaginazione che non può che produrre cinismo e, nel migliore dei casi, “ascetismo”, separazione dal mondo, la disgiunzione tra piano etico e dimensione sociale. Nello scivolamento verso una dimensione individuale e individualizzante del pensare etico e immaginativo – scivolamento che non ha evidentemente a che fare soltanto con il contrasto alla crisi climatica, col rapporto umano/natura –, verso una politica meramente identitaria, nel passaggio dall'interrogativo, attivante e rivolto verso l'esterno, sul *che fare* a quello, introflesso e passivizzante, sul *chi sono*<sup>9</sup>, a essere messa a repentaglio è la dimensione non soltanto della scelta e della responsabilità, ma anche della libertà: ciò che ci resta è ciò che è

<sup>8</sup> A. GHOSH, cit., 2017, pp. 158-159; su questa relazione, in rapporto al romanzo moderno, l'autore sottolinea come «proprio quando l'attività umana cominciava a modificare l'atmosfera terrestre, l'immaginazione letteraria cominciò a concentrarsi esclusivamente sull'umano», ivi, p. 75.

<sup>9</sup> Cfr. D. GIGLIOLI, *Critica della vittima*, Nottetempo, Milano, 2014, p. 91; sulla sempre più accentuata centralità della dimensione identitaria a scapito di quella trasformativa si veda l'opera di N. FRASER, di particolare rilievo il dibattito con A. HONNETH: IID., *Redistribuzione o riconoscimento?* (2003), Meltemi, Roma, 2020; «allo stesso modo in cui i romanzi vengono letti ormai come narrazioni identitarie, anche la politica è diventata, per molti, una ricerca di autenticità personale, un viaggio alla scoperta di se stessi», A. GHOSH, cit., 2017, p. 157.

dato, l'attesa di un processo, nel senso barthesiano, di "rigenerazione naturale" (e del naturale) attraverso la scienza – una visione della scienza che procede da sé, in cui le dinamiche di potere ad essa sottostanti vengono rimosse e con esse la sua possibilità di regolazione e orientamento – o la rassegnazione alla fine inevitabile.

## 2. *Minaccia nucleare e crisi climatica*

Come abbiamo provato a mostrare, non è possibile leggere la crisi climatica – e le sue conseguenze – senza indagare le rappresentazioni che l'accompagnano, senza interrogarsi, cioè, su quell'impasse dell'immaginazione e del pensiero, che conduce a un corto circuito etico per il quale, fattasi indicibile e inafferrabile, la crisi diviene, non, come anche l'etimo suggerirebbe, occasione della scelta, della decisione, e dunque dell'intervento, ma *blocco*. Non è un caso che, nel dibattito sull'Antropocene – o, meglio ancora, dovremmo dire, con Moore, sul Capitalocene<sup>10</sup> – emergano costantemente richiami ad autori e riflessioni, che si sono cimentati con l'inadeguatezza dell'immaginazione morale e la necessità di aggiornarla ed estenderla al cospetto dei grandi traumi che hanno segnato il secolo scorso: Auschwitz e Hiroshima.

Il ricorso all'"armamentario teorico" legato a queste tragiche vicende storiche<sup>11</sup>, appare quanto mai utile nella riflessione sulla crisi climatica per l'intreccio di almeno tre tematiche comuni che sembrano emergere da questi Eventi, che riguardano la temporalità, lo spazio e le modalità/possibilità stesse del pensiero e del racconto nel misurarsi con la catastrofe, con una rottura che mette radicalmente in discussione la *sopravvivenza* – in senso lato e letterale assieme – dell'umano.

«Se la minaccia della crisi climatica è meno spettacolare di quella (...) nucleare (...) la sua ontologia è però più complessa, sia per quan-

<sup>10</sup> Cfr. J.W. MOORE, *Antropocene o capitalocene? Scenari di ecologia-mondo nella crisi planetaria* (2016), Ombrecorte, Verona, 2017 e ID., *Ecologia-mondo e crisi del capitalismo. La fine della natura a buon mercato* (2015), Ombrecorte, Verona 2023.

<sup>11</sup> Si pensi, tra gli altri, al richiamo di D. CHAKRABARTY a Karl Jaspers nel suo *La condizione umana nell'Antropocene* (2015), in ID., *La sfida del cambiamento climatico*, Ombre Corte, Verona, 2021, pp. 63 e ss.

to riguarda le connessioni con l'attività umana, sia per ciò che concerne la sua paradossale cronotopia»<sup>12</sup>, se la catastrofe nucleare pur nella sua abnormità, poneva l'urgenza del futuro come il tempo in cui ciò che si era dato non avrebbe dovuto riverificarsi mai più, la crisi climatica si colloca già anche nel passato, come ciò che già è avvenuto e che, nel concatenarsi degli eventi che sfuggono alla nostra immaginazione e gestione, procede *continuamente* nell'avvenire, «gli eventi con cui abbiamo a che fare non risiedono nel futuro, ma per la maggior parte nel passato (...) qualsiasi cosa si faccia, la minaccia incomberà su di noi per secoli, o addirittura per millenni»<sup>13</sup>. Anche per questo la rappresentazione puramente fantascientifica – collocata nel post – sembra essere poco efficace in termini di attivazione e riflessione: non dovremmo preoccuparci soltanto di ciò che accadrà domani, ma di ciò che è avvenuto ieri – il meteorite non *sta per* colpire il pianeta, lo ha già colpito.

Proprio sul ripensamento di questa temporalità si interroga il dibattito etico di ieri e, con le dovute differenze, di oggi, in quanto «in seguito a determinati sviluppi del nostro potere si è trasformata *la natura dell'agire umano*, e poiché l'etica ha a che fare con l'agire (...) il mutamento nella natura dell'agire umano esige anche un mutamento nell'etica»<sup>14</sup>. Si tratta di una necessità di aggiornare i nostri strumenti concettuali che è, in questa (s)proporzione, relativamente nuova: l'accrescersi della potenza umana, la complessità delle catene causali innescate dall'attività antropica e compromissione dell'ecosistema sono un fatto che, pur affondando le radici nella modernità, si mostra in tutta la sua forza nel contemporaneo, «prima del nostro tempo gli interventi dell'uomo sulla natura (...) furono essenzialmente superficiali e incapaci di turbare il suo equilibrio stabilito»<sup>15</sup>. Il primo ostacolo non ancora del tutto superato nel discorso ordinario legato al cambiamento

<sup>12</sup> D. DANOWSKI, E. VIVEIROS DE CASTRO, *Esiste un mondo a venire? Saggio sulle paure della fine*, Nottetempo, Milano, 2017, p. 26.

<sup>13</sup> Cfr. B. LATOUR, *Facing Gaia: Eight Lectures on the New Climatic Regime*, Polity Pr., Cambridge, 2017, p. 103.

<sup>14</sup> H. JONAS, *il principio di responsabilità un'etica per la civiltà tecnologica* (1979), Einaudi, Torino, 2009, p. 3; «i nuovi poteri che ho in mente sono naturalmente quelli della *tecnica moderna*», *ivi*, p. 6.

<sup>15</sup> *Ivi*, p. 6.

climatico riguarda la sua denaturalizzazione, quindi il superamento dell'idea – deresponsabilizzante – di una Natura che, altro rispetto all'umano, segue regole e vive di processi propri. Il successo del termine Antropocene, che negli ultimi vent'anni non solo è stato centrale ma ha informato il dibattito sul tema, deriva proprio da questa messa a fuoco. Al netto delle critiche sul piano puramente scientifico che riguardano l'appropriatezza del suo utilizzo – la forza antropica è veramente paragonabile a quella geofisica? Siamo veramente in una nuova era? – *Antropocene*, e, con Moore *Capitalocene*, sono espressioni che hanno il merito di mettere a fuoco il legame tra Natura (crisi ambientale) e responsabilità umana (attività antropica)<sup>16</sup>. Già Jonas sottolinea come «la natura come responsabilità umana è certamente una novità sulla quale la teoria etica deve riflettere», per fare in modo di «non aggiungere altri crimini a quelli già commessi»<sup>17</sup>, bisogna innanzitutto prendere le misure con il rovescio di quell'antropocentrismo che ha caratterizzato il Moderno, al “potere tutto” deve accompagnarsi un'estensione pressoché infinita della nostra responsabilità e della nostra fantasia morale. Il fatto che *da un grande potere derivano grandi responsabilità* non è più faccenda che riguardi soltanto Peter Parker: l'ampliamento imprevedibile e l'ingigantimento, nel tempo e nello spazio, degli effetti delle azioni umane pretende una ridefinizione dei campi e degli strumenti della riflessione etica, oltre che, come detto, della sua *estensione*, «la tecnica moderna ha introdotto azioni, oggetti e conseguenze di dimensioni così nuove nell'ambito dell'etica tradizionale non è più in grado di abbracciarli»<sup>18</sup>.

Per abbracciare questo ampio spettro di conseguenze, comprenderle e, soprattutto, immaginare pratiche efficaci per contrastarle, per riorientare in senso non distruttivo l'intervento umano sulla Terra, è preliminarmente necessario individuare un racconto che spezzi il meccanismo pericoloso per il quale solo un'élite di “saggi”, di studiosi, possiederebbe la verità sul mondo. Una verità che non può essere detta, o meglio della cui divulgazione e assimilazione non ci si preoccupa è lettera morta, non vale nulla, conduce a un'angoscia paralizzante e a

<sup>16</sup> Cfr. B. LATOUR, cit., 2018, p. 163.

<sup>17</sup> H. JONAS, cit., p. 10.

<sup>18</sup> Ivi, p. 9.

un ripiegamento su se stessi. Come mostra bene il film del 2021 “Don’t Look Up” in cui al blocco dei “negazionisti” si contrappone una inizialmente sparuta schiera di “profeti”: non mistici, ma scienziati e ricercatori che, consapevoli dell’imminente schianto di un corpo celeste che provocherebbe la cancellazione di qualsiasi forma di vita sulla Terra, cercano di coinvolgere l’opinione pubblica e sollecitare i rappresentanti istituzionali ad attuare soluzioni immediate – mancano solo pochi mesi prima dell’impatto – per evitare la catastrofe. Il film racconta il fallimento della loro strategia comunicativa, non si preoccupano di sperimentare un racconto efficace e – forse anche al di là della scelta intenzionale degli autori – finiscono per essere un ottimo esempio di *realismo capitalista*, laddove, ormai rassegnati e impotenti, i protagonisti non possono far altro che rifugiarsi nella dimensione intima degli affetti.

### 3. *Una mitologia adeguata al presente*

«Le nostre sono le prime generazioni umane a vivere al cospetto di un’estinzione di specie (...) eppure tutto va avanti come prima, come se niente fosse, le sterminate moltitudini umane non paiono in grado di modificare di un solo millimetro la direzione della loro corsa»<sup>19</sup>, il blocco dell’immaginazione si accompagna, in un’influenza che non può che essere reciproca, con la rinuncia a qualsiasi intervento che non sia concentrato nella sfera della scelta etica come scelta personale – che per quanto meritorio finisce per ridursi a puro esercizio di de-colpevolizzazione individuale, piuttosto che trasformarsi in responsabilizzazione e attivazione collettiva. Ripensare, a fronte di una situazione critica, il ruolo dell’attività umana non più in chiave distruttiva – nel suo rapporto con l’ambiente, con la natura e, come vedremo, con l’Altro – ma trasformativa, richiede un’attitudine che Günther Anders ha definito da *apocalittici consapevoli*: «ciò che conferisce il massimo di pericolosità al pericolo apocalittico in cui viviamo è il fatto che non siamo attrezzati alla sua stregua, che siamo incapaci di rappresentarci la catastrofe. Raffigurarci il non-essere (...) è già di per sé abbastanza difficile; ma è un gioco da bambini rispetto al

<sup>19</sup> A. MORESCO, cit., p. 4.

compito che dobbiamo assolvere come apocalittici consapevoli»<sup>20</sup>. Per trasformare l'angoscia paralizzante in angoscia *vivificante* – che «invece di rinchiuderci nelle nostre stanze ci fa uscire sulle piazze»<sup>21</sup> –, è dunque necessario lavorare sulla *raffigurazione* che accompagna l'azione, che si relaziona dialetticamente ad essa. Spezzare quel processo di naturalizzazione della crisi ambientale che mistifica i rapporti di forza e le forme di dominio e di appropriazione – tutt'altro che naturali, anche e soprattutto nel senso di a-storiche – che costituiscono il suo retroterra, *le forze trainanti di questo cambiamento epocale*<sup>22</sup>.

Bisogna allora individuare l'antidoto a queste forme di mistificazione, superando quell'*iperoggettificazione* della crisi climatica<sup>23</sup> che compromette la nostra capacità di comprensione e cimentarsi nell'«inventare una mitologia adeguata al presente»<sup>24</sup>.

Per raccontare la difficoltà di questa invenzione, Anders ripensa la figura biblica di Noè: colui che sa – o che comunque crede di sapere – ma rimane inascoltato. Come la figura del predicatore del mio *incipit*, il Noè di Anders è colui che, senza ottenere alcun risultato, ha dato tutto – che ha perso il rispetto dei propri figli, che ha trascurato gli affari e messo a repentaglio la propria reputazione – pur di provare a mettere in guarda gli altri esseri umani circa la tragica sorte che li aspetta: un diluvio, una catastrofe, trasformerà il volto del globo, distruggendo ogni cosa e sterminando i viventi che non sapranno mettersi in salvo, «sono andato ogni giorno a caccia dei ciechi per aprire loro gli occhi e a caccia dei sordi per urlare nelle loro orecchie tappate (...). Li ho fermati per strada come un mendicante, mi sono aggrappato alle loro vesti come un malfattore, son corso dietro quando si svin-

<sup>20</sup> G. ANDERS, *Tesi sull'età atomica* (1960), *Dario di Hiroshima e Nagasaki. Un racconto, un testamento intellettuale*, Ghibli, Milano 2014, p. 203.

<sup>21</sup> Ivi, p. 207.

<sup>22</sup> Cfr. J.W. MOORE, cit., 2017, pp. 37 ss.; a proposito di questa mistificazione, sottolinea ironicamente Moore «la forza trainante di questo cambiamento epocale? In due parole: carbone e vapore. La forza trainante dietro al carbone e al vapore? Non le classi. Non il capitale. Non l'imperialismo. Nemmeno la cultura. Bensi... avete indovinato: l'*Anthropos*! L'umanità come un tutto indifferenziato», ivi, p. 37.

<sup>23</sup> Cfr. T. MORTON, *Iperoggetti* (2018), Nero, Milano, 2018.

<sup>24</sup> D. DANOWSKI, E. VIVEIROS DE CASTRO, *Esiste un mondo a venire? Saggio sulle paure della fine*, Nottetempo, Milano, 2017, p. 29.



colavano, non ho avuto timore della loro rabbia e non mi sono affatto curato di venir dileggiato come un uomo ridicolo»<sup>25</sup>. Pur predicando notte e giorno, Noè non è riuscito a convincere della veridicità delle sue parole nemmeno uno dei suoi concittadini.

Nella riscrittura del racconto biblico proposta dal filosofo tedesco, al centro della storia non c'è l'arca, la sua costruzione, la scelta di chi – umani e animali non umani – sarà tratto in salvo, ma la possibilità che il diluvio non ci sia affatto, che si possa rimediare, che la catastrofe possa essere evitata<sup>26</sup>. In questo consiste il compito di Noè e il suo – temporaneo – fallimento: non nel salvare pochi essere umani e animali selezionati per rifondare un nuovo mondo, ma nell'impedire il collasso del vecchio. E per farlo non basta l'arma della verità, è necessario *rendere visibile l'invisibile*, presente ciò che ancora non è stato. Individuare quella che Brecht aveva definito una *verità maneggevole*<sup>27</sup>, che possa essere comunicata e che conduca all'azione. Se negare la realtà, volgere lo sguardo altrove – dal diluvio, dalle conseguenze del cambiamento climatico – dipendesse esclusivamente dall'“ignoranza” o dalla convenienza, l'impresa di costruire un racconto capace di smovere anche i più convinti “negazionisti” non sarebbe poi forse così ardua. Ma il punto per Noè/Anders, e per noi, soprattutto, è invece quello non semplicemente di dare informazioni, di comunicare ciò che è o sarà, ma di smantellare un intero sistema di pensiero, profondo e radicato, che ha a che fare con l'idea che l'umanità, almeno in Occidente, ha di se stessa e del suo procedere, «l'idea di un avanzare continuo e irreversibile guidato da un'avanguardia è stata una delle forze ispiratrici (...)

<sup>25</sup> G. ANDERS, *Il futuro rimpianto*, in Id., *Brevi scritti sulla fine dell'uomo*, a cura di D. Colombo, Asterios, Trieste 2016, p. 25; sulla rivisitazione della figura di Noè ad opera di Anders cfr. C. BENEDETTI, cit., pp. 26 e ss; «anche noi, come il Noè di Anders, ci domandiamo con apprensione chi o che cosa abbia offuscato la vista ai nostri contemporanei al punto da renderli così incorreggibili. (...) Noi vediamo e sentiamo, ma siamo come paralizzati quando si tratta di trarne tutte le conseguenze», ivi, p. 30.

<sup>26</sup> «Il diluvio (...) non è da sempre nel disegno divino. Non ha alcuna necessità, e anzi contingente: è la reazione di Dio al cattivo agire degli uomini. Potrebbe quindi essere evitato – così spera Noè –, se questi ultimi si ravvedessero», ivi, p. 54.

<sup>27</sup> Cfr. B. BRECHT, *Cinque difficoltà per chi scrive la verità* (1934), in *Scritti sulla letteratura e sull'arte*, Einaudi, Torino, 1973, pp. 118 e ss. e ID., *Ampiezza e varietà dello stile realistico*, in *Breviario di estetica teatrale*, Torino, Einaudi, 1962, pp. 155 e ss.

fin dall'inizio del '900»<sup>28</sup>. Bisogna sì pensare in termini di processualità, ma non necessariamente in un'ottica progressiva, che cancella ogni conflitto, rottura, l'eventualità stessa della catastrofe.

La maneggevolezza, dunque, l'utilizzabilità di questa verità si fonda sul rendere presente ciò che ancora non è, concreto ciò che percepiamo come astratto, per compiere questa operazione Noè gioca sulla temporalità. Di ritorno dal suo *centesimo*, inutile, giro di avvertimento, «Noè andò in collera e strappò i fogli sui quali in lunghi anni di lavoro aveva progettato la flotta delle sue cento arche»<sup>29</sup>, ma poi, tornato in sé, aveva indossato «quell'abito da lutto che portare all'infuori di un caso di morte di un proprio caro avrebbe costituito il peggior crimine» e così era apparso ai suoi concittadini, «inscenando un dolore che nei fatti era il suo vero dolore»<sup>30</sup>. Piangeva percorrendo le vie della città, attirando finalmente la curiosità e l'attenzione, e alla domanda su quando fosse accaduta la disgrazia che lo aveva colpito, egli rispondeva: «davvero non lo sai? È accaduta domani». E se è oggi, proprio oggi, che si deve salmodiare e *anticipare* la perdita e il dolore nei suoi segni visibili è perché «se il diluvio arriverà domani, allora sarà troppo tardi per ricordare e troppo tardi per portare il lutto»<sup>31</sup>. Se tutto quello che possiamo dire della crisi ambientale è sfalsato, *anacronistico per definizione*, infatti «tutto ciò che deve essere fatto a riguardo è necessariamente troppo poco, ed ormai troppo tardi – *too little, too late*»<sup>32</sup>, è proprio questo sfasamento ad essere posto al centro della strategia di Noè/Anders. Come per Latour, l'apocalisse, è *ciò che è già deciso* e che, contemporaneamente, ci costringe a metterci al lavoro, considerare oggettivamente la nostra situazione e *ricominciare*<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> A. GHOSH, cit., 2017, p. 89.

<sup>29</sup> G. ANDERS, cit., 2016, p. 23.

<sup>30</sup> Ivi, pp. 33 e 35.

<sup>31</sup> Ivi, pp. 41 e 45.

<sup>32</sup> D. DANOWSKI, E. VIVEIROS DE CASTRO, cit., p. 35; «l'incapacità di elaborare il lutto di ciò che è già morto è terribile (...). Ogni giorno che passa, vediamo confermarci l'impressione che stiamo già vivendo, e che vivremo sempre di più in un mondo radicalmente diminuito. (...) Così come un giorno abbiamo avuto orrore del vuoto, oggi proviamo ripugnanza a pensare rallentamento, la regressione, la ritirata, la limitazione, la frenata, la decrescita, la discesa - la *sufficienza*», ivi, pp. 251-253.

<sup>33</sup> Cfr. B. LATOUR (intervista a), *L'apocalypse, c'est enthousiasmant*, in «Le Monde», 31.5.2019.

#### 4. *Una doppia invisibilità*

Il racconto andersiano, giocando sulla temporalità, anticipando, rende *visibile*, nel senso di *presente*, ciò che è da/a venire e nascosto. Gli effetti della crisi climatica raccontati, analizzati separatamente – come eventi a sé e non nella loro complessa interrelazione – rischiano di collocare la questione sempre nel tempo del poi e non del già presente o, addirittura, del già avvenuto. L'effetto di questa strategia argomentativa e dunque duplice: non solo rendere *visibile* ma anche *agibile* – trarre fuori dal piano della *pseudo-physis* e riportare su quello della Storia, di ciò che è modificabile in quanto prodotto umano – la crisi ambientale.

Sulla necessità di superare l'*invisibilità dei posteri* e sulla relazione presenti-futuri, molto si è detto, anche muovendo proprio dalla riflessione post-atomica di Jonas e Anders, a partire dal tema della responsabilità intergenerazionale; «l'essere umano del nostro tempo (...) rispetto a quanto accadeva in precedenza, non può più concedersi il miope e pigro sguardo etico sopra descritto. E ciò alla luce della portata stessa degli effetti che la sua azione è ora in grado di provocare. Non si tratta più di un'azione dei presenti che tendenzialmente colpisce in prossimità nello spazio e nel tempo (...). Si tratta (...) di un'azione che ha la capacità di colpire tanto i presenti, quanto i futuri (...) e tale da detenere tendenzialmente il marchio l'irreversibile»<sup>34</sup>. Se la questione della temporalità, e in particolare della distanza temporale, è stata a lungo indagata come ciò che era necessario “accorciare” per farci percepire come presenti gli uomini e le donne del futuro e dunque allenare ed estendere la nostra responsabilità e spinta etica nei loro confronti, meno analizzata è stata forse quella spaziale. Nelle sue *Tesi sull'età atomica*, Anders sottolineerà come le nubi radioattive non conoscano confini, *non badino alle pietre miliari* proprio per evocare il tema di una *vulnerabilità comune*: «nell'età finale, non ci sono più distanze. Ognuno può colpire chiunque ed essere colpito da chiunque. Se non vogliamo restare moralmente indietro rispetto agli effetti dei nostri prodotti, dobbiamo fare in modo che l'orizzonte di ciò che ci riguarda, e cioè l'orizzonte della nostra responsabilità, coincida con l'orizzonte

<sup>34</sup> F.G. MENGA, *L'emergenza del futuro. I destini del pianeta e la responsabilità del presente*, Donzelli, Roma 2021, pp. 48-49.

entro il quale possiamo colpire o essere colpiti; e cioè che diventi anch'esso globale. Non ci sono più che “vicini”»<sup>35</sup>. Il tema della spazialità, della distanza, si associa dunque a quello della temporalità: distanti nel tempo e/o nello spazio gli effetti delle nostre azioni sembrano tracimare dal campo dell'umano a quello della Natura, affievolendo il nostro senso di responsabilità e con esso – e questo è forse l'aspetto più importante nell'economia del discorso – la nostra capacità di agire, di percepirci come soggetti che possono (e devono) intervenire sul mondo. A un'etica trans-temporale dovrebbe accompagnarsi allora un'etica “trans-spaziale”, ma questo obbiettivo necessita, per essere raggiunto, di un'opera di ri-visibilizzazione e di un'*alleanza fra i vulnerabili di oggi e i vulnerabili di domani*<sup>36</sup>. Non solo il lutto di domani va reso presente – come prova a fare Noè nella sua strategia retorica di anticipazione –, rappresentando nella loro concretezza e sofferenza le vite, i corpi di coloro i quali potrebbero essere costretti in condizioni di vita penose o addirittura *non essere* – non è forse anche dovuto a questa inaggirabile, per quanto invisibilizzata, *centralità di chi verrà*, il protagonismo dei giovanissimi nei movimenti ambientalisti odierni? – ma va reso possibile, anche per chi non gode, oggi, di questo diritto al lutto, escluso com'è da ogni rappresentazione e rete di tutela. Le lotte ambientali ci ricordano che «ogni comunità politica, in quanto politica e, quindi, rivolta al trascendimento verso i – e preservazione dello spazio comunitario a beneficio dei – posteri, si misura non con la affaccendarsi tutto ripiegato sul mero soddisfacimento del presente, ma nella sua capacità di accogliere e realizzare una vocazione intergenerazionale (...) nei termini di una democrazia che sa farsi spazio aperto per la *vulnerabilità a venire*»<sup>37</sup>. Questa stessa vocazione non può che declinarsi, nell'ottica della spazialità oltre che della temporalità, verso chi è collocato non al di là ma altrove, fuori dal *focus* del dibattito pubblico e del discorso egemone. Vulnerabili per eccellenza sono così coloro i

<sup>35</sup> G. ANDERS, cit., 2014, p. 202; questa *vicinanza*, in Anders, non nasconde né le linee di conflitto né i rapporti di potere, l'autore sa e tiene sempre presente nella sua riflessione che c'è qualcuno che subisce – e che può e deve provare a resistere – e qualcun altro che è invece stabilmente collocato nelle “stanze dei bottoni”.

<sup>36</sup> CFR. F.G. MENGA, cit., p. 16.

<sup>37</sup> Ivi, p. 20.

quali non possono far valere il proprio diritto – al futuro e alla vita degna – perché invisibili: i posteri e i subalterni.

Il lutto, come mostra Butler può essere allora considerato un parametro per comprendere se una vita valutata come *propriamente umana*, per «comprendere la modalità differenziale con cui questo status è assegnato» ci si deve chiedere «quali vite sono degne di lutto e quali non lo sono?»<sup>38</sup>. Il lutto ha a che fare dunque con il potere, e non solo con il dolore privato e la sua celebrazione, nella misura in cui «le forme di persistenza e resistenza con cui vengono piante le vite non degne di lutto si manifestano all'interno di una sorta di penombra della vita pubblica»<sup>39</sup>, senza potere i posteri e i subalterni non hanno di fatto il diritto a vedersi garantita l'uscita da quest'ombra. Queste due assenze – di chi verrà e di chi già c'è, ma non conta – rappresentano, nonostante o forse proprio a causa della loro cancellazione, il senso ultimo di un'interrogazione sul sentire etico e sulla responsabilità nella congiuntura attuale, strettamente interrelate alla questione ecologica.

##### 5. *Le migrazioni ambientali come anticipazione di un futuro comune*

Nell'emersione del diritto alla rappresentazione, di apparizione, e al lutto di questi corpi e voci barrate, invisibilizzate, perché distanti, non presenti o segregati, in entrambi i casi incapaci di far valere con la forza il proprio diritto ad esistere e ad esistere degnamente, sta il senso ultimo e assieme la potenza, la possibile efficacia e la necessità di far emergere il loro racconto. Questa presa in carico di un discorso che, per ragioni diverse non affiora, non può, per mantenere la sua efficacia, assumere la forma paternalistica – e intrinsecamente violenta – del *parlare per*, ma deve partire dalla consapevolezza dell'universalità della vulnerabilità – pur nella differenza delle condizioni –, dell'anticipazione che queste vite indegne di pianto e di lutto, marcate da una «sacrificabilità assegnata»<sup>40</sup>, rappresentano per i destini della

<sup>38</sup> J. BUTLER, *A chi spetta una buona vita?* (2013), Nottetempo, Roma, 2018, p. 20.

<sup>39</sup> Ivi, p. 21.

<sup>40</sup> Cfr. A. ATHANASIOU, J. BUTLER, *Spoliazione. I senza casa, senza patria, senza cittadinanza* (2013), Mimesis, Milano, 2019, p. 27.

condizione umana in generale. Il diritto al lutto – che poi altro non è che diritto alla vita – dei senza voce non riguarda infatti la memoria, ciò che viene dopo, ma le possibilità stesse dell’esistenza, in quanto «l’avvenire della mia vita» dipende dalle condizioni di supporto, in quest’ottica, «dobbiamo (...) essere degni di lutto prima di scomparire, prima che si ponga la questione di essere dimenticati o abbandonati. Dobbiamo essere capaci di vivere una vita sapendo che la perdita di questa vita sarà pianta, e dunque che verranno prese tutte le misure per prevenirla»<sup>41</sup>. «Nelle situazioni contemporanee di migrazione forzata, vaste popolazioni vivono prive del senso di un futuro sicuro (...) con la sensazione di una vita compromessa»<sup>42</sup>, proprio questa assenza di futuro lega a doppio filo la giustizia climatica e l’etica intergenerazionale.

Ma il diritto al lutto – e la necessità di immaginare una garanzia di futuro per gli invisibili – rimanda anche all’emersione di un altro aspetto centrale della questione ambientale, quello legato alle cause non naturali, e dunque non inevitabili, che la sottendono. Il diritto al lutto, e il diritto al racconto di corpi e voci altrimenti cancellati, ci riporta alla dimensione concreta della questione ambientale come conflitto e come piano inevitabilmente legato all’idea di umano e di comunità che è da preservare o, meglio, da costruire. È necessario creare intorno all’espressione “migrazione climatica”, talvolta utilizzata non senza qualche ambiguità, un discorso complesso che tenga al centro il tema della non-naturalità – o pseudonaturalità – del fenomeno. Questa necessità è rafforzata dalla non differibile decostruzione del rapporto uomo/natura, alla radice del pensiero occidentale moderno, cristallizzatosi nella dominazione coloniale non solo nelle forme della naturalizzazione – e dunque necessità – della dominazione e dell’animalizzazione del soggetto razzializzato<sup>43</sup>, ma anche *dell’uso di*

<sup>41</sup> J. BUTLER, cit., p. 22.

<sup>42</sup> Ivi, p. 30.

<sup>43</sup> Lo stesso termine “Razza” è originariamente impiegato «dalla zoologia, una categoria tassonomica propria dello studio delle specie animali che a partire dal XIII secolo è stata estesa all’analisi della specie umana», C. PASQUINELLI; M. MELLINO, *Cultura. Introduzione all’antropologia*, Carocci, Roma, 2010, p. 18; «Si fa allusione ai movimenti serpeggianti dell’indocinese, agli effluvi della città indigena, alle orde, al puzzo, al pullulare, al brulicare, ai gesticolamenti. Il colono, quando vuole descrivere bene

*forze* solo apparentemente *non umane* come arma: «i coloni inglesi ritenevano di essere meno crudeli dei loro omologhi spagnoli perché, invece che alla violenza militare, ricorrevano a “forze materiali” e “processi naturali”(…). Nel momento stesso in cui riconosce l’uso di forze non umane come arma, [...] asserisce che i coloni non hanno alcuna responsabilità delle conseguenze, in quanto esse si manifestano nel dominio della natura»<sup>44</sup>.

Il rimando alla pseudo-naturalità della crisi ambientale, anch’esso rinviabile alla messa a profitto integrale dell’alterità razziale e del mondo naturale, è più che evidente: in entrambi i casi il *gioco di prestigio* retorico consiste nel cancellare il ruolo delle azioni umane, «l’idea occidentale di “natura” è pertanto l’elemento cardine che permette la guerra biopolitica e al tempo stesso ne occulta il vero carattere. Echi di questa storia si possono ancora ravvisare, per esempio quando i negazionisti americani del cambiamento climatico affermano che le fluttuazioni climatiche sono “naturali”, e pertanto impermeabili all’intervento umano»<sup>45</sup>. Il tema della giustizia climatica, del diritto di apparizione e il suo versante materiale, il diritto al sostegno e alla vita degna, affondano le radici in pratiche di dominio e in un modo di produzione che mette a valore i regni non economici<sup>46</sup>, l’ambiente, e che, a scopo di profitto, naturalizza l’umano. Gli effetti della crisi climatica sembrano così inauditi, strutturalmente nuovi, solo se letti a partire dagli eventi immediatamente visibili e direttamente collegabili ad essa, soprattutto

e trovare la parola giusta, si riferisce costantemente al bestiario», F. FANON, *I dannati della terra* (1961), Einaudi, Torino, 1962, p. 9.

<sup>44</sup> A. GHOSH, *La maledizione della noce moscata. Parabole per un pianeta in crisi* (2021), Neri Pozza, Vicenza, 2022, pp. 67-68.

<sup>45</sup> Ivi, pp. 67-68; un «elemento di continuità fra le guerre biopolitiche del passato e gli odierni sconvolgimenti ecologici sta nel modo in cui l’intervento umano viene occultato da espressioni quali “forze materiali” e “processi naturali” (...). È difficile collegare la catastrofe a un conflitto umano: sembra tutt’altra categoria di fenomeni invece lo stesso tipo di conflitto mediato dall’ambiente che accompagnò la colonizzazione delle Americhe», ivi, p. 181.

<sup>46</sup> Sul collegamento tra colonizzazione/razzializzazione e messa a valore e a profitto dei regni non economici, con particolare attenzione per la sfera ambientale si veda N. FRASER, *Cosa vuol dire socialismo nel il XXI secolo?* (2020), Castelvecchi, Roma, 2020 e ID., *Capitalismo cannibale* (2022), Laterza, Bari-Roma, 2023, in part. pp. 31 e ss e 84 e ss.

a partire da uno sguardo tutto eurocentrico. L'era del cambiamento climatico non è separata, tantomeno nettamente separata, dalle precedenti, solo «se si immagina quest'era come radicalmente nuova, diventa facile immaginare che lo stacco col passato abbia creato molti altri fenomeni totalmente inediti: e così la “giustizia climatica” assume una coloritura che ne fa una cosa distinta dalla “giustizia” in generale; e la “migrazione climatica” sembra qualcosa di diverso da altre, più familiari forme di migrazione. Si è quindi tentati di immaginare che in questa nuova era tutto sia senza precedenti, tutto assolutamente inedito»<sup>47</sup>. La giustizia nella forma del diritto alla vita e al lutto, della rimessa al centro del racconto dell'Altro passa così per il lavoro su queste forme stratificate e complesse di dominio, e per una demistificazione delle loro cause profonde. Nel raccontare, nella sua opera più recente, dell'incontro avvenuto, proprio nel nostro Paese, con un uomo proveniente dal Bangladesh, Ghosh mette in evidenza come l'intreccio e la complessità delle cause di questa migrazione forzata siano perfettamente chiare al suo interlocutore «quando gli chiesi se fosse corretto definire il suo viaggio “migrazione climatica”, negò categoricamente. No, disse, c'erano molte altre ragioni dietro la sua partenza: violenza politica disoccupazione, discordia in famiglia e aspirazioni a una vita migliore»<sup>48</sup>. Nonostante questa complessità ciò che mai viene messo in discussione o in dubbio in questo dialogo è il conflitto di fondo, l'opposizione di interessi, che determina entrambi i fenomeni: quello della migrazione e della crisi ambientale, letti entrambi come una *guerra* e un tentativo di presa di possesso di soggetti – gli individui razzia-

<sup>47</sup> A. GHOSH, cit., 2022, p. 168.

<sup>48</sup> Ivi, p. 172; «In Italia avrei incontrato molti altri migranti i cui viaggi erano altrettanti esempi di migrazione climatica. Quasi tutti erano ben informati sul cambiamento climatico, eppure nessuno riteneva che la causa prima del suo viaggio andasse individuata negli sconvolgimenti ambientali. (...) Solo molto tempo dopo cominciai a capire che la differenza fra il modo di pensare dei migranti e il mio era dovuto al fatto che per loro il cambiamento climatico non era una cosa sé, un fenomeno che si potesse estrapolare da altri aspetti della loro esistenza con una sfilza di numeri o date. Da loro esperienza era invece un repentino e catastrofico intersecarsi di molteplici fattori, alcuni dei quali, come gli smartphone e i mutamenti climatici, erano indubbiamente nuovi altri però non lo erano; al contrario, dipendevano da strutture di sfruttamento e conflitto assai consolidate», ivi, pp. 172-173.



lizzati e la Natura – che, per ragioni differenti, si trovano non riconosciuti nella propria alterità, nella condizione di non poter far valere il proprio diritto all'esistenza/sopravvivenza; «quando i profughi muoiono Nel Mediterraneo, è difficile attribuirne la morte a uno specifico conflitto. La loro situazione sembra piuttosto l'esito di fattori impersonali, magari la povertà, o il cambiamento climatico, e nell'una né l'altro vengono identificati come conflitto guerra. Tuttavia (...) i rifugiati (...) sanno che il cambiamento climatico è già una guerra»<sup>49</sup>.

Un racconto che voglia essere efficace deve rovesciare questa impersonalità – il “diluvio” che non mi riguarda e che non posso fare nulla per impedire –, superare l'*ideologica neutralità* e la rimozione del conflitto<sup>50</sup> e riportare la questione ambientale alla sua dimensione concreta e storica.

Ma perché portare il lutto *altrui*, un lutto che non ci ha ancora segnato o non ancora in maniera estremamente impattante, come Noè – che pure non era stato colpito dalla sciagura – in lacrime per le vie della città al posto di chi non c'è ancora o non ha il diritto di portarlo? L'efficacia di questo gesto/discorso dipende non solo dal suo farsi portatore di giustizia *per altri*, ma dall'emersione dell'evidenza che la condizione degli invisibili non è particolare, circoscritta, ma *anticipazione* di un modo d'essere, di una condizione di esistenza che, in assenza di manovre radicali di correzione, rischia in prospettiva di coincidere con l'umano nella sua semi-totalità. La migrazione può essere così il prisma attraverso il quale possiamo leggere il tema della crisi climatica facendo emergere ciò che resta e che sarà della condizione umana. La dimensione fantasmatica che assume chi non ha diritto (forza) di essere pianto, e dunque diritto a godere della dignità come condizione conaturata e indissociabile dall'esistenza, riguarda non la nostra estinzione ma gli attributi e il carattere della nostra sopravvivenza, non se, ma in che modo resisteremo alla crisi.

«Il mondo è cominciato senza l'uomo e finirà senza di lui»<sup>51</sup>, scriveva Lévi-Strauss; il tentativo di correggere la postura antropocentrica

<sup>49</sup> Ivi, p. 179.

<sup>50</sup> Cfr. M. BENASAYAG, A. DEL REY, *Elogio del conflitto* (2007), Feltrinelli, Milano, 2018, p. 74.

<sup>51</sup> C. LÉVI-STRAUSS, *Tristi tropici* (1955), Il Saggiatore, Milano, 1996, p. 402.

che ha determinato il processo di distruzione degli equilibri ambientali passa spesso per questo genere di espedienti retorici: non siamo che un tipo di vivente tra i viventi, dobbiamo ridimensionare la nostra azione sul pianeta se non vogliamo che il pianeta stesso si liberi di noi. Ma è davvero attivante questo racconto? Come tutte le rappresentazioni binarie – tutto o niente, estinzione o perpetuazione del dominio – ciò che rischia di restare fuori è proprio la pratica e la possibilità di pensare la trasformazione, un mondo che sia altro da quello che conosciamo ora. Epicuro provava a tranquillizzare i suoi contemporanei riguardo alla loro fine (individuale) proprio a partire da una simile considerazione, *quando ci siamo noi, non c'è la morte e viceversa*. Ma la possibilità trasformativa del discorso, più che con il racconto dell'estinzione fisica dell'umanità, con la catastrofe a venire che segna un taglio netto tra l'esserci e il non esserci più, riguarda l'idea di *morte sociale*, di cui la figura del migrante può essere espressione, l'inasprirsi di un processo di disintegrazione dell'umano che non coincide meramente con la sua soppressione; «una cosa è sapere che la terra, e tutto l'universo, scompariranno tra qualche miliardo di anni, o che, molto prima di ciò, in un futuro ancora indeterminato, la specie umana si estinguerà (...) ben altra cosa invece immaginare lo scenario che la conoscenza scientifica attuale colloca nel campo delle possibilità imminenti, in cui le prossime generazioni (...) si troveranno a dover sopravvivere un ambiente impoverito e squallido, un deserto ecologico e un inferno sociologico»<sup>52</sup>.

Un nuovo modo di agire, e di agire il conflitto, più che con la sopravvivenza *tout court* ha a che fare con l'opportunità di modellare uno spazio che sia propriamente umano in cui sia possibile il lutto, in cui a sopravvivere non sia solo *zoè* ma la possibilità di vita degna – che presuppone la sopravvivenza ma non si esaurisce in essa; «un imperativo adeguato al nuovo tipo di agire umano e orientato al nuovo tipo di soggetto agente, suonerebbe pressappoco così: “Agisci in modo che le conseguenze della tua azione siano compatibili con la permanenza di un'autentica vita umana sulla terra”, oppure, tradotto in negativo: “Agisci in modo che le conseguenze della tua azione non distruggano

<sup>52</sup> D. DANOWSKI, E. VIVEIROS DE CASTRO, cit., p. 51.

la possibilità futura di tale vita”»<sup>53</sup>. A chi parla di estinzione di massa c'è chi risponde ce la caveremo ancora una volta – è possibile – e auspicabile. È possibile infatti che nuove soluzioni, il progresso scientifico, ci conducano alla salvezza<sup>54</sup>. Ma la domanda etica riguarda non tanto il *se* ci salveremo, quanto il *come*, *a che prezzo*. In che condizioni di vivibilità lasceremo il mondo ai posteri e, soprattutto, *quale* umanità – in termini di approfondimento delle disuguaglianze e inasprimento delle condizioni di vita, di possibilità di responsabilità e relazione – sarà possibile in quel (questo) mondo? La posta in gioco di un discorso realmente attivante sulla crisi climatica e le sue implicazioni in termini di giustizia – in tutte le sue declinazioni – è forse proprio questa. A quale prezzo si conserverà l'umanità e se, e come, si sarà preservato e coltivato ciò che è umano: la possibilità della trasformazione attiva, della relazione e della responsabilità nei confronti dell'Altro.

<sup>53</sup> H. JONAS, cit., p. 16.

<sup>54</sup> Si pensi, tra le altre, alle teorie accelerazioniste di T. NORDHAUS, M. SHELLENBERGER esposte in *Break Through: Why We Can't Leave Saving the Planet to Environmentalists*, Mariner, New York, 2007 e IID. con L. BLOMQUIST, *The Planetary Boundaries Hypothesis: A Review of the Evidence*, Breakthrough Institute, Oakland, 2012.



*Adele Del Guercio\**

## CAMBIAMENTO CLIMATICO, MIGRAZIONI INTERNAZIONALI E DIRITTI UMANI\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Cambiamento climatico e diritti umani nei documenti delle Nazioni Unite. – 3. Le migrazioni internazionali come conseguenza del cambiamento climatico. – 3.1. Il rapporto del Relatore speciale per la promozione e la protezione dei diritti umani nel contesto del cambiamento climatico. – 3.2 La decisione *Teitiota* del Comitato per i diritti umani. – 3.3 Le migrazioni internazionali collegate ai fenomeni ambientali e climatici nei contesti regionali. – 4. Migrazioni e diritto alla protezione nell'ordinamento italiano. – 4.1. *Segue*: nella giurisprudenza italiana. – 5. Conclusioni.

### 1. *Premessa*

Il cambiamento climatico viene considerato, allo stato attuale, la più grave e pervasiva minaccia per l'umanità<sup>1</sup>, interessando circa tre miliardi di persone in tutto il mondo<sup>2</sup>, da quello economicamente avanzato, ai Paesi a medio e basso reddito. Da tale minaccia globale può derivare una significativa compressione dei diritti umani, ed in particolare del diritto alla vita, alla salute, all'acqua potabile, ad un al-

\* Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli L'Orientale, adelguercio@unior.it.

\*\* Il presente contributo è ampiamente ispirato ai contenuti di precedenti lavori dell'Autrice, nello specifico *Migrazioni connesse con disastri naturali, degrado ambientale e cambiamento climatico: sull'ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana*, in "DUDI", 2021, 2, pp. 521-533 e *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 "RDPE on line", 2022, 1, pp. 334-378.

<sup>1</sup> HRC, *The impacts of climate change on the human rights of people in vulnerable situations. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/HRC/50/57, 6 maggio 2022.

<sup>2</sup> IPCC, "Summary for Policymakers" in *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, p. 11.

loggio adeguato, alla propria identità culturale, all'istruzione, allo sviluppo, all'informazione e alla partecipazione<sup>3</sup>. Se gli effetti di tale fenomeno interessano tutte le aree del globo terrestre, nessuna esclusa, nondimeno alcuni Paesi e, all'interno di essi, alcuni gruppi, vi sono particolarmente esposti. Si tratta, tra l'altro, dei Paesi meno economicamente avanzati, che contribuiscono solo per il 2% alle emissioni climalteranti, a fronte dell'80% prodotte dagli Stati del G20<sup>4</sup>.

A tal riguardo, appare particolarmente significativa la lettura dei suddetti fenomeni attraverso la lente del *paradigma sociale*: i disastri 'naturali' sono la conseguenza dell'interazione del rischio ambientale/climatico e della vulnerabilità sociale; pertanto, anche nell'ambito dello stesso contesto geografico e della stessa comunità, alcune persone saranno più vulnerabili di altre agli effetti dei fenomeni ambientali/climatici; ancora, tale rischio va letto come un *processo*, dipendente dalle contingenze e variabile nel tempo<sup>5</sup>. Se non si può sempre evitare o prevenire il fenomeno ambientale o climatico, è possibile tuttavia intervenire per ridurre la vulnerabilità che può derivarne per le persone<sup>6</sup>, declinata secondo una scala che tiene conto di fattori molteplici<sup>7</sup>, di natura economica, demografica e sociale. In particolare, "These affect the allocation and distribution of resources among different groups of people. They are a function of economic, social and political structures, and also legal definitions and enforcement of rights, gender relations and other elements of the ideological order"<sup>8</sup>. Per dirlo in altre parole, "people's exposure to risk differs according to their class (which affect their income, how they live and where), whether they are male or female, what their ethnicity, what age group they belong to,

<sup>3</sup> Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, *Understanding Human Rights and Climate Change*, 2015.

<sup>4</sup> HRC, *The impacts of climate change on the human rights*, cit., par. 6.

<sup>5</sup> M. SCOTT, *Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention*, Cambridge University Press, 2020, p. 15.

<sup>6</sup> *Sendai Framework on Natural Disaster Risk Reduction 2015-2030*, A/CONF.224/CRP.1.

<sup>7</sup> M. SCOTT parla di "Pressure and Release (PAR) model", *op. cit.*, p. 18.

<sup>8</sup> B. WISNER, J.C. GAILLARD, I. KELMAN (eds.), *The Routledge Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction*, Routledge, 2012, p. 52.

whether they are disabled or not, their immigration status, and so forth”<sup>9</sup>. Al fine di determinare il grado di esposizione alle conseguenze del cambiamento climatico va pertanto tenuto conto anche del fattore *discriminazione*<sup>10</sup>. L’IPCC ha evidenziato che “People who are socially, economically, culturally, politically, institutionally, or otherwise marginalized are especially vulnerable to climate change”<sup>11</sup>. Dunque, il fenomeno ambientale o climatico vai ad esacerbare vulnerabilità già presenti<sup>12</sup> e che le autorità statali non hanno affrontato adeguatamente o che hanno amplificato mettendo a sistema le discriminazioni, convertendole così in pratiche di *violenza strutturale*<sup>13</sup>. In tali ipotesi, tra l’altro, l’impatto dell’evento ambientale o climatico è indiretto, determinando delle conseguenze soprattutto sulle capacità delle persone e dei gruppi di accedere alle risorse necessarie per la sopravvivenza, anche in termini di occupazione e di reddito<sup>14</sup>.

L’inquadramento teorico di cui sopra appare essenziale per analizzare la complessa tematica che costituirà oggetto della presente indagine: quella della migrazione nel contesto del cambiamento climatico, del degrado ambientale e dei disastri. È di chiara evidenza, infatti, che le persone che vivono in condizione di vulnerabilità possono andare incontro ad un peggioramento per via dei fenomeni ambientali o climatici. In questa sede non ci occuperemo degli sfollamenti interni, che costituiscono, va precisato, la parte preponderante del fenomeno considerato<sup>15</sup>; ma solamente degli spostamenti al di fuori del Paese di origine<sup>16</sup>. Inoltre, non ci soffermeremo sul dibattito terminologico in corso per la definizione delle persone che si spostano per le conseguenze

<sup>9</sup> Ivi, p. 6.

<sup>10</sup> M. SCOTT, *op. cit.*, p. 22 ss.

<sup>11</sup> IPCC, *Summary for Policymakers in Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects*, 2014, p. 6.

<sup>12</sup> Nansen Initiative, *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the context of Disaster and Climate Change*, 2015.

<sup>13</sup> M. SCOTT, *op. cit.*, p. 28.

<sup>14</sup> A. KRALER, K. KATSIAFICAS, M. WAGNER, *Climate Change and Migration*, studio commissionato dal gruppo LIBE del PE, luglio 2020, p. 29.

<sup>15</sup> UNHCR, *Global Trends Report 2022*, pp. 9-10.

<sup>16</sup> Per un inquadramento sistematico si rinvia a J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, 2012.

dei fenomeni ambientali e climatici. Ci limitiamo a rammentare che non è stato adottato, fino a questo momento, uno strumento giuridico internazionale *ad hoc* al fine di inquadrare il fenomeno in oggetto e di regolamentare gli obblighi statali con riguardo all'accoglienza e alla protezione di coloro che si spostano nel contesto del cambiamento climatico, del degrado ambientale e dei disastri. Allo stato attuale coesistono e sono suscettibili di trovare applicazione, in base alle circostanze, vari documenti, aventi o meno portata giuridica obbligatoria, relativi alla lotta al cambiamento climatico, alla gestione dei disastri, alla tutela dei diritti umani e dei rifugiati<sup>17</sup>. Tra l'altro, un fattore di complessità, che rende poco agevole la definizione di uno strumento giuridico specifico, è la molteplicità dei fenomeni ambientali e climatici – a rapida e improvvisa insorgenza o a insorgenza lenta e graduale, di natura geologica o collegata ad attività umane – che danno origine allo spostamento e che necessitano di risposte diversificate in base ai bisogni di protezione che ne derivano<sup>18</sup>. Con il presente lavoro ci proponiamo di ricostruire gli sviluppi più recenti nel quadro delle Nazioni Unite, innanzitutto con riguardo al rapporto tra cambiamento climatico e diritti umani (par. 2) e più specificamente all'impatto di tale fenomeno sulla mobilità umana (par. 3), soffermandoci anche sui contesti regionali, quello europeo principalmente (par. 3.3). Ci sposteremo poi nell'ordinamento italiano (par. 4), seppur brevemente, per offrire un esempio di risposta statale alle migrazioni connesse con i fenomeni ambientali e climatici, e chiuderemo con alcune riflessioni generali sulla tematica (par. 5).

## 2. *Cambiamento climatico e diritti umani nei documenti delle Nazioni Unite*

### L'impatto del cambiamento climatico sull'esercizio dei diritti umani

<sup>17</sup> In argomento M. Marchegiani, *L'incidenza della nozione di vulnerabilità sullo sviluppo del diritto internazionale in tema di cambiamenti climatici*, Giappichelli, 2023; V. LORUBBIO, *Vulnerabilità ecosistemica: potenzialità, limiti e prospettive del diritto internazionale*, in V. LORUBBIO, M.G. BERNARDINI (a cura di), *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Erickson, 2023, p. 351 ss. Si rinvia al nostro *Una governance integrata della mobilità umana*, cit.

<sup>18</sup> A. KRALER, K. KATSIAFICAS, M. WAGNER, cit, p. 29.



è oggetto di grande attenzione da parte delle Nazioni Unite, nel tentativo di sistematizzare gli impegni cui dovrebbero essere chiamati gli Stati.

In particolare, sin dal 2008 lo *Human Rights Council* (HRC) ha manifestato le proprie preoccupazioni per le conseguenze che il cambiamento climatico può determinare per le persone e le comunità e ha da subito incaricato l'OHCHR di preparare uno studio sulla relazione che intercorre tra cambiamento climatico ed esercizio dei diritti umani<sup>19</sup>. Ha poi evidenziato come l'impatto dipenda ampiamente dalla condizione di vulnerabilità in cui già versano le persone<sup>20</sup> ed ha evidenziato l'importanza della cooperazione internazionale e del sostegno, anche finanziario, degli Stati economicamente avanzati a quelli più esposti agli effetti del cambiamento climatico<sup>21</sup>.

Di grande rilevanza è la risoluzione 32/33 del 2016, nella quale lo HRC invita gli Stati ad incorporare i diritti umani nei piani nazionali di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, adottando un approccio che sia attento al genere<sup>22</sup> e che tenga conto della vulnerabilità dei minori<sup>23</sup>. Successivamente, l'attenzione si è focalizzata sulle persone in migrazione<sup>24</sup> e su quelle con disabilità<sup>25</sup>.

Tale invito è stato ribadito nella importante risoluzione 47/24 del 14 luglio 2021<sup>26</sup>, poiché detta incorporazione è essenziale "for the full

<sup>19</sup> HRC, *Resolution 7/23. Human rights and climate change*, 28 marzo 2008.

<sup>20</sup> HRC, *Resolution 10/4. Human rights and climate change*, 25 marzo 2009.

<sup>21</sup> HRC, *Human rights and climate change*, Resolution A/HRC/RES/26/27, 15 luglio 2014.

<sup>22</sup> Sull'integrazione dell'approccio di genere nei piani di mitigazione e adattamento cfr. anche Resolution adopted by the HRC on 5 July 2018, 38/4, *Human rights and climate change*, A/HRC/RES/38/4, 16 luglio 2018. Si rinvia, per un inquadramento generale del tema, a S. DE VIDO, *Violenza climatica e migrazioni di genere nel diritto internazionale*, in A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO, *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo*, Napoli, pp. 137-170.

<sup>23</sup> Resolution adopted by the HRC on 1 July 2016. 32/33. *Human rights and climate change*, A/HRC/RES/32/33, 18 luglio 2016.

<sup>24</sup> Resolution adopted by the Human Rights Council on 22 June 2017 35/20. *Human rights and climate change*, A/HRC/RES/35/20, 7 luglio 2017.

<sup>25</sup> Resolution adopted by the HRC on 12 July 2019 41/21. *Human rights and climate change*, A/HRC/RES/41/21, 23 luglio 2019.

<sup>26</sup> Cfr. anche *Integrating Human Rights in Nationally Determined Contributions (NDCs). Toolkit for Practitioners*, novembre 2022.

and effective enjoyment of human rights for all, and particularly to support the resilience and adaptive capacities of people in vulnerable situations, both in rural and urban areas, to respond to the adverse impact of climate change”<sup>27</sup>. Gli Stati dovrebbero impegnarsi a garantire alle persone in condizione di vulnerabilità l’accesso all’acqua potabile, all’alimentazione, all’assistenza sociale, alle cure mediche, all’istruzione, all’informazione, all’alloggio, al lavoro dignitoso, all’energia pulita, alla scienza, alla tecnologia, e fare in modo che tali diritti siano assicurati anche in caso di emergenza, attraverso l’inserimento di strategie di adattamento e resilienza nei piani di azione climatica e in quelli di risposta ai disastri. Tra l’altro, nei documenti più recenti, tra cui la risoluzione in questione, viene evidenziato il ruolo di *agenti del cambiamento* delle persone in condizione di vulnerabilità, le quali non sono mere vittime degli eventi ambientali e climatici, ma possono invece essere determinanti nella definizione di piani per la gestione del rischio più efficaci.

Nella risoluzione 47/24 lo HRC decideva, tra l’altro, di istituire un panel di discussione<sup>28</sup> sul tema del collegamento tra cambiamento climatico e diritti umani, nell’ambito del quale coinvolgere gli Stati e numerosi stakeholder, e invitava il Segretario generale ad elaborare un report sull’impatto del cambiamento climatico sul pieno ed effettivo esercizio dei diritti umani.

Il documento è stato presentato in occasione della cinquantesima sessione dello HRC, tenutasi tra il 13 giugno e l’8 luglio 2022. Viene ivi evidenziato come tra i gruppi più esposti agli effetti del cambiamento climatico ricadano i popoli indigeni, le comunità rurali, i contadini, i migranti, i minori, le donne, le persone con disabilità, quelle che vivono nelle micro isole e nei Paesi a basso reddito, le persone che soffrono per la scarsità d’acqua, la desertificazione, la degradazione del terreno e la siccità, e altre “in vulnerable situations who are at risk of

<sup>27</sup> Resolution adopted by the Human Rights Council on 14 July 2021, 47/24. *Human rights and climate change*, A/HRC/RES/47/24, 26 luglio 2021.

<sup>28</sup> I lavori svoltisi nell’ambito del panel sono disponibili al link <https://www.ohchr.org/en/climate-change/impact-climate-change-rights-people-vulnerable-situations>. In particolare si rinvia al documento A/HRC/52/48 del 27 dicembre 2022.

being left behind”<sup>29</sup>. I molteplici fattori che possono determinare una maggiore esposizione agli effetti del cambiamento climatico sono l’area in cui le persone sono stanziate, la povertà, l’età, il genere, il sesso, la disabilità, la condizione di migrante, la religione, la razza, l’origine etnica e culturale<sup>30</sup>. Forme molteplici di discriminazione, inclusi razzismo, sessismo e classismo, “may combine, overlap, or intersect, especially in the experiences of people in vulnerable situations”<sup>31</sup>. È degno di nota che venga sottolineato come il cambiamento climatico non sia meramente una crisi ambientale ma costituisca anche “a social justice crisis”, e, in quanto tale, necessiti di un intervento capace di garantire l’eguaglianza sociale. Viene dunque richiamata la preminente responsabilità, sia storica sia attuale, dei Paesi industrializzati nella produzione di emissioni climalteranti, da cui dovrebbe derivare un impegno più significativo da parte degli stessi, nelle misure di contenimento e nel sostegno del Sud del mondo, in termini di trasferimento di tecnologia, di competenze e di finanziamenti. D’altra parte, si legge nel rapporto, trattasi di misure già previste nel quadro internazionale di lotta al cambiamento climatico, ed in particolare dall’accordo di Parigi<sup>32</sup>.

### 3. *La mobilità umana come conseguenza del cambiamento climatico*

È oramai ampiamente riconosciuto che gli effetti del cambiamento climatico stanno divenendo una delle cause principali della migrazione in quanto agiscono come moltiplicatore delle minacce già presenti<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> HRC, *The impacts of climate change on the human rights*, cit., par. 4.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> L’impegno nella lotta al cambiamento climatico, che rappresenta innanzitutto “a human rights crisis” prima ancora di costituire una crisi ambientale, è stato ribadito anche dall’Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, Volker Türk, al *Global Climate Summit* del 2 dicembre 2022, reperibile al sito [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) e, in precedenza, dal Relatore speciale delle Nazioni Unite per la protezione dei diritti umani nel contesto del cambiamento climatico nel report *Promotion and protection of human rights in the context of climate change*, A/77/226, 26 luglio 2022.

<sup>33</sup> HRC, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, addressing human rights protection gaps in the context of migration and displacement of*

L'*Internal Displacement Monitoring Centre* ha stimato che, tra il 2008 e il 2020, l'89% degli spostamenti all'interno dei confini statali è stato conseguenza di alluvioni, tempeste e siccità<sup>34</sup>. Se è più agevole fornire le stime degli sfollamenti interni rispetto alle migrazioni internazionali, e si è consapevoli della relazione complessa che si instaura tra cambiamento climatico e mobilità umana, nondimeno è di percezione comune che tale fattore avrà un ruolo sempre maggiore in futuro nel determinare lo spostamento oltre confine<sup>35</sup>. Tra l'altro, se le persone più povere e vulnerabili della società rischiano di rimanere intrappolate nel Paese di origine<sup>36</sup>, e pertanto maggiormente esposte ai fenomeni climatici, neppure si può negare che eventi estremi, come le alluvioni, possono costituire una delle cause della mobilità umana. Inoltre, anche se sono particolarmente insidiosi da monitorare poiché divengono visibili solo quando la crisi è ormai esplosa<sup>37</sup>, anche i fenomeni a lenta e progressiva insorgenza possono contribuire agli spostamenti: si pensi alle piccole isole-Stato del Pacifico, che saranno sommerse nei prossimi decenni, e le cui popolazioni necessiteranno di essere reinsediate<sup>38</sup>.

Nell'ambito delle Nazioni Unite non si nutrono dubbi che il cambiamento climatico possa essere annoverato tra le cause delle migrazioni internazionali<sup>39</sup>, come anche i conflitti armati, la povertà, il terro-

*persons across international borders resulting from the adverse effects of climate change and supporting the adaptation and mitigation plans of developing countries to bridge the protection gaps*, A/HRC/38/21, 23 aprile 2018; HRC, A/HRC/50/57, cit., par. 12.

<sup>34</sup> IDMC, *Global Report on Internal Displacement 2021: Internal Displacement in A Changing Climate*, p. 48.

<sup>35</sup> HRC, A/HRC/50/57, cit., par. 12.

<sup>36</sup> FORESIGHT, *Migration and Global Environmental Change Final Project Report*, London: Government Office for Science, 2011, dove si riporta il caso dei pastori somali che, in seguito alla carestia, avrebbero voluto migrare ma non hanno potuto farlo a causa dell'instabilità del Paese.

<sup>37</sup> IDMC, *Addressing Internal Displacement In The Context Of Climate Change*, 2017, p. 6.

<sup>38</sup> Cfr. E. JIMENEZ PINEDA in questo Volume.

<sup>39</sup> W. KÄLIN, N. SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, Legal and Protection Policy Research Series, Division of International Protection UNHCR, Ginevra, 2012, p. 7, e a G. CATALDI, *Human Rights of People Living in States Threatened by Climate Change*, in *QIL*, Zoom-out 91, 2022, pp. 51-65.

risimo, le violazioni dei diritti umani. Tali circostanze possono anche presentarsi contestualmente, avere un effetto moltiplicatore e andare ad aggravare situazioni di vulnerabilità già presenti nell'ambito della popolazione di un determinato Paese o regione. È di chiara evidenza che tali osservazioni sono tanto più vere se ci si riferisce a Paesi a basso e medio reddito. Ad ogni modo, la migrazione collegata a fenomeni ambientali è di difficile inquadramento, poiché "it encapsulates a wide range of phenomena, drivers, triggers, impacts and movement types"<sup>40</sup>.

Dunque, dato per acquisito il collegamento tra cambiamento climatico e migrazione, va preso atto che "when people move out of necessity rather than free choice, they may face a heightened risk of human rights violations"<sup>41</sup> durante l'intero percorso migratorio, ed altresì nel Paese di destinazione, soprattutto quando si tratti di persone prive dei documenti<sup>42</sup>.

Come si è visto, dai documenti dello HRC emerge chiaramente che tra i gruppi maggiormente vulnerabili alle conseguenze del cambiamento climatico si collocano proprio le persone in migrazione, che possono essere spinte a spostarsi in seguito ad eventi ambientali e climatici estremi; ma altresì coloro che sono già in migrazione e che si trovano soggetti alla difficoltà di esercitare i propri diritti fondamentali lungo il percorso migratorio ed altresì nel Paese di arrivo. Ciò in ragione sia della condizione di marginalità sociale ed economica in cui possono trovarsi, ed altresì delle politiche statali di chiusura e di criminalizzazione, che determinano una condizione giuridica di irregolarità e rendono le persone suscettibili allo sfruttamento e alla violenza. Tra l'altro, i migranti possono venire a trovarsi in una condizione di vulnerabilità sociale ed economica anche nel Paese di destinazione in seguito ad eventi ambientali e climatici estremi, soprattutto laddove non siano previste forme specifiche di tutela nell'ordinamento interno.

A fronte della consapevolezza circa il potenziale impatto dei fenomeni ambientali e climatici sulla mobilità umana, allo stato attuale è assente a livello internazionale un quadro normativo di riferimento che

<sup>40</sup> IDMC, *GRID 2019: Global Report on Internal Displacement*, 2019, p. 73.

<sup>41</sup> HRC, A/HRC/38/21, cit., par. 7.

<sup>42</sup> HRC, A/HRC/50/57, cit., par. 12.

consenta di approdare a definizioni condivise e di riconoscere delle tutele adeguate alle persone che si spostano per un insieme di fattori, tra i quali anche quelli ambientali e climatici. Infatti, tali persone solo in specifiche circostanze ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello status di rifugiato, ciò per via della difficoltà di determinare il *causal link* tra il cambiamento climatico e la persecuzione alla base della partenza<sup>43</sup>, e di individuare l'agente persecutore. I cambiamenti climatici e i disastri possono influire sul godimento dei diritti umani (in particolare limitando l'accesso alla terra, alle risorse naturali, ai mezzi di sussistenza, ai diritti individuali, alle libertà e alla vita), a causa della vulnerabilità delle persone ai loro effetti, nonché sulla capacità e volontà dello Stato di fornire protezione, come emerge dalle recenti linee guida pubblicate dall'UNHCR<sup>44</sup>. Tali circostanze possono presentarsi gradualmente o all'improvviso e determinare una compressione dei diritti umani, che può altresì protrarsi nel tempo. Perché venga in rilievo l'art. 1(A)2 della Convenzione di Ginevra è necessario sussista un nesso causale tra l'evento ambientale e climatico, da un lato, e la persecuzione, dall'altro, che può tra l'altro consistere in pratiche di discriminazione. Anche l'Alto Commissariato, come altre agenzie internazionali, sostiene che un fondato timore di persecuzione può emergere soprattutto per persone già emarginate o in condizione di vulnerabilità: in base alle circostanze politiche, religiose e socioeconomiche locali, saranno particolarmente a rischio le donne, i bambini, gli anziani e le persone con disabilità, coloro che presentano vulnerabilità intrinseche, i gruppi minoritari, le popolazioni indigene e le persone che vivono in aree rurali e che dipendono dalle risorse naturali per il proprio sostentamento<sup>45</sup>. Alcune di queste persone possono essere escluse dagli interventi statali di protezione, o finanche essere prese di mira dalle autorità, finendo per subire in maniera sproporzionata le conseguenze dei fenomeni ambientali o climatici; possono nutrire il fondato timore di essere

<sup>43</sup> Sul tema M. SCOTT, *op. cit.*, p. 32 ss.

<sup>44</sup> UNHCR, *Considerazioni legali sulle richieste di protezione internazionale presentate nel contesto degli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri*, 2020, par. 7.

<sup>45</sup> Ivi, par. 10.

perseguitate perché le risorse possono diminuire e l'accesso può essere loro negato in maniera discriminatoria, in modo tale da comportare una persecuzione per uno o più motivi ai sensi della Convenzione. È possibile che la volontà o la capacità statale di intervenire, preventivamente o ex post facto, trovi diversa declinazione nei confronti dei gruppi sulla base di fattori quali razza, etnia, religione, politica, genere<sup>46</sup>. Le persone possono anche avere validi motivi per chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato quando gli effetti negativi di cambiamenti climatici o disastri interagiscono con conflitti e violenza<sup>47</sup>. Nel documento si fa altresì riferimento alle nozioni più ampie di "rifugiato" di cui alla Convenzione dell'OUA del 1969 e alla Dichiarazione di Cartagena del 1984<sup>48</sup>.

Ad ogni modo, l'UNHCR rigetta l'utilizzo generalizzato del termine "rifugiato", a meno che non siano soddisfatti i criteri di inclusione contemplati dalla Convenzione di Ginevra (e sempre che non trovino applicazione le clausole di esclusione), e preferisce la locuzione "persone costrette a fuggire nel contesto di catastrofi naturali e cambiamenti climatici"<sup>49</sup>.

Rinviamo ad altra sede per la ricostruzione del dibattito intorno alle migrazioni connesse con fattori ambientali e climatici e all'inquadramento normativo di tale fenomeno sociale<sup>50</sup>. Vogliamo ivi limitarci a richiamare alcuni sviluppi più recenti rilevanti.

### 3.1. *Il rapporto del Relatore speciale per la promozione e la protezione dei diritti umani nel contesto del cambiamento climatico*

Innanzitutto, vogliamo richiamare il rapporto adottato di recente dal Relatore speciale delle Nazioni Unite per la promozione e la prote-

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Ivi, par. 11.

<sup>48</sup> Ivi, par. 13 ss.

<sup>49</sup> <https://www.unhcr.org/it/ambiente-catastrofi-naturali-e-cambiamenti-climatici/cambiamenti-climatici-e-migrazioni-forzate-dovute-a-catastrofi-naturali/>.

<sup>50</sup> Si rinvia al nostro *Una governance integrata della mobilità umana*, cit., e alla bibliografia ivi indicata; tra gli altri, R.M. BARATTI, *Vulnerabilità socio-ambientali e migrazioni*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, n. 2, 2021, pp. 411-434.

zione dei diritti umani nel contesto del cambiamento climatico<sup>51</sup>, che si propone di affrontare l'annosa questione della tutela dei diritti delle persone costrette a spostarsi in ragione di eventi collegati al cambiamento climatico. Preso atto che la nozione di "rifugiato" di cui alla Convenzione di Ginevra non si presta ad inquadrare tale tipologia di migrazioni internazionali, il Relatore speciale, anche alla luce delle osservazioni ricevute dai governi e dalla società civile, è andato a verificare quali sono le soluzioni adottate nell'ordinamento internazionale e in quelli statali.

Una prima riflessione che emerge dal rapporto riguarda la natura dello spostamento indotto dai fenomeni connessi al cambiamento climatico: ad avviso del Relatore speciale, non può parlarsi di spostamento volontario, poiché, sia laddove ci si riferisca a fenomeni a lenta e graduale insorgenza, sia che si tratti di eventi istantanei, le persone "are forced to move. They have little choice, and therefore they are displaced". Per tale ragione nel rapporto viene abbracciata la locuzione "persons displaced across international borders due to climate change"<sup>52</sup>. Vengono riportati gli esempi degli spostamenti da Somalia e Kenya nel 2020, dovuti, almeno nel 75% dei casi, alle conseguenze del cambiamento climatico; quelli che si sono avuti nel "corridoio secco" sudamericano ("dry corridor region"), in particolare da Guatemala, Honduras e El Salvador; ed altresì gli spostamenti dalle isole del Pacifico.

Degno di nota è l'assunto politico da cui trae origine il rapporto: gli Stati che hanno maggiormente contribuito alle emissioni climalteranti, e che avrebbero pertanto la responsabilità di agire per contrastare il cambiamento climatico, investono più risorse per la securitizzazione delle proprie frontiere, di modo da bloccare i migranti e impedire l'ingresso nel proprio territorio, che per intervenire sui fattori che spingono le persone a lasciare il proprio Paese, tra cui anche gli effetti

<sup>51</sup> HRC, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change, Ian Fry, Providing legal options to protect the human rights of persons displaced across international borders due to climate change*, A/HRC/53/34 del 18 aprile 2023.

<sup>52</sup> Ivi, par. 9.



dei fenomeni collegati al cambiamento climatico<sup>53</sup>. Da una parte, dunque, continuano a produrre emissioni che alterano l'ecosistema globale (l'80% del totale), senza avviare una reale trasformazione dei propri apparati economici, e senza sostenere adeguatamente i Paesi in via di sviluppo, che pagano maggiormente gli effetti della crisi climatica; dall'altra, non si sono dotati di politiche solidali di accoglienza nei confronti dei migranti. A riprova di ciò viene riportato il dato secondo cui nel 2018 dieci Paesi – tra i più poveri a livello mondiale – ospitavano il 60% delle persone in fuga<sup>54</sup>. Invece, sostiene il Relatore speciale, la principale responsabilità nei confronti di queste persone dovrebbe essere assunta dai Paesi economicamente avanzati<sup>55</sup>. Trattasi di una riflessione degna di nota, che restituisce complessità alla tematica delle migrazioni nel contesto del cambiamento climatico, e che mette in relazione i diversi livelli di governance che vengono in rilievo per la definizione di politiche più idonee ad affrontare le problematiche che ne scaturiscono.

Tale lettura sistemica torna anche più avanti, nel riferirsi alle migrazioni internazionali come processo che mette a rischio la vita e l'incolumità psico-fisica delle persone. La chiusura delle frontiere determina infatti numerosi decessi e sparizioni, la violazione dei diritti fondamentali delle persone, una maggiore esposizione alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento. Un esempio è fornito dal Bangladesh, dove il Relatore speciale ha svolto una visita, constatando che le persone costrette a spostarsi in seguito ad alluvioni e ad altri fenomeni climatici sono le vittime principali delle reti criminali dei trafficanti<sup>56</sup>. Viene altresì evidenziato che, almeno per quanto riguarda dieci dei Paesi di origine dei migranti presenti in Libia (Nigeria, Mali, Niger, Bangladesh, Guinea, Sudan, Gambia, Costa D'Avorio, Ghana e Senegal), i fenomeni connessi al cambiamento climatico sono tra le principali cause dello spostamento verso un Paese nel quale si registrano gravi abusi e violenze.

Alla luce del quadro esposto, viene richiamata la Comunità inter-

<sup>53</sup> Ivi, par. 10.

<sup>54</sup> Ivi, par. 24.

<sup>55</sup> Ivi, par. 65.

<sup>56</sup> Ivi, par. 18.

nazionale ad assumere la responsabilità nei confronti delle persone che si spostano nel quadro del cambiamento climatico. A tal riguardo, viene proposto un inquadramento differenziato per le persone che migrano in seguito a calamità geologiche (come i terremoti), rispetto a quelle che invece sono costrette a lasciare il Paese di origine per eventi connessi al cambiamento climatico. Infatti, viene evidenziato come questi ultimi fenomeni siano oramai ben noti e, alla luce degli artt. 4 della Convenzione quadro per la lotta al cambiamento climatico (obblighi di mitigazione e di cooperazione) e 8 dell'Accordo di Parigi (impegno ad evitare e ridurre al minimo le perdite e i danni associati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici), le responsabilità degli Stati – anche sul piano del supporto finanziario – siano ben definite.

Vengono poi richiamati i numerosi documenti adottati sul piano internazionale o regionale, nel quadro della lotta al cambiamento climatico o della protezione dei diritti umani, anche privi di portata giuridica obbligatoria, che possono fornire indicazioni alle autorità statali per la protezione delle persone che migrano nel contesto del cambiamento climatico, dalla partenza dal Paese di origine all'arrivo nel Paese di destinazione: tra questi, l'*Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, elaborata nell'ambito dell'iniziativa *Nansen* ed approvata da 109 Stati; e il *Global Compact su una migrazione regolare, ordinata e sicura*, adottato nel 2021 dalle Nazioni Unite. La *Protection agenda* si focalizza su tutte le fasi della migrazione, dalla partenza all'arrivo, individuando buone prassi in termini di accoglienza temporanea o soluzioni di lungo periodo. L'approccio è organico, basato su una combinazione di politiche di governance delle migrazioni, di tutela dei diritti umani, di aiuto umanitario, di cooperazione allo sviluppo. È degna di nota l'attenzione posta sul ruolo di primo piano delle organizzazioni regionali e sub-regionali nella individuazione di soluzioni più in linea con il contesto geografico e per il supporto degli Stati della regione di riferimento.

In quanto al *Global Compact*, esso approccia in maniera organica l'impatto del cambiamento climatico sulle migrazioni, riconoscendolo espressamente come uno dei driver degli spostamenti umani, e definendo delle strategie di cooperazione internazionale, innanzitutto il supporto ai Paesi in cui si verificano degli eventi naturali o climatici estremi e l'attuazione degli strumenti nazionali e regionali per la prote-

zione delle persone in migrazione. Anche se si tratta di un documento non dotato di portata giuridica obbligatoria, è di grande rilievo poiché riconosce espressamente il collegamento tra cambiamento climatico e migrazioni, e ha il merito di dare visibilità a questa tematica a livello internazionale<sup>57</sup>.

Malgrado la disponibilità di numerosi strumenti, bisogna prendere atto del gap normativo che caratterizza l'ambito di cui discutiamo e che rende suscettibili i migranti di subire la violazione dei propri diritti fondamentali<sup>58</sup>. Allo stato attuale, infatti, risultano insufficienti i canali di accesso legali; inoltre, l'ampia varietà di risposte statali, soprattutto di tipo temporaneo, crea frammentazione nella tutela giuridica riservata a dette persone; ed è carente altresì il quadro giuridico con riguardo alla protezione di lungo periodo<sup>59</sup>. Sono varie le soluzioni proposte nel rapporto. Innanzitutto, partendo dal quadro internazionale di lotta al cambiamento climatico, la Comunità internazionale dovrebbe assumersi le proprie responsabilità anche attraverso il meccanismo internazionale di Varsavia sulle perdite e i danni collegate al cambiamento climatico, nell'ambito del quale potrebbero essere fatte ricadere le violazioni dei diritti delle persone costrette a migrare per gli effetti di tale fenomeno<sup>60</sup>. Per quanto concerne il quadro normativo di tutela dei diritti umani, gli Stati dovrebbero essere sollecitati a dotarsi di visti umanitari che consentano l'ingresso legale e sicuro di dette persone. Al di là delle risposte statali, il Relatore speciale sollecita l'adozione di un protocollo addizionale alla Convenzione di Ginevra del 1951, nell'ambito del quale possa essere disciplinata a livello globale la tutela delle persone costrette a migrare per gli effetti del cambiamento climatico.

Detta proposta non è nuova rispetto alla tematica di cui discutiamo: già diversi studiosi hanno ipotizzato tale soluzione<sup>61</sup>, o anche la

<sup>57</sup> Cfr. A. KRALER, K. KATSIAFICAS, M. WAGNER, *op. cit.*, p. 59.

<sup>58</sup> Ivi, par. 64.

<sup>59</sup> Ivi, par. 66.

<sup>60</sup> Ivi, par. 67.

<sup>61</sup> F. BIERMANN, I. BOAS, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, 2007; per un commento critico a tale proposta si rinvia a M. HULME, *Commentary: Climate Refugees: Cause for a New Agreement?*, in "Environment", 2008.

modifica dell'ambito di applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951, ed altresì l'adozione di un protocollo allegato alla Convenzione quadro sul cambiamento climatico<sup>62</sup> o di un trattato ad hoc che regolamenti gli obblighi della Comunità internazionale con riguardo alle migrazioni nel quadro del cambiamento climatico. In vero, posto che l'esigenza di richiamare gli Stati alla responsabilità dell'accoglienza e della regolamentazione giuridica di coloro che si spostano nel quadro del cambiamento climatico è ampiamente condivisa, l'adozione di un trattato internazionale ad hoc non necessariamente costituisce la soluzione ideale per un fenomeno che, come si è provato a dimostrare *supra*, è estremamente differenziato e complesso. Sia sufficiente richiamare il Bangladesh e le isole del Pacifico come esempi estremamente diversificati di Paesi dai quali già partono migranti per motivi connessi agli effetti del cambiamento climatico. Tra l'altro, come il paradigma sociale evidenzia, lo spostamento non è mai la conseguenza di un unico fattore ma di una combinazione di povertà, mancanza di opportunità e fenomeni ambientali e climatici: può pertanto risultare arduo distinguere tra chi migra per le conseguenze del cambiamento climatico e chi lascia il Paese di origine per la condizione di indigenza<sup>63</sup>, e rivelarsi arbitrario riconoscere la protezione ai primi e non agli altri. Lo sforzo definitorio potrebbe avere la conseguenza paradossale di stringere ulteriormente le maglie della protezione, accordandola solo ad alcuni e non ad altri<sup>64</sup>, sebbene la condizione di vulnerabilità che ne deriva sia per molti versi analoga.

Alla luce di tali considerazioni, anche l'adozione di un trattato internazionale può risultare difficoltosa. Sarebbe da stabilire innanzitutto se la protezione offerta debba essere collegata ai motivi della partenza o ai bisogni di cui la persona è portatrice<sup>65</sup>. La questione non è

<sup>62</sup> Contraria a tali ipotesi è J. MCADAM, *Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer*, in "International Journal of Refugee Law", 2011, Volume 23, Issue 1, pp. 2-27.

<sup>63</sup> In dottrina si è parlato di "survival migrants" con riferimento alle due categorie. A. BETTS, E. KAYTAZ, *National and International Responses to the Zimbabwean Exodus: Implications for the Refugee Protection Regime*, in "New Issues in Refugee Research", Research Paper No. 175, 2009.

<sup>64</sup> J. MCADAM, *Swimming against the Tide*, cit., p. 14.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

banale, posto che gli spostamenti umani possono avere caratteristiche peculiari in base agli eventi che li hanno provocati, se questi hanno carattere improvviso e rapido o lento e graduale, se hanno natura geologica o sono gli effetti del cambiamento climatico, se consentono un rientro in sicurezza in tempi brevi. Tra l'altro, non vi è certezza che l'adozione di un trattato internazionale volto a offrire tutela alle persone che si spostano nel quadro dei suddetti fenomeni possa incontrare il favore degli Stati in un momento caratterizzato dai sovranismi e dalla chiusura delle frontiere. Si pensi alle resistenze ricevute da due documenti, tra l'altro privi di portata giuridica obbligatoria, quali i *Global Compact* delle Nazioni Unite sui migranti e i rifugiati, ed altresì alla sorte toccata alla Convenzione sui diritti lavoratori migranti e le loro famiglie, ratificata solamente da 58 Stati, di cui nessuno tra quelli economicamente avanzati<sup>66</sup>. Soprattutto, non si perda di vista l'attuale realtà internazionale, che vede ancor oggi una scarsa solidarietà dei Paesi del Nord del mondo nei confronti di quelli a medio e basso reddito, in termini di redistribuzione delle risorse, di fondi per lo sviluppo, di sostegno nelle politiche di mitigazione e adattamento, di reinsediamento e di accoglienza delle persone in fuga. È noto, infatti, per fare un esempio concreto, che i Paesi che accolgono il più alto numero di rifugiati sono quelli limitrofi agli Stati di origine, questi ultimi generalmente a medio e basso reddito. Ci si domanda, pertanto, se un trattato internazionale potrebbe sollecitare una maggiore condivisione degli oneri e delle responsabilità da parte dei Paesi più economicamente avanzati, i quali, ad esempio, mostrano una partecipazione molto limitata ai programmi di reinsediamento promossi dall'UNHCR<sup>67</sup>.

Ad ogni modo, fino a questo momento non si sono registrati interventi normativi significativi né nel regime internazionale di protezione dei rifugiati, né nel quadro di lotta al cambiamento climatico<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&clang=_en).

<sup>67</sup> UNHCR, *Global Trends Report 2022*.

<sup>68</sup> In argomento, tra gli altri, C.M. PONTECORVO, *Towards Litigating Climate-Induced Migration? Current Limits and Emerging Trends for the Protection of "Climate induced Migrants" in International Law*, in "OIDU", 2022, pp. 99-110, in part. p. 102.

### 3.2. *La decisione Teitiota del Comitato per i diritti umani*

Uno sviluppo particolarmente rilevante per la questione qui affrontata si è avuto con la storica decisione resa nel gennaio 2020 dal Comitato per i diritti umani nel caso *Teitiota*<sup>69</sup>.

Rinviando ad altra sede per un'analisi più puntuale<sup>70</sup>, vogliamo ivi limitarci a richiamare sinteticamente i fatti all'origine del caso e la presa di posizione del Comitato che, primo tra gli organi di controllo istituiti dai trattati internazionali sui diritti umani, ha riconosciuto l'applicabilità del principio di *non-refoulement* laddove dal rimpatrio nel Paese di origine derivi una compromissione del diritto alla vita dignitosa della persona (art. 6 Patto sui diritti civili e politici), come definito nel Commento generale n. 36<sup>71</sup>. Tra le più pressanti e gravi minacce alla vita vengono ricompresi, per l'appunto, fenomeni quali il degrado ambientale, il cambiamento climatico e lo sviluppo non sostenibile, che possono compromettere l'esercizio effettivo dei diritti umani. Tra l'altro, è d'uopo rammentare che dall'art. 6 del Patto derivano *obblighi positivi* a carico degli Stati contraenti, i quali sono "under a *due diligence obligation* to undertake reasonable positive measures"<sup>72</sup>, in special modo nei confronti delle persone in condizione di *vulnerabilità*, quali sfollati, richiedenti asilo e rifugiati<sup>73</sup>.

Il caso in esame ha avuto origine dalla comunicazione presentata dal signor Teitiota, cittadino della Repubblica di Kiribati, uno dei *disappearing States* destinati a divenire inabitabili entro il 2050<sup>74</sup>, che con la moglie, nel maggio 2012, si era trasferito in Nuova Zelanda. Il ricorrente, non essendo riuscito a rinnovare il visto per lavoro, aveva presentato richiesta di asilo, sostenendo che il cambiamento climatico e

<sup>69</sup> Comitato diritti umani, *Teitiota v. Nuova Zelanda*, com. n. 2728/2016, decisione del 7 gennaio 2020.

<sup>70</sup> Sia consentito anche rinviare al nostro *Una governance integrata della mobilità umana*, cit., e alla bibliografia ivi indicata.

<sup>71</sup> *General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, 30 ottobre 2018.

<sup>72</sup> Ivi, par. 21.

<sup>73</sup> Ivi, par. 23.

<sup>74</sup> *Rising Sea Level in the Republic of Kiribati | Global Warming Effects* («climatehotmap.org»).

l'innalzamento del livello del mare avevano sottratto terre coltivabili e salinizzato i pozzi d'acqua dolce dell'isola di Tarawa, rendendo instabile e precaria la situazione degli abitanti e determinando finanche conflitti tra gli stessi.

La richiesta di asilo del ricorrente era stata respinta sia in sede amministrativa sia giurisdizionale e nel 2015 lo stesso era stato rimpatriato insieme alla moglie e ai due bambini, nati nel frattempo dalla coppia, che non avevano beneficiato della cittadinanza neozelandese a causa della condizione di irregolarità dei genitori. Una volta rimpatriato, il sig. Teitiota decide di rivolgersi al Comitato per i diritti umani, sostenendo che con l'espulsione il governo neozelandese ha messo a rischio la sua vita e quella della sua famiglia, in violazione dell'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici. Sono quattro le doglianze sollevate dal ricorrente: 1) la presenza nell'isola di Tarawa di conflitti per la terra; 2) la difficoltà di accesso all'acqua potabile; 3) la privazione dei mezzi di sussistenza a causa della salinizzazione del suolo che determina la perdita dei raccolti; 4) il sovraffollamento e le sempre più frequenti inondazioni e rottura degli argini.

Va precisato da subito che il Comitato ha escluso la sussistenza del rischio paventato dal sig. Teitiota con riguardo a tutti i profili sollevati, ritendendo che il ricorrente e la sua famiglia non corrano un rischio più elevato degli altri abitanti dell'isola e, altresì, che il rischio paventato non sia *imminente*<sup>75</sup>. Ha altresì attribuito notevole considerazione agli sforzi profusi dal governo di Kiribati nella strategia di mitigazione e adattamento e ha pertanto concluso che, sebbene sia inconfutabile che le isole dell'atollo siano destinate ad essere sommerse, nondimeno lo Stato in questione, con il supporto della Comunità internazionale, abbia ancora del tempo per adottare "affirmative measures to protect and, where necessary, relocate its population"<sup>76</sup>.

Come abbiamo già sostenuto in altra sede, le argomentazioni del Comitato destano non poche perplessità, non solo per l'utilizzo, in maniera alquanto problematica, della nozione di imminenza<sup>77</sup>; ma al-

<sup>75</sup> Decisione *Teitiota*, par. 9.6.

<sup>76</sup> Decisione *Teitiota*, 9.12.

<sup>77</sup> Su cui si rinvia a A. ANDERSON, M. FOSTER, H. LAMBERT, J. MCADAM, *Imminence In Refugee and Human Rights Law: A Misplaced Notion for International Protec-*

tresi alla luce della circostanza che è stato dato per garantito l'accesso all'acqua potabile e alle risorse necessarie per la sopravvivenza senza verificare in concreto tali condizioni. Inoltre, condividiamo le perplessità espresse nelle due opinioni dissenzienti che accompagnano la decisione, sia rispetto all'alta soglia del rischio prevista nell'iter argomentativo del Comitato, che di fatto rende inapplicabile il principio di *non-refoulement*; sia alla condizione di vulnerabilità dei figli del sig. Teitiota in virtù della minore età e della condizione di estrema indigenza in cui sono venuti a trovarsi in seguito al rimpatrio, di cui il suddetto organo non ha tenuto conto.

Nondimeno, l'aspetto positivo della decisione risiede nell'aver esteso, almeno in linea di principio, la tutela derivante dal divieto di respingimento, nell'interpretazione estensiva che ha acquisito nei sistemi internazionali di tutela dei diritti umani, alla circostanza che la violazione del diritto alla vita di cui all'art. 6 derivi da fenomeni quali il cambiamento climatico, l'inquinamento e il degrado ambientale, laddove gli Stati non agiscano con *due diligence*, in ottemperanza degli obblighi positivi derivanti dal dettato convenzionale.

### 3.3. *Le migrazioni internazionali collegate ai fenomeni ambientali e climatici nei contesti regionali*

Degli sviluppi meritevoli di interesse, come evidenziato dal Relatore speciale nel documento di recente adottato, si sono avuti nei contesti regionali, in particolare nell'ambito dell'UA e dell'OSA. Infatti, in entrambi i casi la nozione di "rifugiato" è stata estesa anche alle persone in fuga per eventi che incidono gravemente sull'ordine pubblico, tra i quali vengono fatti rientrare i fenomeni ambientali e climatici<sup>78</sup>. Ad esempio, tale nozione è stata utilizzata da alcuni Stati africani per riconoscere protezione ai cittadini somali vittime della carestia e che

tion, in "International and Comparative Law Quarterly", 2019, 1, pp. 111 ss.; B. ÇALI, C. COSTELLO, S. CUNNINGHAM, *Hard Protection through Soft Courts? Non-Refoulement before the United Nations Treaty Bodies*, in "German Law Journal", 8 aprile 2020; M. SCOTT, op. cit., p. 134.

<sup>78</sup> UNHCR, *Legal considerations*, cit., p. 7 ss..



non avevano ricevuto alcuna assistenza dalle autorità statali<sup>79</sup>. Nondimeno, è stato evidenziato in dottrina che l'applicazione di tale clausola è alquanto limitata<sup>80</sup>.

Meno significative sono le iniziative realizzate fino a questo momento nell'ambito del Consiglio d'Europa. Nel 2009<sup>81</sup> l'Assemblea Parlamentare adottava una risoluzione nella quale si prendeva atto degli effetti dei fenomeni ambientali sulla mobilità umana, si evidenziava l'esigenza di individuare una definizione comprensiva di tutti gli spostamenti, sia volontari sia forzati, collegati a tali fenomeni, si invitavano gli Stati Parti del CoE ad applicare le garanzie derivanti dal principio di non respingimento e a definire forme di protezione, temporanee e permanenti, per le persone che migrano per ragioni connesse al degrado ambientale e al cambiamento climatico. Veniva inoltre auspicata l'adozione di un trattato *ad hoc*, che andasse a colmare il vuoto di protezione a livello internazionale. Tale ultimo auspicio non ha trovato conferma nei documenti successivi, in particolare nella risoluzione del 2019<sup>82</sup>, nella quale, preso atto della responsabilità del Nord del mondo nella produzione di emissioni climalteranti, vengono invitati gli Stati Parti del CoE a dotarsi di normative sull'asilo idonee a garantire protezione alle persone che si spostano per gli effetti dei fenomeni ambientali e climatici<sup>83</sup>.

Manca a tutt'oggi anche un indirizzo della Corte di Strasburgo sull'ingresso, il soggiorno, l'espulsione di persone che hanno lasciato il Paese di origine per ragioni connesse al cambiamento climatico e al de-

<sup>79</sup> A. KRALER, K. KATSIAFICAS, M. WAGNER, *op. cit.*, p. 44.

<sup>80</sup> G. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, 2021, p. 645-646.

<sup>81</sup> AP del CoE, Resolution 1655 (2009), *Environmentally induced migration and displacement: a 21st-century challenge*.

<sup>82</sup> AP del CoE, Resolution 2307 (2019), *A legal status for "climate refugees"*, 3 ottobre 2019.

<sup>83</sup> Va anche segnalato che non è giunto a compimento il tentativo di adottare un protocollo aggiuntivo alla CEDU concernente il diritto ad un ambiente "healthy and viable" (AP, *Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment*, Raccomandazione n. 1885 del 30 settembre 2009), seppure sia ipotizzabile che gli sviluppi in ambito ONU (cfr. V. GRADO in questo Volume) potrebbero forse rilanciare tale ipotesi.

grado ambientale. È noto che il suddetto organo ha ricavato dal dettato pattizio il diritto di vivere in un ambiente salubre, la cui negazione incide sull'esercizio di alcuni diritti sanciti dalla CEDU, in particolare dagli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare). Gli Stati contraenti non sono tenuti a astenersi dall'interferire con l'esercizio di tali diritti, ma altresì ad adottare solamente le misure positive per rendere gli stessi effettivi<sup>84</sup>. Nondimeno, tali principi non hanno ancora trovato applicazione alle istanze di persone in fuga per gli effetti dei fenomeni ambientali o climatici (al momento non ne risultano).

Degli indirizzi suscettibili di sviluppi anche per la fattispecie che stiamo esaminando possono ricavarsi dalla giurisprudenza resa con riguardo all'allontanamento di migranti affetti da gravi patologie<sup>85</sup>, alle condizioni di accoglienza negli Stati membri dell'UE<sup>86</sup> ed altresì dalla sentenza *Sufi e Elmi*<sup>87</sup>, sull'allontanamento dei ricorrenti verso la Somalia, dove si sarebbero trovati in una disastrosa situazione umanitaria. In *D. c. Regno Unito*, la Corte ha riconosciuto l'applicabilità dell'art. 3 CEDU, in *circostanze eccezionali*, laddove “the source of the risk of proscribed treatment in the receiving country stems from factors which cannot engage either directly or indirectly the responsibility of the public authorities of that country, or which, taken alone, do not in themselves infringe the standards of that Article” (par. 49). Dalla giurisprudenza della Corte europea si ricava che le conseguenze e il dolore dovuti ad una malattia, sia essa fisica o mentale, possono ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 3 se sussiste il rischio di un peggioramento dovuto alla condotta delle autorità statali, purché le sofferenze che ne conseguono raggiungano il livello minimo di gravità richiesto da tale disposizione<sup>88</sup>. Venendo alla giurisprudenza resa in

<sup>84</sup> Si rinvia ai thematic factsheets *Environment*, 2020, *Environment and the European Convention on Human Rights*, 2021, *Climate change*, 2023, reperibili al sito [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) e a V. BASILE, in questo Volume.

<sup>85</sup> Corte EDU, *D. c. Regno Unito*, ric. n. 30240/96, sentenza del 2 maggio 1997; *N. c. Regno Unito* [GC], ric. n. 26565/05, sentenza del 27 maggio 2008.

<sup>86</sup> Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, [GC] ric. n. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011.

<sup>87</sup> Corte EDU, *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, ric. n. 8319/07 e n. 11449/07, sentenza del 28 giugno 2011.

<sup>88</sup> Cfr. da ultimo Corte EDU (GC), *Paposhvili c. Belgio*, ric. n. 41738/10, sentenza

materia di accoglienza dei richiedenti asilo, in *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, a venire in rilievo ai fini dell'accertamento della responsabilità delle autorità elleniche sono le condizioni di indigenza e deprivazione nelle quali si è trovato il ricorrente in seguito al trasferimento dal Belgio in Grecia in ottemperanza del regolamento Dublino<sup>89</sup>. Il richiedente asilo infatti è stato abbandonato a sé stesso, non ricevendo assistenza né una sistemazione, ed è stato costretto a dormire all'addiaccio. Infine, in *Sufi e Elmi* il suddetto organo ha preso atto della condizione di vulnerabilità dei ricorrenti, dovuta alla carestia in Somalia, che raggiunge indiscutibilmente la soglia di gravità minima necessaria per configurare la violazione dell'art. 3 CEDU. Nondimeno, tale conclusione è possibile poiché la condizione in cui versano i ricorrenti non è collegata esclusivamente ad una calamità naturale, la siccità, ma è dovuta anche all'azione umana (conflitto bellico e controllo del territorio da parte di un gruppo terroristico).

Alla luce della casistica richiamata, dalla quale emerge una forte attenzione per la *vulnerabilità*<sup>90</sup>, in ragione del contesto statale e della situazione personale dei ricorrenti, riteniamo, come già sostenuto in altra sede, che potrebbero esserci i margini per ritenere che le conseguenze socio-economiche collegate ai fenomeni ambientali e climatici, quando siano particolarmente severe e quando dipendano anche da azioni umane, e sempre che lo Stato non abbia la volontà o la capacità di offrire protezione, possano integrare le condotte vietate dall'art. 3 CEDU<sup>91</sup>. Non è escluso che in un prossimo futuro la Corte EDU possa allinearsi alle posizioni del Comitato per i diritti umani e riconoscere l'applicabilità del divieto di respingimento anche quando una lesio-

del 13 dicembre 2016; e (GC) *Savran c. Danimarca*, ric. n. 57467/15, sentenza del 7 dicembre 2021.

<sup>89</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013.

<sup>90</sup> In argomento si rinvia a V. FLEGAR, *Vulnerability and the Principle of Non-Refoulement in the European Court of Human Rights. Towards an Increased Scope of Protection for Persons Fleeing from Extreme Poverty?*, in "Contemporary Readings in Law and Social Justice", 2016, pp. 148-169.

<sup>91</sup> Cfr. il nostro *Migrazioni connesse con disastri naturali*, cit., p. 524 ss. In argomento altresì M. DI FILIPPO, *La protezione dei migranti ambientali nel dialogo tra diritto internazionale e ordinamento italiano*, in "DUDI", 2, 2023, p. 313 ss., che si sofferma anche sugli indirizzi altri organi di controllo internazionali sui diritti umani.

ne del diritto alla vita o un trattamento inumano e degradante deriverebbe dal rimpatrio in un Paese nel quale, in ragione di fenomeni ambientali e climatici, le persone non potrebbero soddisfare i propri bisogni essenziali. In vero, va preso atto che lo scrutinio della Corte di Strasburgo, nei casi sopra richiamati, si è sempre mostrato estremamente rigoroso. Inoltre, non si può negare che ci troviamo in una fase recessiva della giurisprudenza del suddetto organo, che sta mostrando una certa deferenza per le esigenze statali di gestione e contenimento delle migrazioni. Non resta che attendere che la Corte si trovi a dover valutare ricorsi nei quali il rischio di violazione degli artt. 2 e 3 CEDU, in caso di allontanamento verso il Paese di origine, sia collegato anche alle conseguenze dei fenomeni ambientali e climatici.

Venendo all'Unione europea, malgrado l'attenzione per il tema della transizione verde e i tentativi del Parlamento europeo di sensibilizzare rispetto alla tematica di cui discutiamo, fino a questo momento non si sono registrate specifiche azioni con riguardo alle migrazioni connesse agli effetti del cambiamento climatico. Come emerge anche da un recente rapporto dello stesso PE, strumenti quali la direttiva sulla protezione temporanea<sup>92</sup> e la direttiva qualifiche<sup>93</sup> potrebbero in linea di principio garantire tutela anche alle persone che si spostano per gli effetti di fenomeni ambientali e climatici; tuttavia, tali strumenti presentano delle evidenti lacune che le rendono di fatto inapplicabili<sup>94</sup>. Tra l'altro, il Parlamento aveva auspicato l'inserimento di riferimenti al cambiamento climatico e alle sue conseguenze sulla mobilità umana nell'ambito della revisione degli strumenti normativi in materia di immigrazione e asilo ma ciò non è avvenuto né nel pacchetto poi adottato<sup>95</sup>, né in quello attualmente in discussione. Piuttosto, le istituzioni europee hanno preferito affrontare la questione nell'ambito della dimensione esterna, in particolare nel quadro della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario e dell'esternalizzazione delle politiche migratorie<sup>96</sup>.

<sup>92</sup> Direttiva 2001/55/CE sulla quale M. DI FILIPPO, *La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa: aspetti positivi, criticità, prospettive*, in "OIDU", 2022.

<sup>93</sup> Direttiva 2011/95/UE.

<sup>94</sup> A. KRALER, K. KATSIAFICAS, M. WAGNER, *op. cit.*, p. 65.

<sup>95</sup> Ivi, p. 67.

<sup>96</sup> Cfr. il piano d'azione adottato a La Valletta nel 2015 e il 2019 *Report on the EU*

Per quanto concerne l'applicazione della direttiva qualifiche, non si dubita che la protezione sussidiaria di cui all'art. 15, lett. c (minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale), possa trovare riconoscimento nel caso in cui la fuga dal Paese di origine sia dovuta ad un conflitto connesso a fenomeni ambientali e climatici<sup>97</sup>. In altra sede abbiamo sostenuto che potrebbe venire in rilievo anche la lett. b (tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine), laddove ne derivi una situazione di vulnerabilità per il richiedente. In vero, tale ipotesi non appare di agevole applicazione se si prende atto che, da una lettura sistemica della direttiva, i trattamenti inumani e degradanti che configurano il grave danno devono essere imputabili ai soggetti di cui all'art. 6 della stessa, e nello specifico agli agenti statali, la cui condotta deve essere, tra l'altro, intenzionale<sup>98</sup>. Non può negarsi, al riguardo, che risulta alquanto problematico riportare le conseguenze del cambiamento climatico o di altri fenomeni ambientali, in termini di danno grave per il richiedente, in caso di rientro nel Paese di origine, ad una volontà intenzionale delle autorità<sup>99</sup>. Tuttavia, si potrebbe applicare, *mutatis mutandis*, l'iter argomentativo seguito nel caso *MP*<sup>100</sup>, dove la Corte di giustizia sostiene che, se non sono sufficienti le carenze del sistema sanitario per il riconoscimento della protezione sussidiaria, nondimeno potrebbe acquisire rilievo la condotta in-

*Trust Fund mentions environmental challenges in various parts of Africa*. In argomento si rinvia a A. KRALER, K. KATSIAFICAS, M. WAGNER, *op. cit.*, p. 69 ss.

<sup>97</sup> Per un esempio di applicazione della protezione sussidiaria ad una richiesta di asilo nella quale a rilevare era, tra l'altro, la situazione di degrado ambientale nel Delta del Niger associato ad una situazione diffusa di conflitto si rinvia a Corte d'Appello di Napoli, sentenza dell'8 maggio 2019, n. 2798.

<sup>98</sup> CGUE, *M'Body*, causa C-542/13, sentenza 18 dicembre 2014.

<sup>99</sup> Si vuole segnalare al riguardo che la Corte costituzionale austriaca riconosce la protezione sussidiaria nel caso di migranti in fuga anche per fattori ambientali e climatici. Tuttavia, ciò risulta agevole poiché il legislatore austriaco non ha recepito nell'ordinamento interno l'art. 6 della direttiva qualifiche. Cfr. M. AMMER, M. MAYRHOFER, M. SCOTT, *Disaster-related displacement into Europe: judicial practice in Austria and Sweden*, Ludwig Boltzman Institute and Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, aprile 2022, <https://rwi.lu.se>.

<sup>100</sup> CGUE, causa C-353/16, *MP contro Secretary of State for the Home Department*, sentenza del 24 aprile 2018.

tenzionale delle autorità di non fare quanto possibile per garantire la riabilitazione del richiedente. Analogamente, l'art. 15, lett. b, potrebbe trovare applicazione qualora le autorità mettessero in atto comportamenti discriminatori nei confronti di un gruppo o di specifiche persone, con la conseguenza di privare gli stessi dell'assistenza sanitaria<sup>101</sup>. Ci sembra che, almeno in linea di principio, poiché la Corte non si è ancora trovata ad affrontare casi in cui a rilevare è un danno grave collegato a fenomeni ambientali o climatici, tali argomentazioni potrebbero valere anche laddove le condotte intenzionali di privazione di assistenza o di prassi discriminatorie riguardassero richiedenti in fuga per i trattamenti inumani e degradanti derivanti dalle conseguenze di tali fenomeni. Trattasi, peraltro, di un ragionamento analogo a quello svolto da UNCHR nelle più recenti linee guida con riguardo al riconoscimento dello status di rifugiato, esaminate *supra*.

Si potrebbe d'altra parte rammentare che l'interpretazione dell'art. 15, lett. b, così come dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali<sup>102</sup>, dovrebbe allinearsi alla giurisprudenza resa ex art. 3 CEDU dalla Corte di Strasburgo (la quale, tuttavia, come si è visto, non si è ancora pronunciata sulla specifica fattispecie).

Ad ogni modo, anche se si ritenesse non applicabile la protezione sussidiaria nel caso oggetto di indagine, va rammentato che il diritto dell'UE ammette espressamente, come riconosciuto altresì dalla suddetta Istituzione, che gli ordinamenti statali possano prevedere ulteriori forme di protezione di natura umanitaria o caritatevole, in ipotesi differenti da quelle già disciplinate, anche al fine di dare attuazione al principio di *non-refoulement*<sup>103</sup>. Vedremo che tale previsione ha un suo rilievo per l'ordinamento italiano.

Una significativa attenzione per la vulnerabilità del richiedente, con la conseguenza di dover sospendere il trasferimento da uno Stato membro ad un altro nel quadro del regolamento Dublino<sup>104</sup>, la procedura di rimpatrio nel Paese di origine<sup>105</sup>, si ricava dalla giurisprudenza

<sup>101</sup> Ivi, par. 57.

<sup>102</sup> Si rinvia all'art. 52, paragrafo 3, della CDF.

<sup>103</sup> CGUE, causa C-69/21, *X contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidszendinga*, sentenza del 22 dicembre 2022, par. 58.

<sup>104</sup> Tra le altre, Corte di giustizia, causa C-163/17, *Abubacarr Jawo contro Bundesrepublik Deutschland*, sentenza del 19 marzo 2019.

<sup>105</sup> Tra le altre, Corte di giustizia, causa C-562/13, *Centre public d'action sociale*

resa dalla Corte di Lussemburgo con riguardo ai migranti affetti da patologie fisiche o mentali. In tali circostanze a trovare applicazione è pertanto il principio di non respingimento, che potrebbe essere esteso anche ai casi in cui la vulnerabilità derivi dall'esposizione agli effetti del cambiamento climatico.

#### 4. *Migrazioni e diritto alla protezione nell'ordinamento italiano*

L'ordinamento internazionale, come si è visto, non ha ancora elaborato una soluzione univoca per rispondere ai bisogni di protezione delle persone che si spostano nel contesto delle conseguenze del cambiamento climatico. Solamente alcuni Stati si sono dotati di strumenti specifici<sup>106</sup>. Ci sembra opportuno, a questo punto dell'indagine, riferirci all'ordinamento italiano, di modo da ricostruire gli sviluppi più interessanti che vi si registrano.

Le categorie utilizzate nell'ordinamento italiano al fine di offrire tutela alle persone che hanno lasciato il Paese di origine per motivi collegati, almeno in parte, alle conseguenze di fenomeni ambientali o climatici sono quelle di *vulnerabilità e vita dignitosa*. Lo strumento utilizzato è la protezione umanitaria, prima, e la protezione speciale successivamente alla riforma operata dal d.l. 113/2018 (cd. "decreto sicurezza"), convertito in legge 1° dicembre 2018, n. 132. Dunque, nell'ordinamento italiano la protezione delle persone che migrano nel contesto del cambiamento climatico, del degrado ambientale e dei disastri si è imperniata sul principio di *non-refoulement*.

Com'è noto, il diritto di asilo, sancito all'art. 10, co. 3, della Costituzione<sup>107</sup>, ha trovato attuazione nell'ordinamento italiano attraverso tre istituti di protezione, due di derivazione internazionale/europea e uno

*d'Ottignies-Louvain-LaNeuve c. Moussa Abdida*, sentenza del 18 dicembre 2014; causa C-69/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sentenza del 22 novembre 2022.

<sup>106</sup> European Migration Network, *Comparative Overview of national protection statuses in the UE and Norway*, 2020.

<sup>107</sup> In argomento A. ALGOSTINO, *L'eccedenza del diritto di asilo costituzionale: il diritto di migrare in nome del «pieno sviluppo della persona»*, in "Questione giustizia", 11 maggio 2023; M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in "Questione Giustizia", 2, 2018.

di derivazione statale: lo status di rifugiato, disciplinato dall'art. 1A della Convenzione di Ginevra del 1951<sup>108</sup>; la protezione sussidiaria, di cui all'art. 15 della direttiva 'qualifiche'<sup>109</sup>; e, in via residuale, la protezione umanitaria (oggi protezione speciale)<sup>110</sup>. Quest'ultima trovava la sua base giuridica nell'art. 5, co. 6, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (TU sull'immigrazione), ai sensi del quale non può essere rifiutato o revocato il permesso di soggiorno allo straniero, anche laddove non soddisfatti i requisiti per il soggiorno, qualora "ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano"<sup>111</sup>; dell'art. 19 TUI, che sancisce il divieto di allontanamento in tutta una serie di circostanze, e dell'art. 32, co. 3, del d.lgs. n. 25/2008, che prevede la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per protezione umanitaria/speciale laddove non ricorrano i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria ma sussistano motivi ostativi all'allontanamento ai sensi del summenzionato art. 19 TUI. La protezione umanitaria ex art. 5, co. 6, del TUI costituiva uno strumento flessibile e non cristallizzabile, suscettibile di trovare applicazione in situazioni molteplici, non tipizzate, riconducibili ad una condizione di vulnerabilità che non rendeva possibile l'espulsione<sup>112</sup>. Tra i "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali", che consentivano il riconoscimento della protezione umanitaria, ricadevano, tra gli altri, secondo la circolare del 2015 della Commissione nazionale asilo<sup>113</sup>,

<sup>108</sup> Ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722.

<sup>109</sup> Direttiva 2004/83/CE, rifiuta nella direttiva 2011/98/UE, cui l'Italia ha dato attuazione con d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, come modificato dal Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18.

<sup>110</sup> E. ROSSI, *Il diritto di asilo tra costituzione e normativa di attuazione: i recenti sviluppi del tema*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre frontiera*, Pisa University press, 2020, pp. 149-188.

<sup>111</sup> La norma regolamentare è l'art. 11, lett. c-ter, DPR n. 394/1999, che si riferisce ad "oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale".

<sup>112</sup> In argomento si rinvia a M. ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in "Questione giustizia", 2, 2018.

<sup>113</sup> Ministero dell'interno - Commissione nazionale per il diritto di asilo, Circolare prot. 00003716 del 30.7.2015. Oggetto: Ottimizzazione delle procedure relative all'esame delle domande di protezione internazionale. Ipotesi in cui ricorrono i requi-



elaborata sulla base della giurisprudenza della Suprema Corte, la temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o della zona di origine ed anche le "gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza". Oltre a inserire un esplicito riferimento a fenomeni di natura ambientale, la Commissione nazionale invitava le Commissioni territoriali a tenerla informata di eventuali "fenomeni di carattere tendenzialmente generalizzato nelle zone di provenienza dei richiedenti la protezione internazionale (ad es. calamità naturali o deterioramento delle condizioni di sicurezza)", di modo da poter fornire degli orientamenti al di là del caso di specie. Pertanto, si è fatta strada anche nell'ordinamento italiano un'attenzione specifica per quelle fattispecie, collegate a fenomeni di natura ambientale o climatica, che possano determinare una condizione di vulnerabilità per il richiedente.

Il d.l. n. 113/2018 ha poi abolito la protezione umanitaria, cancellando dal testo dell'art. 5, comma 6, TUI, l'inciso "fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato", e introdotto nell'ordinamento italiano nuove tipologie di permesso di soggiorno più marcatamente tipizzate<sup>114</sup>. Tra queste, troviamo anche il permesso per *protezione speciale* (art. 19 TUI) e quello per *calamità* (art. 20 bis TUI).

Sulla materia è successivamente intervenuta, in maniera diametralmente contraria<sup>115</sup>, la l. del 18.12.2020, n. 173<sup>116</sup>, con la quale è stato ripristinato il testo dell'art. 5, co. 6, TUI come precedente al decreto

siti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Sull'attuazione della suddetta circolare si rinvia a A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano?*, in "Diritto immigrazione e cittadinanza", 2, 2017.

<sup>114</sup> In argomento N. MORANDI, *Protezione internazionale, protezione speciale e nuove tipologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), cit., p. 191.

<sup>115</sup> A. DI FLORIO, *Dalla protezione umanitaria alla protezione complementare: cos'è cambiato?*, in "Questione giustizia", 24 marzo 2023; N. ZORZELLA, *L'inammissibile fretta e furia del legislatore sulla protezione speciale. Prime considerazioni*, in "Questione giustizia", 4 aprile 2023.

<sup>116</sup> Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130.

sicurezza e sono state introdotte all'art. 19 TUI (denominato espressamente "Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di *categorie vulnerabili*") nuove ipotesi ostative all'allontanamento: in particolare, quest'ultimo risultava interdetto laddove il richiedente potesse essere oggetto di persecuzione, di tortura e trattamenti inumani e degradanti, o qualora ricorressero gli obblighi di cui all'art. 5, co. 6 (tenendo conto anche dell'esistenza, nello Stato di destinazione, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani e gravi dei diritti umani), o ancora nel caso ne potesse derivare la violazione del diritto alla vita privata e familiare del richiedente<sup>117</sup>. La l. 173/2020 aveva altresì riformulato l'art. 20 bis, prevedendo che il permesso per calamità potesse essere rilasciato dal Questore qualora il Paese verso il quale lo straniero avrebbe dovuto fare ritorno versasse in una situazione di calamità definita "grave", non più "contingente ed eccezionale" come nel d.l. n. 113/2018.

Infine, con l'ultimo discutibile intervento normativo, il d.l. n. 20/2023, cd. "decreto Cutro"<sup>118</sup>, convertito in legge n. n. 50/2023<sup>119</sup>, il governo è tornato ancora una volta sulla protezione complementare, eliminando dall'art. 19 TUI il terzo e quarto periodo, relativi al rispetto della vita privata e familiare; prevedendo che i permessi di protezione speciale già rilasciati sulla base di tale ipotesi e in corso di validità possano essere rinnovati una sola volta con durata annuale; e riducendo l'ambito di applicazione del permesso per calamità – la cui durata non può superare i sei mesi più sei – alle sole situazioni "contin-

<sup>117</sup> Il legislatore, rispetto a quest'ultima ipotesi, aveva precisato sia i criteri per l'accertamento del diritto (chiaramente ricavati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo resa ex art. 8 CEDU: "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"), sia le eccezioni ad esso. Sul punto N. ZORZELLA, *op.cit.*

<sup>118</sup> Sulla inopportunità di intitolare un provvedimento incentrato principalmente su misure di gestione delle migrazioni alla località nella quale si è registrata una strage di migranti che viaggiavano via mare si rinvia alle amare considerazioni di C. CAPRIOLIO, T. MONTELLA, E. RIGO, *La strage che diventa legge*, 2 maggio 2023, [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org).

<sup>119</sup> D.L. 10 marzo 2023, n. 20 "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare", convertito in L. n. 50/2023. Al riguardo si rinvia a N. ZORZELLA, *op. cit.*

genti ed eccezionali” e non più alla situazione di “grave calamità”<sup>120</sup>. Inoltre, è stata cancellata la possibilità di convertire detti permessi in permessi di soggiorno per lavoro.

#### 4.1. *La giurisprudenza italiana*

La sintetica ricostruzione del quadro normativo italiano sopra operata risulta necessaria al fine di meglio contestualizzare le prassi delle commissioni territoriali e la giurisprudenza resa dalle corti italiane di merito e di legittimità nell'ultimo decennio. Esula dagli obiettivi della presente indagine una ricostruzione puntuale delle pronunce adottate dai giudici riguardo alla protezione umanitaria/speciale. Ci si propone invece di evidenziare l'affermarsi di una nozione complessa e multidimensionale di *vulnerabilità*, in linea con quella che abbiamo visto emergere dai documenti delle Nazioni unite, connessa con la compressione di diritti umani fondamentali fino alla negazione della dignità umana, anche in relazione a fattori strutturali di criticità ambientale o climatica.

È d'uopo innanzitutto richiamare l'ordinanza della Corte di Cassazione n. 13393 del 2009<sup>121</sup>, con la quale è stata affermata l'identità di natura giuridica del diritto alla protezione umanitaria, del diritto allo status di rifugiato e del diritto costituzionale di asilo, “in quanto situazioni tutte riconducibili alla categoria dei diritti umani fondamentali”, ed è stato precisato come “i motivi di carattere umanitario debbano essere identificati facendo riferimento alla fattispecie previste dalle convenzioni universali o regionali che autorizzano o impongono al nostro Paese di adottare misure di protezione a garanzia dei diritti umani fondamentali”. Afferma dunque la Suprema Corte che “la situazione giuridica dello straniero che richieda il rilascio di permesso per ragioni umanitarie ha consistenza di *diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali*, con la conseguenza che la garanzia apprestata dall'articolo 2 Cost. esclude che dette situazioni possano essere degradate a interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo”.

<sup>120</sup> Sui limiti di tale istituto si rinvia a M. DI FILIPPO, *La protezione dei migranti ambientali*, cit.

<sup>121</sup> Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, ordinanza del 9 settembre 2009, n. 19393, disponibile al sito [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org).

Ancora, con sentenza n. 10686 del 26 giugno 2012<sup>122</sup>, la suddetta Corte ha precisato che “il diritto di asilo è oggi interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti di protezione, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. n. 251 del 2007 (adottato in attuazione della direttiva 2004/83/CE) e del d.lgs. n. 286 del 1998, art. 5, co. 6, sì che non si scorge alcun margine di residuale diretta applicazione della norma costituzionale”.

Nella sentenza n. 15466 del 7 luglio 2014 compare poi un riferimento espresso alle “*situazioni “vulnerabili”* non rientranti nelle misure tipiche o perché aventi il carattere della temporaneità o perché vi sia un impedimento al riconoscimento della protezione sussidiaria, o, infine, perché intrinsecamente diverse nel contenuto rispetto alla protezione internazionale ma caratterizzate da un’esigenza qualificabile come umanitaria”.

Ancora, di grande rilievo è l’ordinanza n. 4455/2018, nella quale viene sostenuto che la specifica situazione di particolare vulnerabilità soggettiva del richiedente può portare al riconoscimento di una protezione umanitaria ai sensi dell’art. 32, co. 5, del d.lgs. 25/28 e 5, co. 6, del d.lgs. 296/1998 in adempimento degli obblighi costituzionali e sovranazionali cui l’Italia è vincolata<sup>123</sup>. Viene precisato che la protezione umanitaria costituisce una forma di tutela “a carattere residuale”, posta a chiusura del sistema complessivo che disciplina la protezione internazionale degli stranieri in Italia, e che pertanto è collocata in posizione di alternatività rispetto alle forme di protezione internazionale. I “seri motivi” di carattere umanitario, oppure risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano di cui all’art. 5, co 6, TUI, alla ricorrenza dei quali lo straniero risulta titolare di un diritto soggettivo al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, non sono stati tipizzati o predeterminati, neppure in via esemplificativa, dal legislatore, e di conseguenza costituiscono un *catalogo aperto*<sup>124</sup>,

<sup>122</sup> Corte di Cassazione, sentenza n. 15466 del 7 luglio 2014.

<sup>123</sup> Corte di Cassazione, prima sezione civile, ordinanza del 23 febbraio 2018, n. 4455, sulla quale si rinvia a A. CIERVO, *Verso il riconoscimento dei “rifugiati ambientali”? Note a prima lettura ad una recente ordinanza della Corte di Cassazione*, in “ADiM Blog”, maggio 2021.

<sup>124</sup> Vedi anche Cass. n. 26566/2013.

pur essendo tutti accomunati dal fine di tutelare *situazioni di vulnerabilità attuali o accertate*, con giudizio prognostico, come conseguenza discendente dal rimpatrio dello straniero, in presenza di un'esigenza qualificabile come umanitaria, "cioè concernente diritti umani fondamentali protetti a livello costituzionale e internazionale"<sup>125</sup>. La condizione di vulnerabilità cui ci si riferisce può avere ad oggetto anche "la mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standards minimi per un'esistenza dignitosa". Al fine di accertare se ci si trovi di fronte ad una condizione di vulnerabilità, ovvero ad "una significativa ed effettiva compromissione dei (...) diritti fondamentali inviolabili", per via del contesto sociale, politico o ambientale eventualmente presente nel Paese d'origine, è necessario svolgere, secondo la Suprema Corte, una *valutazione comparativa* tra la situazione oggettiva del Paese di origine del richiedente e la condizione personale che ha determinato la ragione della partenza<sup>126</sup>. È degno di nota che la condizione di "vulnerabilità" può derivare non solo da una situazione di instabilità politico-sociale o dalla persecuzione, ma altresì dalla lesione del diritto alla salute o da una situazione politico-economica molto grave con effetti d'impoverimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità, di natura anche non strettamente contingente, o anche discendere da una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del paese di origine (*siccità*, carestie, situazioni di povertà inemendabili).

Nella successiva sentenza la Suprema Corte approdava ad una valutazione comparativa attenuata, in base alla quale "situazioni di deprivazione dei diritti umani di particolare gravità nel paese originario possono fondare il diritto alla protezione umanitaria anche in assenza di un apprezzabile livello di integrazione in Italia; qualora poi si accerti che tale livello è stato raggiunto e che il ritorno nel paese d'origine renda probabile un significativo scadimento delle condizioni di vita privata e/o familiare tali da recare un "vulnus" al diritto riconosciuto

<sup>125</sup> Vedi anche Cass., Sezioni Unite, n. 19393/2009, par. 3.

<sup>126</sup> Cfr. anche Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza n. 29459/2019.

dall'art. 8 della Convenzione EDU, sussiste un serio motivo di carattere umanitario, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, per riconoscere il permesso di soggiorno”<sup>127</sup>.

Alla luce delle suddette pronunce, si può sostenere che il riconoscimento della protezione umanitaria trovasse fondamento nel combinato disposto degli articoli 2 e 3 della Costituzione nella parte in cui tutela la persona “nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità” e afferma la “pari dignità sociale” di ogni persona, anche straniera. Come è stato evidenziato, il concetto di “vulnerabilità” riveste un ruolo centrale nell’ordinamento italiano, per la sua capacità di comprendere e assorbire sia ipotesi di vulnerabilità soggettiva normativamente tipizzate – relativa a gruppi quali i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le vittime della tratta di esseri umani, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, le vittime di mutilazioni genitali, anche i “genitori singoli” con figli minori –, sia ipotesi non espressamente previste dalla legge come, ad esempio, le vittime di sfruttamento lavorativo o i migranti ambientali<sup>128</sup>.

Nelle pronunce successive la condizione di vulnerabilità è stata ricondotta in maniera sempre più esplicita anche ai fenomeni ambientali e climatici. Ad esempio, nella sentenza n. 7832/2019 è stata ritenuta idonea ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria la “situazione climatica disastrosa del paese di origine” del richiedente “alla cui determinazione avevano concorso con le loro condotte le autorità governative (...); sussisteva inoltre un fenomeno devastante di aumento della salinità delle acque che si ripercuoteva sull’agricoltura e sulla disponibilità di acqua potabile”<sup>129</sup>.

Ancora, è stato sostenuto che una catastrofe ambientale – nello specifico l’alluvione che aveva distrutto l’abitazione del ricorrente – può “essere rilevante ai fini del riconoscimento del diritto al permesso

<sup>127</sup> Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza del 9 settembre 2021, n. 24413.

<sup>128</sup> Corte Suprema di Cassazione. Ufficio del Massimario, *Rassegna delle recenti pronunce della Corte di Cassazione in materia di protezione internazionale e complementare* (gennaio-giugno 2022), 24 ottobre 2022.

<sup>129</sup> Corte di Cassazione, sentenza del 17 dicembre 2019, n. 7832.

di soggiorno per ragioni umanitarie, potendo incidere sulla vulnerabilità del richiedente se accompagnata da adeguate allegazioni e prove relative alla possibile lesione di primari diritti della persona, che possano esporre il richiedente al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti fondamentali che ne integrano la dignità”<sup>130</sup>.

Di notevole rilievo è poi l’ordinanza n. 5022/2020<sup>131</sup>, nell’ambito della quale ad essere richiamata ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria è la compromissione dei diritti umani fondamentali connessa al disastro ambientale e al depauperamento delle risorse naturali nel Delta del Niger, dovuti allo sfruttamento del territorio da parte delle compagnie petrolifere. La Suprema Corte, allineandosi alla decisione del Comitato dei diritti umani sul caso *Teitiota*, ha sostenuto che la compromissione del diritto ad una vita dignitosa “si configura in ogni ipotesi in cui il contesto socio-ambientale sia talmente degradato da esporre l’individuo al rischio di vedere azzerati i suoi diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all’autodeterminazione, o comunque di vederli ridotti al di sotto della soglia del loro nucleo essenziale e ineliminabile” (p. 6). Ancora, tale “nucleo ineliminabile costitutivo dello status della dignità personale” costituisce il livello essenziale al di sotto del quale non sono ravvisabili le condizioni di vita dignitose, che possono risultare compromesse da condizioni di degrado sociale, ambientale o climatico, o allo sfruttamento insostenibile delle risorse naturali.

Infine, preme richiamare l’ordinanza n. 6964/2023<sup>132</sup>, con la quale la Suprema Corte ha rimesso il caso al tribunale di merito perché prenda in esame una delle doglianze sollevate dal richiedente (di origine pakistana), il quale si autodefinisce “migrante ambientale” e giustifica la richiesta di protezione, tra gli altri motivi, sulla base dell’alluvione che nel 2013 ha prodotto danni alla sua famiglia. Tra

<sup>130</sup> Corte di Cassazione, ordinanza del 4 febbraio 2020, n. 2563.

<sup>131</sup> Corte di Cassazione, seconda sezione civile, ordinanza del 12 novembre 2020, n. 5022, su cui si rinvia a A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migrazioni ambientali: libertà di circolazione vs. protezione?*, in “Cosmopolis”; A. LIGUORI in questo *Volume*; C. SCISSA, *Estrema povertà dettata da alluvioni: condizione (in)sufficiente per gli standard nazionali di protezione?*, in “Questione giustizia”, 14 febbraio 2022. Sia consentito rinviare anche al nostro *Migrazioni connesse con disastri naturali*, cit.

<sup>132</sup> Corte di Cassazione, ordinanza n. 6964 dell’8 marzo 2023.

l'altro, la zona della quale è originario è soggetta costantemente ad alluvioni. Dunque, a venire in rilievo, anche nel caso di specie, sono gli effetti del cambiamento climatici, che costituiscono una minaccia per la vita del ricorrente e della sua famiglia.

La giurisprudenza sopra richiamata rispecchia la complessità di una casistica nell'ambito della quale non è possibile isolare i fenomeni ambientali e climatici come unico *driver* della migrazione ma, come ben illustrato dai documenti e dai report delle Nazioni Unite e dell'IPCC, come una delle *concause* che determinano la scelta di spostarsi. Non è casuale che diverse pronunce abbiano avuto origine dalle istanze di protezione avanzate da cittadini di un Paese, il Bangladesh, ben noto alle agenzie internazionali per essere uno dei principali hotspot del cambiamento climatico. Uno sguardo alla realtà di tale Paese consente di cogliere lo stretto collegamento tra condizioni socio-economiche ed eventi ambientali e climatici, che si combinano tra di loro e divengono fattore di amplificazione l'uno dell'altro. Il Bangladesh è infatti uno Stato con quasi 150 milioni di abitanti, di cui il 28% vive con 3 dollari al giorno; la gran parte di questi risiede lungo le coste e gli argini dei fiumi<sup>133</sup>. La collocazione geografica, la natura alluvionale del suolo, l'elevato numero di fiumi (310, considerando anche gli affluenti) ed altresì il clima monsonico lo rendono altamente vulnerabile ai rischi naturali, in special modo a inondazioni, cicloni, mareggiate, erosione degli argini, terremoti, siccità, intrusione di salinità, incendi e tsunami<sup>134</sup>. Non sorprendono pertanto le numerose domande di protezione internazionale nell'ambito delle quali vengono chiamate in causa le calamità naturali come una delle motivazioni della partenza. Nondimeno, tali fenomeni sommano i propri effetti ad una situazione già caratterizzata da sovraffollamento, disoccupazione, povertà diffusa, talora vere e proprie discriminazioni nei confronti di gruppi etnici o religiosi minoritari: pertanto, sembrano avere un effetto di amplificazione delle condizioni di vulnerabilità già sussistenti, non essere la causa unica dello spostamento<sup>135</sup>.

<sup>133</sup> Asian Disaster Reduction Centre, Information on Disaster Risk Reduction of the Member Countries – Bangladesh, consultata il 5 giugno 2023.

<sup>134</sup> Solo tra il 1990 e il 2008 ha subito 219 disastri naturali.

<sup>135</sup> Intervista a Saber Chowdhury MP, Member of the Parliamentary Committee



L'indagine svolta ha mostrato che a rilevare, nell'ordinamento italiano, è la condizione di vulnerabilità nella quale il richiedente verrebbe a trovarsi nel Paese di origine per via della compromissione dei diritti fondamentali, scaturenti dagli obblighi costituzionali e sovranazionali di cui all'art. 5, co. 6, del d.lgs. 296/1998<sup>136</sup>, dovuta anche a fattori ambientali e climatici. Nel caso in cui a rilevare è il rischio di violazione degli artt. 3 e 8 CEDU, la soluzione è stata generalmente individuata, fino a questo momento, sia dalle Commissioni territoriali asilo, sia dalla giurisprudenza di merito e di legittimità, nel rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria/speciale<sup>137</sup>. Né la riforma operata dal decreto Cutro potrà intervenire nel senso di non dare attuazione a tali obblighi, che restano in vigore nel nostro ordinamento<sup>138</sup>, in quanto trovano diretto fondamento negli artt. 10 e 117 della Costituzione<sup>139</sup>. Come è stato evidenziato, “attraverso l'art. 5, co.

on Climate Change, Bangladesh (Dhaka, 21 June 2010), riportata da J. MCADAM, *Swimming against the Tide*, cit., p. 10, nota 55.

<sup>136</sup> Tra gli obblighi internazionali cui l'Italia è vincolata si collocano indiscutibilmente il diritto alla vita e il divieto di tortura e di trattamenti e pene inumani e degradanti, situazioni giuridiche soggettive garantite dalla CEDU, dal Patto sui diritti civili e politici del 1967 e dalla Convenzione contro la tortura del 1984. Non vanno escluse ulteriori tutele derivanti dai trattati internazionali cui l'Italia è tenuta ad assicurare il rispetto: si pensi, solo per fare qualche esempio, al diritto alla vita privata e familiare, a quelle collegate al genere (vengono in rilievo la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e la Convenzione contro la discriminazione nei confronti delle donne dell'ONU), alla minore età (Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo), alla disabilità (Convenzione dell'ONU sulla disabilità. Per una disamina più articolata si rinvia a M. DI FILIPPO, *La protezione dei migranti ambientali*, cit.

<sup>137</sup> C. FAVILLI, *L'attuazione del principio di non respingimento nell'Ordinamento Italiano*, in *Il Diritto dell'Immigrazione, Quaderno 22 del 2022 della SSM*, p. 105 e ss.

<sup>138</sup> Come, tra l'altro, sostenuto dalle S.S.U.U. della Corte di Cassazione nella sentenza n. 24413 del 9 settembre 2021, e dal presidente Mattarella al momento dell'adozione del d.l. n. 113/2018 nella lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri, nella quale affermava: “restano “fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato”, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia”. Si rinvia altresì alla sentenza della Corte Costituzionale n. 194 del 2019.

<sup>139</sup> In argomento si rinvia a M. BETTI, *I fondamenti unionali e costituzionali della*

6 TU 286/98 possono e devono essere accertati tutti gli obblighi costituzionali o internazionali, tra i quali il diritto d'asilo costituzionale, il diritto al rispetto della vita privata e familiare e tutti i diritti fondamentali previsti dagli strumenti giuridici internazionali così come dall'ampia gamma di diritti fondamentali previsti per chiunque dalla Carta costituzionale. Tra essi, si colloca il diritto alla dignità ex art. 2 Cost. nel cui novero entra ogni diritto che contribuisca a vivere una vita libera e dignitosa, tra i quali anche il lavoro, strumento imprescindibile per la sicurezza personale<sup>140</sup>. Tra l'altro, tale lettura non potrà che trovare un rafforzamento in seguito all'inserimento nella Carta costituzionale del riferimento alla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi<sup>141</sup>.

Se, come sopra illustrato, generalmente viene riconosciuto un permesso di soggiorno per protezione umanitaria/speciale laddove nelle domande di protezione internazionale vengano in rilievo quali cause della partenza anche le conseguenze di fenomeni ambientali e climatici, preme tuttavia segnalare una recente sentenza del Tribunale di Firenze<sup>142</sup>, che ha riconosciuto lo status di rifugiato ad un richiedente protezione internazionale proveniente dal Bangladesh sulla base di una valutazione complessiva della vulnerabilità derivante dall'alluvione che ha distrutto la casa in cui viveva con i familiari, della situazione debitoria derivante dai prestiti contratti per la partenza e della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Il decreto mostra come le circostanze alla base dello spostamento possano essere molteplici, da cui deriva la necessità di una valutazione attenta e olistica del caso di specie da parte degli organi competenti.

## 5. Conclusioni

Il presente lavoro ha provato a mostrare, pur senza pretese di esaustività, il carattere complesso della migrazione nel contesto del cam-

*protezione complementare e la protezione speciale direttamente fondata sugli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato*, in "Questione giustizia", 28 giugno 2023.

<sup>140</sup> N. ZORZELLA, *op. cit.*

<sup>141</sup> M. DI FILIPPO, *La protezione dei migranti ambientali*, cit.

<sup>142</sup> Tribunale ordinario di Firenze, Sezione specializzata Immigrazione Protezione Internazionale, 3 maggio 2023.

biamento climatico, del degrado ambientale e dei disastri. Complessità delle cause che spingono le persone a spostarsi al di fuori dei confini statali, complessità delle risposte, che non possono essere univoche, ma che necessariamente devono tenere conto e degli eventi che hanno determinato lo spostamento, e dei bisogni di protezione che ne derivano. Se la sistematizzazione in migrazioni forzate e migrazioni volontarie ha già mostrato tutti i suoi limiti, la stessa si presta ancor meno ad inquadrare la mobilità connessa alle conseguenze dei fenomeni ambientali e climatici. Si è poco persuasi che sia possibile classificare in maniera rigida tale migrazione come economica o umanitaria. Il paradigma sociale, sopra esposto, ci consente di cogliere tutta la complessità della mobilità umana in tali circostanze: non è infatti agevole stabilire in quale misura la partenza sia dovuta all'evento ambientale/climatico o al peggioramento della condizione economica e sociale della persona coinvolta; e quanto ci sia di volontario o forzato nella partenza. Tra l'altro, in alcune circostanze la migrazione rappresenta una strategia di adattamento.

Anche in ragione di tale complessità, la comunità internazionale non è riuscita, fino a questo momento, come è stato evidenziato, ad affrontare in maniera compiuta la tematica oggetto di indagine e a fornire delle risposte univoche ed esaurienti per garantire protezione alle persone che si spostano nel contesto del cambiamento climatico, del degrado ambientale e dei disastri. La varietà di fenomeni e delle conseguenze che determinano sulla vita delle persone, anche in termini di spostamento, richiede risposte diversificate.

Il presente scritto si è soffermato sugli sviluppi in seno alle Nazioni Unite e ha poi provato a verificare se siano possibili delle letture evolutive del diritto europeo. Infine, ha preso ad esempio l'ordinamento italiano, che è uno dei pochi ad essersi dotato di uno strumento *ad hoc*, il permesso di soggiorno per calamità, che, in vero, ha trovato scarsa applicazione nella prassi<sup>143</sup>. Ben più rilevante è la protezione speciale, che può trovare riconoscimento in ragione della compromissione dei diritti umani fondamentali al di sotto dello standard che garantisce una vita dignitosa anche in conseguenza dei fattori ambientali e climatici in caso di rimpatrio.

<sup>143</sup> C. SCISSA, *An innovative analysis of Italy's protection against disaster displacement: Numbers and profiles of the beneficiaries*, in "RLI Blog", 5 maggio 2023.

Al fine di dare contezza dei fattori compositi che determinano la migrazione abbiamo richiamato il caso del Bangladesh, dove è proprio la condizione di indigenza, dovuta generalmente a condizioni politiche, economiche e sociali, esacerbate dagli eventi ambientali e climatici, a spingere molte persone a spostarsi (torna alla mente l'espressione "survival migrants" elaborata in dottrina). Sorge allora il dubbio che, di fronte a fenomeni multidimensionali, la soluzione vada ricercata in politiche migratorie più aperte e lungimiranti, che pongano al centro il riconoscimento del diritto alla mobilità umana, il diritto di migrare<sup>144</sup>, o, quanto meno, più realisticamente, che prevedano canali di ingresso effettivamente accessibili e generosi, per lavoro, per studio, per ricongiungimento familiare. E, a monte, in politiche di sviluppo e di aiuto umanitario, oltre che di mitigazione e di adattamento, in linea con il quadro internazionale di lotta al cambiamento climatico, che possano, in prospettiva, rendere meno pressante la situazione nei Paesi di origine e consentire al singolo, in maniera realistica, una scelta più serena tra il migrare e il restare.

<sup>144</sup> L'autrice condivide le riflessioni svolte da A. ALGOSTINO, *op. cit.*

*Eduardo Jiménez Pineda\**

SEA-LEVEL RISE IN RELATION TO INTERNATIONAL LAW.  
PARTICULAR REFERENCE TO THE LAW OF THE SEA  
AND TO MIGRATION

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. Sea-level rise and its relation to International Law: the statehood. – 3. Sea-level rise from the Law of the Sea perspective. – 3.1. The first issues paper of the ILC on sea-level rise in relation to International Law (of the Sea). – 4. Sea-level rise and migration. – 5. Concluding remarks.

1. *Introduction*

Climate change is a ‘common concern of humanity’ and a governance challenge that has implications for the international legal system.<sup>1</sup> Moreover, it is one of the main concerns of the international community. One of the most severe effects of climate change is the rise of the sea level as a consequence of the melting of polar glaciers.

Indeed, this rise of the sea level may submerge a lot of coastal zones around the world. Some references might be brought in order to put into context the topic at hand. For instance, some States, most of them located in the South of the Pacific Ocean, such as Maldives (with an average elevation of 1.5 meters above sea level and a high point of 2.4 meters, being the lowest-lying country on the planet), Kiribati, the Marshall Islands or Tuvalu, are at serious risk of disappearing whether the sea level keeps rising at the current level.<sup>2</sup>

\* Eduardo Jiménez Pineda è PhD e Assistant Professor di Diritto internazionale all'Università di Córdoba [eduardo.jimenez.pineda@uco.es](mailto:eduardo.jimenez.pineda@uco.es).

<sup>1</sup> See, among others, Resolution 76/205 adopted by the General Assembly on 17 December 2021, untitled *Protection of global climate for present and future generations of humankind* or Resolution 76/300 adopted by the General Assembly on 28 July 2022, untitled *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*.

<sup>2</sup> M.-E. CARR, M. RUBENSTEIN, A. GRAFF, D. VILLARREAL, *Sea Level Rise in a Changing Climate. What Do We Know?*, in M. B. GERRARD AND G. E. WANNIER

Secondly, an important aspect to take into consideration for the understanding of this issue is related to the prospects and predictions made so far about the possible adverse effects of climate change. In this sense, the work of the Intergovernmental Panel on Climate Change (hereinafter, IPCC) is definitely relevant as one of the most reliable scientific sources in this field.

The Fifth IPCC Assessment Report, the latest issued to date, highlights a feasible rise of the sea level by 2100, in relation to the 2005's, between 25 and 55 cm in the strictest emission reduction scenario and between 45 and 82 cm in a significant emission case.<sup>3</sup> This sea-level rise means, logically, one of the biggest threats to the Small Islands States' existence because of the terrible eventual scenario of the entire submersion of the State's territory.

Nonetheless, sea-level rise is not the only adverse effect arising from climate change. In fact, some extreme weather events and natural disasters, such as hurricanes, cyclones, storms, inundations, higher waves (even able to entirely cross the island), which are severely increasing due to the climate change, can potentially result in important damages not only for the low-lying atoll islands, but also for high islands since their infrastructures are mostly located in the coastal areas and as such they could be harmed, too.<sup>4</sup>

Among the group of climate change negative effects other than sea-level rise, in addition to ocean warming, deoxygenation or coral bleaching, other two significant elements ought to be mentioned.

On the one hand, a main obstacle to overcome is the scarcity of freshwater, already compromised, due to the reduction of precipitations and, more importantly, to the salinization of the freshwater aqui-

(eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 15-55, p. 15.

<sup>3</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, Fifth Assessment Report Synthesis (AR 5 2014) 60 accessed 30/05/2023. Created in 1988 by the United Nations Environment Programme (UNEP) and the World Meteorological Organization (WMO), IPCC renders Assessment Reports considered the most authoritative ones of the state of climatic change and its environmental and socioeconomic consequences. <sup>6</sup> See Lilian Yamamoto and Miguel Esteban, *Atoll Island States and International Law*.

<sup>4</sup> L. YAMAMOTO AND M. ESTEBAN, *Atoll Island States and International Law. Climate Change Displacement and Sovereignty*, Springer, Berlin, 2014, p. 41.

fers as a result of the sea level rise that will necessarily entail a huge negative influence on the islands' economy (tourism, fisheries, agriculture...)<sup>5</sup>

On the other hand, the increasing ocean acidification. This ocean acidification is one of the results of the atmospheric concentrations of green-house gases (mainly, CO<sub>2</sub>), since the oceans absorb a high quantity of atmospheric CO<sub>2</sub>, which produces carbonic acid. Hence, the acidity of the oceans produces devastating effects for the oceans, marine life and its human activities.<sup>6</sup>

In order to conclude this introduction, a short reference about the current climate change legal regime must also be given.<sup>7</sup> As it is well-known, most of the International Environmental Law is considered soft-law, pursuing usually to postpone the adoption of effective measures. In this sense, the main treaty is the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change (hereinafter, UNFCCC), which refers to climate change as a “common concern of humankind”.

Also, Part XII of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) is relevant for this paper purposes. Nonetheless, that current legal regime seems insufficient to address, combat and solve climate change since it does not oblige States to reduce their greenhouse gas emissions in the necessary level (according to scientific forecasts) to prevent the dangerous climatic elements described along this section.<sup>8</sup>

However, it ought to be highlighted that the RIO+20 United Na-

<sup>5</sup> D. DUNCAN, *Fresh water under threat Pacific Islands*, United Nations Environmental Programme, 2012, <[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7732/-Freshwater%20under%20Threat%20%E2%80%93%20Pacific%20Islands-2011Freshwater\\_Under\\_Threat-Pacific\\_Islands.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7732/-Freshwater%20under%20Threat%20%E2%80%93%20Pacific%20Islands-2011Freshwater_Under_Threat-Pacific_Islands.pdf?sequence=3&isAllowed=y)> accessed 29/05/2023.

<sup>6</sup> D. BIALEK AND J. ARIEL, *Ocean Acidification. International Legal Avenues under the UN Convention on the Law of the Sea*, in MICHAEL B. GERRARD AND GREGORY E. WANNIER (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, cit., pp. 473-529.

<sup>7</sup> See J. G. XUE, *Climate Change and the Law of the Sea: Challenges of the Sea Level Rise and the Protection of the Affected States*, in K. ZOU (ed.), *Sustainable Development and the Law of the Sea*, Brill Nijhoff, Leiden Boston, 2017, pp. 241-277, p. 243.

<sup>8</sup> J. G. STOUTENBURG, *Disappearing Island States in International Law*, Brill Nijhoff, Leiden Boston, 2015, p. 30.

tions Conference on Sustainable Development pays special attention at the phenomenon analysed in this contribution in stating that “we note that sea-level rise and coastal erosion are serious threats for many coastal regions and islands, particularly in developing countries, and in this regard we call upon the international community to enhance its efforts to address these challenges.”<sup>9</sup>

Moreover, the 2018 United Nations Report on Sustainable Development Goals, regarding its thirteenth goal intitled “climate action”, shows the concern about “the world continues to experience rising sea levels, extreme weather conditions (the North Atlantic hurricane season was the costliest ever recorded) and increasing concentrations of greenhouse gases” and as such “this calls for urgent and accelerated action by countries as they implement their commitments to the Paris Agreement on Climate Change.”<sup>10</sup>

Once made this short introduction to the topic at hand, the following aspects will be addressed along this chapter. First of all, the sea-level rise and its relation to International Law (with particular focus on the statehood) will be studied. Secondly, the sea-level rise will be analysed from the Law of the Sea perspective. Thirdly, the chapter will focus on the consequences of sea-level rise for migration. Finally, the article will include some concluding remarks.

## 2. *Sea-level rise and its relation to International Law: the statehood*

The significance of the sea-level rise and its relation to International Law is shown, among other many factors, by the decision of the inclusion, at the seventy-first session of the International Law Commission (hereinafter, ILC or the Commission, a subsidiary body of the United Nations), in 2019, of this topic in its programme of work.<sup>11</sup> As

<sup>9</sup> Its outcome document adopted in Rio de Janeiro, Brazil, on 20-22 June 2012, is available in <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>> accessed 29/05/2023.

<sup>10</sup> The Sustainable Development Goals Report 2018, <<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/thesustainabledevelopmentgoalsreport2018-en.pdf>> accessed 29/05/2023.

<sup>11</sup> ILC, *Summaries of the Work of the International Law Commission*, available at



the Commission pointed out on its first issues paper delivered on 28 February 2020, “the awareness of the negative impact of sea-level rise is growing. The phenomenon is mentioned in an increasing number of official documents; for example, in paragraph 14 of the 2030 Agenda for Sustainable Development.”<sup>12</sup>

It is important to note that, at the same time, according to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, this phenomenon is likely to accelerate in the future: the global mean sea-level rise is likely to be between 26 and 98 cm by the year 2100.<sup>13</sup> As a result, low-lying coastal areas and of islands would be permanently inundated. In this sense, the recent Intergovernmental Panel on Climate Change Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate confirms that evolution.<sup>14</sup>

<[https://legal.un.org/ilc/summaries/8\\_9.shtml](https://legal.un.org/ilc/summaries/8_9.shtml) > accessed 29/05/2023. The Commission also decided to establish an open-ended Study Group on the topic, to be co-chaired, on a rotating basis, by: Mr. Bogdan Aurescu, Mr. Yacouba Cissé, Ms. Patricia Galvão Teles, Ms. Nilüfer Oral and Mr. Juan José Ruda Santolaria. The Commission further received and took note of a joint oral report of the Co-Chairs of the Study Group on its consideration of an informal paper on the organization of its work containing a road map for 2019 to 2021.

The International Law Commission was established by the General Assembly, in 1947, to undertake the mandate of the Assembly, under article 13 (1) (a) of the Charter of the United Nations to “initiate studies and make recommendations for the purpose of ... encouraging the progressive development of international law and its codification.”

<sup>12</sup> *First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, A/CN.4/740*, 28 February 2020, para. 29. See General Assembly resolution 70/1, para. 14 (see also A/73/10, annex B, para. 2): “Climate change is one of the greatest challenges of our time and its adverse impacts undermine the ability of all countries to achieve sustainable development. Increases in global temperature, sea level rise, ocean acidification and other climate change impacts are seriously affecting coastal areas and low-lying coastal countries, including many least developed countries and small island developing States. The survival of many societies, and of the biological support systems of the planet, is at risk.”

<sup>13</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 25.

<sup>14</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *The Ocean and Cryosphere in a*

Moreover, as it has been explained by the different papers on this issue published by the International Law Commission, the sea-level rise is a challenge to International Law with particular regard to the law of the Sea (that will be studied in the following section), to migration law (that will be considered in the fourth section) and to statehood, since sea-level rise is a gradual phenomenon that could result in the partial or total loss of a State's territory. As it is known, even though there have not been cases of complete inundation of a State's land, certain small island developing States are likely to become uninhabitable in the future.<sup>15</sup>

As discussed below, the analysis of the disappearing island State's phenomenon as a whole requires some considerations from a Public International Law perspective. In addition, the Public International Law perspective is strictly linked to the Law of the Sea challenges posed by the sea-level rise, since most of those challenges may be settled whether the island State preserves its statehood, despite its physical disappearance. In other words, whether the island State keeps having the status of sovereign State, most of the Law of the Sea problems developed in the following section could be solved in a much easier manner.

Prior to develop the alternatives to keep the international legal personality of the low-lying island State, a main question must be considered, namely: when do States disappear under International Law? As it is well-known, the requisites for statehood are population, territory and government.

Accordingly, as Professor Aznar observes, the State and those requisites have been interiorised as "terms of art" by tribunals, scholars and States when recognising other States, as it was reflected in the advisory proceedings regarding the Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Koso-

*Changing Climate: A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (forthcoming). The "Summary for policymakers" was approved by the Panel's Working Groups I and II at their second joint session; report accepted by the Panel at its fifty-first session, held in Monaco, on 24 September 2019.

<sup>15</sup> ILC, *Study group on sea-level rise in relation to international law, Report*, A/CN.4/L.972, 15 July 2022, para. 74.

vo, in which the legal discussion was reduced to the assessment of the effectiveness of some of those requisites.<sup>16</sup>

Once known the requisites of statehood, it becomes doubtless that at least two of those elements of statehood are at serious risk in these cases of low-lying island States, namely: the population and the territory.<sup>17</sup> In accordance with International Law, whether one of these elements no longer exists, that island will no longer be a sovereign State. Importantly, those prerequisites are highly linked since, in cases of disappearing island States, when the territory is submerged, it will become uninhabitable, as such losing at the same time two of the requisites, i.e., territory and population.

In addition, it can be concluded that in International Law, when a State ceases to exist, so does nationality of that State. In addition, prior to the physical disappearance of the whole territory, most of the population would have left the island since it would be already uninhabitable (for instance, because of the scarcity of freshwater or of the extreme climate events).<sup>18</sup>

Thus, from the disappearance of low-lying island States follows a crucial challenge for International Law, i.e., the possible statelessness of millions of people as a result of the disappearance of their State without a successor State in its international legal personality.<sup>19</sup> In this sense, it is worthy to remind that the statelessness shall be avoided in accordance with the International Law.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> M. J. AZNAR-GÓMEZ, *The extinction of States*, in E. RIETER AND H. DE WAELE (eds.), *Evolving principles in International Law*, Brill Nijhoff, Leiden Boston, 2011, pp. 25-51, p. 26.

See *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, ICJ Reports 2010*, p. 403.

<sup>17</sup> J. G. STOUTENBURG, *When Do States Disappear? Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of 'Deterritorialized' Island States*, in M. B. GERRARD AND G. E. WANNIER (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, cit., pp. 57-87, p. 74.

<sup>18</sup> See the fourth section of this chapter.

<sup>19</sup> J. MCADAM, 'Disappearing States', *statelessness and the boundaries of International Law*, in "UNSW Law Research Paper", 2010, 2, 12 <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1539766](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1539766)> accessed 30/05/2023.

<sup>20</sup> See, mainly, the 1961 Convention on Reduction of Statelessness, whose article 10 obliges to States to ensure that any transfer of territory does not render people

Nevertheless, before the full disappearance of the State because of the sea level rise, the inhabitants (most of them nationals) of the disappearing island State will more likely move to other *safe* territories probably in different States.<sup>21</sup>

Accordingly, those nationals of the disappearing island State will from generation to generation progressively acquire a new nationality. As such, the disappearing State will face the loss of another constitutive element of the statehood, i.e. the population.<sup>22</sup>

Even though such process will probably take a century or even a longer term, eventually an arranged relocation or displacement of the inhabitants of those islands States will necessarily take place. Moreover, for the neighbouring States to coordinate the progressive arrival of those “climatic migrants” (or, more specifically, as suggested by some authors, “climate change refugees”) would be more convenient than waiting the massive influx of migrants once the island would be no longer inhabitable.<sup>23</sup> For instance, in 2014, Kiribati purchased about eight square miles on the Fijian island of Vanua Levu for a little less than \$9 million, potentially to relocate its population there one day.<sup>24</sup>

stateless: “1. Every treaty between Contracting States providing for the transfer of territory shall include provisions designed to secure that no person shall become stateless as a result of the transfer. A Contracting State shall use its best endeavours to secure that any such treaty made by it with a State which is not a party to this Convention includes such provisions. 2. In the absence of such provisions a Contracting State to which territory is transferred or which otherwise acquires territory shall confer its nationality on such persons as would otherwise become stateless as a result of the transfer or acquisition.” In the same vein, see International Law Commission’s Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States.

<sup>21</sup> K. M. WYMAN, *The National Immigration Policy Option. Limits and Potential*, in M. B. GERRARD, G. E. WANNIER (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, cit., pp. 337-367, p. 339.

<sup>22</sup> In this regard, there are already high percent of population of some countries outside the national territory, such as Samoans, whose almost 60% is abroad, or Tongans, since around the 50% of Tonga’s population is outside Tonga’s boundaries.

<sup>23</sup> See M. KLEIN SOLOMON, K. WARNER, *Protection of Persons Displaced as a Result of Climate Change. Existing Tools and Emerging Frameworks*, in M. B. GERRARD, G. E. WANNIER (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, cit., pp. 243-298.

<sup>24</sup> J. KEATING, *The sinking state. This is what happens when climate change forces an entire country to seek higher ground*, in “The Washington Post”, New York, 26 July 2018.

Although the relocation of people because of the climate change is not unprecedented, this would be the first time in the recent centuries in which the population of an entire country would have to relocate because of the disappearance of its land.<sup>25</sup> Fortunately, as just shown, conceiving a scenario where no country would accept the nationals of a “disappearing island State” resulting from the sea-level rise seem unfeasible as well as completely unfair and undesirable. As such, the category of “climate change refugees” (or another legal creative category such as “environmentally displaced people”) has been increasingly suggested by scholars and it could be arguably a reasonable option considering the urgency of their situation.<sup>26</sup>

On this point, it is worthy to bring the quote of Judge Dillard of the International Court of Justice, who declared in his Separate Opinion in the Western Sahara advisory opinion that “(i)t is for the people to determine the destiny of the territory and not the territory the destiny of the people.”<sup>27</sup>

However, whether the territory of the island State disappears as a result of its land’s submersion due to the sea-level rise, to preserve the international legal personality will be a complicated task. In addition to the already mentioned possibility of artificial protection/reinforcement of the island, several strategies in pursuit of avoiding the disappearance of the State’s international legal personality have been proposed within the framework of Public International Law:

- Firstly, the acquisition of different territory from another State by means of a treaty of cession or a simple purchase (as happened in the described case between Kiribati and Fiji).<sup>28</sup> In a nutshell, this op-

<sup>25</sup> For instance, Papua New Guinea already began moving the population of the Carteret Islands, a group consisting of low-lying atolls, to the mainland. *Ibid.*

<sup>26</sup> I have recently developed this proposal in the following work: E. JIMÉNEZ PINEDA, D. GONZÁLEZ GRECO, *Las migraciones climáticas: estudio desde la perspectiva regional y de la cooperación internacional*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2023.

<sup>27</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, ICJ Reports 1975*, Separate Opinion Judge Dillard, p. 122.

<sup>28</sup> M. J. AZNAR GÓMEZ, *El Estado sin territorio: la desaparición del territorio debido al cambio climático*, in “Revista Electrónica de Estudios Internacionales”, 26 (2013), p.

tion has two main disadvantages. First, the alternative for the preservation of the international legal personality of the disappearing island State would just succeed whether there is a formal cession of land from State to State (in other words, at the state level). Hence, an ordinary purchase of some land (as in the case of Kiribati) would not necessarily entail any significant effect regarding the statehood of the island State since the disappearing State could not, in principle, exercise its sovereignty over the bought land. Second, that first possibility seems highly unlikely at the time of writing, due to its harsh political implications.

- Secondly, the federation with another State, being possible even the federation of several disappeared States hosted in part of the territory of a third State. However, a federation would require the dissolution of the low-lying island States as States in themselves. Consequently, this option would not be plausible in order to keep the statehood of the disappearing island State.

- Thirdly, the creation of “governments in exile” by means of the necessary authorisation given by the hosting State of the facilities to exercise jurisdiction in the territory of a foreign State.<sup>29</sup> In the same vein, the possibility of recognizing a “deterritorialized” (*sic*) island State has been pointed out, too. Despite the conclusion that States are not obliged to keep recognizing a State that has lost its territory and are no longer States *sensu stricto*, nothing prevents that some States might continue recognizing disappeared island States based on considerations of international justice and solidarity.<sup>30</sup>

- Finally, a self-governing alternative has been also suggested by

22. As this author points out, sight cannot be lost of the fact that 1000 million of people live in the first 9 meters above the sea level and the two thirds of cities with more than 5 million inhabitants are placed in those coastal zones, *ibid.*, p. 6.

<sup>29</sup> J. MCADAM, ‘Disappearing States’, *statelessness and the boundaries of International Law*, in J. MCADAM (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart, Oxford, 2012, p. 116.

<sup>30</sup> J. G. STOUTENBURG, *Disappearing Island States in International Law*, *cit.*, p. 315.

authors like Jane McAdam.<sup>31</sup> Aimed to this goal, it is essential that a different State, in the best of the scenarios a neighbouring State of the submerged island, would allow that the former government of the disappeared State would have such a relevant status within its boundaries.

In light of the foregoing, the alternatives to preserve the statehood of a disappearing island State resulting from the sea-level rise, its international legal personality or at least the recognisance of some international status, seem unlikely due to the difficulties of its practical implementation as well as the necessary change in the international community's legal discourses. In this sense, those alternatives may need the due cooperation of third States by ceding part of their land and by authorising to the disappearing States to exercise jurisdiction within their territories.

Therefore, the alternatives to keep the eventually disappeared island States' international legal personality up are tough to sustain over time because most of them are legal fictions, which the rest of States will not probably recognize in the long term.

In this sense, some of low-lying island States perhaps could continue in their legal personality in a similar vein than the illustrative cases of the Holy See or the Sovereign Order of Malta. Otherwise, the physically disappeared State will also be legally disappeared from the international community, especially if the interests of another State are at stake.

Since most of the evidence point out the disappearance of this kind of States due to the progressive submersion of their land as a result of the sea level rise, a main question is which authority is able to and will determine when a State has effectively disappeared.<sup>32</sup>

In my opinion, the United Nations will doubtlessly be the most appropriated forum to assume such a huge responsibility in addition to the creation of a sufficient regulation dealing with all the complicat-

<sup>31</sup> J. MCADAM, 'Disappearing States', *statelessness and the boundaries of International Law*, cit., p. 19.

<sup>32</sup> J. G. STOUTENBURG, *Disappearing Island States in International Law*, cit., p. 298 et seq.

ed legal issues at hand, such as the membership to International Organizations, the treaty obligations, the assets and debts of the disappeared State, its hypothetical forms of international participation... More likely, most of these legal issues will be caused by the lack of a successor State in the disappeared island State's international legal personality.<sup>33</sup>

On this point, the International Law Commission on the latest report on the sea-level rise and its impact to International Law, published in 15 July 2022, noted that statehood is a complex issue deserving of caution, and emphasized that there was neither a generally accepted definition of a State, nor clearly defined criteria for the extinction of a State.<sup>34</sup> Besides, in the wording of ILC, "diverse views were expressed regarding the relevance of the four criteria for the establishment of a State as set out in article 1 of the Convention on the Rights and Duties of States, namely that a State have a permanent population, a defined territory, a sovereign Government, and the capacity to enter into relations with other States and other subjects of international law."<sup>35</sup>

Interestingly, the International Law Commission has highlighted that, "with a view to understanding which statehood options could be made available to States affected by sea-level rise, the interests and needs of the affected population should be an essential consideration."<sup>36</sup> As a result, the preservation of an affected population as a people for the purposes of exercising the right of self-determination is being considered by the Commission along its work on this issue. In this order of ideas, the Commission further analysed:

<sup>33</sup> C. BLANCHARD, *Evolution or Revolution? Evaluating the Territorial State-Based Regime of International Law in the Context of the Physical Disappearance of Territory Due to Climate Change and Sea-Level Rise*, in "The Canadian Journal of International Law", 53 (2015), pp. 66-118. See also A. HEATHER, J. SIMON. *No Port, no Passport: Why Submerged States can have no Nationals*, in "Washington International Law Journal", 26/2017, pp. 307-323.

<sup>34</sup> ILC, *Study group on sea-level rise in relation to international law, Report*, cit., para. 39.

<sup>35</sup> *Ibid.*, para. 40.

<sup>36</sup> *Ibid.*, para. 45.



- the statehood and presumption of continuity;<sup>37</sup>
- other possible alternatives for the future concerning statehood (such as the maintenance of international legal personality without a territory, the cession or assignment of segments or portions of territory in other States, with or without transfer of sovereignty, the association with other State(s), the establishment of confederations or federations, the unification with another State, including the possibility of a merger or the possible hybrid schemes combining elements of more than one modality);<sup>38</sup>
  - the reclamation efforts to the possession of a territory in practice;<sup>39</sup> and,
  - the adoption of compensation for the damage caused, keeping in mind that considerations of continuity of sovereignty would not resolve the challenges faced by the most affected States, which had contributed the least to a phenomenon largely caused by uncontrolled human industry.<sup>40</sup>

As a result of this preliminary study and at the current status of the work of the ILC, the Co-Chair of this working group noted that “the lack of State practice had rendered it necessary to explore historical examples and relevant general principles of law”, recalling the principle of the sovereign equality of States, the principle of self-determination of peoples, the principle of international cooperation, and the principle of good faith.<sup>41</sup> Acknowledging that the historical analogies of the Holy See and the Order of Malta were not directly related to sea-level rise, “they could nonetheless be useful for further work on the topic with respect to the possibility of maintaining international legal personality despite the loss of territory”; as well as some valuable conclusions could be drawn from cases of Governments being forced into exile for the immediate aftermath of the disappearance of a State’s land territory due to sea-level rise or for when the land

<sup>37</sup> Ibid., paras. 46-51.

<sup>38</sup> Ibid., paras. 52-55.

<sup>39</sup> Ibid., para. 56.

<sup>40</sup> Ibid., paras. 57-58.

<sup>41</sup> Ibid., para. 75.

territory of a State became uninhabitable despite not being totally covered by the sea.<sup>42</sup>

Making a concluding remark on the criteria of statehood, the Co-Chair recalled that, even though there was no generally accepted notion of a State, “the criteria of the Convention on the Rights and Duties of States could constitute a starting point for the Study Group’s work”, pointing out “that the presumption of continuity of a State was also a starting point for further work.”<sup>43</sup> Furthermore, the need to consider the practical implications of maintaining that presumption despite serious changes to a State’s territory and its population was emphasized, highlighting the right to self-determination of the affected populations.<sup>44</sup>

### 3. *Sea-level rise from the Law of the Sea perspective*

Since the maritime zones are measured from the land, the sea-level rise may reduce the maritime zones belonging to the Small Islands States as a result of the diminution of the island State’s land or even its complete submersion. Thus, the Small Island States are particularly sensitive to the effects of climate change according to the current Law of the Sea regime because the reduction of their land as a result of the sea-level rise will bring an even major shrinking of their maritime zones.<sup>45</sup>

In this regard, the provisions of UNCLOS are necessarily prominent, being its article 121 the main provision regarding islands.<sup>46</sup> Alt-

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid., paras. 76-77.

<sup>44</sup> Ibid., para. 77. See COMMONWEALTH SECRETARIAT, *Legal Implications of Sea-level Rise. Provisional Agenda Item 5. Meeting of Law Ministers and Attorneys-General of Small Commonwealth Jurisdictions*, Marlborough House, London, 4-5 October 2018. LMSCJ (18)7.

<sup>45</sup> A. POWERS AND C. STUCKO, *Introducing the Law of the Sea and the Legal Implications of Rising Sea Levels*, in M. B. GERRARD, G. E. WANNIER (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, cit., pp. 123-140, p. 139.

<sup>46</sup> This article, intitled regime of islands, establishes: “An island is a naturally

though this article does not distinguish between island States and islands belonging to continental states, island States could be defined as “States of whose boundary problems are maritime”<sup>47</sup> or States with only maritime borders. According to article 121 of UNCLOS, in order to have the legal category of island “the land, surrounded by water, [needs to be] above water at high tide.”

Importantly, the distinction between island and rocks and low-tide elevations must be explained at this point. Regarding rocks, in accordance with UNCLOS article 121 (3) they cannot sustain human habitation or economic life of their own, being that feature the main difference in comparison to islands. Concerning low-tide elevations, article 13 (1) of UNCLOS establishes that a low-tide elevation is “a naturally formed area of land which is surrounded by and above water at low tide but submerged at high tide.” As such, even though low-tide elevations do not entail to claim maritime zones, they can be base points in order to measure the breadth of the territorial sea whether they are located in the territorial sea of mainland or of an island.<sup>48</sup>

Taking into account the Law of the Sea regulation of those maritime features, the significance of climate change for disappearing Small Islands States clearly stands out since the sea-level rise could potentially cause the traumatic change from a sovereign State (due to the condition of island) to a simple rock (incapable to sustain human habitation or economic life of their own) or, in the worst scenario, a low-tide elevation relevant only in terms of maritime delimitation of mainland or other real islands.

formed area of land, surrounded by water, which is above water at high tide; 2. Except as provided for in paragraph 3, the territorial sea, the contiguous zone, the exclusive economic zone and the continental shelf of an island are determined in accordance with the provisions of this Convention applicable to other land territory; 3. Rocks which cannot sustain human habitation or economic life of their own shall have no exclusive economic zone or continental shelf.”

<sup>47</sup> See S. D. MURPHY, *International Law Relating to Islands*, in “Recueil des Cours”, 2017, pp. 221-276.

<sup>48</sup> See M. A. ORELLANA, *Climate Change and the International Law of the Sea: Mapping the Legal Issues*, in R. S. ABATE (ed.), *Climate Change Impacts on Ocean and Coastal Law: U.S. and International Perspectives*, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 253-272.

For instance, to assess this hypothesis the example of the island of Kapingamarangi, the southernmost island in the Federated States of Micronesia (FSM) located 300 km south of the nearest island, can be referred. Whether Kapingamarangi would become uninhabitable and would be reduced to a mere “rock”, its 500 inhabitants would lose their home and the FSM would lose in excess of 30,000 square nautical miles of its EEZ.<sup>49</sup>

Considering further the effect of the sea-level rise in maritime delimitation, land dominates the sea principle would imply that the shrinking of the disappearing island State’s land will necessarily affect to its maritime entitlements being even able, in the undesirable event of the island’s complete submersion, to remove all the maritime zones of the island State. In this sense, as a consequence of the ambulatory nature of baselines, the sea-level rise entails that if the baseline moves, then the maritime boundaries move accordingly or, in other words, whether the baseline shifts, the maritime zones shift with it.<sup>50</sup>

Having said that, an opposite hypothesis could be argued in the case of the delimitation, or rather delineation, of one maritime zone, i.e., the extended continental shelf beyond 200 nautical miles. Concerning that maritime zone, once the island State would have delineated, before its entire submersion and disappearance, the outer limits of its continental shelf in accordance with UNCLOS article 76, those limits would have become final and binding and hence they could no longer be challenged.<sup>51</sup>

That conclusion is based on UNCLOS article 76, and in particular paragraph 8 thereof, which establishes that “(t)he limits of the shelf established by a coastal State on the basis of these recommendations [made by the Commission on the Limits of the Continental Shelf on matters related to the establishment of the outer limits of their conti-

<sup>49</sup> E. KORKUT, L. B. FOWLER, *Implications of sea-level rise for the Law of the Sea*, in “International Journal of Maritime Affairs and Fisheries”, 10(1)/2018, pp. 1-16.

<sup>50</sup> R. RAYFUSE, *Sea Level Rise and Maritime Zones. Preserving the Maritime Entitlements of ‘Disappearing’ States*, in M. B. GERRARD, G. E. WANNIER (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, cit., pp. 167-191, p. 173.

<sup>51</sup> K. A. BAUMERT, *The Outer Limits of the Continental Shelf Under Customary International Law*, in “American Journal of International Law”, 2017/111, pp. 827-872.

mental shelf after the submission of information by the coastal State] shall be *final* and *binding*.”<sup>52</sup>

Theoretically, this should be the result regarding the outer limits of the continental shelf of the island State even though it would have factually disappeared. Nevertheless, to preserve the aforesaid presumption seems unfeasible in reality since other States would probably protest those outer limits. Moreover, whether the island State disappears, what State would be interested in ensuring the respect and enforceability of those outer limits? On the other hand, whether other States acquiesce, such limits could still become binding on them.

Another concern about the effect of the hypothetical disappearance of atoll island States in maritime delimitation has to do with maritime delimitation agreements. In this sense, the maritime delimitation agreements usually fix the maritime boundaries pointing out some geographical coordinates that, in principle, would not necessarily be affected by the sea-level rise even if the rising sea-level changes the coastal configurations upon which those coordinates were based.<sup>53</sup> Therefore, such agreements delimiting the disappearing island States’ maritime boundaries would be final and binding since the *rebus sic stantibus clausula* does not apply to treaties establishing boundaries in accordance with article 62 (2) of the Vienna Convention on the Law of the Treaties.<sup>54</sup>

In addition, the stabilizing effect of a delimitation agreement, despite the disappearance of the island State, would result in the respect of the former boundaries unless that State would have agreed to negotiate the adjustment of the previously fixed maritime boundaries.<sup>55</sup>

Moreover, in accordance with the International Court of Justice findings in the Aegean Sea Continental Shelf case, it can be argued

<sup>52</sup> Emphasis added.

<sup>53</sup> A. H. A. SOONS, *The effects of a rising sea level on maritime limits and boundaries*, in “Netherlands International Law Review”, 1990/37, pp. 207-232, p. 226.

<sup>54</sup> Article 62, paragraph 2 of Vienna Convention on the Law of the Treaties establishes that: “A fundamental change of circumstances may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from a treaty: (a) If the treaty establishes a boundary.”

<sup>55</sup> See M. KOHEN, *L’uti possidetis iuris et les espaces maritimes*, in J. P. COT (ed.), *Liber Amicorum Jean-Pierre Cot : le procès international*, Bruylant, Bruselas, 2009, pp. 155-170.

that all maritime boundary agreements, thus those delimiting the territorial sea, the contiguous zone, the exclusive economic zone and the continental shelf, are excluded from the application of the *rebus sic stantibus clausula*.<sup>56</sup>

However, my understanding is that as soon as the island State would completely disappear as a member of the international legal community, there would not be any State interested in or able to enforce those maritime boundaries and, more likely, the former maritime zones of the disappeared island State would become high seas or would be under the jurisdiction of a neighbour State entitled to claim them.

Concerning the maritime boundaries declared by international courts and tribunals (namely, the International Court of Justice, the International Tribunal for the Law of the Sea, and arbitral tribunals), whose decisions are final and binding, essentially the same stabilizing effect can be argued in order to promote the peaceful relations between States.<sup>57</sup>

Nevertheless, as explained above in maritime delimitation agreements, those boundaries could be adjusted in cases of disappearance of base points, mutual agreement or, logically, the disappearance of the island State of the international community because of the land's complete submersion, since land (the territory) is logically one of the statehood's constitutive elements.

With regard to the undelimited maritime areas, bringing back the sacrosanct (*sic*) "lands dominate the sea" principle, the progressive loss of the land will necessarily affect the drawing of the maritime boundary because the neighbouring coastal State will assert this situation along the negotiations of the maritime boundaries.

Besides, neighbouring States to those at risk of disappearance with undelimited maritime areas in between will be tempted to deliberately

<sup>56</sup> *Aegean Sea Continental Shelf, Judgment, ICJ Reports 1978*, para. 85, that declares *in fine*: "(w)hether it is a land frontier or a boundary line in the continental shelf that is in question, the process is essentially the same, and inevitably involves the same element of stability and permanence, and is subject to the rule excluding boundary agreements from fundamental change of circumstances."

<sup>57</sup> A. REINISCH, *The use and limits of res judicata and lis pendens as procedural tools to avoid conflicting dispute settlement outcomes*, in "The Law and Practice of International Courts and Tribunals", 3 (2004), pp. 37-77, p. 51.

postpone *sine die* the negotiations to delimit those areas, based on the conviction that if the “disappearing island State” eventually disappears, the neighbouring State concerned will be entitled to claim the whole undelimited maritime areas. In such a manner, States could easily avoid the disputed aspect of the stabilizing effect of maritime boundaries and the inapplicability of the *clausula rebus sic stantibus*.

In order to hamper the negative effects of the sea-level rise, different alternatives have been proposed. Among them, States may seek to reinforce natural baseline and basepoint features to preserve them from inundation or erosion by wave action.<sup>58</sup> Interestingly, The Netherlands provides the most extensive, but not the only, example of shoreline reinforcement and sea-defence. In the South China Sea, Vietnam, China, Malaysia, and the Philippines have built rather small features such as sand cays and modest rocks into military facilities with runways, barracks, and helipads to substantiate exclusive economic zone claims.<sup>59</sup> For instance, Japan’s efforts to preserve Okinotorishima (or Douglas Reef), its southernmost “island”, perhaps shows the most extreme example in this field. Made of two groups of very small rocks on top of a broad coral reef platform, these two small barracks are less than one meter above sea level. Considering the hypothesis that those features are islands in the meaning of article 121 (1) of UNCLOS, Japan has built on them extensive sea-defences, even vertically higher than the features themselves, aimed at the reinforcement for the purpose of claiming vast maritime zones.<sup>60</sup>

These practices of artificial conservation of natural coastline basepoint and baseline features in order to generate and maintain maritime zones appears to be generally accepted under international law, although both China and the Republic of Korea protested Japan’s practice in the case of Okinotorishima. Nonetheless, these solutions as adaptation to the new

<sup>58</sup> R. RAYFUSE, *Sea Level Rise and Maritime Zones. Preserving the Maritime Entitlements of ‘Disappearing’ States’*, cit., p. 175.

<sup>59</sup> See J. LETMAN, “Rising seas give island nation a stark choice: relocate or elevate”, <<https://www.nationalgeographic.com/environment/article/rising-seas-force-marshall-islands-relocate-elevate-artificial-islands>> accessed 30/05/2023.

<sup>60</sup> C. SCHOFIELD, D. FREESTONE, *Options to Protect Coastlines and Secure Maritime Jurisdictional Claims in the Face of Global Sea Level Rise*, in M. B. GERRARD, G. E. WANNIER (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, cit., pp. 141-165, p. 155.

conditions or hard protection measures such as the construction of walls, dikes, or many others, are completely unaffordable for Small Island States, likewise unfeasible from a practical and technical point of view. Thus, such measures seem unappropriated taking into account the magnitude of the certain and serious threat that sea-level rise entails to the Law of the Sea.

In brief, other relevant considerations about the sea-level rise from a Law of the Sea perspective could be: 1) How far would the maritime zones keep their regimen regarding the lanes of navigation and how would the change in that regimen be carried out mainly by the International Maritime Organization once those States have disappeared? 2) Which neighbouring State will be the new owner of sovereign rights over the former maritime zones (not only for fisheries and other living and non-living resources but also in terms of obligations of conserving the resources and marine environment) of the disappeared State? Will that allocation be done in terms of nearness? Otherwise, could a neutral regime over those waters, like the common heritage of humankind, be established? 3) When the island State would have completely disappeared, what treatment would the vessels flying its flag receive? And, finally, 4) whenever the land of the island is completely submerged, what will the status of that underwater heritage be?<sup>61</sup>

### 3.1. *The first issues paper of the ILC on sea-level rise in relation to International Law (of the Sea)*

Importantly, the International Law Commission paid special attention to the relation between sea-level rise and the Law of the Sea in the first issues paper on this topic, published on 28 February 2020, on the contrary to the report of the study group on sea-level rise in relation to international law, in which the importance of the relationship with the Law of the Sea is limited.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> J. G. XUE, *Climate Change and the Law of the Sea Responses*, in O. C. RUPPEL, C. ROSCHMANN, K. RUPPEL-SCHLICHTING (eds.), *Climate Change: International Law and Global Governance*, Nomos, Baden-Baden, 2013, pp. 547-592, p. 549.

<sup>62</sup> *First issues paper by Bogdan Aurescu and Nülüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law*, A/CN.4/740, cit., ILC, *Study group on sea-level rise in relation to international law, Report*, cit.



In this sense, in the first issues paper the ILC addressed, on its part two, the possible legal effects of sea-level rise *on the baselines and outer limits of the maritime spaces measured from the baselines, on maritime delimitations, and on the exercise of sovereign rights and jurisdiction of the coastal State* and its nationals, as well as on the rights of third States and their nationals in maritime spaces in which boundaries or baselines have been established, and, on its part three, *the possible legal effects of sea-level rise on the status of islands, including rocks, and on the maritime entitlements of a coastal State with fringing islands, and legal status of artificial islands*, reclamation or island fortification activities as a response/adaptive measures to sea-level rise.

Concerning *the possible legal effects of sea-level rise on the baselines and outer limits of the maritime spaces measured from the baselines and related issues*, the ILC stated that, “as a result of sea-level rise, the coastal configuration of a State and, as a consequence, its baselines may change” and that the “importance of baselines lies in the rule that, in accordance with the United Nations Convention on the Law of the Sea, the outer limits of the maritime spaces of a State, with some exceptions as will be shown below, are measured from the baselines.”<sup>63</sup> In addition, according to the ILC, the relevant points used for establishing a maritime boundary, either by agreement or by adjudication, may also change. In these both cases, “the role of islands might be of relevance, either as they are integrated in the baseline, if they are part of the coastal configuration, or, in the case of maritime delimitations, as relevant points used for drawing the delimitation line(s) and/or as relevant or special circumstances.”<sup>64</sup>

Therefore, in the ILC’s view, “the most important aspect related to the possible effect of sea-level rise on maritime spaces and maritime delimitations refers to the entitlements, in accordance with the legal regime(s) provided by the Convention, of the coastal State(s) and, as the case may be, of the third States.”<sup>65</sup>

In this sense, as observations of a preliminary character, the ILC

<sup>63</sup> *First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law*, A/CN.4/740, cit., para. 56.

<sup>64</sup> *Ibid.*, paras. 58-59.

<sup>65</sup> *Ibid.*, para. 59.

on its first paper issues concluded that “bringing into question effected maritime delimitations would create legal uncertainty, insecurity, and would lead to disputes prompted by the frequent renegotiation of the maritime boundaries.”<sup>66</sup> Thus, “in order to preserve legal stability, security, certainty and predictability, it is necessary to preserve existing maritime delimitations, either effected by agreement or by adjudication, notwithstanding the coastal changes produced by sea-level rise.”<sup>67</sup>

Importantly, the ILC preliminary concluded that the sea-level rise “cannot be invoked in accordance with article 62, paragraph 2, of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, as a fundamental change of circumstances for terminating or withdrawing from a treaty which established a maritime boundary, since maritime boundaries enjoy the same regime of stability as any other boundaries,” being the international jurisprudence clear in this respect.<sup>68</sup> In this regard, the “submissions by Member States to the Commission in response to its request for State practice, and their statements before the Sixth Committee represent a form of State practice supporting the preservation of existing maritime delimitations, irrespective of the effects of sea-level rise.”<sup>69</sup>

In a nutshell, for the ILC it is clear that the “*State practice generally supports the preservation of existing maritime delimitations*, either effected by agreement or by adjudication, notwithstanding the coastal changes produced subsequently by sea-level rise.”<sup>70</sup> This clear State practice regarding the preservation of effected maritime delimitations and of maritime boundaries “is supported by practice of international organizations” and it includes both physical and verbal acts as well as inaction and has the form of conduct in connection with treaties, and it is widespread and representative among States, as well as consistent.<sup>71</sup> However, in the words of the ILC, “the existence of the *opinion juris* is not yet that evident.”<sup>72</sup>

<sup>66</sup> Ibid., para. 141.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid., emphasis added.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid., emphasis added.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid., emphasis original.

Regarding the *possible legal effects of sea-level rise on the status of islands and related matters*, the ILC highlighted that “the partial or full inundation of islands because of sea-level rise also has consequences on baselines and/or on maritime delimitations” and, also, “when an island is located in proximity to the coast and forms part of the coastal configuration of the respective State, it may be used as a base point or it may generate more base points for the baseline or for effecting the maritime delimitations.”<sup>73</sup>

Following the ILC’s criteria, whether an island was used to contribute to the drawing of the baseline, this baseline may be affected, too.<sup>74</sup> The islands located on atolls or that have fringing reefs can use the low-water marks of reefs as baselines and these insular features are particularly vulnerable to a rising sea level and can easily become permanently inundated, which could result in the loss of the baseline.<sup>75</sup> As a result, the permanent inundation may mean that the island can no longer be used to generate base points for maritime delimitation, unless the inundation transforms it into a low-tide elevation located within the territorial sea.<sup>76</sup>

As it is well known, “in maritime delimitations, islands may represent relevant or special circumstances that, in the framework of the method of maritime delimitation developed and consolidated by the international courts and tribunals, including by the International Court of Justice, may lead to an adjustment of the provisional equidistance line in order to produce an equitable result.”<sup>77</sup> Hence, as reflected by the ILC, the “partial permanent inundation and/or its reclassification as a rock (as defined by article 121, paragraph 3, of the United Nations Convention on the Law of the Sea) or a low-tide elevation, or the full permanent inundation (disappearance) of an island may result in the decision to no longer consider that island as a relevant or special circumstance in this phase of the application of the maritime delimitation method.”<sup>78</sup>

<sup>73</sup> Ibid., paras. 143-144.

<sup>74</sup> Ibid., para. 145.

<sup>75</sup> Ibid., para. 146.

<sup>76</sup> Ibid., para. 147.

<sup>77</sup> Ibid., para. 148. S. D. MURPHY, *International Law Relating to Islands*, in “Recueil des Cours”, cit.

<sup>78</sup> Ibid.

In light of these and further considerations, the ILC -as observations of a preliminary nature- concluded that the “reclassification of an island entitled to all maritime zones to a rock under paragraph 3 of article 121 of the United Nations Convention on the Law of the Sea could result in the loss of significant maritime space and associated entitlements”, taking into account also the lack of State practice or common doctrinal view about the reclassification of islands that have undergone physical changes due to natural causes.<sup>79</sup> According to recent international jurisprudence, “which has taken into account the existing physical state of features at the time of delimiting maritime boundaries or the previous status of the offshore feature that once had the capacity to sustain human habitation but lost it due to factors such as environmental harm”, there is a trend and enough support to the need to maintain stability of maritime entitlements.<sup>80</sup>

Importantly, according to this first paper issues of the ILC, “*the preservation of maritime entitlements for islands that lose their capacity to sustain human habitation or an economic life of their own due to sea-level rise does not entail creating new rights but only would maintain existing ones*”, which would preserve the existing balance of coastal and third State rights.<sup>81</sup> Although there is no established rules in the UNCLOS or the 1958 Geneva Conventions for the criteria of what is an *artificial island*, the ILC upheld that “there is general agreement that the use of artificial means to maintain base points, coastal areas and island features is acceptable under international law as evidenced by wide State practice.”<sup>82</sup>

#### 4. *Sea-level rise and migration*

As developed before, the relationship between migration and climate change has become increasingly popular in recent decades. In

<sup>79</sup> Ibid., para. 218.

<sup>80</sup> Ibid. See R. CASADO RAIGON, *La contribution des juridictions internationales au développement du droit de la mer*, in “Recueil des Cours”, 2023, to be published.

<sup>81</sup> Ibid. Emphasis added.

<sup>82</sup> Ibid.

this regard, the International Organization for Migration's (IOM) own glossary has included the concept of *climate migration*, a particular category of the environmentally-included migration described as the "movement of a person or groups of persons who, predominantly for reasons of sudden or progressive change in the environment due to the climate change, are obliged to leave their habitual place of residence, or choose to do so, either temporarily or permanently, within a State or across an international border."<sup>83</sup>

As professor Movilla points out, gradual or slow-onset changes in the environment, including sea-level rise, are more likely to lead to migration than sudden-onset events, as the people affected have more time to gather the resources needed to migrate.<sup>84</sup> In addition, gradual changes also increase sudden-onset changes, as shown by the flooding that could be triggered by sea-level rise.<sup>85</sup> In most of the cases, the combination of both kind of environmental changes influences the decision to migrate.<sup>86</sup>

It is expected that at some point of the 22<sup>nd</sup> century or even earlier, as explained before, several island territories will become uninhabitable, not only because of the submersion of those territories but also because the area of land available for living and for cultivation will be reduced below a critical threshold or the soil itself and groundwater will become too saline to sustain life, with the additional risk of conflicts over those scarce natural resources.<sup>87</sup>

<sup>83</sup> IOM, *IOM Glossary on migration*, IOM, 2019, pp. 129-130.

<sup>84</sup> L. MOVILLA PATEIRO, *Sea level rise, migration and human rights: Recent developments in international law*, in G. OANTA OANTA, B. SÁNCHEZ RAMOS (eds.), *Irregular migrations in Europe: a perspective from the sea basins*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 349-362, p. 340.

<sup>85</sup> M. MCAULIFEE, A. TRIANDAFYLLIDOU (eds.), *World Migration Report 2022*, IOM, Geneva, 2022, p. 237.

<sup>86</sup> D. GONZÁLEZ GRECO, *Riesgos derivados del cambio climático: una mirada regional a las migraciones climáticas desde la cooperación internacional*, in "Observatorio medioambiental", 23 (2020), pp. 109-129.

<sup>87</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Summary for Policymakers*, in V. MASSONDELLOTTE et al. (eds.), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of working group I to the sixth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, p. 15. See also D. FREESTONE, D. CICEK, *Legal dimensions of sea level rise: Pacific Perspectives*, World Bank, Washington, 2021.

To show the importance of this phenomenon in data, according to the Panel's Special Report, nearly 10 per cent of the global population in 2010 live in low-lying coastal areas, that are home to approximately 28 per cent of the global population, including approximately 11 per cent living on land less than 10 metres above sea level.<sup>88</sup> Approximately 65 million people live in small island developing States, which are especially at risk from sea-level rise, and it is estimated by the Panel that "sea-level rise projections by the end of 2100 to possibly being between 0.61-1.10 metres (medium confidence), depending on certain scenarios."<sup>89</sup> As such, sea-level rise has become one of the main topics of international political and legal agenda, being the protection of climate migrants, as previously explained, one of the major challenges faced by International Law.<sup>90</sup>

Along the report given on 15 July 2022 by the ILC's study group on sea-level rise in relation to international law, it affirmed that "there was no legal framework that provided for a distinct legal status of persons affected by sea-level rise and that existing applicable frameworks were highly fragmented."<sup>91</sup> Besides, the ILC pointed out that "some members noted that international refugee law, climate change law and international humanitarian law were not equipped to deal with the protection of persons affected by sea-level rise"; and, on the contrary, "several relevant international legal instruments, such as the Kampala Convention, the New York Declaration for Refugees and Migrants and the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, were noted as examples of successful State cooperation. Members also recalled recent relevant case law of the United Nations human rights treaty bodies."<sup>92</sup>

In this sense, the ILC stated that it "*was recognized that climate*

<sup>88</sup> *First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, A/CN.4/740, cit., para. 30.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> See J. J. ALBERT MÁRQUEZ, *Desplazados ambientales: incertidumbres y respuestas jurídicas frente a un eventual conflicto humanitario*, in "Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho", 46 (2022), pp. 1-29.

<sup>91</sup> ILC, *Study group on sea-level rise in relation to international law, Report, cit., para. 60.*

<sup>92</sup> *Ibid.*, para. 61.

*change and sea-level rise could adversely affect the enjoyment of human rights, and that there was a need to view all human rights – civil, political, economic, social and cultural – as interrelated, interdependent and indivisible.* It was also noted that, while not directly addressing the issue of sea-level rise, certain regional instruments, such as the Cartagena Declaration on Refugees and the Brazil Declaration in Latin America or the Kampala Convention in Africa, did take into account climate change and disasters as cause for movement of persons who needed protection.<sup>93</sup> Logically, the ILC recalled that States must respect their human rights obligations while addressing the phenomenon of sea-level rise, likewise the Human Rights Council has recently recognized the right to a clean, healthy and sustainable environment.<sup>94</sup>

Regarding the latest concern, there were several proposals between the Member States, such as a framework convention to be drafted on issues related to sea-level rise, a draft treaty on a new form of subsidiary protection for persons affected by sea-level rise or the development of guidelines for bilateral agreements between States.<sup>95</sup>

Finally, with regard to the protection of persons affected by sea-level rise, it is interesting to mention that the Co-Chair of the working group recalled that “there was no specific legal framework that provided for a distinct legal status of persons affected by sea-level rise”, considering “existing universal and regional legal frameworks, including human rights law, refugee and migration law, and disaster and climate change law.”<sup>96</sup> In addition, the ILC, by means of the Co-Chair of its study group, noted the “*relevant emerging practice of States, international organizations and other relevant entities, both direct and indirect, and of the need to continue examining its development for the purpose of identifying principles applicable to the protection of persons affected by sea-level rise.*”<sup>97</sup>

<sup>93</sup> Ibid., para. 63. Emphasis added.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Ibid., para. 70.

<sup>96</sup> Ibid., para. 78.

<sup>97</sup> Ibid., emphasis added. Interestingly, the Co-Chair listed the following points that she intended to further examine to complement the second issues paper with respect to the subtopic of protection of persons affected by sea-level rise taking into account the exchange of views among the members of the Study Group: “(a) the

## 5. *Concluding remarks*

The sea-level rise is one of the main challenges to the international community in the time of the Anthropocene. This sea-level rise is one of the most adverse effects of climate change that may even cause in the future the disappearance of some island States because of the progressive submersion of their land.

This phenomenon is radically new in International Law, for which the disappearance of a State was always followed by a successor State who effectively took control over the territory of the disappeared State. So far, the current International Law regime has been incapable to face this phenomenon which challenges some of its main principles, such as the sovereignty of the State, the stability of the boundaries or the avoidance of statelessness.

Thus, the International Law, in particular the International Law of the Sea and the International Law related to migration, will necessarily have to come up with a new regulation able to satisfy the many legal issues arising out of the dramatic effects of the sea-level rise. In this regard, the creation of a study group on sea-level rise in relation to international law by the International Law Commission must be wel-

protection of human dignity as an overarching principle in the protection of persons affected by sea-level rise; (b) the combination of the needs-based and rights-based approaches as the basis for the legal analysis of the protection of persons affected by sea-level rise; (c) implications on human rights – including with regard to civil, political, economic, social and cultural rights – in the context of the protection of persons affected by sea-level rise; (d) identification of the scope of the obligations of human rights duty bearers in the context of sea-level rise; (e) the protection of persons in vulnerable situations in the context of sea-level rise; (f) the relevance of the principle of non-refoulement in the context of the protection of persons affected by sea-level rise; (g) the implications of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and other soft-law instruments in terms of the protection of persons affected by sea-level rise; (h) the application of subsidiary and temporary protection to persons affected by sea-level rise; (i) the relevance of humanitarian visas and similar administrative policies for the protection of persons affected by sea-level rise; (j) tools for the avoidance of statelessness in the context of sea-level rise; (k) the content of the principle of international cooperation, including institutional paths for inter-State, regional and international cooperation regarding the protection of persons affected by sea-level rise” (ibid., para. 82).



come in the understanding that this subsidiary body of the United Nations can give some relevant guidance in carrying out its main task concerning the progressive development of international law and its codification.

Firstly, studying the relationship between the sea-level rise and the International Law, a main element clearly stands up: the statehood. In other words, whether the sea-level rise results in the disappearance of the territory of a State (mainly, small island States), the international legal order would have to come up with a creative solution. In this scenario, different alternatives have been proposed, such as the acquisition of a different territory from other State, the federation with another State, the maintenance of governments in exile or, among other, the possibility of a self-governing. In this point, as declared by the ILC, the criteria of the Convention on the Rights and Duties of States could constitute an interesting starting point.

Secondly, from the Law of the Sea perspective, the sea-level rise creates several problems that have to do mainly with the baselines and outer limits of the maritime spaces measured from the baselines, on maritime delimitations, and on the exercise of sovereign rights and jurisdiction of the coastal State and its nationals, as well as on the rights of third States and their nationals in maritime spaces in which boundaries or baselines have been established, and the possible legal effects of sea-level rise on the status of islands, including rocks, and on the maritime entitlements of a coastal State with fringing islands, and legal status of artificial islands. In this sense, it seems clear the existence of a State practice supporting the preservation of existing maritime delimitations, although the *opinion juris* is not yet that evident. Besides, it can be concluded a trend in international law (shown by State practice) towards the acceptance of the use of artificial means to maintain base points, coastal areas and island features.

Thirdly, regarding the relationship between the sea-level rise and the migration, the link between this cause and this effect is well accepted since the concept of climate migration has been even accepted by the International Organization for Migration. There are several data that evince the serious risk for migration caused by the sea-level rise. Although, it is accepted that climate change and sea-level rise could adversely affect the enjoyment of human rights, and that there was a

need to view all human rights (civil, political, economic, social and cultural) as interrelated, interdependent and indivisible. In this sense, the existing universal and regional legal frameworks, including human rights law, refugee and migration law, and disaster and climate change law demonstrate that there is no specific legal framework that provide for a distinct legal status of people affected by sea-level rise. Thus, there is a need to work on the development of a legal category established in a new multilateral convention to specifically protect the rights of the migrant people as a result of sea-level rise (and, generally, of climate change).

In conclusion, the unique challenge that the sea-level rise in the time of Anthropocene constitutes to migration and International Law must be addressed from a holistic perspective, considering the importance of the interest at hand, in order to offer a feasible solution that would be able to enforce, protect and respect the rights of the migrant people resulting from this negative effect of climate change.

Emma A. Imperato\*

LE MIGRAZIONI AMBIENTALI  
IN UN RECENTE 'DIALOGO' TRA LE CORTI.  
UN'ANALISI COMPARATA.

SOMMARIO: 1. Premessa. – *Parte I. Il legislatore nazionale* – 2. I migranti ambientali negli ordinamenti nazionali. Finlandia e Svezia a confronto. – 2.1. *Segue.* Il ripensamento del legislatore svedese. – 2.2. *Segue.* La normativa italiana. – *Parte II. La giurisprudenza* – 3. Le Corti nordiche per l'immigrazione e la visione restrittiva. La *Migration Court* della Svezia. – 4. Le Corti e la protezione degli immigrati ambientali in Germania e Austria. – 4.1. Il caso austriaco e l'ammissibilità dello *status* di rifugiato per gli *environmental migrants*. – 4.1.1. *Segue.* La protezione sussidiaria e la immigrazione ambientale nella visione delle Corti austriache. – 4.2. Le recenti tendenze giurisprudenziali in Italia. – 5. Conclusioni.

1. *Premessa*

La migrazione ambientale, quale problematica strettamente connessa al cambiamento climatico<sup>1</sup>, è un tema ormai divenuto di drammatica attualità che richiede sempre più attenzione da parte degli organi politici, ad ogni livello.

Già peraltro nel 2015, sul piano internazionale, la convenzione sul cambiamento climatico, nota anche come accordo di Parigi<sup>2</sup>, nel richiedere a ciascuna delle sue parti di comunicare, ogni cinque anni, i

\* Professoressa associata di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Napoli L'Orientale, eaimparato@unior.it.

<sup>1</sup> In tema di cambiamento climatico, quanto alla dottrina italiana, si può rinviare in generale a F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010 e ivi, in relazione al principio di precauzione, V. MOLASCHI, *Livelli di protezione ambientale e tutela precauzionale differenziata: una riflessione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, pp. 67 ss.

<sup>2</sup> United Nations Framework Convention on *Climate Change*, FCCC/CP/2015/10/Add.1, decision 1/CP.2, 2015, reperibile online all'indirizzo [https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf).

propri obiettivi di riduzione dell'emissione dei gas serra (*Nationally Determined Contribution*, NDC), sembrava in qualche modo fare riferimento al fenomeno. Ponendosi come obiettivo, tra gli altri, quello di «aumentare la capacità di adattamento agli impatti negativi dei cambiamenti climatici», questa convenzione finisce invero con il configurare l'*environmental migration* come una questione legata alla gestione del rischio climatico nel contesto di una «climate resilience»<sup>3</sup>, laddove la capacità di adattamento (*adaption*<sup>4</sup>) da riprova del fallimento diviene strategia «proattiva»<sup>5</sup> della stessa migrazione ambientale. Nel sollecitare la riduzione delle emissioni, l'intento è qui quello non solo di migliorare l'*adaption* a un clima che ormai sembra mutato ma consentire altresì di migliore tutela dei «diritti umani»<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Art. 2 della Convenzione *Climate Change*, cit. Vedi in merito al «climate resilience approach», P. SAKDAPOLRAK, et al., *Migration in a Changing Climate. Towards a Translocal Social Resilience Approach*, in «Die erde», 2016, 147 (2), pp. 81-94, in particolare p. 89, laddove si sostiene che tale approccio «unravels the constructed and politicized nature of human-environment relations».

<sup>4</sup> Sul punto, per un approfondimento in merito al fallimento del sistema internazionale di protezione laddove, quanto ai *climate refugee*, «languishing in camps is a real one, given that an absence of political will to implement the principle of burden-sharing currently leaves millions of refugees in protracted situations with no hope of durable solutions», si veda J. MCADAM, *Protection' or 'Migration'? The 'Climate Refugee' Treaty Debate*, in J. MCADAM (eds), *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University, Oxford, 2012, p. 198.

<sup>5</sup> Così, E. PIGUET, «*Primitive Migration*» to «*Climate Refugees*»: *The Curious Fate of the Natural Environment in Migration Studies*, in «Annals of the Association of American Geographers», 2013, vol. 103, pp. 156. In generale, più di recente, inteso come «legitimate strategy that benefits countries of origin, host countries, and the individuals», vedi anche I. M. BORGES, *Environmental change, forced displacement and international law*, Routledge, London, 2020. In senso critico, ritenendo che l'immigrazione riduce la capacità di adattamento, si esprime K. VINKE, J. BERGMANN, J. BLOCHER, H. UPADHYAY, R. HOFFMANN, *Migration as Adaption?*, in «Migration Studies», Volume 8, Issue 4, 2020, p. 626.

<sup>6</sup> Nel superare la distinzione tra protezione ambientale e tutela dei diritti umani, il preambolo dell'Accordo proclama: «*Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity*». United Nations Framework Convention on *Climate Change*, cit.

La mobilità umana quale legata ai rischi ambientali si mostrava per la verità oggetto di considerazione, sempre a livello internazionale, ancor prima e in particolare nel 2010<sup>7</sup>: per la prima volta, qui, si sollecitava le parti ad adottare, tra le altre, «measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at national, regional and international levels»<sup>8</sup>.

Anche a livello europeo, peraltro, la migrazione ambientale si rivela una tematica non trascurata e in qualche modo affrontata sia pure attraverso atti non vincolanti<sup>9</sup>, ovvero, specificamente, nel 2015 con la Comunicazione della Commissione sulla migrazione<sup>10</sup> e successivamente nel 2019 con la Risoluzione del Consiglio d'Europa<sup>11</sup> laddove, in precedenza, strumenti recanti forme «complementari» di tutela<sup>12</sup> furono ricollegati in qualche modo alla Direttiva 2004/83/CE,

<sup>7</sup> UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session*, incontro tenuto a Cancun dal 29 novembre a 10 dicembre 2010, Decision 1/CP.16 The Cancun Agreements.

<sup>8</sup> UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties*, cit., in particolare al par. 14 (f).

<sup>9</sup> Cfr. A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n. 2/2017, p. 10, reperibile online all'indirizzo <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it>

<sup>10</sup> Nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda europea sulla migrazione, Bruxelles, 3.5.2015 COM(2015) 240 final, reperibile online all'indirizzo <http://eurlex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&rid=1>, ben si legge che «Guerra civile, persecuzioni, povertà e cambiamenti climatici sono tutte cause dirette e immediate della migrazione ed è pertanto di capitale importanza per il dibattito sulla migrazione prevenire e attenuare queste minacce».

<sup>11</sup> Vedi, in particolare, Parliamentary Assembly of the Council of Europe's Resolution 2307(2019), 3 ottobre 2019, *Legal Status for "Climate Refugees"*.

<sup>12</sup> Per "complementary protection" si intende «the protection granted to individuals on the basis of a legal obligation other than the principle refugee treaty». Così J. MCADAM, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 2. Vedi in merito, anche, A. KRALER, T. CERNEI, M. NOACK, M. HOFMAN, M. WAGNER, A. POHNITZER, "Climate refugees" – *Legal and policy responses to environmentally induced migration*, studio commissionato dalla

*Qualification Directive*, relativa ai rifugiati e alla protezione sussidiaria<sup>13</sup>.

Le risposte fornite dagli ordinamenti sovranazionali alle immigrazioni ambientali, rimettendone l'attuazione alla volontà dei singoli stati, si sono tuttavia mostrate inefficaci. Questo ha finito con il sollecitare l'intervento di diverse Corti del diritto interno, investite della questione dalle parti bisognose di tutela, queste ultime evidenziando atteggiamenti diversi e non sempre di apertura.

Malgrado avessero talora a disposizione strumenti specifici per favorire l'accoglienza di immigrati a causa di disastri ambientali, hanno spesso rivelato un atteggiamento ostico rispetto all'idea dell'immigrazione di tipo ambientale paragonata generalmente a quella di natura economica e quindi ritenuta non meritevole di protezione. In altre ipotesi, invece, non hanno mancato di offrire adeguate tutele, pur talora in assenza di disposizioni puntuali in merito, ricorrendo a interpretazioni "estensive" dei diritti umani e così mostrando, unitamente a un ruolo decisamente proattivo, un "human rights based approach"<sup>14</sup>.

In quest'ultimo senso si può leggere, peraltro, anche la «storica»<sup>15</sup>

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, 2011 [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-LIBE\\_ET%282011%29462422](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-LIBE_ET%282011%29462422).

<sup>13</sup> Adottata dal Consiglio, il 29 aprile 2004, la Direttiva contiene «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» e definisce due forme di protezione internazionale, ovvero lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria. Per un primo commento generale sulla direttiva, si veda UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons who otherwise need International Protection and the Content of the Protection granted* (OJ L 304/12 of 30.9.2004), January 2005. Sulla protezione sussidiaria si rinvia invece, tra i primi commenti, a R. PIOTROWICZ, C. VAN ECK, *Subsidiary Protection and Primary Rights*, in "International and Comparative Law Quarterly", 2004, pp. 107-138.

<sup>14</sup> A. SAVARESI, J. AUZ, *Climate Change Litigation and Human Rights: Pushing the Boundaries*, in "Climate Law", 9(3), 2019, p. 244.

<sup>15</sup> HCHR, *Historic UN Human Rights case opens door to climate change*

decisione resa nel 2020 dal Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite<sup>16</sup>, a livello internazionale, laddove si fa richiamo ad atti internazionali non già relativi ai rifugiati quanto piuttosto alla tutela di diritti. Si ammettono qui invero due principi fondamentali. Infatti, se da una parte, si riconosce che gli effetti del cambiamento climatico, se non contrastati, possono ben comportare la violazione dei diritti fondamentali alla vita e del divieto di trattamenti inumani o degradanti quali riconosciuti agli artt. 6 e 7 della Convenzione sui diritti civili e politici del 1966, dall'altra, si stabilisce, in via astratta, che il "rischio" di subire tali effetti nel Paese di origine - quale può essere quello che vede un intero paese sommerso dall'acqua - può rientrare nelle cause di divieto di *refoulement*, in virtù del principio cogente di non respingimento.

Per questa via sembra ammettersi così la tutela giuridica della categoria dei "migranti ambientali" sia pure dotata di caratteristiche proprie. Rispetto alla protezione offerta dalla Convenzione sui rifugiati, nel caso dell'*environmental migration* non ricorrono i requisiti della discriminazione e della persecuzione, finendosi con il riconoscere, secondo un'interpretazione estensiva, una *complementary protection* dei diritti dell'uomo<sup>17</sup>. Seppure la sua valenza appare suppletiva<sup>18</sup> è indubbia che questo riconoscimento segna comunque un passo importante che ben potrà essere seguito dai giudici interni<sup>19</sup>.

Alla luce di questa breve premessa, questo lavoro sarà allora distinto in due parti.

*asylum claims*, 21 gennaio 2020, reperibile online: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/01/historic-un-human-rights-case-opens-door-climate-change-asylum-claims>.

<sup>16</sup> Comitato dei diritti umani dell'ONU, *Teitiota c. Nuova Zelanda*, 7 gennaio 2020, reperibile online all'indirizzo [ohchr.org](https://www.ohchr.org).

<sup>17</sup> Cfr. F. MALETTI, *Non-refoulement e cambiamento climatico: il caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, in "SIDIBlog", vol. 7, 2020, p. 310.

<sup>18</sup> In questi termini, S. DOMAINE, *Cambiamenti climatici e diritti umani: il divieto di refoulement in Teitiota c. Nuova Zelanda*, in "Federalismi.it.", 2020, p. 43.

<sup>19</sup> Per un accenno a questo punto specifico oltre che un ampio commento sulla pronuncia, si veda A. DEL GUERCIO, *Una governance integrata della mobilità umana nel contesto del cambiamento climatico. Spunti di riflessione a partire dalla decisione Teitiota del Comitato dei diritti dell'uomo*, in "Dperonline", 2022.

Una prima parte sarà diretta ad esaminare il quadro normativo eventualmente esistente in materia di migrazione ambientale negli ordinamenti persi in considerazione, a partire da quello italiano, mentre una seconda parte riguarderà più specificamente alcune pronunce adottate dalle Corti di appello. In quest'ultimo caso il fine sarà quello di mostrare che se in alcune ipotesi la posizione dei giudici è decisamente di chiusura e di compressione degli istituti di protezione previsti contribuendo addirittura all'eventuale successivo percorso di ripensamento del legislatore in altre, invece, a fronte talora dell'inattivismo del legislatore o comunque in mancanza di normative specifiche in materia, le Corti si trovano a rivestire un ruolo di 'supplenza' al fine dell'accoglienza degli immigrati, ben ritenendo violati i diritti dell'uomo a causa della degenerazione ambientale creata dal cambiamento climatico.

## PARTE I. IL LEGISLATORE NAZIONALE

### 2. *I migranti ambientali negli ordinamenti interni. Finlandia e Svezia a confronto*

Le condizioni per la concessione di un permesso di soggiorno per i casi dell'asilo e della protezione secondaria<sup>20</sup>, basandosi sulla direttiva europea relativa ai rifugiati e alla protezione sussidiaria del 2011<sup>21</sup> nonché sulla Convenzione delle Nazioni Unite<sup>22</sup> concernente lo *status* dei rifugiati, sono generalmente comuni agli Stati dell'Unione europea,

<sup>20</sup> Sul contenuto e applicazione della nozione di tutela secondaria, vedi Corte di giustizia Ue, Grande sezione del 17 febbraio 2009, procedimento C-465/07, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji contro Staatssecretaris van Justitie* (Paesi Bassi), par. 37.

<sup>21</sup> Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 dicembre 2011, recante norme sulla «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».

<sup>22</sup> Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954.



quantomeno nel loro contenuto minimo. Diversamente è tuttavia nell'ipotesi della protezione umanitaria, non fondandosi questa su obblighi comunitari o internazionali, ma su una specifica soluzione nazionale. Le misure individuate in questo ultimo caso, per quanto possano presentarsi in alcuni casi come «complementari e non dicotomici»<sup>23</sup> rispetto agli obblighi del diritto sovranazionale, sono rimesse in definitiva alla volontà politica e legislativa dei singoli stati.

Attualmente, se quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea prevedono forme di regolarizzazione degli immigrati irregolari, laddove l'elemento comune degli interventi più recenti appare essere proprio lo spostamento delle ragioni di tutela verso una qualche giustificazione umanitaria delle misure di regolarizzazione<sup>24</sup>, in conformità alla normativa europea, pochi paesi hanno invece introdotto uno *status* di protezione simile a quello per motivi umanitari costituito più specificamente dalle “exceptional circumstances”: l'obiettivo in questa ipotesi è quello di offrire, generalmente in virtù di valutazioni politiche discrezionali, protezione a cittadini di Paesi terzi in circostanze di “eccezionale” disagio non rientranti tra gli status armonizzati a livello UE o comunque tra gli altri *status* di protezione stabiliti a livello nazionale, tra i quali possono essere individuati i casi legati al cambiamento climatico.

Si può leggere in tal senso la normativa adottata ad esempio in Finlandia nel 2004 relativa agli «stranieri»<sup>25</sup>. Questa legge, volta tra l'altro ad attuare e promuovere “good governance” e “protection” in materia di immigrazione (art. 1), non solo legittima la protezione internazionale prevedendo la concessione, ai sensi dell'art. 87,

<sup>23</sup> M. CULLEN, *Disaster, Displacement and International Law: Legal Protections in the Context of a Changing Climate*, in “Politics and Governance”, 2020, p. 271.

<sup>24</sup> In uno studio dell'European Migration Network (EMN) su 25 Paesi UE presi in considerazione si rileva che 15 hanno «national statuses that can be granted on humanitarian grounds». EMN, *Comparative Overview of National Protection Status in the EU and Norway – EMN Synthesis Report for the EMN Study 2019*, 2020, 3 reperibile online all'indirizzo [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-06/emn\\_synthesis\\_report\\_nat\\_prot\\_statuses\\_final\\_02062020\\_0.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-06/emn_synthesis_report_nat_prot_statuses_final_02062020_0.pdf).

<sup>25</sup> “Ulkomaalaislaki” n. 301/2004, del 30 aprile 2004, come modificato nel tempo nonché da ultimo dalla legge n. 1163/2019, reperibile in inglese all'indirizzo: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>.

dell'asilo oppure del permesso di soggiorno sulla base della protezione secondaria di cui all'articolo 88, ma riconosce altresì al governo finlandese il potere di ammettere gruppi di cittadini di Paesi terzi – secondo il concetto di “protezione collettiva” – per ragioni, tra le altre, rientranti tra i “special humanitarian grounds” oppure tra le “fulfil international obligations” (art. 93). Nessuna precisazione quanto all'espressione «motivi umanitari speciali» sembra tuttavia emergere dal testo normativo. L'assenza di una definizione e di una chiara indicazione del contenuto non sembra adducibile a una mera svista quanto piuttosto a una precisa volontà del legislatore. Quest'ultimo, come meglio si preciserà, pur modificando nel tempo il dettato normativo in altri punti, decide proprio per questa via di lasciare in qualche modo aperta la porta agli *environmental migrants*, sia pure sulla base di una valutazione discrezionale dell'organo politico. La formula, consentendo un'interpretazione estensiva ed elastica, può ben arrivare invero a coprire, in virtù delle priorità politiche, situazioni straordinarie ed eccezionali quali possono essere i disastri di tipo ambientale (come pure di altra natura) che richiedono tempestive misure umanitarie, giustificando in ultimo l'ammissione di un gruppo di cittadini di paesi terzi in Finlandia<sup>26</sup>.

Purtroppo dalla sua adozione, questa procedura ‘speciale’ è stata attuata solo raramente e comunque, quando avviata, mai è stata concessa nei casi ambientali che, dal canto loro, vedevano, sino al 2016, una normativa specifica.

L'ordinamento finlandese si configurava infatti come l'unico tra i sistemi dei paesi europei, insieme per la verità a quello svedese nonché a quello italiano di cui si dirà a breve che prevede il permesso di soggiorno per calamità<sup>27</sup>, ad avere introdotto specifiche norme di protezione umanitaria relative al “disastro ambientale” (nonché al “conflitto armato”): all'art. 88a della legge sugli immigrati si accordava una specifica protezione al fine di far fronte a un eventuale sfollamento

<sup>26</sup> Si rinvia, per approfondimenti, a M. SCOTT, R. GARNER, *Nordic Norms, Natural Disasters, and International Protection*, in “Nordic Journal of International Law”, 91(1), 2022, p. 101.

<sup>27</sup> Fra molti, si veda, C. SCISSA, *La protezione per calamità: una breve ricostruzione dal 1996 ad oggi*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 1, 2021

transfrontaliero riconducibile nell'ambito dei cambiamenti climatici<sup>28</sup>. In definitiva, qui, si intendeva concedere un permesso di soggiorno anche quando la situazione di un Paese in generale poteva portare un soggetto a subire una violazione dei diritti indiscriminata, ovvero non direttamente correlata alla sua persona, come è ad esempio il caso di un conflitto armato o, appunto, quello del disastro ambientale. Tuttavia dall'ultima volta che ha avviata tale procedura nel 2015, sia pure per ragioni connesse più specificamente al conflitto armato - allorché ha accettato di esaminare, nell'ottica della condivisione delle responsabilità, il caso di cento richiedenti asilo siriani provenienti dalla Germania - la Finlandia ha deciso di abrogare, a causa dell'elevato numero di arrivi, la normativa di protezione umanitaria relativa all'*environmental disaster*<sup>29</sup>, intendendosi così conformare alla normativa presente negli altri paesi UE.

Ritenendosi che questa ipotesi potesse essere comunque coperta anche dalla protezione secondaria prevista a livello internazionale, si è voluto insomma allineare la propria disciplina in materia di stranieri a quella degli altri stati europei, eliminando pertanto un regime che si rivelava più "favorevole" per gli immigrati rispetto a quello previsto dagli altri ordinamenti.

## 2.1. Segue. *Il ripensamento del legislatore svedese*

Nel senso di un ripensamento del sistema particolarmente "accogliente" è andata peraltro, di recente, altresì la Svezia.

Rispondendo a una comune tradizione dei paesi nordici tendente alla «solidarietà»<sup>30</sup>, anche questo paese aveva promosso da lungo

<sup>28</sup> A. KRALER, C. KATSIAFICAS, M. WAGNER, *Climate Change and Migration: Legal and Policy Challenges and Responses to Environmentally Induced Migration*, European Parliament, 2020.

<sup>29</sup> L'art. 88a è stato abrogato il 29 aprile 2016 con legge n. 332/2016, entrata in vigore il 16 maggio dello stesso anno.

<sup>30</sup> In questi termini, si veda T. GAMMELTOFT-HANSEN, *The Do-Gooders' Dilemma: Scandinavian Asylum and Migration Policies in the Aftermath of 2015* in A. DE BENGY PUYVALLÉE, K. BJØRKDAHL (eds), *Do-Gooders at the End of Aid: Scandinavian Humanitarianism in the Twenty-First Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, pp. 38, reperibile online all'indirizzo: <https://www.cambridge.org>

tempo una visione particolarmente liberale e favorevole per gli immigrati<sup>31</sup>, modificandola tuttavia nel tempo, a partire in particolare dal 2015 allorché ha reintrodotta, insieme a Danimarca, Finlandia e Norvegia, tutti i controlli temporanei alle frontiere all'interno dell'area *Schengen*. Continuando a seguire questa logica della “deterrenza” e del “negative nation branding”<sup>32</sup> piuttosto che la linea della tutela dei diritti<sup>33</sup>, ha poi nel 2021 adottato una legge diretta ad abrogare le specifiche norme sulla concessione della protezione umanitaria per motivi adducibili, tra l'altro, al “disastro ambientale” quali previste nella legge sugli stranieri e in particolare all'art. 2 (a) del capitolo relativo ai «Rifugiati e altre forme di protezione»<sup>34</sup>. Al pari del caso finlandese, nessuna precisazione definitoria, quanto allo *status* alternativo per migrazione ambientale, era tuttavia presente nel testo normativo. Nelle specifiche disposizioni di cui all'art. 2a si prevedeva

/core/services/aop-cambridge-core/content/view/132C72722F49F877D38FD1DA74AB88CB/9781108488792c2\_38-59.pdf/the-do-gooders-dilemma.pdf.

<sup>31</sup> Cfr. R. STERN, “*Our Refugee Policy Is Generous*”: *Reflections on the Importance of a State's Self-Image*, in “*Refugee Survey Quarterly*”, 2014, 33(1), pp. 25.

<sup>32</sup> T. GAMMELTOFT-HANSEN, ‘*Refugee Policy as ‘Negative Nation Branding’: The Case of Denmark and the Nordics*’ IN K. FISCHER, H. MOURITZEN (eds), *Danish Foreign Policy Yearbook 2017*, 2017, 118, reperibile online all'indirizzo [https://pure.diis.dk/ws/files/916094/Yearbook\\_2017\\_web.pdf](https://pure.diis.dk/ws/files/916094/Yearbook_2017_web.pdf)., in particolare, laddove l'A. intende questo marchio come una strategia diretta a mostrare all'esterno il paese come “unappealing” e così scoraggiare i richiedenti asilo e rifugio.

<sup>33</sup> Così, T. GAMMELTOFT-HANSEN, N. FEITH TAN, *The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy*, in “*Journal of Migration and Human Security*”, 1, 2017, pp. 28 producendo, sostiene l'A., un regime di rifugiati “distorted”.

<sup>34</sup> L'art. 2(a) della legge sugli stranieri n. 2005:716 – in svedese “Utlänningslag”, - che stabiliva che «In this Act a ‘person otherwise in need of protection’ is an alien who in cases other than those referred to in Section 1 is outside the country of the alien’s nationality, because he or she (...) is unable to return to the country of origin because of an environmental disaster», è stato abrogato dalla legge n. 2021:765. La versione in inglese della legge è reperibile online: [https://www.government.se/49cf71/contentassets/7844bc1qk55vk7wjzg3pmlh59rv5dlgewd9jem5nrt4w/aliens-act-2005\\_716.pdf](https://www.government.se/49cf71/contentassets/7844bc1qk55vk7wjzg3pmlh59rv5dlgewd9jem5nrt4w/aliens-act-2005_716.pdf). Per un commento puntuale della normativa svedese, anche alla luce dei processi storici e in particolare di quelli internazionali contemporanei, tra cui in particolare la Conferenza del Cairo del 1994, si veda M. SCOTT, R. GARNER, *Nordic Norms*, cit., 109.

invero soltanto la possibilità di accordare una tutela alternativa (oltre che in caso di «conflitto armato esterno o interno o di altri gravi conflitti» nel paese d'origine allorché vi sia un «fondato timore di subire gravi abusi») nelle ipotesi in cui i soggetti richiedenti si sarebbero trovati ad essere "impossibilitati" a rientrare in patria a causa del "disastro ambientale". L'assenza di qualunque precisazione circa il contenuto ascrivibile a tale fattispecie ha legittimato interpretazioni delle Corti che non sempre, come vedremo, sono andate nel senso di favorire la protezione alternativa degli immigrati ambientali.

L'impianto legislativo svedese, come ristrutturato dal legislatore, mantiene comunque tutt'oggi, nell'ambito della sezione dedicata ai rifugiati e ad altre forme di protezione, lo *status* oltre che di rifugiato (peraltro concesso poche volte presupponendo la cittadinanza del soggetto richiedente salvo non si tratti di apolide<sup>35</sup>), anche di "persone che necessitano di protezione in generale" quali soggetti cui può essere concessa "protezione alternativa", secondo condizioni e trattamento pari a quello dei richiedenti asilo non derivanti da impegni internazionali ma da una specifica soluzione svedese. Si prevede infine anche in questo Paese, come in Finlandia, una protezione temporanea, sia pure esclusivamente di tipo collettivo, in "caso di esodo in massa da un paese", su decisione del governo che adotta attraverso l'adozione di un regolamento specifico.

Alla luce di questa ricostruzione appare così evidente come nessuno spazio, a seguito della riforma adottata con «l'obiettivo di determinare un ordine sostenibile nel lungo termine»<sup>36</sup> per la Svezia, sia stato lasciato ai migranti ambientale, potendo questi tutt'al più ricevere protezione attraverso il sistema delle quote di rifugiati. Questo fatto segna una differenza importante rispetto alla Finlandia.

Quest'ultimo paese infatti, come si anticipava, sembra non voler

<sup>35</sup> Migration Court of appeal UM3524-12, 6 dicembre 2012.

<sup>36</sup> Sulla «Sustainable migration policy for the long term», quale proposto dal Cross-party Committee of Inquiry on Migration al Minister for Justice and Migration nel settembre 2020 si consulti online <https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2021-07/Sustainablemigrationpolicyforthelongterm-Governmentse.pdf>.

chiudere totalmente la porta agli *environmental migrants* mantenendo non solo lo *status* di rifugiato per eccezionali circostanze ma anche il disastro ambientale quale possibile causa e condizioni per la concessione di un permesso di soggiorno ad un singolo individuo come anche a un gruppo di persone, potendo trovare applicazione, nel caso di fuga da disastro ambientale, rispettivamente, nel primo caso, l'art. 52, nella seconda ipotesi, l'art. 109 sulla protezione temporanea. In quest'ultimo caso peraltro a differenza della prima ipotesi che non lo menziona espressamente, si fa esplicito richiamo al disastro ambientale: qualora il ritorno sicuro nel proprio paese d'origine o di residenza permanente non è possibile a causa di un esodo di massa di persone dal paese o da zone limitrofe, oppure, in ragione di un conflitto armato o di altra situazione di violenza come anche, ancora, a causa di “disastri ambientali”(art. 107), il Governo può concedere, per un massimo di tre anni, la protezione temporanea<sup>37</sup>.

## 2.2. Segue. *La normativa italiana*

Nell'ordinamento italiano<sup>38</sup> il permesso di soggiorno “per motivi umanitari” è stato introdotto da lungo tempo, più precisamente da oltre venticinque anni, ed era rilasciabile qualora ricorrevano seri motivi<sup>39</sup>.

Tuttavia, sino alla riforma del sistema attuata nel 2018, anche nel

<sup>37</sup> «The Government decides in a plenary session on population groups that may be given temporary protection and on the period when residence permits may be issued on the basis of temporary protection» (109, comma 2).

<sup>38</sup> Le linee generali delle politiche pubbliche in materia di immigrazione in Italia, sono stabilite dalla legge n. 40/1998, cosiddetta “legge Turco – Napolitano”, come poi consolidato nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero*. Successivamente, sono intervenute numerose modifiche – tra cui quelle introdotte dalla legge 189/2002 nota come la “legge Bossi-Fini” – nonché, da ultimo, quelle disposte dal decreto-legge n. 113 del 2018.

<sup>39</sup> All'art. 5, comma 6, della l. n. 40/1998 si stabiliva una deroga al divieto generale ai fini della concessione del permesso di soggiorno nel caso in cui «[...] ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario, o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano».

caso italiano, come visto per gli ordinamenti scandinavi, non si individuava affatto, neanche in via esemplificativa, quali potessero essere i motivi considerabili così seri da fondare il riconoscimento della protezione umanitaria. Ciò ha consentito un'ampia interpretazione che ha portato a intendere come aperto il catalogo dei diritti da tutelare<sup>40</sup>, sia pure in conformità ai principi costituzionali nonché alle convenzioni universali o regionali che vincolano il nostro paese<sup>41</sup> e comunque limitato dall'esistenza di «situazioni “vulnerabili” non rientranti nelle misure tipiche»<sup>42</sup>. Tra queste situazioni caratterizzate da un'esigenza qualificabile come umanitaria rientravano, ad avviso dei tribunali e, ancor prima, delle Commissioni territoriali<sup>43</sup>, non solo situazioni soggettive quali i problemi sanitari o l'essere madri di minori, quanto al singolo interessato richiedente, ma anche oggettive, ossia relative al paese di provenienza, come una grave instabilità politica o anche disastri ambientali<sup>44</sup>. Il caso di flussi migratori 'collettivi' per disastri naturali veniva invece regolamentato espressamente dal T.U. Immigrazione, all'art. 20 T.U., che prevedeva specifiche misure straordinarie di accoglienza e protezione temporanea. Anche qui peraltro, al pari della Finlandia che vede lo *status* di protezione temporanea soggetto, ai fini della sua concessione, a valutazione discrezionale da parte dell'autorità governativa nazionale, si prevede che le misure relative a questo *status* possano essere concesse solo a seguito dell'adozione di una decisione

<sup>40</sup> Quale “suscettibile di evoluzione nel tempo”. Cfr. N. MORANDI, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, del D.lgs. n. 286/98*, giugno 2017, p. 8, disponibile all'indirizzo [www.asgi.it](http://www.asgi.it)

<sup>41</sup> V., in tal senso, Corte Cass., SS.UU., 9 settembre 2009, n. 13393. In merito, v. F. PERNAZZA, A. CIERVO, *Complementary Protection. Prospettive comparate*, in H. CAROLI CASAVOLA (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 208.

<sup>42</sup> Corte Cass., VI, 7 luglio 2014, n. 15466.

<sup>43</sup> Il provvedimento della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale può essere impugnato, ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 25 del 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), innanzi al tribunale, in composizione monocratica, del capoluogo del distretto di corte di appello in cui ha sede la stessa Commissione territoriale.

<sup>44</sup> Cfr. Tribunale di Milano, ordinanza del 16 settembre 2015, R.G. n. 8727/2015.

governativa che determina le specifiche circostanze eccezionali che consentono la protezione nonché la procedura da seguire e i diritti da concedere. L'atipicità della protezione umana e la conseguente ampia discrezionalità lasciata all'autorità migratoria quanto alla valutazione dei motivi umanitari viene meno, come si preannunciava, con l'entrata in vigore del dl 113/2018<sup>45</sup>, cd. decreto sicurezza, come poi convertito, nonché con il dl 130/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 dicembre 2020, n. 173.

Abrogando la pregressa normativa sulla protezione umanitaria, le nuove disposizioni eliminano in definitiva l'ampia possibilità di rilascio del permesso di soggiorno, non consentendosi più la possibilità per la Commissione territoriale di trasmettere gli atti al questore per il rilascio del permesso di soggiorno nei casi di cui al citato art. 5, comma 6 TU e restando tale possibilità unicamente con riferimento alle ipotesi menzionate ora dall'art. 19, commi 1 e 1.1. del TU, che riguardano sostanzialmente le ipotesi di protezione internazionale cd. maggiori (status di rifugiato e protezione sussidiaria) ostacolate dalle cause di esclusione. Al contempo si introduce, al fine di tutelare situazioni di vulnerabilità specifiche e tassative<sup>46</sup>, tre ipotesi eccezionali di tutela dello straniero, non rientranti nei casi di protezione internazionali anche se sembrano «ricalcarne» le condizioni<sup>47</sup>, configurantesi come casi di «protezione speciale», che si vanno ad affiancare ai già esistenti casi speciali, non abrogati, «per le vittime di violenza domestica» (art. 18-bis TU) e per «ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo» (art. 22, comma 12-quater, TU), ovvero, «per cure mediche» (art. 19, comma 2, lett. d-bis), «per calamità» (art. 20-bis) e «per atti di particolare valore civile» (art. 42-bis), che impediscono temporaneamente il rientro dello straniero in condizioni di sicurezza.

<sup>45</sup> D.l. del 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132

<sup>46</sup> Corte cost. 194/2019. Per un primo commento, F. BIONDI DAL MONTE, *Ridondanza "in concreto" e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale*, in "Le Regioni", 2019, pp. 1137.

<sup>47</sup> Così C. PADULA, *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?*, in "Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione", 21 novembre 2018.



## PARTE II. LA GIURISPRUDENZA

3. *Le Corti nordiche per l'immigrazione e la visione restrittiva. La Migration Court della Svezia*

Nei due paesi scandinavi esaminati diversa sembra la posizione assunta nel tempo dalle Corti per l'immigrazione, rispetto a un quadro normativo particolarmente favorevole agli immigrati ambientali, quale era quello precedente ai ripensamenti dei legislatori. I giudici hanno invero spesso mostrato una posizione particolarmente rigida quanto all'interpretazione e applicazione delle norme relative alla concessione di protezione per disastro ambientale. Questo discorso vale in particolare per la Svezia.

In questo caso specifico, le Corti per la migrazione<sup>48</sup> hanno sempre rivelato un atteggiamento piuttosto negativo e "scettico" di fronte alle richieste di asilo<sup>49</sup>, intendendo rafforzare la loro immagine di attori imparziali rispetto a un regime migratorio che percepivano come politicamente troppo generoso<sup>50</sup>. In quasi tutti i casi sottoposti alla loro attenzione, essi hanno così finito con l'equiparare i migranti per disastri ambientali alla migrazione economica<sup>51</sup>, rifiutando la concessione della protezione "speciale". Talvolta addirittura hanno omesso, deliberatamente, nel processo logico seguito al fine del

<sup>48</sup> Secondo l'art. 3, della legge svedese sull'immigrazione, è possibile presentare ricorso contro la decisione emessa dall'Agenzia innanzi alla Corte d'Appello per l'Immigrazione che emetterà nel caso specifico un parere di merito, da sottoporre successivamente alla valutazione del governo per una decisione finale. Si veda, più nel dettaglio, The Asylum Information Database (AIDA), *Country Report: Sweden*, reperibile online [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/05/AIDA-SE\\_2021update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/05/AIDA-SE_2021update.pdf).

<sup>49</sup> In tal senso, v. L. JOHANNESSON, *Exploring the "Liberal Paradox" from the Inside: Evidence from the Swedish Migration Courts*, in "International Migration Review", 52(4), 2018, pp. 1162.

<sup>50</sup> Così, L. JOHANNESSON, *In Courts We Trust: Administrative Justice in Swedish Migration Courts* (PhD thesis, Stockholm University, 2017), in particolare pp. 177, reperibile online all'indirizzo <https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:1072557/FULLTEXT01.pdf>

<sup>51</sup> Così, M. SCOTT, R. GARNER, *Nordic Norms*, cit., pp. 115, in particolare laddove l'A. richiama a tal proposito in note diverse sentenze.

raggiungimento della decisione sull'ammissibilità della protezione internazionale, qualsiasi riferimento giuridico alla categoria dell'*environmental disaster*.

Così è stato, ad esempio, in un caso che ha coinvolto un'intera famiglia, con diversi bambini di cui uno con disabilità, fuggita dalla Bosnia-Erzegovina a seguito delle inondazioni avvenute nel 2014: malgrado l'alluvione fosse stata identificata come una delle cause che l'hanno indotti a lasciare il Paese, i ricorrenti si sono visti completamente ignorata la propria richiesta nella parte riguardante la fuga per disastro ambientale, sia dalla *Migration Agency* che dal *Migration Court*<sup>52</sup>. Peraltro anche quando si fa espresso riferimento al fenomeno ambientalistico le decisioni o si rivelano superficiali e sommarie, non provvedendo affatto ad effettuare un'attenta ricostruzione dei fatti rispetto alle informazioni disponibili sul paese di origine, o evidenziano una lettura talmente restrittiva della norma da renderla inapplicabile. Assume particolare rilievo in tale ultimo senso il noto caso del 2016 relativo ad un'emergenza ambientale del Nepal.

In questa ipotesi, la Corte per la immigrazione svedese ha negato la protezione umanitaria a un cittadino nepalese per l'ipotesi di disastro ambientale determinato da terremoti accaduti nel paese di origine nel 2015<sup>53</sup>. L'argomentazione adotta a tal fine dalla Corte riguarda, a differenza del caso del 2014, non già il fatto in sé incontestabile, ma la sua interpretazione da un punto di vista giuridico. Invero, ad avviso dei giudici i terremoti invocati nel caso concreto non potevano configurarsi come un'ipotesi di "disastro ambientale" giacché non si sarebbe trattato di "disastri improvvisi" ma di eventi ripetuti nel tempo. Alla luce di questa lettura normativa si arriva, di conseguenza, ad escludere la possibilità per il ricorrente di rientrare nella ipotesi relativa all'*environmental disaster*, malgrado nulla si precisasse nel testo legislativo quanto a tale nozione<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Migration Court of appeal, UM5969-14, come riportato da M. SCOTT, R. GARNER, *Nordic Norms*, cit., 113.

<sup>53</sup> Migration Court of appeal, UM6177-16, come riportato da M. AMMER, M. SCOTT, M. MAYRHOFER, *Disaster-related displacement into Europe: Judicial practice in Austria and Sweden*, 2022, pp. 26 reperibile online: [https://gmr.lbg.ac.at/wp-content/uploads/sites/12/2022/05/ClimMobil\\_Report.pdf](https://gmr.lbg.ac.at/wp-content/uploads/sites/12/2022/05/ClimMobil_Report.pdf).

<sup>54</sup> Vedi, in merito, M. AMMER, M. SCOTT, M. MAYRHOFER, *Disaster-related displacement into Europe*, cit.

#### 4. *Le Corti e la protezione degli immigrati ambientali in Germania e Austria*

Rispetto a quanto evidenziato nel caso svedese, l'Austria e la Germania rivelano un impegno molto più profondo dei tribunali quanto alla potenziale rilevanza delle catastrofi ambientali nelle richieste di protezione internazionale.

Pur non avendo introdotto, a differenza dei due paesi nordici, una categoria non armonizzata di protezione basata su disastri ambientali, questi due paesi hanno mostrato una grande apertura, da parte dei giudici, quanto alla protezione di persone sfollate in caso di disastri ambientali e cambiamenti climatici. Le Corti di appello, nel tentativo di ricondurre tale protezione nell'ambito del sistema normativo – ovvero, più specificamente, come meglio si dirà, nel caso tedesco, a una legge interna, nel caso austriaco, agli accordi e fonti sovranazionali – danno rimostranza di attenti ragionamenti giuridici finendo con l'accordare la protezione in diversi casi. Questo vale peraltro soprattutto in Austria che pure mostra rispetto alla Germania<sup>55</sup>, una differenza importante quanto alla normativa specificamente applicabile, non avendo il primo attuato, con l'adozione della legge sull'asilo<sup>56</sup>, un adattamento conforme alla Direttiva europea sulla "protezione sussidiaria"<sup>57</sup> non prevedendosi affatto la possibilità di accordare la protezione per danno grave. Anche da quest'ultimo punto di vista, i giudici austriaci hanno dato perciò riprova di un maggiore zelo, rispetto ai colleghi svedesi e in qualche modo anche rispetto a quelli tedeschi, quanto al tentativo di accordare protezione agli immigrati ambientali, alla luce della normativa sulla protezione sussidiaria nonché altresì di quella relativa allo *status* di rifugiato. Pure in quest'ultimo caso, infatti, le corti austriache si sono decisamente distinte: malgrado le loro decisioni dirette a valutare l'ammissibilità dello stato di rifugiato nel caso di catastrofi ambientali si rivelino

<sup>55</sup> La direttiva 2011/95 è stata recepita nell'ordinamento tedesco dallo *Asylgesetz* (legge sull'asilo) nella versione adottata nel 2008 (successivamente modificata).

<sup>56</sup> In particolare all'8 della legge federale austriaca sulla concessione dell'asilo (*Asylum Act 2005 - AsylG 2005*).

<sup>57</sup> Direttiva 2004/83/CE, cit.

poche (come anche le conclusioni che riconoscano lo *environmentally harm* equivalente a persecuzione), i giudici hanno sempre mostrato un particolare impegno nella ricostruzione dei fatti disastrosi nel paese di origine nonché nella elaborazione di ricche argomentazioni giuridiche.

Non da meno appaiono i tribunali tedeschi. Questi ultimi, per quanto si mostrino meno attivi di quelli austriaci ai fini del riconoscimento della protezione, hanno comunque dato riprova di rilevanti ragionamenti giuridici a partire dall'individuazione delle fonti normative invocabili ai fini della concessione della tutela.

Ad avviso dei giudici tedeschi, infatti, a differenza, come meglio si dirà, dell'orientamento espresso dai colleghi austriaci in merito, ai soggetti scappati per causa di calamità naturali non può essere concessa una protezione riconducibile nell'ambito di quella sussidiaria oppure di quella relativa ai rifugiati internazionali, stante i diversi presupposti di queste due forme di protezione, non ricorrenti nel caso della *environmental immigration*. Pur escludendo che i danni causati da calamità naturali possano rientrare in questi due tipi di protezione sostenendo, come confermato in un recente caso riguardante la situazione umanitaria in Somalia del 2020, che il danno ai fini della protezione sussidiaria non può essere semplicemente il risultato di "mancanze generali"<sup>58</sup> nel paese di origine, i giudici in Germania non si sottraggono dall'impegno di trovare in qualche modo una copertura giuridica per la protezione dei migranti ambientali. Si richiama in causa a tal fine la normativa interna.

In particolare è alla legge sulla "residenza, sull'attività economica e sull'integrazione degli stranieri nel territorio federale"<sup>59</sup> che si guarda e specificamente al suo articolo 60, comma 5 laddove si esclude che uno straniero possa essere espulso se questo risulti inammissibile ai sensi della CEDU, con il conseguente il divieto di espulsione quando uno straniero è minacciato di "trattamenti o pene inumani o degradanti" nel suo paese di origine ai sensi dell'art. 3 CEDU.

In una decisione del 2020, considerabile come "storica" sotto il

<sup>58</sup> BVerwG, 1 C 11.19, cit.

<sup>59</sup> Adotta il 30 luglio 2004 e poi modificato nel tempo, quale reperibile in lingua originale all'indirizzo: [https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg\\_2004/BJNR195010004.html](https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html).

profilo del riconoscimento accordato, riguardante un cittadino afgano, un tribunale tedesco – specificamente, l'*Higher Administrative Court* di *Baden-Wuerttemberg* - ha dichiarato così il divieto di espulsione del soggetto ricorrente invocando a tal fine la succitata legge sull'immigrazione in combinazione con gli atti internazionali diretti a tutelare i diritti umani. Richiamandosi all'interpretazione estensiva offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>60</sup> nonché dalla Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>61</sup> e proclamandosi espressamente di non aderire, «almeno per il momento», al proprio pregresso orientamento giurisprudenziale che invocava, al fine della protezione, «circostanze aggravanti individuali», si decide di annullare la decisione di rimpatrio emessa nei confronti del ricorrente in virtù, tra l'altro, delle condizioni ambientali e climatiche del Paese di origine: in definitiva qui partendosi dall'idea che anche le 'circostanze umanitarie' di particolare disagio economico possono dar luogo alla violazione dell'art. 3 CEDU, si finisce con includere tra queste circostanze che portano a serie difficoltà di approvvigionamento in Afghanistan (peraltro - si osserva - «aggravatesi» a seguito della pandemia di Covid-19), altresì le condizioni ambientali come il «clima e le condizioni di calamità naturali»<sup>62</sup>. Queste sono invocabili ai fini della pronuncia di non respingimento, si precisa, qualora non sussistono particolari circostanze favorevoli nella sua persona quali una «rete familiare o sociale sufficientemente stabile e accessibile», la ricezione di un «sostegno finanziario o materiale sostenuto da terzi» o la disponibilità di «beni sufficienti»<sup>63</sup>.

In questa nuova prospettiva, malgrado la resistenza manifestata in più occasioni rispetto alla concessione di una protezione “generale” a tutti i rimpatriati in un paese, per i migranti climatici individualmente considerati l'obbligo di non respingimento non richiede così un attore specifico responsabile del danno potendo essere applicabile anche

<sup>60</sup> In particolare, Corte EDU, *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, cit.

<sup>61</sup> CGUE, sentenze del 19 marzo 2019, *Ibrahim*- C- 297/17 e altri, punto 89 ss.

<sup>62</sup> VGH Baden-Wuerttemberg, sentenza del 17 dicembre 2020 – A 11 S 2042/20, par. 25.

<sup>63</sup> VG Hannover, sentenza del 9 luglio 2020 - 19 A 11909/17, par. 44.

quando le terribili condizioni umanitarie sono attribuibili alla povertà o alla mancanza di risorse da parte dello Stato per far fronte a un fenomeno naturale. Seppure si fa solo un rapido cenno in questo caso, come in altre pronunce<sup>64</sup>, alla questione ambientale mentre al contempo si sottolinea l'applicazione "eccezionale"<sup>65</sup> dell'art. 3 CEDU quando il danno è causato da una crisi umanitaria di origine del tutto «naturale», comunque concesso su base individuale, lo sforzo che compie il giudice tedesco per assicurare protezione al di fuori dell'ambito di applicazione della Convenzione dei rifugiati nel caso di cambiamenti climatici è decisamente lodevole: per questa via si va infatti aprendo la porta a casi futuri in cui l'impatto del cambiamento climatico potrebbe fornire motivi per la permanenza delle persone, sulla base dell'interpretazione estensiva del concetto di vulnerabilità<sup>66</sup>, ben potendo i fattori ambientali incidere sui diritti fondamentali della persona e quindi, infine, portare al non respingimento internazionale dei diritti umani<sup>67</sup>.

#### 4.1. *Il caso austriaco e l'ammissibilità dello status di rifugiato per gli environmental migrants*

In Austria, come del resto negli altri Paesi UE, le Corti di appello contro il diniego di accoglienza tendono generalmente, soprattutto nei casi relativi all'ammissibilità dello *status* di rifugiato, a inquadrare il disastro ambientale come una questione economica, questione questa tuttavia non rilevante ai fini del riconoscimento della condizione di

<sup>64</sup> Per un approfondimento e un'analisi dettagliata dei casi tedeschi si veda C. SCHLOSS, *The Role of Environmental Disasters in Asylum Cases: Do German Courts Take Disasters into Account?*, in S. BEHRMAN, A. KENT (eds), *Climate Refugees: Global, Local, and Critical Approaches*, Cambridge University, Cambridge, 2022, pp. 243.

<sup>65</sup> VGH Mannheim, sentenza del 29 ottobre 2019, A 11 S 1203/19, par. 96.

<sup>66</sup> V., anche, C. SCISSA, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: un'analisi di tre recenti pronunce*, in "Forumcostituzionale", 2021.

<sup>67</sup> Cfr., C. SCHLOSS, *Climate migrants – How German courts take the environment into account when considering non-refoulement*, 2021, reperibile a: [voelkerrechtsblog.org/climate-migrants/](http://voelkerrechtsblog.org/climate-migrants/)

rifugiato<sup>68</sup>. Guardandosi principalmente alle conseguenti difficoltà economiche o ai debiti (quali causati, ad esempio, dalla perdita del lavoro o dalla distruzione degli affari), si finisce così con l'affermare, nei pochi casi in cui i giudici austriaci hanno preso in considerazione il fattore disastro/ambientale nella valutazione ai fini dell'ammissibilità dello *status* di rifugiato, che il danno temuto non può essere considerato una "persecuzione", negandosi il riconoscimento dello *status*.

In questo senso è andata, ad esempio, la Corte austriaca per l'asilo, poi sostituita nel 2013 dal Tribunale amministrativo federale, in un caso deciso nel 2013<sup>69</sup> riguardante un richiedente asilo del Pakistan, allorché ha affermato che non sussistono motivi di persecuzione e di aver «avuto l'impressione che il richiedente, il cui paese di origine era stato effettivamente colpito da un'alluvione al momento della partenza, si è recato in Austria esclusivamente per ragioni economiche o private» e che in via di principio «(...) eventuali difficoltà economiche o private non sono oggettivamente idonee a consentire il riconoscimento dello *status* di rifugiato». Si conclude allora affermando che «il mero desiderio di avere una vita migliore in Austria grazie all'auspicato più agevole accesso al mercato del lavoro non può giustificare la concessione dell'asilo». Non diversamente si è espresso peraltro il suo successore, ovvero il Tribunale amministrativo federale, in altri successivi casi riguardanti sempre l'ammissibilità dello *status* di rifugiato.

In particolare in due ipotesi risalenti al 2017<sup>70</sup> e 2019, relative a un cittadino, nel primo caso, somalo, nel secondo, afghano, nel configurare il disastro ambientale come questione economica, il Tribunale amministrativo ha negato che vi potesse ricorrere la *condictio sine qua non* al fine della concessione della protezione di rifugiato data dal rischio di persecuzione. Specificamente nel caso relativo all'Afghanistan<sup>71</sup> nel quale il ricorrente aveva pure affermato

<sup>68</sup> Cfr. T. AFIFI, *Economic or environmental migration? The push factors in niger: economic or environmental migration*, in "Int. Migr", 49, 2011, pp. 95-c124.

<sup>69</sup> AsylGH, sentenza del 25 aprile 2013, E11 418248-1/2011.

<sup>70</sup> BVwG, sentenza del 25 agosto 2017, W111 2124400-1.

<sup>71</sup> BVwG, sentenza del 23 maggio, 2019W201 2118203-1.

che «aveva perso tutto in un'alluvione» costringendolo quindi a «fuggire», il giudice ha ritenuto che «[l]a sua affermazione si riferisce a un disastro naturale che ha avuto conseguenze economiche per il ricorrente» e che «[basato] su tale argomentazione, non si può stabilire che il ricorrente sarebbe stato oggetto di persecuzione in Afghanistan per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o opinione politica». La perdita della casa da parte del ricorrente a causa di un'alluvione, continua il giudice, riguarda una calamità naturale, fatto che «sebbene abbia avuto un impatto economico sul ricorrente, non equivale a una perdita totale dei suoi mezzi di sussistenza». Quest'ultimo punto circa il grado della "perdita" quanto alla situazione economica sembra poter favorire in qualche modo l'accettazione dell'immigrato anche nei casi specifici relativi all'ammissibilità dello *status* di rifugiato.

Invero, se in generale il Tribunale amministrativo federale ritiene che una situazione economica difficile (in cui si può peraltro, come si diceva, in linea di principio si fa rientrare altresì il disastro ambientale), non può portare all'ammissione dello *status* di rifugiato, in qualche rara ipotesi, grazie al rinvio alla giurisprudenza del Tribunale amministrativo supremo<sup>72</sup>, arriva a riconoscerne l'ammissibilità, eccezionale, allorché «la situazione economica e sociale generale desolante» ha portato alla privazione per il richiedente di ogni mezzo di sussistenza o almeno ha costituito una grave minaccia al suo sostentamento<sup>73</sup>.

In questo quadro, sebbene le decisioni austriache che affrontano espressamente l'ammissibilità, per l'immigrato ambientale, dello *status* di rifugiato, come si diceva, si rivelino scarse (giungendo poi generalmente alla conclusione che il danno ambientale non equivale a persecuzione), rimarchevole appare, rispetto al caso svedese, la elaborazione di pronunce ricche di argomentazioni giuridiche e di riferimenti alle informazioni, quanto al disastro, sul paese di origine, prese specificamente in considerazione anche nel ragionamento giuridico ai fini della decisione circa l'ammissibilità alla protezione sussidiaria e alla tutela dal respingimento.

<sup>72</sup> Si veda, ad esempio, VwGH, sentenza del 6 novembre 2009, 2008/19/0174.

<sup>73</sup> V., ad esempio, BVwG, sentenza del 28 giugno 2017, W235 2117647-1.



#### 4.1.1. Segue. *La protezione sussidiaria e la immigrazione ambientale nella visione delle Corti austriache*

Il fattore ambientale è comunque generalmente tenuto in considerazione nei giudizi ai fini del riconoscimento della protezione dai giudici austriaci. Spesso questi, a differenza di quelli svedesi che addirittura eludono la questione anche quando prospettata nella domanda dal richiedente, danno rilievo, *motu proprio*, alle pressioni e ai condizionamenti ambientali sul soggetto ricorrente arrivando così quasi nella metà dei casi a concedere la protezione sussidiaria anche se non espressamente per ragioni legate al disastro ambientale<sup>74</sup>.

L'interpretazione estensiva e non rigida della normativa austriaca emerge, infatti, in particolare nei casi di riconoscimento della protezione sussidiaria.

La capacità dell'elemento ambientale di influenzare la decisione del migrante è così riconosciuta espressamente anche dalla Corte costituzionale che ben ritiene, pur non occupandosi direttamente dell'accoglimento o meno delle richieste di asilo, che la protezione sussidiaria, alla luce della normativa austriaca e in particolare dell'art. 8 AsylG 2005, non può essere limitata, quale violazione dei diritti tutelati dall'articolo 3 CEDU, in «termini di lesioni causate da attori o da minaccia un conflitto armato». La Corte, nel caso specifico, considera pertanto erronea la valutazione del tribunale amministrativo della situazione giuridica quanto ai requisiti per la concessione della protezione sussidiaria, allorché non si tiene conto delle condizioni ambientali quali la grave e continua siccità nonché le conseguenti difficoltà di approvvigionamento in Somalia<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> Su questo punto come anche su diverse sentenze austriache adottate in tema di protezione sussidiaria, M. AMMER, M. MAYRHOFER, M. SCOTT, *Synthesis Report: ClimMobil - Judicial and Policy Responses to Climate Change-Related Mobility in the European Union with a Focus on Austria and Sweden*, 2022, reperibile online a: <https://gmr.lbg.ac.at/wp-content/uploads/sites/12/2022/05/ClimMobilSynthesis-Report-May-2022.pdf>

<sup>75</sup> VfGH, sentenza del 12 dicembre 2019, E 1170/2019-20. Vedi, in merito, F. BIERMANN, *Global governance to protect future climate refugees*, in S. BEHRMAN, A. KENT (a cura di), *'Climate Refugees': Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, Abingdon, Oxon, New York, 2018, pp. 265-277.

Anche peraltro il giudice amministrativo giunge a riconoscere, in molte ipotesi, la rilevanza del fattore ambientale, seppure non come unico elemento determinante quanto piuttosto come concausa della precarietà della situazione che vede come necessaria la concessione della protezione.

In questo senso si esprime così in una sentenza del 2018, il Tribunale amministrativo federale laddove ha ammesso che una «serie di fattori cumulativi» presenti in Somalia, quali «assenza di punti di riferimento familiari, incertezza sulla situazione umanitaria sotto il profilo della sicurezza alimentare e garanzia di mezzi di sussistenza, situazione di sicurezza instabile», determina nel suo insieme una situazione che rende necessaria la concessione della protezione sussidiaria. Il giudice amministrativo arriva a questa conclusione dopo un'approfondita analisi della situazione del paese di origine, presa in considerazione alla luce di una molteplicità di fonti e documenti, puntualmente citati, che non tralascia affatto l'esame della difficile situazione generale dell'approvvigionamento dovuta alla situazione di siccità che perdura da lungo tempo e «che ha già raggiunto un livello molto grave in gran parte del paese»: tenuto conto anche di questo fattore, il suo ragionamento lo porta così infine a ritenere che il ricorrente, dovendosi escludere altresì il possibile supporto di organizzazioni umanitarie al fine di raggiungere aree svantaggiate a causa della difficile situazione di sicurezza e delle restrizioni causate dalle attività di varie milizie, «correrebbe il rischio di trovarsi in una situazione di emergenza che metterebbe in pericolo la sua esistenza»<sup>76</sup>.

Così, in definitiva, seppure la giurisprudenza del Tribunale amministrativo generalmente finisce con il porre in evidenza come la mera possibilità di un trattamento contrario all'articolo 3 CEDU nel paese di origine non può considerarsi sufficiente a rendere inammissibile il rimpatrio, prevedendosi quale prerequisite necessario ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria l'esistenza di un «pericolo reale», ovvero «un rischio sufficientemente reale di possibili conseguenze per la persona interessata nel paese di destinazione, non

<sup>76</sup> BVwG, sentenza del 26 febbraio 2018, W236 2166107-1. Per un commento sintetico, v. M. Ammer, M. Mayrhofer, e M. Scott, *Synthesis Report*, cit.

basato solo su ipotesi»<sup>77</sup>, in diversi casi, seppure rari, giunge anche a ravvisare nel fattore ambientale un'ipotesi che - eccezionalmente<sup>78</sup> - può comportare una violazione della normativa CEDU. Ciò accade in particolare qualora vi siano prove concrete, prove che devono essere fornite unicamente dall'interessato, che il richiedente sarebbe esposto - con un «livello minimo di gravità»<sup>79</sup> - al rischio della violazione dei diritti in tutto il territorio nazionale<sup>80</sup>, come è nella ipotesi considerata riguardante una donna dell'Afghanistan con sette figli di cui diversi minori, giacché non è possibile trovare sostentamento: ovvero, dice il giudice, se «i bisogni fondamentali dell'esistenza umana (in base al singolo caso) non possono essere coperti», a causa, tra l'altro, di fattori ambientali come la siccità, che ha «drasticamente ridotto i mezzi di sussistenza di molti afgani», è necessario concedere la protezione sussidiaria temporanea<sup>81</sup>.

#### 4.2. *Le recenti tendenze giurisprudenziali in Italia*

Di fronte a un quadro normativo italiano che va mutando in un senso che sembra mostrarsi meno favorevole alla immigrazione ambientale, la Corte di Cassazione se già prima della riforma del 2018 aveva ammesso la protezione umanitaria in caso di disastri naturali che possano impedire le garanzie di vita individuali nel Paese di origine<sup>82</sup>, anche in seguito alla revisione del testo unico sull'immigrazione ha insistito, in diverse pronunce, sull'esigenza di valutare le condizioni ambientali per il riconoscimento di protezione giuridica al richiedente<sup>83</sup>. A tal fine ha collegato, in più casi, come visto nelle pronunce tedesche e austriache, la necessità di tutela dello straniero alla protezione dei diritti umani. Eventi naturali quali le alluvioni che finiscano per «esporre il richiedente al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti fondamentali che ne integrano

<sup>77</sup> VwGH, sentenza del 19 febbraio 2004, 99/20/0573.

<sup>78</sup> VwGH, sentenza del 25 maggio 2016, 2016/19/0036.

<sup>79</sup> VwGH, sentenza del 30 maggio 2001, 97/21/0560.

<sup>80</sup> Per prima, VwGH, sentenza del 30 giugno 2005, 2002/20/0205.

<sup>81</sup> BVwG, sentenza del 14 giugno 2018, W264 2167964-1.

<sup>82</sup> Cass. Civ., sez. un., 23 febbraio 2018 n. 4455.

<sup>83</sup> Cass. Civ., sez. un., 15 aprile 2019, n. 7832.

la dignità»<sup>84</sup>, ben contribuiscono, ad avviso della Corte, al diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari. Il concetto di «nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale» quanto allo scrutinio che il giudice di merito deve condurre ai fini dell'accertamento del rischio derivante dal rimpatrio – e della conseguente vulnerabilità individuale che legittima il riconoscimento della protezione umanitaria – costituisce il «livello essenziale», al di sotto del quale non sono ravvisabili le condizioni per assicurare il «diritto individuale alla vita e all'esistenza dignitosa», non soltanto, a detta della Corte di Cassazione, «in relazione a situazioni inquadrabili nell'ambito del conflitto armato, ma anche con riferimento a condizioni di degrado sociale, ambientale o climatico, ovvero a contesti di insostenibile sfruttamento delle risorse naturali, che comportino un grave rischio per la sopravvivenza del singolo individuo»<sup>85</sup>. Qui, assumendosi espressamente come presupposto la pronuncia adotta dal Comitato delle Nazioni Unite nel caso *Teitiota* del 2020, si ritiene che il giudice di merito non possa non tenere in considerazione, e sulla base di questo decidere ai fini della protezione, se il contesto socio-ambientale è talmente degradato da esporre l'individuo al rischio di veder annullati – «azzerati» – i suoi diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione.

## 5. Conclusioni

Questo saggio ha cercato di porre in evidenza il vuoto normativo esistente in quasi tutti gli ordinamenti, se si eccettua il caso italiano, quanto alla protezione per lo sfollamento transfrontaliero, in caso di calamità e disastri ambientali, degli individui a livello europeo e, in quest'ambito, dei diversi ordinamenti nazionali. Come visto, la necessità di uniformare la normativa, evitando di rivelare regimi più favorevoli rispetto ad altri ordinamenti, ha portato quei diversi Paesi che pure prevedevano una normativa specifica, come la Finlandia e la Svezia, ad abrogare le relative disposizioni. Resta allora agli immigrati ambientale

<sup>84</sup> Cass. Civ., sez. un., 4 aprile 2020, n. 2563.

<sup>85</sup> Cass. Civ., sez. II, 24 febbraio 2021, n. 5022.

l'unica via percorribile dei ricorsi esperibili innanzi alle autorità giudiziarie contro i dinieghi di accoglienza opposti dagli uffici chiamati in prima istanza a decidere ai fini delle diverse forme di protezione, invocandosi talora anche la possibile violazione dei diritti umani. Molti giudici dell'UE, se non scandinavi certamente austriaci e tedeschi, sembrano promuovere, come in un dialogo invisibile, quest'approccio umanitario, soprattutto a seguito della storica pronuncia *Teitiota*.

Discorso non diverso si deve peraltro formulare anche per il caso italiano laddove la tipizzazione del permesso di soggiorno per calamità effettuata dal legislatore se è indubbiamente tesa a restringere, rispetto alla pregressa più ampia fattispecie sancita all'art. 5, comma 6, T.U. Imm., la possibilità per i richiedenti di aver accesso a protezione per cause calamitose, vede comunque un atteggiamento dei giudici particolarmente favorevole alla protezione per disastro ambientale anche grazie al richiamo del caso affrontato, a livello internazionale, dal Comitato delle Nazioni Unite: qui è la verifica dei livelli essenziali per assicurare condizioni di vita dignitosa e quindi il diritto fondamentale alla vita dell'individuo a non poter essere trascurato allorché quelli possono essere lesi da un sostanziale peggioramento delle condizioni dell'esistenza, inclusi il «degrado ambientale, i cambiamenti climatici e lo sviluppo insostenibile, che costituiscono alcune delle minacce più gravi ed urgenti alla vita delle generazioni presenti e future». Nel caso italiano le condizioni del dissesto ambientali devono essere prese in considerazione anche singolarmente e non per forza in connessione con altri eventi.

Altro punto importante che emerge da questo scritto è infatti quello del cosiddetto "nexus dynamics". Un problema ricorrente portato innanzi alle Corti di appello dai ricorrenti è quello, cioè, della "correlazione dinamica" tra il conflitto violento e il disastro ambientale, allorché il contesto del paese di origine si mostra caratterizzato da «situazioni in cui il conflitto e/o violenza e disastri e/o effetti avversi del cambiamento climatico sono presenti contemporaneamente nel paese di origine»<sup>86</sup>. Se si eccettuano i recenti

<sup>86</sup> Cfr. S. WEERASINGHE, *In Harm's Way, International Protection in the Context of Nexus Dynamics Between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change*, UNHCR, 2018, 19, reperibile online: <https://www.unhcr.org/5c1ba88d4.pdf>

casi italiani, generalmente la situazione del disastro ambientale sembra insomma assumere particolare rilievo nelle motivazioni che portano alla decisione (sia pure a seconda dell'orientamento giurisprudenziale, ben evidenziandosi in questo elaborato posizioni che si presentano diametralmente opposte come è nel caso svedese, laddove nel mezzo si pone, tra le ipotesi considerate, la Germania) solo qualora si va aggiungendo alle condizioni relative a conflitti violenti, consentendosi l'ammissibilità della protezione, prevalentemente di tipo sussidiaria, raramente nella forma prevista per lo *status* di rifugiato.

Spesso poi, come visto, per i soggetti sfollati in contesti di disastri e cambiamenti climatici si possono generare confusioni concettuali, sovrapponendosi istituti nonché invocandosi condizioni in realtà non ritenute necessarie dalla normativa e finendo in questo modo per arrivare a giudizi che applicano criteri potenzialmente ancora più restrittivi di quelli che sarebbero stati invece applicabili ai sensi del diritto internazionale esistente sui rifugiati o del diritto internazionale sui diritti umani. Molti in dottrina hanno invocato pertanto la necessità di una normativa specifica<sup>87</sup> seppure non manca chi ritiene che non ci sia un vuoto completo<sup>88</sup>, dovendosi semplicemente chiarire meglio l'ambito di applicazione delle norme esistenti.

Ad oggi, come dimostrano soprattutto le pronunce austriache nonché il caso Teitiota, è tuttavia soprattutto il principio di *non-refoulement*, quale derivato dal diritto alla vita o dal divieto di tortura e trattamento inumano o degradante, a sembrare offrire il maggior potenziale per garantire la protezione agli *environmental migrants*, ben potendo tale principio avere, secondo un "integrated approach"<sup>89</sup> con l'*human rights law*, un ambito di applicazione più ampio rispetto a quello internazionale del diritto dei rifugiati<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> C. SCHLOSS, *Cross-border displacement due to environmental disaster*, cit., p. 243.

<sup>88</sup> Cfr. J. MCADAM, *Displacement in the context of climate change and disasters*, in C. COSTELLO, M. FOSTER, AND J. MCADAM (eds), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 847.

<sup>89</sup> V. CHETAIL, *Moving towards an Integrated Approach of Refugee Law and Human Rights Law*, in C. COSTELLO, M. FOSTER, J. MCADAM (eds), cit.

<sup>90</sup> Cfr. J. MCADAM, *From the nansen initiative to the platform on disaster displacement: shaping international approaches to climate change, disasters and displacement*, in "UNSW Law", 39, (2016), pp. 1537.

Malgrado la Corte EDU non si sia ancora pronunciata in casi in cui il disastro ambientale costituisce l'unico o, perlomeno, il principale motivo per il non respingimento al fine di evitare la violazione dei diritti secondo la Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>91</sup>, di fronte alla riluttanza dei legislatori nazionali nel riconoscere le cause ambientali di migrazione come meritevoli di protezione, questa appare in definitiva l'unica strada possibile se si vuole ancora parlare di effettiva tutela della dignità umana.

<sup>91</sup> Così, ancora, M. MAYRHOFER, M. AMMER, *Climate mobility*, cit., 3.





Anna Liguori\*

## L'APPORTO DELLA GIURISPRUDENZA ITALIANA ALLA TUTELA DEI MIGRANTI AMBIENTALI E CLIMATICI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le migrazioni climatiche e ambientali e il diritto internazionale. – 3. La decisione del Comitato ONU sui diritti umani nel caso Teitiota c. Nuova Zelanda. – 4. L'apporto della giurisprudenza italiana. – 5. Conclusioni.

### 1. *Introduzione*

Il tema dei cosiddetti 'migranti ambientali e climatici' è di grande attualità e rilievo, tenuto conto della sempre più acuta consapevolezza delle gravi conseguenze per i diritti umani legate al cambiamento climatico, al degrado ambientale e ai disastri naturali<sup>1</sup>. L'impatto di eventi a insorgenza rapida (come incendi, cicloni e inondazioni) ed eventi a insorgenza lenta (come l'aumento delle temperature, lo scioglimento dei ghiacciai, l'innalzamento del livello del mare, la desertificazione, la salinizzazione delle acque etc.) contribuiscono infatti all'aumento di conflitti, malattie, impoverimento, e influiscono significativamente anche sulla mobilità umana, come sottolineato da ultimo dallo Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change, Ian Fry, nel suo rapporto del 18 aprile 2023 *Providing legal options to protect the human rights of persons displaced across international borders due to climate change*<sup>2</sup>.

\* Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli L'Orientale, aliguori@unior.it.

<sup>1</sup> Cfr. *ex multis* "Human Rights and Climate Change", Human Rights Council Resolution 26/27 (June 2014) nonché i rapporti pubblicati da UN Human Rights High Commissioner (OHCHR), reperibili al link: <https://www.ohchr.org/en/climate-change/reports-human-rights-and-climate-change>, nonché General Assembly, Resolution 76/300. The human rights to a clean, healthy and sustainable environment, UN Doc. A/RES/76/300, 1 August 2022, par. 1 e contributo di V. Grado in questo volume.

<sup>2</sup> Doc. A/HRC/53/34.

Se è vero che l'esatta l'entità delle migrazioni connesse a cambiamento climatico, degrado ambientale e disastri naturali è controversa<sup>3</sup>, anche perché si tratta di un fenomeno complesso che, come osservato, “it encapsulates a wide range of phenomena, drivers, triggers, impacts and movement types”<sup>4</sup>, un punto di partenza utile per avere un'indicazione quantitativa sono i dati dell'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) che sottolinea come, rispetto al 2021, i disastri ambientali siano stati la principale causa di sfollamento interno di persone in tutto il mondo (23,7 milioni), superando il dato causato da guerre e conflitti (14,4 milioni)<sup>5</sup>. Questo dato, tuttavia, riguarda un fenomeno – quello degli sfollati interni - più ampio di quello oggetto del nostro lavoro<sup>6</sup> e in relazione al quale sussiste una disciplina inter-

<sup>3</sup> Cfr. C. M. PONTECORVO, *La tutela internazionale dei “migranti climatici” tra (persistenti) limiti normativi e (recenti) prospettive giurisprudenziali*, in A. DI STASI, I. CARACCILO, P. GARGIULO, G. CELLAMARE (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 325-339 che cita A. RANDALL, *Climate Refugees: How Many are there? How Many will there be?*, reperibile online al sito <http://climatemigration.org.uk/climate-refugees-how-many/>. Cfr. anche S. ATAPATTU, “Climate Refugees” and the Role of International Law, in “The legal landscape”, 12 settembre 2018 e il rapporto dello Special Rapporteur Ian Fry, A/HCR/53/34, cit., p. 4-5.

<sup>4</sup> IDMC, *GRID 2019: Global Report on Internal Displacement*, 2019, p. 73. Cfr. sul punto J. McAdam, *Displacement in the context of Climate Change and Disasters*, n C. COSTELLO, M. FOSTER, J. MCADAM (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford University Press, Oxford, p 833 e 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”, 2022, p. 334 ss. e riferimenti ivi citati.

<sup>5</sup> Cfr. IDMC at <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>.

<sup>6</sup> Cfr. J. APAP, *The concept of 'climate refugee': Towards a possible definition*. European Parliamentary Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS\\_BRI\(2021\)698753\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS_BRI(2021)698753_EN.pdf), 2021; come osservato, è difficile quantificare esattamente quanti lasciano il proprio Paese a causa della mancanza di un monitoraggio sistematico degli spostamenti transfrontalieri e dell'assenza di consenso sulla definizione di tale categoria di persone: cfr. F. NEGOZIO, F. RONDINE, *Analysing National Responses to Environmental and Climate Related Displacement: A Comparative Assessment of Italian and French Legal Frameworks*, in “Quarterly on Refugee Problems”, 2022, p. 54 in nota.

nazionale<sup>7</sup>. Per quanto concerne, invece, le persone che a causa di cambiamento climatico, degrado ambientale e disastri naturali attraversano i confini nazionali, l'entità del fenomeno è ancora più incerta, mentre sono indiscutibili le ulteriori sfide che tali persone devono affrontare: affianco alle difficoltà legate all'abbandono delle proprie case e dei propri beni, e al trovare riparo e accoglienza in condizioni rispettose dei propri diritti umani, si aggiungono innumerevoli ostacoli per un'efficace protezione internazionale, a causa di legislazioni nazionali differenziate e lacunose e di un incerto quadro normativo internazionale. Il presente contributo, pertanto, dopo aver sinteticamente esplorato le migrazioni internazionali alla luce del diritto internazionale, intende incentrare la propria attenzione sull'apporto degli organi giudiziari e quasi giudiziari, internazionali e nazionali, che negli ultimi anni hanno mostrato un interessante dinamismo, a fronte di una cauta evoluzione normativa. Particolarmente significativa a tal proposito la giurisprudenza italiana, che sarà analizzata nell'ultimo paragrafo.

Prima di passare all'esame del quadro normativo e giurisprudenziale attuale, è tuttavia necessaria una precisazione terminologica: nel presente contributo utilizzeremo l'espressione "migrazioni ambientali e climatiche" o per brevità soltanto "migrazioni ambientali" o "migrazioni climatiche" come termine onnicomprensivo di un concetto complesso, sulla cui terminologia vi è un ampio dibattito<sup>8</sup>: come osserva-

<sup>7</sup> OCHA, *Guiding Principles on Internal Displacement*, settembre 2004; UNHCR, *Guidance Package for UNHCR's Engagement in Situations of Internal Displacement*, 2019, reperibile al link [www.refworld.org/pdfid/5d8335814.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/5d8335814.pdf); *African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa* (Kampala Convention), adottata il 23.10.2009 ed entrata in vigore il 6.12.2012. Cfr. anche *The Peninsula Principles On Climate Displacement Within States*, adottati il 18 agosto 2013, reperibili al link <http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/2014/12/PeninsulaPrinciples>.

<sup>8</sup> L'espressione "rifugiati ambientali", ampiamente utilizzata dai mass media e dalla società civile, è stata respinta sia dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (cfr. UNHCR, *Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR Perspective*, 14 agosto 2009, p. 8), sia dall'Organizzazione mondiale delle migrazioni, che utilizza invece sia l'espressione "migranti ambientali" (<https://environmentalmigration.iom.int/>), sia "migranti climatici" (cfr. ad esempio dichiarazione del 27 gennaio 2023, *Greta Thunberg and IOM DG António Vitorino Call for Urgent Action to Address Climate Migration*, reperibile al link

to<sup>9</sup>, gli scenari sono molteplici, non solo perché la natura degli spostamenti può variare a seconda delle circostanze, in quanto potrebbe trattarsi di spostamenti temporanei o permanenti, ma anche perché vi possono essere combinazioni di fattori diversi, economici, sociali e politici a incidere sullo spostamento. Gli eventi legati al clima possono essere infatti solo uno dei *push-factors* che innescano movimenti di popolazioni<sup>10</sup>: come sottolineato nel 2011 dal Presidente della *Nansen Conference on Climate Change and Displacement*, il cambiamento climatico agisce per lo più “as an impact multiplier and accelerator to other drivers of human mobility”<sup>11</sup>. Altresì complesso risulta inquadrare i migranti ambientali in migranti “forzati” o “volontari”: come osservato<sup>12</sup>, “alla base dello spostamento, anche quando non indotto dal-

<https://environmentalmigration.iom.int/news/greta-thunberg-and-iom-dg-antonio-vitorino-call-urgent-action-address-climate-migration>). In dottrina cfr., *ex multis*, S. ATAPATTU, “Climate Refugees” cit.; S. BEHRMAN, A. KENT (eds.), ‘Climate Refugees’. *Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, London, 2018; E. FORMALÉ, *A l’envers: Setting the stage for a protective environment to deal with ‘climate refugees’ in Europe*, in “European Journal of Migration and Law”, 2020, pp. 518 ss.; B. MAYER, F. CRÉPEAU (eds.), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Edward Elgan Publishing, Cheltenham, Northampton, 2017; J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012; J. MCADAM, *Swimming Against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer*, in “International Journal of Refugee Law”, 2011.

<sup>9</sup> A. DEL GUERCIO, *Una governance integrata*, cit., p. 338.

<sup>10</sup> W. KÄLIN, N. SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, Legal and Protection Policy Research Series, Division of International Protection United Nation High Commissioner for Refugees, UNHCR, 2012, p. 7

<sup>11</sup> The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century, Oslo, 5-7 June 2011, Chairperson’s Summary, par. 5. Sulla Nansen Conference cfr. *ultra*, paragrafo successivo. Cfr. sul punto anche J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, cit; M. SCOTT, *Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020; A. DEL GUERCIO, *Una governance integrata*, cit., p. 336.

<sup>12</sup> 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”, 2021, p. 522. Sulle difficoltà di 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?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 585 ss.

le classiche cause di persecuzione, non necessariamente vi è una scelta autonoma della persona ..., né la possibilità di far ritorno in condizioni di sicurezza nel Paese di origine”.

Poiché al momento manca uno strumento *ad hoc* dedicato specificatamente alle migrazioni ambientali - nessuna delle proposte avanzate finora (convenzione ad hoc, protocollo aggiuntivo alla Convenzione quadro sul cambiamento climatico o protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Ginevra)<sup>13</sup> è stata adottata - è quindi opportuno cercare innanzitutto di delineare, seppur sinteticamente, un quadro il più ampio possibile, che riguardi sia gli strumenti di diritto internazionale dell'ambiente e del clima, sia il quadro normativo esistente in tema di asilo e immigrazione, sia il regime internazionale dei diritti umani.

## 2. *Le migrazioni climatiche e ambientali e il diritto internazionale*

Come anticipato, in mancanza di uno strumento *ad hoc* dedicato specificatamente alle migrazioni ambientali, appare necessario ricostruire i principi applicabili attraverso una lettura integrata degli strumenti esistenti nell'ambito di regimi differenti di diritto internazionale. In proposito, nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente e della lotta al cambiamento climatico, è significativo che, nonostante sin dal 1990 l'*Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* avesse messo in evidenza l'impatto del cambiamento climatico sulla mobilità umana, soltanto nel 2010 venga inserito in uno strumento internazionale - il *Cancun Adaptation Framework*<sup>14</sup> - un esplicito invito alla Co-

<sup>13</sup> Cfr. sul punto la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite UN General Assembly, *Providing legal protection for persons displaced by the impact of climate change*, A/73/L.105, 2019, §10. Sulle varie proposte cfr. A. KENT, S. BEHRMAN, *Facilitating the Resettlement and Rights of Climate Refugees*, Routledge, Abingdon/New York, 2018, p. 9 ss. Per una critica alla proposta di uno strumento a carattere universale cfr. J. MCADAM, *Swimming Against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer*, in "International Journal of Refugee Law", 2011.

<sup>14</sup> Nel par. 4 lett. F della Decisione 1/CP.16 della Conferenza delle Parti (COP) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite (NU) sui cambiamenti climatici (UNFCCC, nell'acronimo inglese).

munità internazionale «to enhance on adaptation [...] by undertaking, inter alia, [...] [m]easures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at national, regional and international levels”.

Tale invito, inserito soprattutto grazie agli Stati insulari del Pacifico maggiormente colpiti dalle conseguenze del cambiamento climatico, anche se contenuto in un atto privo di efficacia giuridica vincolante, è stato tuttavia di stimolo per l’inclusione del tema delle migrazioni climatiche nell’agenda della lotta al cambiamento climatico: basti pensare alla decisione presa a Doha nel 2012<sup>15</sup> che auspica esplicitamente un approccio al cambiamento climatico che ricomprenda anche l’impatto sulla mobilità e sottolinea la necessità di individuare le perdite e i danni derivanti dalle migrazioni (che ha portato al progetto del *Warsaw International Mechanism for Loss and Damages* (WIM)<sup>16</sup>, con una specifica area d’azione dedicata alla mobilità, nonché alla creazione nel 2016 di una *Task Force on Displacement* “to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change”<sup>17</sup>. In seguito alle decisioni di Cancun e Doha<sup>18</sup> è stato inoltre creato l’*Advisory Group on Climate Change and Human Mobility*, formato da UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), IOM (International Organization for Migration), United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), United Nations Development Programme (UNDP), Norwegian Refugee

<sup>15</sup> COP to the UNFCCC, Dec. 3/CP.18, Doha Amendment, 18th Sess., 26 November–8 December 2012, UN Doc. FCCC/CP/2012/8/Add.1, par. 7(a)(2)(vi) (7 December 2012).

<sup>16</sup> COP to the UNFCCC, Dec. 2/CP.19, *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts*, UN Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1 (23 November 2013) (‘WIM’). In argomento si rinvia a M. BURKETT, *International Climate Change law perspectives*, in B. MAYER, F. CRÉPEAU (eds.), *Research Handbook*, cit., p. 196 ss.

<sup>17</sup> <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-5>. Cfr. sul punto B. MAYER, *Migration in the UNFCCC Workstream on ‘Loss and Damage’: An Assessment of Alternative Framings and Conceivable Responses*, in “Transnational Environmental Law”, 2017.

<sup>18</sup> Par. 14(f) della Cancun Decision 1/CP.16 e par 7 (a) (vi) della Doha decision 3/CP.18

Council/Internal Displacement Monitoring Centre (NRC/IDMC), Refugees International (RI), Center for International Relations Studies de Sciences Po (Sciences Po-CERI), e Arab Network for Environment and Development (RAED), che in occasione della COP 21 ha presentato importanti raccomandazioni – solo parzialmente accolte nell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015<sup>19</sup>. Molte aspettative per le migrazioni collegate ai cambiamenti climatici che erano state riposte in tale accordo sono state infatti disattese: il riferimento esplicito a «climate change induced displacement, migration and planned relocation» è stato sostituito nel testo dell'accordo, a causa soprattutto dell'opposizione dei Paesi occidentali e dell'Australia, da un mero richiamo nel Preambolo ai diritti dei migranti, che gli Stati devono impegnarsi a tutelare anche di fronte ai cambiamenti climatici<sup>20</sup>. Tuttavia, se è vero che i riferimenti alla mobilità umana nel diritto internazionale dell'ambiente sono limitati, è significativo, da un lato, che la migrazione non sia vista necessariamente come un problema ma piuttosto, in certe circostanze, come una possibile e legittima forma di adattamento al cambiamento climatico<sup>21</sup>; dall'altro, che l'Accordo di Parigi preveda delle misure che indirettamente influenzeranno anche la mobilità umana, poiché la riduzione delle emissioni di Co2 avrà un impatto sul cambiamento climatico e conseguentemente anche sulla migrazione.

Anche per quanto riguarda il quadro internazionale dell'immigrazione e dell'asilo, mancano strumenti *ad hoc* e invocare la

<sup>19</sup> Cfr. *Human Mobility in the Context of Climate Change*, adottato nel mese di marzo 2015 e disponibile all'indirizzo <https://www.unhcr.org/5550ab359.pdf>.

<sup>20</sup> DRAFT TEXT on COP 21 Agenda Item 4 (b) Durban Platform for Enhanced Action (decision 1/CP.17) Adoption of a protocol, another legal instrument, or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties Version 2 of 10 December 2015 at 21:00, art. 5. Sul punto cfr. ampiamente C. SCISSA, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: Un'analisi di tre recenti pronunce*, in "Questione Giustizia", 17 maggio 2021. Si segnala successivamente all'accordo di Parigi anche l'adozione del *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, che all'art. 30 lett. l prevede anche la necessità di adottare politiche e programmi di azione che possano rafforzare la resilienza delle popolazioni affette dai disastri ambientali e delle comunità di accoglienza.

<sup>21</sup> Cfr. sul punto J. STEFFENS, *Climate Change Refugees in the Time of Sinking Islands*, in "Vanderbilt Journal of Transnational Law", 2019, p. 731; E. FORNALÉ, *A l'envers*, cit.

Convenzione di Ginevra sui rifugiati potrebbe risultare difficile. Per ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato è infatti necessario soddisfare alcuni requisiti di eleggibilità e, cioè, che siano riscontrati: 1) un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, nazionalità, religione, opinione pubblica, appartenenza ad un determinato gruppo sociale; 2) l'allontanamento dal Paese di origine; 3) la mancanza di protezione da parte del Paese di origine. Alla luce di ciò, risulta difficile far rientrare le domande di protezione dei migranti climatici nel quadro generale offerto dalla Convenzione di Ginevra<sup>22</sup>. Come osservato<sup>23</sup>, l'impatto dei cambiamenti climatici “will generally not satisfy the meaning of ‘persecution’ because of the need for human ‘agency’, and a further challenge will be identifying a ‘persecutor’”: si potrebbe infatti sostenere che il ‘soggetto persecutore’ sia la comunità internazionale (e gli Stati industrializzati in particolare): tuttavia ciò porterebbe ad un paradosso perché è probabile che siano proprio gli Stati industrializzati i Paesi presso i quali le persone che fuggono da disastri e

<sup>22</sup> Cfr. sul punto G. GOODWIN-GILL, J. MCADAM (eds.), *The Refugee in International Law*, Oxford, University Press, Oxford, 2007; J. MCADAM, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, UNHCR, 2011. In dottrina è stato anche suggerito di aggiungere espressamente il motivo di persecuzione per motivi ambientali (vedi J.B. COOPER, *Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition*, in “New York University Environmental Law Journal”, 1998, p. 480; G. KIBREAB, *Climate Change and Human Migration: A Tenuous Relationship?*, in “Fordham Environmental Law Review”, 2010, p. 357). Sul punto cfr. però la posizione dell’UNHCR (A. GUTERRES, *Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: a UNHCR perspective*, UNHCR, 2008, p. 7), nonché C. COUNIL, *The inadequacy of international refugee law in response to environmental migration*, in B. MAYER, F. CRÉPEAU (eds.), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, cit., pp. 100-101.

<sup>23</sup> J. MCADAM, *Displacement in the Context of Climate Change and Disaster*, in C. COSTELLO, M. FOSTER, J. MCADAM (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 836. Cfr. anche G. GOODWIN-GILL, J. MCADAM (eds.), *The Refugee in International Law*, cit., p. 355; J. MCADAM, *Climate Change, forced Migration, and International Law*, Oxford Scholarship Online, Oxford, 2012, p. 45; W. KA LIN, N. SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change*, cit., p. 31; F. ZORZI GIUSTINIANI, *Temporary protection after disaster: international, regional and national approach*, in F. ZORZI GIUSTINIANI, E. SOMMARIO, G. BARTOLINI, F. CASOLARI (eds.), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Routledge, London, 2018, p. 329 ss.



degrado ambientale cercano rifugio: ciò però rappresenta un'inversione del paradigma tradizionale dei rifugiati perché ci sarebbe coincidenza tra lo Stato persecutore e lo Stato di accoglienza<sup>24</sup>.

Inoltre, se anche l'impatto del cambiamento climatico fosse ritenuto idoneo a configurare una persecuzione, sarebbe difficile dimostrare un collegamento con uno dei motivi di persecuzione previsti dall'art. 1 lett. A). Se è vero che la nozione di "appartenenza ad un gruppo sociale" è stata nel tempo interpretata estensivamente per includere un insieme di persone percepito come gruppo dalla società di appartenenza sulla base di caratteristiche comuni che sono da considerarsi innate, immutabili o fondamentali alla propria identità<sup>25</sup>, "l'elemento innato e irrinunciabile non può essere ravvisato nel subire gli effetti del cambiamento climatico"<sup>26</sup>.

Ciò non esclude, tuttavia, che i migranti ambientali possano ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato, qualora i requisiti summenzionati siano soddisfatti: in un documento del 2020 dedicato specificamente a questo tema<sup>27</sup>, l'UNHCR ha sottolineato che le calamità naturali potrebbero rinforzare ulteriormente le istanze sottese ad una domanda di protezione internazionale o facilitare la comparsa di situazioni di persecuzione e di marginalizzazione di certi individui (o gruppi). Per questi motivi, quindi, «refugee law should not automatically be dismissed when climate change or disasters play a role»<sup>28</sup>. Per l'UNHCR, infatti, non bisogna concentrarsi unicamente sul cambiamento climatico o sui disastri naturali, perché ciò «might fail to reco-

<sup>24</sup> J. MCADAM, *Displacement*, cit., p. 836.

<sup>25</sup> Cfr. UNHCR, *Guidelines on International Protection: Membership of a Particular Group within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention*, doc. HCR/GIP/02/02 del 7 maggio 2002, par. 11.

<sup>26</sup> A. DEL GUERCIO, *Una governance integrata*, cit., p. 362. Cfr. sul punto G. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, cit., p. 644.

<sup>27</sup> UNHCR, *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*, 2020 (su questo documento cfr. V. BASILE, *UNHCR Guidelines on granting refugee status to those fleeing the consequences of climate change*, in A. NIKODINOVSKA KRSTEVSKA, O. KO-SHEVALISKA, E. MAKSIMOVA (eds.), *Essays on Migration and Asylum*, Faculty of Law, University Goce Delčev - Štip, 2022, pp. 73-84).

<sup>28</sup> J. MCADAM, *Displacement*, cit., p. 835.

gnize the social and political characteristics of the effects of climate change or the impacts of disaster or their interaction with other drivers of displacement»<sup>29</sup>, bensì è necessario analizzare in che modo il cambiamento climatico interagisce con altri elementi politici e sociali, per riuscire ad identificare una “persecuzione” ai sensi dell’art. 1, lett. a, par. 1 della Convenzione.

Pertanto, lo status di rifugiato potrà essere riconosciuto, oltre che nei casi in cui gli effetti negativi dei cambiamenti climatici o dei disastri conducano a conflitti e violenze<sup>30</sup>, anche qualora il cambiamento climatico abbia aggravato un atto di persecuzione già esistente prima dell’episodio calamitoso, in particolare laddove le vittime della persecuzione appartengano a categorie vulnerabili (donne, bambini, anziani, persone con disabilità, minoranze, popoli indigeni e abitanti delle zone rurali che basano la propria sussistenza sulle risorse naturali)<sup>31</sup>. Un timore fondato di essere perseguitati può sorgere anche per i difensori dell’ambiente, gli attivisti o i giornalisti, impegnati nella informazione mirata a difendere gli ecosistemi. Ancora, qualora, dopo un disastro naturale, “particular populations may be left out, leading to some being disproportionately affected or even targeted”<sup>32</sup>. Particolarmente interessante anche l’ipotesi in cui “a government does not establish appropriate measures for preventing disasters whereby a particular population is disproportionately affected”, che contempla esplicitamente anche le condotte omissive degli Stati<sup>33</sup>. Per concludere,

<sup>29</sup> UNHCR) *Legal considerations*, cit., p. 3.

<sup>30</sup> UNHCR, *Legal considerations*, cit., par. 11. Più in generale, sui rapporti tra status di rifugiato e conflitti cfr. UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions*, 2 December 2016, HCR/GIP/16/12, [www.refworld.org/docid/583595ff4.html](http://www.refworld.org/docid/583595ff4.html).

<sup>31</sup> UNHCR, *Legal considerations*, p. 5.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Su questo punto cfr. V. BASILE, *UNHCR Guidelines* cit., p. 80, per il quale inoltre “by virtue of the precautionary principle (enshrined in art. 3, par. 3 of the UN-FCCC) and what is suggested by the UNHCR guidelines, international protection could also be granted to those who risk suffering harm from a slow onset natural event. If, in fact, the omissive conduct of a State, which facilitates the occurrence of a sudden environmental catastrophe (sudden onset event), can constitute a form of per-

ciò che conta in tutte queste ipotesi, è che “the act or the omission by the government (or non-State actor) – rather than the disaster itself – would give rise to the well-founded reason of persecution (for a Convention reason) and lack of State protection”<sup>34</sup>.

Le summenzionate linee guida dell'UNHCR fanno altresì riferimento ad alcuni strumenti di carattere regionale – la Convenzione africana sui rifugiati del 1969<sup>35</sup> e la Dichiarazione di Cartagena del 1984<sup>36</sup> (conclusa dai Paesi appartenenti all'Organizzazione degli Stati Americani -OAS) –, che estendono la definizione di rifugiato anche a coloro che fuggono per eventi che comportano un “serio disturbo dell'ordine pubblico”, tra i quali, in base ad un'interpretazione evolutiva, vengono considerati anche il degrado ambientale, il cambiamento climatico e i disastri naturali<sup>37</sup>. Il summenzionato documento dell'UNHCR menziona, infine, come strumenti complementari, da un lato, la protezione temporanea<sup>38</sup>, dall'altro, la tutela offerta nell'ambito

secution, the same should apply to a slow onset event. Think, for example, of the hypothesis in which a certain omissive conduct of a State, in the long term, produces a drought phenomenon only in a certain area of its territory, creating an unbearable prejudice against a certain part of the population”.

<sup>34</sup> J. McAdam, *Displacement*, cit., p. 836.

<sup>35</sup> *OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 10 settembre 1969, 1001 UNTS.

<sup>36</sup> *Cartagena Declaration on Refugees*, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 novembre 1984, [www.refworld.org/docid/3ae6b36c.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b36c.html).

<sup>37</sup> Cfr. par. 14 ss. del documento *UNHCR Legal considerations*, cit. Si segnala, tuttavia, che nella prassi l'applicazione è stata piuttosto restrittiva: cfr. G. GOODWIN GILL, J. MCADAM, *The Refugee*, cit, p. 645-646.

<sup>38</sup> E quindi anche la Direttiva dell'Unione europea sulla protezione temporanea: cfr. sul punto S. PEERS, V. MORENO LAX, M. GARLICK, E. GUILD, *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary, Second Revised Edition*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2015, p. 573. *Contra* N. ARENAS, *The Concept of 'Mass Influx of Displaced Persons' in the European Directive Establishing the Temporary Protection System*, in “European Journal of Migration and Law”, 2005, p. 435 ss., in part. p. 446. Lo Special Rapporteur Ian Fry nel suo rapporto del 18 aprile 2023, cit. in nota 2, “is of the view that the temporary nature of the protection provided by that Directive may allow for persons displaced across international borders due to climate change to be afforded temporary protection, but it would not be adequate for those displaced permanently due to slow onset events” (p. 11). Cfr. sul punto anche A. DEL GUERCIO,

dei diritti umani dal principio di *non refoulement*, richiamando la decisione adottata dal Comitato ONU sui diritti umani nel caso *Teitiota*.

Prima di passare ad esaminare tale importante decisione, meritano di essere menzionate le proposte relative al cd. passaporto climatico<sup>39</sup> e a visti umanitari di lungo periodo<sup>40</sup>, nonché la cd. *Nansen Initiative* - un forum intergovernativo, costituitosi nel 2012 su impulso di Norvegia e Svizzera, basato su un *bottom-up state-led consultative process*<sup>41</sup> che coinvolge sia Stati, sia attori della società civile e che ha lanciato nel 2015 *l'Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate*<sup>42</sup>. Tale documento, sottoscritto da più di cento Stati e basato sull'idea che le migrazioni indotte dal cambiamento climatico costituiscano una questione trasversale e richiedano un intervento su diversi piani (tra i quali l'aiuto umanitario,

*Una governance integrata*, cit., p. 524, la quale osserva, da un lato, che la direttiva sulla protezione temporanea - finora applicata solo in relazione alla crisi ucraina del 2022 - potrebbe in futuro essere abrogata (cfr. sul punto J. ABRISKETA, *The European Pact on Migration and Asylum: Border Containment and Frontline States*, in "European Journal of Migration and Law", 2022, p. 263 ss.); dall'altro, che in alcune ipotesi le persone che si spostano per ragioni ambientali e/o climatiche potrebbero ottenere la protezione sussidiaria, sia in applicazione dell'art. 15 della direttiva 2011/95/UE lett. c), qualora come conseguenza dei fenomeni ambientali scoppino conflitti, sia dell'art. 15 lett. b), perché "un trattamento inumano e degradante, secondo la giurisprudenza delle corti europee, può configurarsi, seppure in specifiche circostanze, in relazione a condizioni di vita poco dignitose". Si segnala tuttavia che finora né la Corte europea dei diritti umani, né la Corte di giustizia dell'Unione europea si sono pronunciate specificamente su questa ipotesi in relazione a migrazioni ambientali/climatiche. Sull'applicabilità della protezione sussidiaria a migrazioni ambientali cfr. anche l'ordinanza della Corte di cassazione italiana n. 8522/2021, che verrà esaminata nel par. 4 di questo contributo.

<sup>39</sup> Analogamente al cd. passaporto Nansen rilasciato tra il 1922 e il 1938 ai rifugiati che avevano perso la cittadinanza: cfr. sul punto D. MATIAS, *Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention*, in "Climatic Change", 2020, pp. 143-156.

<sup>40</sup> Cfr. sul punto D. MATIAS, *Climate humanitarian visa*, cit.

<sup>41</sup> F. GAUDIOSI, *Environmental migrants: UN recent and "soft" sensitivity v. EU deafening silence in the New Pact on Migration and Asylum*, in "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies", 2021, pp. 150-166, p. 158.

<sup>42</sup> Richiamata anche nella Dichiarazione di New York al par. 50. Cfr. *ultra* su tale strumento.

la protezione dei diritti umani, la tutela dei rifugiati e di altre persone vulnerabili, le strategie di riduzione dei disastri, le misure di adattamento, le politiche di sviluppo), persegue lo scopo di indicare buone prassi: a tal fine gli Stati sono invitati, *inter alia*, ad inserire la mobilità umana nei piani nazionali di adattamento al cambiamento climatico, a non respingere le persone che si spostano in seguito a disastri, ad ammetterle almeno temporaneamente e a tener conto della vulnerabilità connessa ai fenomeni ambientali e climatici nell'esame di eventuali richieste di protezione. Per dare esecuzione alla Agenda è stata successivamente costituita la *Platform on Disaster Displacement (PDD)*<sup>43</sup>.

Infine, sono da segnalare anche la Dichiarazione di New York del 2017<sup>44</sup> e il Global Compact on Migration<sup>45</sup>. Per quanto riguarda il primo strumento, ci sembra molto importante che esso non solo faccia esplicito riferimento anche agli spostamenti “in response to the adverse effects of climate change, natural disasters (some of which may be linked to climate change), or other environmental factors”, evidenziando che spesso la mobilità è indotta da una combinazione di vari fattori, ma anche l'aver sottolineato la necessità di politiche di sviluppo volte a sradicare la povertà e a creare società eque ed inclusive, “based on international human rights and the rule of law, creating conditions for balanced, sustainable and inclusive economic growth and employment, *combating environmental degradation and ensuring effective responses to natural disasters and the adverse impacts of climate change...*”<sup>46</sup>. Per quanto riguarda il Global Compact on Migration, esso contiene un esplicito riconoscimento dell'impatto sulla mobilità umana dei fenomeni ambientali e climatici, sia a lenta che a rapida insorgenza; inoltre, prevede un esplicito impegno sia, nell'ambito dell'Obiettivo n. 2 (*Minimize the adverse drivers and structural factors that compel people to leave their country of origin*), a investire in programmi che accelerino il conseguimento degli obiettivi di sviluppo so-

<sup>43</sup> <https://disasterdisplacement.org/>.

<sup>44</sup> New York Declaration for Refugees and Migrants, UN Doc. A/RES/71/1 (Sept. 19, 2016).

<sup>45</sup> Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, UN Doc A/RES/73/195.

<sup>46</sup> Par. 43. Corsivo aggiunto.

stenibile da parte degli Stati con l'obiettivo di eliminare “adverse drivers” anche attraverso “climate change mitigation and adaptation”<sup>47</sup>; sia, nell’ambito dell’Obiettivo n. 5 (*Enhance availability and flexibility of pathways for regular migration*), a creare canali regolari (visti umanitari, sponsorship private, permessi per lavoro, per studio o per ricerca, ricongiungimento familiare)<sup>48</sup>.

A livello regionale europeo, infine, si segnalano da un lato le risoluzioni del Consiglio d’Europa, che ha mostrato sensibilità per la tematica<sup>49</sup>, dall’altro un riferimento nell’ambito del recente Patto dell’Unione europea sulla migrazione e l’asilo<sup>50</sup>. Quest’ultimo documento, tuttavia, si limita a suggerire un rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi, che però è improntata soprattutto al contenimento delle partenze e quindi assolutamente inidonea ad offrire soluzioni efficaci e rispettose dei diritti umani<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Par. 18 lett b).

<sup>48</sup> Par. 21. L’auspicio a creare e diversificare i canali di ingresso regolare di fronte all’intensificarsi degli impatti dei cambiamenti climatici è ripreso anche nel primo rapporto di attuazione del Global Compact.

<sup>49</sup> Si segnalano in particolare la risoluzione n. 1655 del 2009 dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, “Environmentally induced migration and displacement (is) a 21st-century challenge”, nella quale veniva suggerito *inter alia* di elaborare una convenzione ad hoc, nonché l’adozione da parte degli Stati di forme di protezione complementare, anche a tempo indeterminato laddove il rimpatrio non sia possibile, per le persone che migrano per motivazioni connesse ai fenomeni ambientali o climatici; la risoluzione dell’Assemblea parlamentare n. 2307 del 2019, “A legal status for ‘climate refugees’”, nella quale viene sottolineata la necessità “To develop in the asylum systems of member States and in international law protection for people fleeing long-term climate change in their native country”; la risoluzione dell’Assemblea parlamentare n. 2401 del 2021, “Climate and migrations”, che auspica “a people-centred, human rights-based and systemic approach to deal with climate migration. Human rights legal frameworks can effectively guide States in designing policies that prevent displacement, protect people during displacement and allow people to move in safety and dignity”.

<sup>50</sup> Cfr. F. GAUDIOSI, *Environmental migrants*, cit.

<sup>51</sup> Cfr. A. LIGUORI, *Il nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo e la cooperazione dell’Unione europea con i Paesi terzi: niente di nuovo sotto il sole?*, in “Diritti umani e diritto internazionale”, 2021, p. 67 ss.

### 3. *La decisione del Comitato ONU sui diritti umani nel caso Teitiota c. Nuova Zelanda*

All'interno del regime internazionale dei diritti umani, si segnala, come anticipato, un importante sviluppo con la decisione del Comitato per i diritti umani nel caso *Teitiota contro la Nuova Zelanda*<sup>52</sup>: il Comitato ONU è stato infatti il primo organo internazionale ad affermare l'applicabilità del principio di *non refoulement* ad ipotesi in cui il rischio di violazione del diritto alla vita e del divieto di trattamenti inumani e degradanti (in caso di respingimento, espulsione etc.)<sup>53</sup> sia conseguenza del degrado ambientale o del cambiamento climatico – laddove gli Stati non adempiano agli obblighi positivi di *due diligence* inerenti agli articoli 6 e 7 del Patto.

<sup>52</sup> UN Human Rights Committee, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, 7 January 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016, sulla quale cfr. *ex multis* J.H. SENDUT, *Climate Change as a Trigger of Non-Refoulement Obligations Under International Human Rights Law*, in “EJIL:Talk!”, 6 Febbraio 2020; G. REEH, *Climate Change in the Human Rights Committee*, in “EJIL:Talk!”, 18 febbraio 2020; F. MALETTTO, *Non-refoulement e cambiamento climatico: il caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, in “SidiBlog”, 23 marzo 2020; G. CITRONI, *Human Rights Committee's decision on the case Ioane Teitiota v New Zealand: Landmark or will-o'-the-wisp for climate refugees?*, in “QIL-Questions of International Law”, 2020, p. 1; V. RIVE, *Is an Enhanced Non-refoulement Regime under the ICCPR the Answer to Climate Change related Human Mobility Challenges in the Pacific? Reflections on Teitiota v New Zealand in the Human Rights Committee*, in “QIL-Questions of International Law”, 2020, p. 7; S. BEHRMAN AND A. KENT, *The Teitiota Case and the Limitations of the Human Rights Framework*, in “QIL-Questions of International Law”, 2020, p. 25 ss.; A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in “Questione Giustizia”, Febbraio 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”, 2020, p. 827 ss.; M. FERRARA, *Looking Behind Teitiota V. New Zealand Case: Further Alternatives of Safeguard For “Climate Change Refugees” Under the IC-CPR and the ECHR?*, in G. CATALDI, A. DEL GUERCIO, A. LIGUORI (eds.), *Migration and Asylum Policies Systems. Challenges and Perspectives*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 291.

<sup>53</sup> Il principio di non-refoulement comporta l'obbligo di non espellere, respingere, allontanare una persona, qualunque sia il suo status, quando vi sono seri motivi per credere che potrebbe essere soggetto nel paese di destinazione a gravi violazioni dei diritti umani, tra cui tortura o altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

Il caso riguarda il sig. Teitiota, cittadino della Repubblica di Kiribati che si era trasferito in Nuova Zelanda; raggiunto da un provvedimento di espulsione poiché non era riuscito a rinnovare il permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ha innanzitutto provato a chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato alle autorità neozelandesi a causa delle condizioni invivibili nel suo paese d'origine dovute agli effetti del cambiamento climatico e successivamente, dopo il rifiuto di queste, e il conseguente rimpatrio, si è rivolto al Comitato per i diritti umani, allegando la violazione dell'art. 6 del Patto ONU sui diritti civili e politici, sostenendo che “sea level rise in Kiribati has resulted in: (a) the scarcity of habitable space, which has in turn caused violent land disputes that endanger the author’s life; and (b) environmental degradation, including saltwater contamination of the freshwater supply”<sup>54</sup>. La repubblica di Kiribati fa parte, infatti, di quel gruppo di isole del Pacifico che risentono in maniera significativa del cambiamento climatico, sia a causa di fenomeni a breve insorgenza (inondazioni), sia a lunga insorgenza (erosione delle coste, salinizzazione dell’acqua con conseguente scarsità di acqua potabile e di terreni fertili, nonché aumento di malattie, soprattutto per le persone più vulnerabili) e che nel corso dei prossimi quindici anni potrebbero essere completamente sommerse.

Nella decisione del 7 gennaio 2020, il Comitato, anche se nel merito non ha riscontrato nessuna violazione, ha tuttavia per la prima volta esplicitamente affermato che “*without robust national and international efforts, the effects of climate change in receiving states may expose individuals to a violation of their rights under article 6 or 7 of the Covenant, thereby triggering the non-refoulement obligations of sending States. Furthermore, given that the risk of an entire country becoming submerged under water is such an extreme risk, the conditions of life in such a country may become incompatible with the right to life with dignity before the risk is realized*”<sup>55</sup>.

Il Comitato giunge a tale innovativa conclusione richiamando l’interpretazione estensiva del diritto alla vita adottata nel Commento

<sup>54</sup> *Teitiota v. New Zealand*, par. 3.

<sup>55</sup> *Ivi*, par. 9.11. Corsivo aggiunto



generale n. 36<sup>56</sup>, nel quale aveva affermato che il diritto alla vita include anche il diritto degli individui ad una vita dignitosa e ad essere liberi da atti od omissioni che potrebbero causare una morte innaturale e prematura<sup>57</sup>. Il Comitato ricorda inoltre che l'obbligo degli Stati di rispettare e garantire il diritto alla vita si estende a “*reasonably foreseeable threats and life-threatening situations that can result in loss of life*”<sup>58</sup>, che “states parties may be in violation of article 6 of the Covenant even if such threats and situations do not result in the loss of life” e che “environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life”<sup>59</sup>.

Come osservato, tale interpretazione estensiva consente almeno in parte di superare la tradizionale posizione del Comitato in base alla quale la minaccia alla vita ai sensi dell'art. 6 debba essere *real, personal and imminent*<sup>60</sup>, e affermare invece che la lesione del diritto di cui all'art. 6 possa verificarsi anche prima che il rischio per la vita si realizzi o diventi “imminente”<sup>61</sup>, se la minaccia è incompatibile con la possibilità di vivere una vita dignitosa<sup>62</sup>. È inoltre significativo che il Comi-

<sup>56</sup> General Comment No. 36 (CCPR/C/GC/36).

<sup>57</sup> Cfr. par. 9.4 della decisione Teitiota (che richiama il par. 3) e la decisione nel caso Portillo Cáceres et al. v. Paraguay (CCPR/C/126/D/2751/2016), par. 7.3.

<sup>58</sup> Richiamando a tal fine il summenzionato caso *Portillo Cáceres* (par. 7.5), nonché il caso *Toussaint v. Canada* (CCPR/C/123/D/2348/2014), par. 11.3.

<sup>59</sup> General Comment n. 36 par. 62.

<sup>60</sup> Cfr. A. FAZZINI, *Recent developments in the protection of environmental migrants: the case of Italy*, in G. CATALDI, P. HILPOLD (eds.) *Maps National and Supranational Regimes: the General Framework and the Way Forward*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 189 ss.; A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in “Questione Giustizia”, 2020, [https://www.questionegiustizia.it/articolo/migranti-ambientali-e-divieto-di-respingimento\\_14-02-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/migranti-ambientali-e-divieto-di-respingimento_14-02-2020.php).

<sup>61</sup> Sul concetto di imminenza cfr. A. ANDERSON, M. FOSTER, H. LAMBERT, J. MCADAM, *Imminence In Refugee and Human Rights Law: A Misplaced Notion for International Protection*, in “International and Comparative Law Quarterly”, 2019, p. 111 ss.

<sup>62</sup> Come osservato, il riferimento al concetto di “vita dignitosa” segna anche il riconoscimento internazionale del cosiddetto approccio integrato dei diritti umani, in base al quale la compromissione dei diritti sociali (come il diritto all'acqua e al cibo)

tato riconosca che sia eventi a rapida insorgenza (uragani e inondazioni) sia a lenta insorgenza (innalzamento del mare, salinizzazione delle acque e infertilità delle terre), “can propel cross-border movement of individuals seeking protection from climate change-related harm”<sup>63</sup>.

Per quanto riguarda invece l'esame del merito, secondo il Comitato, il ricorrente non sarebbe riuscito a dimostrare di essere esposto ad un rischio reale, personale e ragionevolmente prevedibile per la vita; le misure adottate dal Governo di Kiribati per affrontare gli effetti dei cambiamenti climatici sono sufficienti (ha quindi assolto ai propri obblighi positivi di tutela); il periodo di tempo compreso tra 10 e 15 anni (tempo stimato prima che l'isola sia sommersa a causa dell'innalzamento dei mari) potrebbe consentire alla Repubblica di Kiribati, con l'assistenza della comunità internazionale, di adottare misure efficaci per proteggere e, se necessario, ricollocare altrove la popolazione.

Vari sono gli aspetti critici: innanzitutto il fatto che il Comitato decida di esaminare separatamente le singole doglianze e cioè: 1) la presenza di conflitti per la terra; 2) la difficoltà di accesso all'acqua potabile; 3) la privazione dei mezzi di sussistenza a causa della salinizzazione del suolo che determina la perdita dei raccolti; 4) il sovraffollamento e le inondazioni sempre più frequenti: come osservato, una valutazione cumulativa (e non separata) sarebbe stata più opportuna e conforme ai criteri per l'individuazione del rischio di persecuzione nel quadro della Convenzione di Ginevra<sup>64</sup>. Inoltre, per quanto riguarda il primo punto, il ragionamento adottato ci sembra eccessivamente restrittivo. Il Comitato, infatti, richiama la propria precedente giurisprudenza e afferma che il rischio non può derivare dalle sole condizioni

può comportare la violazione di diritti civili come il diritto alla vita e il divieto di trattamenti inumani o degradanti: cfr. A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, cit.

<sup>63</sup> Decisione Teitiota, par. 9.11, che richiama in nota il par. 18 lett. H), i) e l) del Global Compact on Migration.

<sup>64</sup> J. MC ADAM, *Current Developments - Protecting People Displaced by the Impacts Of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of Non-Refoulement*, in “American Journal of International Law”, 2020, p. 708-725, p. 714: nell'ambito della Convenzione di Ginevra, infatti, vi è persecuzione sia in presenza di un rischio molto grave, sia in caso di rischi multipli e meno gravi che, valutati cumulativamente, equivalgono a persecuzione.

generali dello Stato ospitante, “except in the most extreme cases” e cioè «where there is a real risk of harm simply by virtue of an individual being exposed to such violence on return, or where the individual in question is in a particularly vulnerable situation». Tuttavia, anche a voler accogliere un'interpretazione così restrittiva, ci sembra che nel caso di specie il Comitato avrebbe potuto riscontrare l'esistenza di vulnerabilità dovuta alla presenza nel nucleo familiare di figli minori: è stato infatti ampiamente dimostrato come il degrado ambientale e il cambiamento climatico non incidano in egual misura su tutti gli abitanti di uno Stato, bensì con intensità diversa in virtù di vulnerabilità già presenti<sup>65</sup>.

Ulteriori aspetti critici in relazione al ragionamento del Comitato emergono dalle opinioni dissenzienti dei giudici Sancin e Muhumuza<sup>66</sup>. In particolare, per quanto riguarda la doglianza relativa all'acqua potabile, per il Comitato il richiedente non avrebbe fornito prove sufficienti che indichino la mancanza o l'insufficienza di acqua potabile, tale da comportare una minaccia ragionevolmente prevedibile di un rischio per la salute che "comprometterebbe il suo diritto a godere di una vita dignitosa". I due giudici dissenzienti evidenziano tuttavia in maniera convincente che l'onere della prova che incombe sul ricorrente è sproporzionato: come sostenuto dal giudice Sancin, alla luce dell'obbligo positivo di cui all'art. 6, dovrebbe essere lo Stato a fornire la prova dell'accesso all'acqua potabile, considerando anche che il richiedente dispone di mezzi limitati, rispetto al governo, per accedere a tutte le informazioni necessarie al riguardo.

Inoltre, come osservato dal giudice Muhumuza, sarebbe controintuitivo attendere che i decessi siano molto frequenti e consistenti per considerare soddisfatta la soglia di rischio. In effetti, come osservato<sup>67</sup>, “the need to prove the *personal nature* of the risk is difficult to reconcile with the effects of climate change, which generally affect all or a

<sup>65</sup> IDMC, *Addressing Internal Displacement In The Context Of Climate Change*, 2017., pp. 17-18.

<sup>66</sup> Cfr. sul punto anche G. CATALDI, *Human Rights of People Living in States Threatened by Climate Change*, in “QIL-Questions of International Law”, 2022, p. 63.

<sup>67</sup> A. FAZZINI, *Recent developments*; cfr anche S. BEHRMAN, A. KENT, *The Teitiota Case and the Limitations of the Human Rights Framework*, in “QIL-Questions of International Law”, 75, 2020, p. 25.

large part of the population and this is indeed one of the main problems in assessing cases of this type”.

#### 4. *L'apporto della giurisprudenza italiana*

In relazione alla questione della natura personale del rischio, tuttavia, è opportuno richiamare l'apporto della giurisprudenza italiana, in particolare dell'ordinanza della Corte di Cassazione italiana n. 5022/2021<sup>68</sup>, la quale, pur richiamandosi esplicitamente alla decisione *Teitiota*, adotta una maggiore flessibilità nella valutazione del rischio, con conseguente affievolimento dell'onere probatorio.

Prima di esaminare nel merito tale ordinanza, è opportuno innanzitutto osservare che l'ordinamento giuridico italiano prevede espressamente molteplici forme di tutela per i cosiddetti migranti ambientali. Tra queste, ad esempio, la possibilità di concedere misure di protezione temporanea, di natura collettiva, ai sensi dell'art. 20 del Testo Unico sull'Immigrazione (TUI) "per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, *disastri naturali* o altri eventi di particolare gravità". È inoltre prevista la possibilità di rilasciare un permesso per calamità, che è stato tuttavia oggetto di un altalenante intervento del legislatore. Nel 2018, infatti, il cd. "decreto sicurezza" n. 113 del 4 ottobre 2018 aveva apportato una discutibile ed ampiamente criticata riforma, in quanto aveva abolito la cd. protezione umanitaria<sup>69</sup>, nonostante fosse

<sup>68</sup> Su questa decisione cfr. A. DEL GUERCIO, *Migrazioni connesse con disastri naturali*, cit.; A. CIERVO, *Verso il riconoscimento dei 'rifugiati ambientali'? Note a prima lettura ad una recente ordinanza della Corte di Cassazione*, in "ADiM Blog", maggio 2021; 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", 2021, p. 349 ss.; F. VONA, *Environmental Disasters and Humanitarian Protection: A Fertile Ground for Litigating Climate Change and Human Rights in Italy? Some Remarks on the Ordinance No. 5022/2021 of the Italian Corte Suprema di Cassazione*, in "The Italian Review of International and Comparative Law", 2021, p. 146 ss.

<sup>69</sup> Cfr. N. MORANDI, *Protezione internazionale, protezione speciale e nuove tipologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018*, in "Diritti oltre frontiera", p. 191.

considerata un istituto di importanza fondamentale per la tutela di situazioni non rientranti né nella definizione di rifugiato né di beneficiario di protezione sussidiaria, sostituendola con forme di permessi speciali fortemente tipizzati e non idonei a ricomprendere tutte le fattispecie ricoperte dalla protezione umanitaria, prevedendo altresì la possibilità di concedere un permesso di soggiorno allo straniero impossibilitato a rientrare in un Paese colpito da una situazione “di *contingente ed eccezionale* calamità”. Successivamente il cd. “decreto Lamorgese” (d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in legge con modificazioni con l. 18 dicembre 2020, n. 173), ha ripristinato, in presenza di gravi motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, una forma di protezione, denominata “protezione speciale”<sup>70</sup>, molto simile alla summenzionata “protezione umanitaria”, ed ha ampliato la fattispecie del cd. “permesso per calamità”, ammettendolo in tutti i casi di “grave situazione di calamità”. Nel 2023, tuttavia, con d.l. n. 20 del 2023, convertito in legge n. 50 del 5 maggio 2023, il legislatore, oltre ad intervenire in maniera restrittiva su numerose altre situazioni giuridiche soggettive di migranti e persone bisognose di protezione internazionale<sup>71</sup>, ha nuovamente modificato la disciplina del permesso per calamità, che non ha più come presupposto una situazione «grave», bensì «contingente ed eccezionale», è rinnovabile solo per un ulteriore periodo di sei mesi e non può essere convertito alla scadenza in permesso di lavoro.

Ciò che preme qui sottolineare, tuttavia, è che nella prassi, sia anteriore sia coeva all'introduzione del cd. “permesso per calamità”, le Commissioni territoriali, incaricate di esaminare le domande di prote-

<sup>70</sup> Cfr. sul punto *ex multis* A. DE PETRIS, *Il Decreto Immigrazione e Sicurezza: luci e ombre per il nuovo sistema di accoglienza e integrazione*, in “ADIM blog”, ottobre 2020.

<sup>71</sup> Per alcuni primi commenti critici su tale normativa, che è intervenuta anche in materia di protezione speciale, cfr. N. ZORZELLA, *L'inammissibile fretta e furia del legislatore sulla protezione speciale. Prime considerazioni*, in “Questione giustizia”, 4 aprile 2023, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/protezione-speciale-zorzella>; R. CHERCHI, *Il “decreto Cutro” tra domanda di forza lavoro e insofferenza per i diritti fondamentali*, in “ADiM Blog”, Editoriale, aprile 2023; F. VASSALLO PALEOLOGO, *Il “Decreto Cutro” in Gazzetta Ufficiale, con la firma del Viminale*, <https://www.adif.org/2023/05/06/il-decreto-cutro-in-gazzetta-ufficiale-con-la-firma-del-viminale/>.

zione internazionale, hanno mostrato una tendenza ad includere i casi di vulnerabilità legati a ragioni ambientali e climatiche nell'ambito di applicazione della protezione umanitaria (ora "protezione speciale"), disciplinata dall'art. 5, comma 6, del TUI, che non consente il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno se sussistono "gravi motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano". In effetti, già a partire dal 2015, la Commissione nazionale asilo<sup>72</sup>, nel fornire indicazioni alle Commissioni Territoriali sui requisiti per il riconoscimento della protezione umanitaria, aveva chiarito che tale forma di protezione potesse essere concessa anche per «gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza» e conseguentemente sia le Commissioni territoriali sia i tribunali avevano mostrato una crescente tendenza verso il riconoscimento dei fattori ambientali e climatici come elementi da tenere in considerazione ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria<sup>73</sup>. In proposito, giova ricordare la sentenza n. 4555/2018, in cui la Suprema Corte ha affermato che la mancanza delle condizioni minime per condurre una vita dignitosa può essere riscontrata anche in presenza di «una situazione politico-economica molto grave con effetti d'impoverimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità, di natura anche non strettamente contingente, od anche (...) da una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del paese di origine (siccità, carestie, situazioni di povertà inemendabili)»; l'ordinanza n. 7832/2019, nella quale la Corte fa esplicito riferimento alla disastrosa situazione climatica del Paese d'origine come potenzialmente idonea ai fini della concessione della protezione umanitaria; l'ordinanza n. 2563/2020, che riconosce che anche i disastri ambientali (come le alluvioni), possono costituire idonei motivi per la concessione della protezione umanitaria, se accompagnati da adeguate prove relative alla possibile violazione di diritti fondamentali della persona.

In questo contesto si inserisce l'ordinanza n. 5022 del 2021, che

<sup>72</sup> Commissione nazionale asilo, circolare prot. 00003716 del 30 luglio 2015.

<sup>73</sup> Cfr. sul punto A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 2017.

segna un ulteriore importante passo nella tutela dei migranti ambientali.

Il caso riguardava un richiedente asilo proveniente dal Delta del Niger, il quale, giunto in Italia, si era visto negare la protezione sussidiaria o umanitaria da parte della Commissione territoriale e del tribunale; si era pertanto rivolto alla Corte di Cassazione allegando la violazione dell'art. 360, n. 5 del Codice di procedura civile (omesso esame di un fatto decisivo), perché il Tribunale non avrebbe considerato la situazione di disastro ambientale esistente nel Delta del Niger, nonché la violazione dell'art. 5 TUI per il mancato riconoscimento della protezione umanitaria.

La Corte ha accolto entrambi i motivi.

Per quanto riguarda il primo, la Corte osserva da un lato che il Tribunale aveva accertato l'esistenza, nella zona del delta del Niger, di una grave situazione di dissesto ambientale, dovuta allo sfruttamento indiscriminato dell'area da parte delle compagnie petrolifere<sup>74</sup> ed a conflitti etnico-politici, e aveva altresì preso atto della presenza di gruppi paramilitari, nonché di continui sabotaggi e furti, che avevano determinato numerosi sversamenti di petrolio (e conseguente contaminazione) e grave instabilità; ciononostante, non ha ritenuto che questa situazione configurasse una fattispecie rilevante ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 14, lett. c), del D. Lgs. n. 251 del 2007 (che corrisponde all'art. 15 lett. c) della cd. direttiva qualifiche), sulla base della considerazione che il livello di violenza generalizzata non fosse tale da integrare un conflitto armato o una situazione equivalente, né ha preso in considerazione tali elementi al fine di concedere la protezione umanitaria.

<sup>74</sup> La disastrosa situazione ambientale nel Delta del Niger è stata oggetto di attenzione sin dal 2011 (cfr. il rapporto UNEP Environmental Assessment of Ogoniland, 2011), ed è alla base di un complesso contenzioso climatico che ha riguardato anche le imprese private operanti nella zona: per una panoramica del contenzioso climatico (in generale e riguardante il Delta del Niger) cfr. J. SETZER, C. HIGHAM, *Global trends in climate change litigation: 2022 snapshot*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, reperibile all'indirizzo <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2022/>.

La Corte di Cassazione a questo punto richiama il caso *Teitiota*, dal quale si deduce l'obbligo per gli Stati di "assicurare agli individui condizioni di vita che rendano possibile la piena esplicazione del diritto alla vita, nella sua ampia declinazione, anche a prescindere dall'esistenza di un pericolo attuale per la sopravvivenza", e che il degrado ambientale, nella prospettiva del Comitato ONU, può compromettere l'effettivo godimento dei diritti umani individuali, al pari del cambiamento climatico e degli effetti causati, in generale, dallo sviluppo insostenibile, aggiungendo che "ciò si verifica quando il governo locale non può, o non vuole, assicurare le condizioni necessarie a garantire a tutti l'accesso alle risorse naturali essenziali, quali la terra coltivabile e l'acqua potabile, con conseguente compromissione del diritto individuale alla vita".

Con specifico riguardo al caso sottoposto alla sua attenzione, la Corte di Cassazione conclude significativamente che

"qualora, come nel caso di specie, il giudice di merito ravvisi, in una determinata area, una situazione idonea ad 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".

Come osservato<sup>75</sup>, "[i]n order to reach this conclusion, the Court provides an evolutionary interpretation of the notion of 'ineliminable core constituting the foundation of personal dignity', that, in the jurisprudence of the Court, represents the parameter to which the judge must refer in order to assess the *individual vulnerability* that justifies the granting of humanitarian protection". A questo proposito, la Corte ha affermato che, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria [...], occorre tener presente il "nucleo ineliminabile costituente lo

<sup>75</sup> A. FAZZINI, *Recent developments*, cit., p. 205.



statuto della dignità personale" e pertanto il rischio va valutato non soltanto in relazione all'ipotesi estrema del conflitto armato, bensì in relazione a ogni situazione che comporti la compromissione dei diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione dell'individuo al di sotto di tale soglia minima essenziale.

Alla luce di ciò, per la Suprema Corte il tribunale di primo grado

“ha erroneamente circoscritto la valutazione della sussistenza della condizione di pericolo generalizzato alla sola esistenza di un conflitto armato, senza considerare, né in relazione alla domanda di riconoscimento della protezione sussidiaria, né a quella di concessione della protezione umanitaria, il rischio di compromissione della soglia minima ineludibile dei diritti fondamentali dell'individuo specificamente legato alla ravvisata sussistenza del contesto di disastro ambientale”.

Conseguentemente, la Corte cassa la decisione impugnata e rinvia ad un tribunale in diversa composizione per una nuova decisione nel merito, facendo esplicito riferimento però questa volta alla sola “protezione umanitaria” (“protezione speciale” nell'attuale disciplina) e non più alla protezione sussidiaria. Sebbene quest'ultimo punto (l'invito rivolto al giudice di merito a prendere in considerazione nel caso concreto la sola protezione umanitaria e non anche la protezione sussidiaria) sia stato oggetto di critiche<sup>76</sup>, nondimeno non si può negare l'importanza della decisione della Cassazione, non solo perché apre la strada ad una forma di protezione per il ricorrente, ma anche perché da essa traspare un approccio interpretativo particolarmente interessante sotto il profilo della natura “personale” del rischio. Come abbiamo esaminato *supra*, la mancanza di tale elemento era stata tra i motivi per i quali il Comitato dei diritti dell'uomo, pur affermando in teoria la possibile violazione del principio di *non refoulement* laddove il

<sup>76</sup> A. DEL GUERCIO, *Migrazioni connesse con disastri naturali*, cit., p. 531. Si segnala altresì un'interessante sentenza della Corte di appello di Napoli (n. 2798 del 22 maggio 2019), che in un caso molto simile a quello in esame ha riconosciuto la protezione sussidiaria al ricorrente (decisione reperibile al link [https://www.meltingpot.org/app/uploads/2019/06/corte\\_di\\_appello\\_di\\_napoli\\_sente\\_nza\\_n.\\_2798\\_del\\_22\\_maggio\\_2019.pdf](https://www.meltingpot.org/app/uploads/2019/06/corte_di_appello_di_napoli_sente_nza_n._2798_del_22_maggio_2019.pdf)).

rischio per la vita sia legato a cambiamento climatico, degrado ambientale o disastro naturale, nel caso di specie non aveva riscontrato la violazione dell'art. 6 del Patto; la Corte di Cassazione italiana nel caso in esame invece considera sufficiente una situazione oggettiva di degrado ambientale nel paese di origine in grado di comportare gravi lesioni dei diritti umani, senza richiedere la prova di un rischio *personale* per la vita del ricorrente, valutazione che invece era stata ritenuta necessaria dalla stessa Corte in casi precedenti: ad esempio, nella citata sentenza n. 4555/2018, nella quale la Corte aveva affermato che la vulnerabilità del richiedente dovesse essere determinata attraverso "una valutazione individuale caso per caso della vita privata del richiedente in Italia rispetto alla sua situazione personale vissuta prima della partenza e alla situazione a cui sarebbe esposto in caso di ritorno". Nell'ordinanza in esame, invece, tale valutazione individuale e comparativa sembra essere assente<sup>77</sup>, e di conseguenza anche l'onere della prova a carico del richiedente risulta ridimensionato<sup>78</sup>.

## 5. Conclusioni

Come osservato, la decisione della Cassazione italiana appena esaminata, che ha ricevuto conferma anche in successive decisioni<sup>79</sup>, indica una strada che potrebbe essere seguita anche in altri ordinamenti che prevedono forme di protezione per motivi umanitari<sup>80</sup>. Essa inoltre

<sup>77</sup> F. VONA, *Environmental Disasters and Humanitarian Protection*, cit., p. 156.

<sup>78</sup> A. FAZZINI, *Recent developments*, cit., p. 211.

<sup>79</sup> Cfr. ordinanza della Corte di Cassazione n. 39848/2021, del 14 dicembre 2021.

<sup>80</sup> Cfr. sul punto F. PASSARINI, *Oltre il caso Teitiota: la tutela dei migranti ambientali nelle recenti pronunce della cassazione italiana*, in "ADiM Blog", settembre 2022. Per una panoramica sulle forme di protezioni nazionali in Europa cfr. European Migration Network, "Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway: EMN Synthesis Report for the EMN Study 2019", May 2020, [www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network\\_i/studiesreports/emn\\_synthesis\\_report\\_nat\\_prot\\_statuses\\_final.pdf](http://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/studiesreports/emn_synthesis_report_nat_prot_statuses_final.pdf). Sugli sviluppi giurisprudenziali nell'ambito degli ordinamenti tedeschi, francese e austriaco cfr. C. SCISSA, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: un'analisi di tre recenti pronunce*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", 2021, p. 296 ss., in particolare p. 309; F. NEGOZIO, F. RONDINE, *Analysing National Responses*, cit.

attesta come anche in tema di mobilità umana legata a fenomeni climatici e ambientali il ruolo dei giudici possa essere molto importante<sup>81</sup>, come attesta tra l'altro il ricco e variegato contenzioso climatico interno e internazionale<sup>82</sup>.

Con specifico riguardo al tema delle migrazioni ambientali, l'auspicio di chi scrive è che l'attivismo dei giudici possa contribuire a sviluppare un quadro legale e politico idoneo ad offrire risposte adeguate e cioè garantire, nel rispetto della dignità umana, che le persone possano spostarsi in sicurezza o rimanere *in situ*, ove ciò sia possibile e auspicabile, ed essere in ogni caso adeguatamente protette e assistite.

<sup>81</sup> Si segnalano in particolare la sentenza dell'Alto Tribunale amministrativo di Baden-Württemberg del 17 dicembre 2020, che ha annullato la decisione di rimpatrio emessa nei confronti di un cittadino afgano anche in ragione delle condizioni ambientali e climatiche del Paese di origine (su questa decisione cfr. C. SCHLOSS, *Climate migrants – How German courts take the environment into account when considering non-refoulement*, in “Völkerrechtsblog”, 3 marzo 2021) e la decisione della Corte amministrativa di appello di Bordeaux del 18 dicembre 2020, che ha affermato che ad un richiedente asilo proveniente dal Bangladesh andasse rilasciato un permesso temporaneo per cure mediche perché nel suo paese di origine, anche a causa delle condizioni ambientali, non avrebbe potuto ricevere cure adeguate (su questa decisione cfr. M. COURTOY, *Le contexte environnemental dans le pays d'origine, un nouveau critère d'appréciation du droit au séjour médical ?*, in “Cahiers de l'EDÉM”, ottobre 2021).

<sup>82</sup> Cfr. J. SETZER, C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2022 Snapshot*, cit.





Finito di stampare nel mese di settembre 2023  
dalla *Grafica Elettronica* - Napoli