

**LA (NON) TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DEI
MIGRANTI E DEI RIFUGIATI CLIMATICI NEL NUOVO
PATTO SULLA MIGRAZIONE E ASILO DELL'UE**

*Alessandro Tomaselli**

Parole chiave: diritti umani, migranti climatici, cambiamenti ambientali, Unione europea, Convenzione di Ginevra, asilo.

**THE (NON) PROTECTION OF THE FUNDAMENTAL RIGHTS OF
MIGRANTS AND CLIMATE REFUGEES IN THE NEW PACT ON
MIGRATION AND ASYLUM OF THE EU**

Key words: human rights, climate migrants, environmental change, European Union, Geneva Convention, asylum.

*Assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi di Catania.
Indirizzo mail: alessandro.tomaselli@unict.it.

Sommario: 1. Premessa. 2. Lacune e criticità della normativa europea in materia di migranti ambientali: il Nuovo Patto sulla Migrazione e Asilo come ennesima occasione mancata. 3. Conclusioni.

1. Premessa

Nonostante l'esponentiale crescita che, soprattutto negli ultimi anni, ha contraddistinto il fenomeno delle migrazioni oltreconfine, gli strumenti approntati da parte della comunità internazionale al fine di garantire al riguardo una disciplina quanto più esaustiva sembrano palesare sempre più i propri limiti, e ciò a causa di motivazioni di differente origine: accanto, infatti, ad accordi sorti sulla spinta dell'onda emotiva generatasi alla fine del secondo conflitto mondiale del secolo scorso all'obiettivo specifico di soddisfare l'esigenza di dare voce e dignità ai perseguitati in fuga da incombenti pericoli per la propria incolumità per motivi di matrice razziale, politica o religiosa, ma rivelatisi incapaci di adattarsi ai globali mutamenti socio-giuridici intervenuti nel corso del tempo (Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiato e relativo Protocollo del 1967), è da registrare una sostanziale scarsa volontà da parte della maggioranza degli Stati e delle organizzazioni internazionali quali l'UE le cui politiche sempre più restrittive e condizionate in materia di accoglienza e asilo nei confronti del soggetto non cittadino non migrante lavoratore né apolide rappresentano il riflesso diretto della cura pressoché esclusiva degli interessi nazionali o macroregionali di sorta.

E se a tutto ciò si aggiunge l'emersione di nuove figure di esodati a causa dei mutamenti climatici¹ degli ultimi anni, non può stupire l'esistenza della

¹ In tema, v.: M. CASTIGLIONE, *Oltre l'hazard paradigm: la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e il fondato timore di essere perseguitato a seguito dei cambiamenti climatici, disastri naturali e degradazione ambientale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2023, fasc. 1/2023, p. 73 ss.; I. CARACCILOLO *et al.* (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; C. M. PONTECORVO, *La tutela internazionale dei "migranti climatici", tra (persistenti) limiti normativi e (recenti) prospettive giurisprudenziali*, *Id.*, p. 325 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, V Edizione, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2021; G. SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of "Climate Refugees"*, Palgrave Macmillan, 2020; A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migrazioni ambientali: libertà di circolazione vs. protezione?*, in *Cosmopolis sezione "Naufragio con spettatori: noi e i migranti"*, 1/2019; N. AHMAD, S. JOLLY, *Climate Refugees in South Asia. Protection Under International Legal Standards and State Practices in South Asia*, Springer Singapore, 2019; BEHRMAN S., KENT A., *Facilitating on the Resettlement and rights of Climate Refugees: an Argument for Developing Existing Principles and Practices*, Routledge, 2018; R. MCLEMAN, *On the Origins of Environmental*

macroscopica lacuna che affligge in tale direzione il diritto europeo² e, prima ancora, quello internazionale, attualmente in grado di prevedere obblighi di tutela a carico degli Stati solo avuto riguardo alle categorie dei rifugiati ai sensi della suddetta Convenzione e degli apolidi ai sensi della Convenzione di New York del 1954, nonché di affidare, per ciò che ci riguarda più da vicino e analogamente a quanto avviene in caso di conflitto armato, al diritto umanitario la gestione dei disastri ambientali improvvisi: in pratica, il diritto internazionale *lato sensu* inteso distingue coloro che sono costretti a migrare per persecuzioni di natura specifica, e cioè razza, religione e politica (rifugiati), da chi si sposta volontariamente³ (migrante) e da chi, per svariati motivi, non è in possesso della cittadinanza di alcuno Stato (apolide)⁴,

Migration, in Fordham Environmental Law Review, Volume 20, Number 2, 2017, Article 3, pp. 403-425; E. PIGUET, *From "Primitive Migration" to "Climate Refugees": The Curious Fate of the Natural Environment*, in *Annals of the Association of American Geographers* 103, issue 14, pp. 148-162, 2013; M. M. NASER, *Climate Change, Environmental Degradation, and Migration: A Complex Nexus*, William & Mary Envi; J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford University Press, 2011; F. GEMENNE, *How They Became the Human Face of Climate Change. Research and Policy Interactions in the Birth of the 'Environmental Migration' Concept* in E. PIGUET, A. PÉCOUD E P. DE GUCHTENEIRE, *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011.

² E ciò a dispetto della Direttiva qualifiche (adesso diventata Regolamento in forza dell'entrata in vigore del nuovo Patto sulla Migrazione e Asilo) recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta ed espressamente promulgata al fine di assicurare una forma di tutela a favore di coloro che non rientrano nel regime di protezione della richiamata Convenzione di Ginevra del '51. In questo senso, tuttavia, si rimanda al prosieguo del presente contributo.

³ Sostanzialmente per motivi di lavoro e ricongiungimento familiare.

⁴ A tale ultimo proposito, e al di là di considerazioni di carattere giuridico, sembra utile rimarcare come, con ogni probabilità, si troveranno nella condizione di migranti apolidi coloro che vivono a meno di un metro dal livello del mare (circa 150 milioni tra varie isole dell'Oceano Pacifico come le Maldive, le Tuvalu, le Marshall, Nauru e le Kiribati) e che dall'innalzamento (si ricordi irreversibile) di quest'ultimo, previsto nella misura di 0,5 metri entro la fine del XXI secolo, avranno come unica opzione quella di emigrare perché senza più una patria. Esemplificativo in tal ultimo senso il caso *Teitiota v. New Zealand*, riguardante un cittadino della Repubblica di Kiribati richiedente asilo in Nuova Zelanda alla luce della situazione ambientale del Paese d'origine caratterizzata dall'erosione costiera, da eventi naturali estremi, dalla contaminazione delle acque potabili e del pesce, dalla scarsità di terre abitabili, con conseguenti malnutrizione, sovraffollamento, tensioni sociali. Il Comitato dei diritti umani dell'ONU non ha ritenuto che la Nuova Zelanda, non concedendo al sig. *Teitiota* lo status di rifugiato e dunque asilo politico, avesse violato l'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici promulgato in seno all'ONU nel 1966, basando la sua analisi sull'inadeguatezza delle prove fornite dal ricorrente, sull'assenza di un rischio individuale per lui e per la sua famiglia e sulla capacità futura dello Stato di origine di adottare misure di contenimento dei danni ambientali, nonché di ricollocamento della popolazione. Nonostante la conclusione nel merito, la decisione rileva perché ha ampliato la portata del principio di *non-refoulement*, ricavabile dall'art. 6 (diritto alla vita) e dall'art. 7 (diritto a non subire trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti) del suddetto Patto ed esteso anche ai migranti ambientali, nei casi in cui la loro integrità fisica rischi di essere compromessa nel Paese di origine, a causa di violazioni rispettivamente del diritto alla vita o del divieto di tortura e trattamenti inumani o

senza che, però, nessuna forma di protezione associata alle tali categorie garantisca sufficiente tutela a favore di coloro che migrano forzatamente per ragioni ambientali c. d. gradualmente o a lenta erosione (se non quella di carattere generale relativa ai diritti umani, spesso carente di effettività e comunque solo indirettamente e condizionatamente rilevante – v. oltre). E a conferma di ciò, laddove eventi climatici non repentini dovessero venire in considerazione ciò rileverà comunque in via mediata, specificamente a condizione, non a caso, di una traslazione di fatto dalla condizione di potenziale migrante climatico a quella di rifugiato o di apolide.

Più precisamente, analizzando la relazione tra il fenomeno ambientale e la corrispondente tutela giuridica approntata a livello gius-internazionalistico relativamente a coloro che migrano, si rimarca che in sostanza risultano disciplinati soltanto limitati casi: a) il primo è quello in cui la migrazione è causata da un conflitto di natura climatica da cui origina un fondato timore di persecuzione legato al medesimo ed in conseguenza del quale, dunque, gli individui coinvolti saranno assimilabili ai rifugiati; b) poi, vi è l'ipotesi in cui a seguito di un danno ambientale il singolo governo dovesse rifiutarsi di prestare assistenza a favore di quella fetta della propria popolazione vittima della catastrofe e i cui componenti, di conseguenza, acquisirebbero il diritto allo status di rifugiato in quanto oggetto di persecuzione (da intendersi, dunque, anche come riconducibile ad un comportamento passivo delle

degradanti. Il Comitato, sulla scia dell'ampia interpretazione del diritto alla vita fornita già nel proprio *General Comment* n. 36 del 2018, riconosce che il cambiamento climatico può incidere su diritti fondamentali e che obblighi positivi gravano sugli Stati per la tutela di questi diritti. Rilevante in tema la sentenza emessa dalla Corte di cassazione italiana n. 5022 del 2021. Al riguardo v., tra gli altri, A. L. VALVO, *Nota all'ordinanza della Corte di Cassazione n. 5022/21 del 12 novembre 2020 – 24 febbraio 2021*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2022, v. 25, f. 72, p. 125 ss.; F. PERRINI, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della Corte di Cassazione*, in *Rivista OIDU*, 2021, p. 349 ss.; A. DEL GUERCIO, *Migrazioni connesse con disastri naturali, degrado ambientale e cambiamento climatico; sull'ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana*, in *Dir. um. e dir. internaz.*, 2021, p. 521 ss.; F. VONA, *Disasters and Humanitarian Protection: A Fertile Ground for Litigating Climate Change and Human Rights*, in *IRIC*, 2021, pp. 146 ss., mentre sul caso *Teitiota* si rinvia a A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in *Questione giustizia*, 14 febbraio 2020, consultabile al sito www.questionegiustizia.it; S. BEHRMAN, A. KENT, *The Teitiota Case and limitations of the human rights framework*, in *Questions of International Law, Zoom-in 75*, 2020, p. 25 ss., consultabile al sito www.qil-qdi.org; J. HAMZAH SENDUT, *Climate Change as a Trigger of Non-Refoulement Obligations Under International Human Rights Law*, in *EJIL: Talk!*, 6 febbraio 2020, consultabile al sito www.ejiltalk.org; F. MALETTTO, *Non-refoulement e cambiamento climatico: il caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *SIDIBlog*, 23 marzo 2020, consultabile al sito www.sidiblog.org; A. MANEGGIA, *Non-refoulement of Climate Change Migrants: Individual Human Rights Protection or 'Responsibility to Protect?' The Teitiota Case Before the Human Rights Committee*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, n. 2, p. 635 ss.; G. REEH, *Climate Change in the Human Rights Committee*, in *EJIL: Talk!*, 18 febbraio 2020, consultabile al sito www.ejiltalk.org; E. SOMMARIO, *When climate change and human rights meet: A brief comment on the UN Human Rights Committee's Teitiota decision*, in *Questions of International Law, Zoom-in 77*, 2021, p. 51 ss., consultabile al sito www.qil-qdi.org.

autorità); c) infine, si registra l'eventualità di perdita di cittadinanza a causa della sommersione di interi Stati per innalzamento del livello del mare e i cui cittadini assumono lo *status* di apolide.

In realtà, sembra ormai piuttosto evidente come, anche e soprattutto in riferimento a questa tipologia di indotto nomadismo richiamata, si ponga sempre più pressante la necessità, *rectius* l'emergenza⁵ di predisporre a livello transnazionale appositi strumenti finalizzati all'individuazione di una definizione condivisa di migrante (o rifugiato o sfollato che dir si voglia) climatico, capace di racchiudere in sé tutti i principali fattori che differenziano coloro che si spostano per motivi ambientali rispetto alla figura di migrante 'classico' (e da non confondere con gli IDP, acronimo di *internally displaced people*, definite dall'UNHCR come

persone o gruppi di persone che sono state forzate o costrette a fuggire o abbandonare le proprie case o luoghi di residenza abituale per evitare effetti di conflitti armati, situazioni di violenza generalizzata, violazioni dei diritti umani o disastri naturali causati dall'essere umano e che non hanno oltrepassato confini di Stato riconosciuti a livello internazionale (Guiding Principles on Internal Displacement, 1998))

e funzionale alla stesura di relativa disciplina giuridicamente vincolante.

Per quanto, infatti, la comunità internazionale abbia profuso nel corso del tempo un impegno non indifferente al fine di prevedere una qualche forma di tutela nei confronti dei soggetti in questione, ciò, tuttavia, non si può concludere abbia condotto all'individuazione di autentica normazione *legally binding* nei confronti degli Stati, non potendo certamente al riguardo considerarsi quanto riconducibile al regime internazionale del cambiamento climatico, ovvero l'insieme di istituzioni, convenzioni e documenti costituiti come risposta al cambiamento climatico e con alla base la *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), un trattato ambientale internazionale concluso durante il Summit della Terra di Rio

⁵ Decisamente allarmanti le stime dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) secondo cui dal 2008 una media annuale di 21,5 milioni di persone sono state sfollate con la forza a causa di eventi meteorologici, come inondazioni e ondate di calore, numeri che oltretutto si prevede aumenteranno nei prossimi decenni: *entro il 2050 più di un miliardo di persone non avrà accesso sufficiente all'acqua, il degrado del suolo potrebbe raggiungere il 90%, mentre la domanda di cibo potrebbe aumentare del 60%*. Cfr. SIPRI, *Environment of Risk: Security in a New Era of Risk* (2022) e il rapporto *Groundswell* della Banca mondiale (2021) (previsioni sostanzialmente confermate dall'*International Displacement Monitoring Centre* (IDMC) che conferma che gli effetti del cambiamento climatico come la desertificazione, l'aumento delle temperature, la perdita di biodiversità, l'intensificarsi di eventi atmosferici avversi e l'aumento del livello dei mari stanno gradualmente riducendo le chance di avere accesso al cibo e all'acqua, oltre a rendere certe aree del pianeta inospitali alla vita. Secondo le proiezioni di IDMC nel 2020 questi eventi hanno dato origine da soli a circa 30 milioni di ricollocamenti in 149 paesi). Tuttavia, attualmente la più autorevole fonte di evidenza scientifica in tema è costituita dai rapporti del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) e dei quali si può prendere visione sul sito internet dell'IPCC: www.ipcc.ch.

de Janeiro nel 1992: com'è noto, questa convenzione ha creato un piano di cooperazione internazionale per mitigare il cambiamento climatico, che si basa sull'azione di riduzione delle emissioni di gas serra da parte degli Stati parte alla stessa. Dalla sua entrata in vigore nel 1994, questi ultimi si sono ritrovati annualmente alle varie Conferenze delle Parti (COP), per analizzare i progressi e sviluppare nuove strategie di risposta al cambiamento climatico. E l'ingresso del fenomeno migratorio a livello di risposta da parte della comunità internazionale nei confronti del cambiamento climatico avviene proprio in occasione di uno di questi incontri, e cioè la Conferenza delle Parti tenutasi nel 2010 a Cancun (COP 16) ed il cui relativo Accordo (di Cancun) per la prima volta prende in considerazione tra le sfide di adattamento la migrazione forzata per eventi prodotti dal cambiamento climatico, come è evidente nell'Articolo 14 punto (f), che richiama «*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*». Tuttavia, per quanto tale intesa assuma indubbia valenza dal momento in cui inserisce la migrazione tra le strategie di adattamento al cambiamento climatico, diventando così il punto di partenza per lo sviluppo di ulteriori iniziative di rilievo per la gestione delle migrazioni climatiche a livello ONU (come i *Peninsula Principles on Climate Displacement within States* o l'iniziativa *Nansen*), ci si trova comunque in presenza di strumenti che continuano ad essere non vincolanti dal punto di vista giuridico, risolvendosi quindi in sostanza in strumenti di *soft law*, utili a soddisfare intenti squisitamente politici o, tutt'al più, a fungere da raccomandazioni rispetto alla direzione cui i vari Stati parti dovrebbero indirizzare la propria futura legislazione in materia.

2. Lacune e criticità della normativa europea in materia di migranti ambientali: il Nuovo Patto sulla Migrazione e Asilo come ennesima occasione mancata

L'individuazione dell'asilo e dell'immigrazione come settori di competenza dell'UE è stata sancita dal Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999 ed istitutivo del Sistema europeo comune di asilo (SECA o CEAS), fondato sull'istituto della protezione internazionale, a sua volta comprensivo di due categorie giuridiche: lo *status* di rifugiato, che segue i criteri stabiliti all'interno della richiamata Convenzione di Ginevra del 1951, e la protezione sussidiaria/temporanea, da riconoscersi a favore di coloro che non sono qualificati al fine dell'attribuzione di

tale condizione, ma il cui ritorno nel Paese di origine rappresenterebbe un concreto rischio per la propria incolumità⁶.

Tale iniziativa, espressamente nata al fine di sviluppare una disciplina uniforme in materia di asilo e immigrazione all'interno dei confini dell'UE così come sancito dall'art. 67 TFUE⁷, ha trovato nel tempo specifica puntualizzazione per il tramite di un considerevole numero di atti normativi derivati: il Regolamento (CE) n. 2725/2000 *che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino* (poi modificato nel 2013), la Direttiva n. 2001/55/CE *sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, la Direttiva 2003/9/CE *recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri* e la Direttiva n. 2005/85/CE *recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato* (entrambe modificate nel 2013), la citata Direttiva qualifiche n. 95/2011/UE e il Regolamento n. 604/2013 *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide* (Dublino III e relativo Regolamento di applicazione)⁸.

Tuttavia (in aggiunta al sostanziale fallimento del SECA), è da rimarcare come all'interno di nessuno dei provvedimenti normativi testé richiamati è riscontrabile riferimento esplicito alcuno da parte del legislatore europeo al fenomeno in esame, sì costringendo l'analisi ermeneutica/operativa impegnata nella ricerca di una

⁶ La disciplina primaria di riferimento è riscontrabile all'interno delle disposizioni di cui al capo 2, Titolo V del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, e cioè gli articoli dal n. 77 al n. 80.

⁷ Il cui comma 2, infatti, dispone che l'UE «sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi».

⁸ A compendio dei citati atti normativi sembra doveroso indicare ulteriori provvedimenti legislativi di diritto europeo rilevanti in tema, sebbene non direttamente riconducibili al SECA, e cioè la Direttiva 2003/86/CE *relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, la Direttiva 2011/51/UE *che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale* sui soggiornanti di lungo periodo, la Direttiva 2008/115/CE *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, nonché il Regolamento (UE) n. 439/2010 *che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo* (EASO), organo dell'Unione Europea dotato di personalità giuridica con compiti di organizzazione, promozione e coordinamento di attività relative alle informazioni sui Paesi di origine dei soggetti cittadini extra UE richiedenti asilo e di supporto operativo, anche in termini di formazione del relativo personale competente, a favore degli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza subiscono particolari pressioni e sostituito a partire dal 2022 dall'Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo, con sede a Malta, istituita con Regolamento n. 2021/2303 *relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*.

qualche forma di protezione a favore dei migranti ambientali sugli scivolosi sentieri dell'interpretazione estensiva ed analogica, *in re ipsa* contraddistinte da un non indifferente tasso d'incertezza più elevato rispetto all'ipotesi di normazione diretta⁹. Né sembra che tale discutibile lacuna trovi giustificazione in ragione dell'intrinseca complessità della materia che ci occupa: si ricordi, infatti, che le migrazioni climatiche sono contraddistinte da peculiarità specifiche e numerose variabili che, spesso financo sovrapponendosi l'una all'altra, concorrono ad intorbidire il corrispondente vaglio ermeneutico, e ciò, in sostanza, in considerazione dell'impossibilità di individuare una relazione diretta tra stravolgimento ambientale (perlomeno se graduale) e mobilità umana. Specificamente, si fa riferimento alla natura multi-causale ad origine di tali ipotesi di esodi ed in forza della quale la mutazione dell'ecosistema rappresenta, di solito, solo uno dei molteplici elementi che, dunque indirettamente, investe il contesto (naturale e sociale) dal quale trae origine il fenomeno in esame: in altri termini, ben di rado tali fattispecie migratorie sono da ascrivere unicamente a degradazioni di natura climatica, per quanto di entità particolarmente grave, al contrario di solito prendendo vita allorché queste ultime si aggiungono ad elementi economici, sociali e politici già compromessi, in difficoltà o perfino inesistenti all'interno dei luoghi di origine¹⁰; inoltre, non può trascurarsi il paradosso di matrice eteronomo-disproporzionale in forza del quale alle Nazioni più colpite da eventi atmosferici estremi può, in realtà, attribuirsi una ridotta

⁹ E tali difficoltà, non a caso, emergono in tutta la propria dirompenza nel tentativo di ricavare una disciplina in qualche modo utile ai fini *de quo* dagli unici arresti legislativi in tal direzione teoricamente rilevanti, e cioè le richiamate Direttive qualifiche del 2011 (adesso modificata e convertita in Regolamento in virtù dell'approvazione del Nuovo patto sulla migrazione e asilo) e sulla Protezione temporanea del 2001, rispettivamente contenenti standard minimi di protezione sussidiaria per cittadini stranieri o apolidi oggetto di atti persecutori all'interno del proprio Paese, ma non riconducibili ai dettami previsti dalla Convenzione di Ginevra del 1951, nonché i criteri atti ad assicurare una tutela temporanea come meccanismo di carattere eccezionale in caso di flussi migratori di massa di soggetti extra UE.

¹⁰ Non sembra casuale che tale matrice composita attribuibile al fenomeno in esame sia stata evidenziata nel dicembre 2018 da parte del *Global Compact* sui rifugiati dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati laddove si conferma come i movimenti delle persone abbiano origine complessa e rispetto ai quali i disastri climatici possano rappresentare un fattore fondamentale; conseguentemente, non sembra superfluo evidenziare che l'utilizzo stesso dell'espressione migrante climatico, proprio per le motivazioni testé addotte, rappresenta una perifrasi convenzionalmente utilizzata, ed in quanto tale estremamente riduttiva: com'è stato correttamente evidenziato, infatti, «Anche l'uso dell'espressione "rifugiato climatico" – specie da parte di ONG e media – è ritenuto inadeguato in quanto tradirebbe un approccio mono-causale, incompatibile con la multiformità del fenomeno migratorio. Da un punto di vista giuridico, il termine "rifugiato" risulta difficilmente applicabile al migrante climatico in quanto: a) l'impatto del cambiamento climatico non ha natura discriminatoria, pertanto nessuna delle cause di persecuzione annoverate dall'art. 1a(2) della Convenzione di Ginevra sembra invocabile; b) è quasi impossibile identificare un persecutore o stabilire la fondatezza del timore di persecuzione; c) gli individui possono verosimilmente avvalersi della protezione del proprio Stato». Così M. BRUZZESE, *La tutela internazionale ed europea dei migranti climatici: le lacune giuridiche e i tentativi di colmarle*, in *Blog Due.1*, 22 giugno 2022.

responsabilità con riguardo ai medesimi: sembra fuor di dubbio, infatti, come tra gli stravolgimenti climatici in atto e l'aumento esponenziale dei livelli d'inquinamento, a loro volta riconducibili all'incessante processo d'industrializzazione avviato da parte dei Paesi più ricchi, sia individuabile un preciso legame diretto¹¹.

E ad alimentare tale paradosso concorre la scarsa capacità o perfino la totale impossibilità per i Paesi in via di sviluppo di neutralizzare, o perlomeno mitigare, in prospettiva migratoria (e non solo) gli effetti nefasti del degrado ambientale in quanto carenti a tal fine degli strumenti idonei sia in senso economico che tecnologico: in particolare, a fronte di uno stesso disastro ambientale, l'impatto sulla popolazione sarà maggiore qualora lo Stato colpito non abbia preventivamente approntato congrue ed efficaci contromisure, mentre laddove, al contrario, saranno individuabili strategie di riduzione del rischio, pratiche di sviluppo sostenibile ed ulteriori alternative che garantiscono accesso alle risorse fondamentali, la popolazione avrà meno necessità di spostarsi dalla propria origine.

Di conseguenza, non solo agli Stati maggiormente colpiti dallo stravolgimento climatico può addebitarsi una ridotta (se non perfino alcuna) forma di responsabilità in relazione al medesimo, ma, oltretutto, ad essi è da imputare una minore capacità di gestione della crisi in quanto tecnologicamente impreparati alla transizione verso risorse alternative, nonché caratterizzati da sistemi politici spesso instabili o inesistenti e dunque incapaci di porre in atto strategie concrete: inutile rimarcare come in tali contesti i flussi migratori risultino amplificati, ponendosi la migrazione alla stregua di unica alternativa per la sopravvivenza della popolazione. E ad avallo di ciò, è da considerare anche un ulteriore, drammatico fattore che non di rado si accompagna al fenomeno che in tale sede ci occupa, e cioè la presenza di un conflitto preesistente ma esacerbato dallo scatenarsi dell'evento atmosferico estremo o perfino concomitante allo stesso. Inoltre, molto spesso i conflitti sono conseguenza stessa del cambiamento climatico: fenomeni come, ad esempio, la riduzione delle precipitazioni e la siccità, infatti, portano alla competizione per le scarse risorse di sussistenza all'interno di una stessa comunità, o a tensioni tra comunità differenti¹².

¹¹ A conferma e ad aggravio di tale indicata disproporzionalità concorre l'esito di uno studio condotto dall'Istituto tedesco di *Potsdman* per la Ricerca sull'Impatto Climatico, pubblicato il 17 aprile di quest'anno sulla rivista *Nature* (consultabile all'indirizzo *The economic commitment of climate change | Nature*), avente per oggetto la drastica riduzione dell'economia globale a causa della crisi climatica e ove si rimarca la macroscopica disparità al riguardo individuabile tra differenti Paesi in ragione del proprio grado di sviluppo: in particolare, si stima che a soffrire maggiormente in tal senso saranno le Nazioni a basso reddito e a basse emissioni di agenti inquinanti. E per ciò che ci riguarda più da vicino è allarmante come tale pessimistica proiezione coinvolgerà anche l'Europa mediterranea in ragione della sua considerazione alla stregua di autentico *hotspot* del cambiamento climatico.

¹² Inoltre, non va trascurato, così incrementando ulteriormente il tasso di difficoltà avuto riguardo alla suddetta opera di ricostruzione delle motivazioni alla base delle migrazioni ambientali anche e soprattutto al fine di tentare di prevederne i corrispondenti flussi, un ulteriore insieme di variabili di natura soggettiva, indipendenti tra loro e di pari rilevanza rispetto ai fattori già richiamati: innanzitutto, è da considerare che di fronte a disastri naturali abbandonare la propria terra di origine non rappresenta

Non solo: a quanto indicato è da aggiungere, in più ampia prospettiva, l'approccio quanto meno contraddittorio nei riguardi dei vari ambiti che incrociano il tema *de quo* da parte dell'UE, sì scrupolosa nella ricerca del livello ottimale di protezione dei diritti fondamentali dell'individuo, nonché nella rinnovata riscoperta del valore dell'ambiente¹³, da un lato, ma sempre più contraddistinta da scelte normative palesemente ispirate all'esasperata difesa dei propri confini rispetto all'ingresso di soggetti non cittadini europei, dall'altro: l'indubbia rilevanza che, infatti, assumono le posizioni di autentica avanguardia che l'Europa ha assunto non solo formalmente ma anche e soprattutto giuridicamente in materia di diritti dell'uomo per il tramite della promulgazione della Carta di Nizza (insignita da parte del Trattato di Lisbona del medesimo valore giuridico riconosciuto ai Trattati contestualmente all'adesione dell'UE alla CEDU¹⁴), stride particolarmente con la deriva di matrice protezionistica che informa l'attualità delle scelte politico-normative di queste ultime nell'arrocco a tutela dei limiti territoriali del Vecchio Continente in forza dell'innalzamento di sempre più invalicabili muri coesi nella malta di leggi certificanti la chiusura nei confronti dell'esterno ed il conseguente esponenziale rafforzamento della fortezza Europa¹⁵, in nome di un discutibile relativismo in netto contrasto con l'anelito universalistico permeante la dogmatica alla base dei diritti essenziali dell'individuo.

necessariamente l'immediata reazione da parte delle vittime dell'evento estremo, ma spesso viene adottata in carenza di altre forme di adattamento che permettono di mantenere una permanenza in loco, nonché nell'ipotesi in cui l'insorgenza del fenomeno medesimo dovesse coniugarsi con una reale prospettiva di miglioramento della propria qualità della vita all'interno del Paese di destinazione (e dunque anche laddove rimanga concreta l'alternativa di restare). Ancora, catastrofi di tal fatta raramente provocano migrazioni di natura permanente atteso che la maggior parte di coloro che in casi del genere sono costretti a spostarsi, non di rado decide di tornare, ove possibile, per ricostruire la propria casa (in questi casi la migrazione è generalmente di breve durata e in termini spaziali copre brevi distanze, di solito limitandosi all'interno dei confini della terra di origine). Infine, ad ulteriore conferma dell'estrema complessità del tema in esame, è da specificare che all'accennata natura non proporzionale né autoindotta propria del fenomeno in questione sembra vieppiù potersi ricondurre una sostanziale multiformità d'espressione qualora ad esso dovessero aggiungersi ulteriori e rilevanti elementi di carattere geografico-morfologico e idrogeologico.

¹³ Si rimanda al riguardo al varo dell'ambizioso *Green Deal*, riflesso diretto di un'autentica rivoluzione in direzione ecologista che pare avere illuminato le Istituzioni di Bruxelles.

¹⁴ Al netto delle criticità in tal ultimo senso emerse nel dibattito dottrinario soprattutto a seguito della nota posizione assunta al riguardo dalla Corte di Giustizia UE con il proprio parere n. 2/2013.

¹⁵ V. a proposito tra gli altri, U. VILLANI, *I principi della politica di asilo e d'immigrazione dell'Unione e il rischio di 'fortezza Europa'*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 2023, n. 2, pp. 5-20, opportuno nel ricordare che «Le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario, che della solidarietà costituisce un corollario (art. 80 TFUE). La politica comune dell'immigrazione, in particolare, è intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani (art. 79, par. 1, TFUE). In materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea l'Unione sviluppa una politica comune volta a

Emblematico in tal senso il recentissimo richiamato Patto sulla migrazione e asilo adottato dal Consiglio il 14 maggio 2024 (un pacchetto di dieci provvedimenti legislativi secondari dell'UE¹⁶ che supera quello analogo di quattro anni prima e relativo a una svariata serie di materie quali accertamenti alle frontiere, procedura finalizzata alla concessione dell'asilo, rimpatrio, gestione asilo e migrazione, gestione delle situazioni di crisi e forza maggiore, Eurodac (oggetto di aggiornamento normativo), condizioni di accoglienza, qualifiche e reinsediamento) che non semplicemente certifica l'indifferenza da parte dell'UE nei confronti dei rifugiati climatici, ma che, oltretutto, di fatto sancisce la fine del diritto d'asilo così come lo abbiamo conosciuto sino ad oggi.

Come avrà modo di specificarsi in seguito, infatti, tale prerogativa viene sostanzialmente degradata ad aspettativa, sì dando luogo ad un'autentica violazione della Convenzione di Ginevra del 1951 da parte dell'Unione Europea: la maggior parte delle persone che chiederà asilo in Europa non avrà più alcun diritto effettivo all'esame pieno della domanda di protezione internazionale, e potrà essere sistematicamente detenuta alle frontiere esterne dell'Unione in attesa che la singola autorità nazionale decida, con assoluta discrezionalità e dunque scevra da ogni obbligo in tal senso, di concedere o meno accoglienza all'interno dei propri confini. E al riguardo non sembra superfluo rimarcare come la detenzione dei migranti rappresenti un (ulteriore) evidente caso di violazione dei diritti fondamentali di tali soggetti laddove gli Stati competenti alla concessione dell'asilo l'abbiano colta come una sorta di *escamotage* per limitare o addirittura privare la libertà di movimento dei richiedenti accoglienza, oltretutto per il tramite dell'adozione di misure legislative interne in sostanziale contrasto con la normativa europea in materia: com'è stato correttamente osservato

offrire uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento (art. 78, par. 1, TFUE)» e dell'utilizzo dello stesso in sede giurisprudenziale laddove «La Corte di giustizia ne ha fatto applicazione nella sentenza del 6 settembre 2017, cause C-643/15 e C-675/15, con la quale ha respinto i ricorsi della Slovacchia e dell'Ungheria, che avevano impugnato la decisione 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015, che istituiva (ai sensi dell'art. 78, par. 3, TFUE) un meccanismo temporaneo di ricollocazione obbligatoria a favore della Grecia e dell'Italia, sottoposte, all'epoca, a un'eccezionale pressione di flussi migratori provenienti dal Mediterraneo. La Corte ha motivato la sua decisione osservando, tra l'altro, che il Consiglio, nell'adottare la decisione impugnata, era tenuto a dare attuazione al principio di solidarietà, come del resto la stessa decisione dichiarava. Il principio è stato più volte richiamato anche nella sentenza del 2 aprile 2020, cause C-715/17, C-718/17 e C719/17, con la quale, su ricorso della Commissione, la Corte di giustizia ha accertato l'inadempimento della citata decisione 2015/1601 (oltre che della precedente decisione 2015/1523) da parte della Polonia, dell'Ungheria e della Repubblica Ceca».

¹⁶ Reperibili *online* grazie ai *link* presenti al seguente indirizzo: Nuovo patto su migrazione e asilo: via libera del Parlamento europeo | Attualità | Parlamento europeo (europa.eu).

although the EU has systematised detention by detailing the permissible grounds, procedural safeguards and conditions, including for vulnerable applicants, it has provided member States with an excuse to deprive newly arrived asylum seekers of their liberty, especially in transit zones and reception centres for identification and registration. In this context, the blurred boundaries between the reception of asylum seekers, restrictions on movement and deprivation of liberty in domestic and EU law have allowed States to circumvent the procedural guarantees necessary to protect their rights. Furthermore, the maintenance of law and order and the safeguarding of internal security within the meaning of Art. 72 TFEU has allowed the adoption of national legislation in contradiction with EU law¹⁷.

Inoltre, la procedura accelerata da eccezione diventerà la regola (art. 42 e ss. Regolamento *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*): essa, infatti, diventerà obbligatoria in molte circostanze, determinando un uso generalizzato della detenzione alle frontiere, anche per le famiglie con minori e si applicherà di default a tutte le persone che hanno una nazionalità con un tasso di riconoscimento europeo della protezione internazionale uguale o inferiore al 20% (in sostanza, a chi ha solo il 20 per cento di possibilità che la sua domanda di asilo venga accolta), nonché a tutte le persone salvate in una operazione di soccorso in mare. Tale procedura si basa prevalentemente sulla provenienza geografica e non sulla storia individuale della persona, come dovrebbe essere, aumentando il rischio di un esame approssimativo della richiesta di asilo e di respingimento verso Paesi non sicuri. E strumentale in tal senso è proprio l'uso generalizzato della detenzione (v. sopra) che nel nuovo Patto diventerà la prassi al fine dell'espletamento della procedura accelerata.

Ancora, la nuova legislazione amplia il concetto di Paese terzo sicuro (art. 59 ss. Regolamento *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*), già presente nel diritto dell'UE, ma che non deriva dal diritto internazionale in materia di asilo, tanto che i/le richiedenti asilo provenienti da un Paese terzo sicuro saranno automaticamente rimandati/e indietro da parte degli Stati membri a prescindere da concrete valutazioni in merito all'effettiva protezione garantita dal Paese di origine (a cui è equiparato l'eventuale Paese di transito con il quale il singolo richiedente non ha nessun legame significativo), per tal via, tra l'altro, aumentando sensibilmente il rischio di respingimento e di violazioni dei diritti umani dei soggetti in questione.

Piuttosto discutibile, poi, il contenuto del Regolamento *sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013* e che indica i criteri al fine dell'individuazione dello Stato membro responsabile in merito all'esame di una richiesta d'asilo laddove, innanzitutto, conferma il tanto criticato impianto del

¹⁷ Così T. RUSSO, *The Detention of Migrants at the EU's Borders: a Serious Violation of Human Rights and a Threat to the Rule of Law*, in A. DI STASI, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO, (Edited by), Padova, 2024, p. 586.

Regolamento Dublino III: i richiedenti asilo, infatti, potranno continuare a presentare domanda solo presso gli Stati membri di primo ingresso o di soggiorno regolare. Tuttavia, ben più inquietante, a parere di chi scrive, quanto disposto dall'atto normativo *de quo* avuto riguardo al meccanismo di solidarietà di matrice essenzialmente mercantile istituito per la gestione dei migranti da parte degli Stati membri diversi da quelli di arrivo o primo approdo: segnatamente, a questi ultimi viene riconosciuta, in alternativa al ricollocamento del singolo migrante all'interno del proprio territorio, la possibilità di versare un contributo finanziario di 20.000 euro in un fondo comune dell'ammontare di circa 600.000 milioni di euro (art. 12 ss.) cui possono attingere i Paesi di frontiera in misura variabile in relazione alla propria popolazione e al PIL, per tal via istituzionalizzando un'inaccettabile mercificazione dei soggetti richiedenti asilo e dei relativi diritti fondamentali, inverosimilmente sviliti a livello di oggetti suscettibili di valutazione economica.

Oltretutto, è da rimarcare che i Regolamenti *screening* e Eurodac relativi al raccoglimento, identificazione e conservazione dei dati biometrici delle persone migranti, avallano la discutibile discriminatoria binarietà del diritto euro-centrico anche in relazione alla raccolta e all'utilizzo di dati di tal fatta atteso che in sede di approvazione dell'AI Act¹⁸ l'UE ha dichiarato di volerne limitare l'uso per i cittadini europei: dunque, è confermata l'ispirazione securitaria a fondamento di tale nuovo Patto ed in forza del quale un migrante continua ad essere considerato come una potenziale minaccia.

Conseguentemente, non può stupire che, da un lato, Eurodac preveda un obbligo a carico di migranti, richiedenti asilo e apolidi a partire dai 6 anni (limite abbassato rispetto ai 14 anni precedenti – art. 15 Regolamento *che istituisce l'"Eurodac" per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) .../...e (UE) .../...del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*) di fornire dati personali e biometrici, impronte digitali e scansioni del viso al fine dell'archiviazione, né che, dall'altro, con il Regolamento *screening*, invece, il trattamento alle frontiere diventerà la regola in forza del rafforzamento del concetto di 'finzione del non ingresso' (art. 8 del Regolamento *che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226,*

¹⁸ Regolamento (UE) 2024 del Parlamento e del Consiglio *che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale).*

(UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 e che distingue tra frontiere esterne e territorio dello Stato): in sostanza, chiunque si presenti alle frontiere non sarà considerato legalmente nel territorio dello Stato membro (e quindi nell'UE) e dovrà rimanere a disposizione delle autorità senza le piene tutele previste dalla legislazione europea, fra cui quelle relative al diritto alla difesa e, oltretutto, in prospettiva più ampia, nella concreta indifferenza nei confronti della dignità dei migranti, principio individuato da parte della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE e della Corte di Strasburgo alla base dei diritti e delle libertà dei soggetti in esame.

A tal ultimo riguardo, e con ciò confermando la richiamata prospettiva relativistica perseguita dall'UE in tema di diritti fondamentali, sembra piuttosto evidente, infatti, come le restrizioni accennate in termini di diritti e garanzie (procedurali e non) in materia di valutazione delle domande di asilo ed eventuali rimpatri macroscopicamente contrastino con quanto sancito a livello euro-pretorio in tema di *human dignity* proprio in riferimento ai soggetti migranti: in particolare, non può sottacersi come il concetto *de quo*, in forza della certissima opera di ricostruzione dogmatica in tal senso compiuta dalle richiamate Corti 'sovranzionali' sulla base di quanto a proposito sancito dalla Carta di Nizza già al proprio art. 1, nonché dall'art. 2 TUE in materia di valori fondanti ad ispirazione del processo d'integrazione europeo, abbia raggiunto un grado di determinatezza tale da rappresentare ormai a tutti gli effetti il necessario sostrato giuridico su cui fondare l'architettura delle prerogative da riconoscere ai soggetti extra UE desiderosi di entrare all'interno dei nostri confini¹⁹ e che, quindi, non potrebbe né dovrebbe essere più ignorata in sede di produzione normativa europea. A tal proposito, si evidenzia, da un lato, come con riguardo alla Corte di giustizia UE siano individuabili in tema tre differenti linee interpretative, mentre, per ciò che concerne la corrispondente attività ermeneutica da parte della Corte di Strasburgo, il punto di riferimento sia rappresentato dall'art. 3 della CEDU: in particolare, dal primo punto di vista, accanto alle pronunce della CGUE che richiamano la dignità umana al fine di rafforzare le garanzie che gli Stati

¹⁹ In tal senso, si rimanda a A. DI STASI, *Human Dignity as the Basis and Source of Respect for the Rights and Freedoms of Migrants: some Elements of Convergence in the Case Law of the European Courts (ECTHR and ECJ)* in A. DI STASI, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO, (Edited by) *cit.*, pp. 229 ss., ove, tuttavia, si rimarca come la mancanza di una espressa definizione giuridica di dignità a livello gius-internazionalistico osta all'individuazione di una completa forma di protezione a favore dei migranti in nome della capacità unificatrice di tale elemento con riguardo all'indivisibilità dei diritti fondamentali dei medesimi soggetti in questione: «(...) *dignity is the guiding principle of old and new catalogues of rights and international instruments of various kinds, which find a common element in the respect of a value that does not deprive human dignity of semantic ambiguities that often invalidate its normative content. On the other hand, the persisting lack of a juridical definition of human dignity in international instruments is the logical consequence of the failure (if not the impossibility) of resolving what sometimes appear to be metajuridical issues. Such circumstances are inevitably reflected in the persistent ambiguities that characterise the judicial reference to the notion of dignity as a unifying element in the affirmation of the indivisibility of human rights in relation to the rights of migrants*».

membri devono assicurare ai richiedenti asilo sulla base degli artt. 1 e 18 della Carta di Nizza (v. ad esempio, sentenza del 27/09/2012, causa C-179/11, *Cimade and GISTI*), nonché a quelle che, invece, rimandano al collegamento tra l'art. 1 della Carta di Nizza e il rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 7 della medesima (v., tra le altre, sentenza del 2/12/2014, cause riunite C-148/13 e 150/13, *A, B, C*), si pongono quelle che individuano un legame tra la dignità umana e il contenuto dell'art. 4 della Carta dei Diritti fondamentali (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti. In tal senso, v., ad esempio, sentenza del 16/2/2017, causa C-578/16 PPU *C.K., H.F., A.S.*). D'altra delle prospettive giurisprudenziali accennate, si veda a titolo esemplificativo, Corte EDU, sentenza del 25.4.1978, appl. no. 5856/72, *Tyler c. UK*²⁰.

Ulteriore criticità ascrivibile al pacchetto di norme in questione sembra viepiù riconducibile a quanto prescritto dal Regolamento *concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147* laddove si individua nella strumentalizzazione di flussi migratori di massa composti da cittadini di Paesi terzi o apolide da parte di uno Stato terzo o di un attore non statale ostile (lett. b, c. 4, art. 1) al fine di destabilizzare l'UE (si pensi al caso della Bielorussia) un'ulteriore ipotesi in cui il singolo Stato europeo (previa autorizzazione rilasciata dalla Commissione UE – art. 2) è legittimato a ridurre drasticamente le garanzie di esame delle domande di asilo e ad applicare misure generalizzate di detenzione fino a un massimo di sei mesi rinnovabili una sola volta (art. 5, cc. 1 e 2), anche in assenza di reale difficoltà nella gestione del sistema di asilo del Paese membro medesimo; in particolare, ai sensi dell'art. 11 del Regolamento *de quo* gli Stati membri in questione a) potranno prorogare fino a sei mesi il termine per la durata massima per la procedura di esame alla frontiera delle domande finalizzate all'ottenimento della protezione internazionale di cui all'art. 51, c. 2 del Regolamento (UE) 2024 *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la Direttiva 2013/32/UE*, b) non saranno tenuti a esaminare, in materia di procedura accelerata, le domande inoltrate ai sensi dell'art. 42, c. 1, lett. j (richiedente con una cittadinanza o, se apolide, in possesso di una precedente dimora abituale in un paese terzo per il

²⁰ A tal proposito, si evidenzia come, per quanto mirabile sia da considerarsi lo sforzo compiuto dalle due istanze giurisprudenziali richiamate, tuttavia, si ribadisce che l'assenza di normazione diretta in tema di tutela della dignità dei soggetti migranti renda tali forme di protezione individuate a livello euro-pretorio inevitabilmente contraddistinte da un grado di vincolatività non di massimo livello (almeno fino a quando il legislatore di Bruxelles non dovesse decidersi a raccogliere le indicazioni giurisprudenziali e trasporle all'interno di un testo normativo vincolante). Inoltre, lascia comunque perplessi la ricerca da parte della CGUE di un appiglio normativo ulteriore all'interno della Carta di Nizza rispetto al contenuto dell'art. 1 della stessa laddove l'indiscutibile preminenza attribuita alla dignità perfino nei confronti del diritto umano per eccellenza (e cioè quello alla vita previsto solo all'art. 2 del documento in esame) dovrebbe in sé già costituire la sufficiente base giuridica ove ricondurre qualsivoglia trattamento che, in qualche modo, ne implichi una violazione (come, ad esempio, la detenzione ingiustificata o prolungata).

quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20 %) di tale ultimo arresto normativo richiamato, c) al contempo potendo ridurre questa percentuale fino al 5%, nonché d) nell'ambito di una procedura di frontiera, adottare decisioni sul merito di una domanda nei casi in cui il richiedente sia un cittadino o, se apolide, una precedente dimora abituale in un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità responsabile di tale riconoscimento sia, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 50 %. In pratica, ulteriori ipotesi di sostanziale violazione da parte dell'UE dei diritti fondamentali dei migranti, nonché del divieto di *non refoulement* di cui alla Convenzione di Ginevra del '51²¹.

3. Conclusioni

Il quadro testé sommariamente descritto non può certamente definirsi confortante, e non solo per ciò che riguarda la reiterata mancata considerazione (e conseguente assenza di tutela) da parte dell'ordinamento europeo nei confronti dei soggetti costretti ad abbandonare il proprio Paese a causa degli stravolgimenti climatici: come si è provato di evidenziare, infatti, dalla più recente normativa riconducibile a Bruxelles deriva un gravissimo pregiudizio anche a scapito della figura del migrante tradizionale. E tutto ciò a dispetto della centralità che, almeno in astratto, pare avere

²¹ È da dire che i cambiamenti climatici possono anche generare immobilità: il tema dell'indigenza e della scarsità di risorse in capo a governi e popolazioni dei Paesi in via di sviluppo rimanda, infatti, ad un'ulteriore incongruenza ascrivibile al fenomeno in esame e cui è riconducibile una diversa categoria di soggetti, anch'essi presenti all'interno dei territori in questione e che rispetto ai migranti climatici si pongono in termini di sostanziale alternatività, se non perfino di specularità: si fa riferimento ai c.d. intrappolati climatici, ovvero a coloro che vorrebbero migrare a causa delle svariate condizioni (anche in senso ambientale) avverse presenti all'interno della propria terra d'origine, ma che si trovano nell'impossibilità economica di sostenere i relativi oneri e sui quali, dunque, non rappresenta un azzardo sostenere gravi una tensione ambivalente, di matrice centrifuga, l'una e centripeta, l'altra: da un lato, quella legata al verificarsi del cambiamento climatico, autentico incentivo alla migrazione, dall'altro, quella relativa all'incapacità di abbandonare il Paese a causa della mancanza di risorse economiche, al contrario fattore di resistenza alla mobilità. Oltretutto, si consideri che l'instabilità e la penuria di risorse indotte dal clima e dall'ambiente possono essere strumentalizzate attivamente da gruppi armati alla ricerca costante anche di soldati-bambini e combattenti da arruolare ed assoldare ai propri fini criminosi, trafficanti di esseri umani, reti della criminalità organizzata, regimi corrotti o autoritari e altri soggetti, anche attraverso la c.d. criminalità ambientale, ormai il quarto settore della criminalità mondiale per dimensioni ed in continua espansione, con gravissime ripercussioni in termini di ulteriore accelerazione della crisi climatica, anche e soprattutto a causa dello sfruttamento non sostenibile delle risorse naturali. A tal ultimo proposito si rimanda al rapporto 2021 di Eurojust al seguente link: *Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime (europa.eu)*, nonché al prosieguo del presente lavoro a proposito degli incentivi alla migrazione in ottica di adattamento e dunque di mitigazione delle conseguenze degli stravolgimenti climatici.

assunto il singolo in sé considerato da parte dell'Europa, potenzialmente dotata di ben due documenti a tutela dei diritti fondamentali.

L'incongruenza appare macroscopica.

Conseguentemente, prima ancora di un'iniziativa giuridicamente rilevante da parte dell'Europa in materia di rifugiati ambientali, sembra necessario che quest'ultima, in piena coerenza con la suindicata prospettiva di matrice autenticamente umanistica, intanto rifocalizzi in direzione includente e di ampliamento di diritti le proprie politiche in ambito migratorio, sì accantonando l'esponenziale ritrarsi a difesa dall'alieno.

Oltretutto, l'apertura nei confronti dell'esterno che conseguirebbe all'auspicata conversione agli accennati ideali e fini non economico-mercantili, ma ispirati alla prioritaria considerazione dell'individuo scevro da caratterizzazioni di sorta, permetterebbe altresì di scardinare (e non solo all'interno dell'UE) pregiudizi e preconcetti alla base di ogni forma di resistenza al fenomeno migratorio per il tramite di un ribaltamento di approccio al tema sol se lo si consideri alla stregua di formidabile strategia di adattamento, tanto più vitale quanto maggiore è il rischio causato dal cambiamento climatico (nonché di recuperare il pieno rispetto del diritto di asilo di cui all'art. 18 della Carta di Nizza): conseguentemente, potrebbe non essere la migrazione, ma al contrario l'assenza di migrazione responsabile di un aumento di criticità a vari livelli a causa delle politiche migratorie restrittive dei Paesi di destinazione: la mancanza di migrazione, in particolare, può aumentare la pressione sulla popolazione locale, esacerbare la scarsità di risorse e aumentare il rischio di conflitti nei Paesi di origine. Dunque, laddove il cambiamento climatico riduca le risorse disponibili di un Paese, lo spostamento di parte della popolazione diventa una cruciale valvola di sfogo al fine di mitigarne gli effetti nefasti; un'acquisita consapevolezza nella direzione testé accennata, in altri termini, permetterebbe all'Unione europea di compiere il decisivo quanto auspicabile cambio di passo in senso includente nei confronti di chi si presenta alle nostre frontiere mosso dalla necessità di salvarsi da minacce di varia natura, così ponendo fine alla retorica che fa della difesa e della paura i propri architravi ideologici²².

²² Tale passaggio in termini di reale coscienza migratoria (e ambientalista), purtroppo, sembra lungi dal costituire l'orizzonte di senso prossimo venturo delle politiche europee in riferimento ai due ambiti indicati, ponendosi le medesime, si ribadisce, in posizione nettamente antitetica con riguardo alla specifica relazione tra cambiamento ambientale e politiche di accoglienza: già precedentemente al varo del Nuovo patto sulla migrazione e asilo, quasi a presagire le relative criticità, piuttosto allarmanti in tal senso i contenuti della Comunicazione congiunta su una nuova prospettiva sul nesso tra clima e sicurezza adottata il 28 giugno 2023 da parte della Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza *Josep Borrell* e ove l'impatto del cambiamento climatico e del degrado ambientale è posto in relazione, ancora una volta, alla sicurezza e la difesa, così ulteriormente ratificando non semplicemente l'indifferenza nei confronti delle migrazioni ambientali, ma anche l'evidente postura di carattere escludente assunta dall'Europa in tema di migrazioni in generale (chiare, in tale direzione, le indicazioni di cui alle quattro priorità indicate all'interno del documento, e cioè quattro priorità principali: rafforzare la pianificazione, il processo decisionale e la

In conclusione, per quanto lapalissiano si ponga l'auspicio di una formalizzazione in termini di diritto positivo avente come oggetto la categoria dei migranti climatici da parte dell'ordinamento europeo, tuttavia, ciò si sostiene potrebbe rappresentare l'occasione per l'Europa di una radicale rivisitazione delle proprie politiche in materia di migrazione sul fondamento di un rinnovato intendimento relativamente allo 'straniero'²³. Questo, intanto, permetterebbe alla legislazione dell'UE di porre rimedio alla sostanziale violazione da parte del Nuovo patto sulla migrazione e asilo del principio di non respingimento di cui alla Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato e all'art. 78 TFUE, nonché, inoltre, di quello di solidarietà, indicato dall'art. 80 TFUE come operante nei rapporti tra gli Stati membri, ma che l'UE non può ignorare con riguardo al riconoscimento dei diritti umani a favore dei soggetti non cittadini: coerentemente con il proprio ruolo di promotrice e difensore dei diritti fondamentali, categoria concettuale ispirata proprio alla solidarietà, è indubbio che l'UE debba ritenersi vincolata dall'applicazione di tale ultimo principio richiamato anche nei rapporti con l'esterno.

Ma vi è di più: a condizione che si decida a sposare il suggerito nuovo corso, si ritiene che l'UE possa erigersi a promotrice della tutela di tutti gli esodati a livello globale, in particolare in forza della stesura della Carta dei diritti fondamentali dei migranti sulla base dell'art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo secondo cui «1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e residenza entro i confini di ogni Stato. 2. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio e di ritornare nel proprio» e ove la figura del migrante ambientale godrebbe, finalmente, di riconoscimento esplicito e, conseguentemente, del massimo grado di protezione in termini di legittimità e vincolatività attualmente garantito dal diritto internazionale pattizio nei confronti degli Stati aderenti (e che ci si augura

messa in atto, attraverso analisi affidabili e accessibili basate su dati concreti sul nesso tra clima e sicurezza; rendere operativa la risposta alle sfide climatiche e alla sicurezza nell'azione esterna dell'Ue, tra l'altro integrando il nesso tra clima e sicurezza nelle analisi dei conflitti regionali e nazionali; perfezionare le misure di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici nelle operazioni e infrastrutture civili e militari degli Stati membri per ridurre i costi e l'impronta ecologica, garantendo nel contempo il mantenimento dell'efficacia operativa; rafforzare le alleanze internazionali nelle sedi multilaterali e con partner come la Nato, in linea con l'agenda dell'Ue in materia di cambiamenti climatici e ambiente).

²³ Nonché su una sostanziale modifica di prospettiva avuto riguardo alle implicazioni, di differente natura, riconducibili al concetto stesso di ambiente e ai relativi strumenti di tutela e valorizzazione in ottica realmente comune e condivisa: per il tramite dell'individuazione della categoria dei migranti climatici come meritevole di rilevanza giuridica, l'Unione europea, cioè, avrebbe l'opportunità di dare piena e compiuta espressione al proprio ritrovato umanesimo, finalmente in grado di espandersi in tutta la sua (teorica) naturale ampiezza, quindi attento al valore persona in sé considerato, tra l'altro si degno titolare di una centralità tale da fare assurgere la tutela dell'eco-sistema a diritto inviolabile a tutti gli effetti (con conseguente modifica dell'art. 37 della Carta di Nizza che in realtà non identifica l'ambiente come diritto umano).

possa formare oggetto di trasposizione in norme consuetudinarie nel corso del tempo).

Segnatamente, un'iniziativa del genere (naturalmente condizionata al raggiungimento dell'unanime convergenza a livello statale con particolare riferimento, per ciò che ci riguarda più da vicino, alle peculiarità tipiche della figura del rifugiato ambientale, reale punto *dolens* a giustificazione della mancanza di consenso uniforme in merito e causa principale della sostanziale inesistenza di tale categoria giuridica all'interno dell'ordinamento gius-internazionalistico lato *sensu inteso*) potrebbe rappresentare l'esito della sinergica interazione tra l'UE e l'Alto commissariato ONU per i rifugiati, a sua volta ispirata ai contenuti della Convenzione di Ginevra del 1951, ma soprattutto della Convenzione dell'attuale Unione africana del 1969 e della Dichiarazione di Cartagena del 1984 in materia, capaci di andare oltre i dettami del suddetto accordo relativo allo status di rifugiato: ai sensi, infatti, di tali ultimi due documenti richiamati sarà da considerarsi rifugiato, rispettivamente, «ogni persona che, a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del Paese di origine o di cittadinanza, è obbligata ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori del Paese di origine o di cittadinanza», nonché «le persone fuggite dal loro paese perché la loro vita, la loro sicurezza e la loro libertà erano minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, conflitti interni, una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico».

L'ampliamento della definizione di rifugiato operata dai suddetti strumenti può offrire più opportunità di tutela a coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici, rispetto a quanto analizzato con riferimento all'ambito di applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951: entrambe le definizioni richiamate, infatti (soprattutto, attraverso il riferimento al turbamento dell'ordine pubblico e alla violazione massiccia dei diritti dell'uomo operato da parte della Dichiarazione di Cartagena), sono suscettibili di includere astrattamente i disastri ambientali, e ciò a dispetto della mancanza di espresso riferimento a questi ultimi²⁴.

²⁴ «At the same time, the Cartagena refugee definition is not intended to be an all-encompassing definition for every situation in which persons are compelled to leave their countries of origin and cross an international border. While States may choose to apply the Cartagena refugee definition to persons compelled to leave because of natural or ecological disasters, they are not strictly speaking protected pursuant to the Cartagena refugee definition» (punto 10); «The relationship between the "public order" situation and the other situations in the Cartagena definition was discussed. It was considered by some that the inclusion of the language of "other" could reflect an intention to provide states with some flexibility to grant protection in circumstances that either do not meet the threshold of violence of the other four situations reflected in the Cartagena refugee definition, or which do not match the character of the other situations. While it is open to states to adopt an interpretation that the Cartagena refugee definition can provide protection to persons fleeing natural disasters, for example, it was accepted that such an approach is not proscribed. (punto 26)». Così le conclusioni sommarie sull'interpretazione della definizione ampliata di rifugiato rese da parte dell'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati con

Superfluo rimarcare come ciò rappresenterebbe un momento decisivo all'interno del processo di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali dei soggetti costretti ad abbandonare la propria terra, segnatamente in nome di una sostanziale cittadinanza globale; e ciò anche considerato che l'articolo 12 del Patto internazionale ONU del 1966 sui diritti civili e politici specifica ulteriormente e arricchisce il contenuto dell'articolo 13, in particolare stabilendo che la libertà dentro uno Stato è dell'individuo che vi si trovi legalmente e che tale diritto non può essere oggetto di restrizioni tranne che quelle che, previste dalla legge e compatibilmente con tutti gli altri diritti fondamentali, siano necessarie per proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la sanità o la moralità pubbliche, nonché gli altrui diritti e libertà²⁵. In conclusione, si ritengono maturi i tempi perché l'Unione europea decida di abbandonare ogni forma di miope particolarismo di matrice auto-referenziale in nome di un'autentica apertura nei confronti dell'esterno capace di trascenderne confini fisici e di altro tipo e che, non si dimentichi, rappresenta già motivo ispiratore alla base della genesi della stessa UE, perlomeno in senso economico: non può trascurarsi, infatti, come l'idea di Europa unita nasca sostanzialmente in nome della crescente dirompenza dell'internazionalizzazione dei mercati, fenomeno indifferente ad ogni forma di frontiera o limite di sorta e di fronte al quale i singoli Stati intuirono la necessità di riscoprire tra loro rinnovate forme di collaborazione e condivisione di spazi, strumenti e criteri di varia natura. Similmente, in tale sede si propugna un sostanziale ritorno alle origini da parte dell'UE, adesso, però, contraddistinto da una rinnovata matrice umano-solidaristica, a sua volta figlia di una prospettiva universalisticamente includente.

riguardo alla Dichiarazione di Cartagena in occasione della tavola rotonda del 15 e 16 ottobre 2013 a Montevideo (Uruguay), confermate dalle proprie *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*, del 1° ottobre 2020.

²⁵ Al riguardo si ricordi che il Comitato diritti umani (civili e politici) delle Nazioni Unite ha affermato che la questione di stabilire se uno 'straniero' si trovi legalmente nel territorio di uno stato è materia che rientra nella giurisdizione domestica dello Stato interessato, ma che in ogni caso deve essere disciplinata in conformità con gli obblighi internazionali di quest'ultimo. Tale organo ha altresì affermato che chi è stato regolarizzato successivamente all'entrata illegale, deve essere considerato alla stregua di chi si trova legalmente nel territorio. Inoltre, il Comitato in questione ha altresì rimarcato che uno straniero espulso legalmente ha il diritto di scegliere il Paese di destinazione col consenso di questo.