

BlogDUE

Il cambiamento climatico quale causa delle migrazioni forzate: un fenomeno ancora troppo trascurato

Marta Ferrari (Assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Udine) – 20 marzo 2024

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Le pronunce delle corti nazionali francesi, tedesche e italiane dopo il caso *Teitiota*. - 3. La disciplina legislativa degli Stati membri, in particolare dell'ordinamento italiano. - 4. Gli attuali strumenti sulla tutela dei migranti ambientali e il Nuovo Patto sulla Migrazione e Asilo. - 5. L'accordo tra l'Australia e Tuvalu sui visti climatici. - 6. Considerazioni conclusive.

1. L'estate del 2023 è stata la più calda dal 1850. Ogni anno a livello globale si registra una crescita delle temperature, degli uragani, delle tempeste, delle inondazioni e degli incendi causati dai cambiamenti climatici.

Questi episodi si presentano con maggiore severità negli Stati più vulnerabili, primi fra tutti le isole del Pacifico.

Le conseguenze dei disastri ambientali non sono sempre di facile risoluzione. Se in seguito ad eventi ad immediata insorgenza, come le alluvioni o gli uragani, sono facilmente individuabili il numero di individui costretti a muoversi, altri episodi, come l'innalzamento del livello del mare o delle temperature, in quanto a lenta insorgenza, non favoriscono una valutazione prognostica sul numero di soggetti che saranno costretti a lasciare le loro abitazioni in breve o lungo tempo.

L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha stimato che entro il 2050 le persone che saranno costrette a spostarsi a causa dei cambiamenti climatici si aggireranno intorno ai 200-250 milioni.

Una situazione compromessa a livello ambientale incide sul pieno godimento dei diritti essenziali degli individui che la subiscono. Eventi improvvisi o a lenta insorgenza combinati alla particolare condizione di vulnerabilità delle persone possono arrecare un danno così grave tale da far scattare il divieto di respingimento come previsto dal diritto internazionale. Lungi dal considerare ogni condizione di sottosviluppo economico o sociale di cui sono affetti i Paesi in via di sviluppo quale condizione sola e sufficiente per consentire il riconoscimento di una protezione entro i confini dell'Unione

europea, il presente contributo si propone di illustrare come i movimenti migratori indotti dal cambiamento climatico costituiscano una realtà che il diritto internazionale deve prepararsi ad affrontare.

2. La nota opinione espressa dal Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite sul caso *Teitiota c. Nuova Zelanda* ha rivestito e, tuttora, riveste un indiscutibile impatto sulla giurisprudenza nazionale degli Stati membri.

Ripercorrendo brevemente il caso, si trattava di una denuncia presentata dal sig. Teitiota, residente nella Repubblica di Kiribati nel Pacifico, volta ad ottenere lo status di rifugiato in Nuova Zelanda. Esauriti i ricorsi interni, a sostegno della sua istanza, il ricorrente dichiarava al Comitato che la sua vita e quella dei suoi familiari erano a rischio ai sensi dell'art. 6 del Patto Internazionale sui Diritti civili e politici nel Paese di origine a causa degli effetti del cambiamento climatico (l'isola è in particolar modo colpita dall'innalzamento del livello del mare dovuto al riscaldamento globale).

La pronuncia del Comitato, pur rigettando la domanda, ha assunto una valenza storica. In conformità al principio di non-refoulement, per la prima volta si è ravvisato che il rimpatrio forzato di una persona in un luogo in cui rischia la lesione dei suoi diritti fondamentali, a causa degli effetti negativi del cambiamento climatico, potrebbe violare il suo diritto alla vita. Diritto inteso ad assicurare un'esistenza dignitosa e libera da ogni atto od omissione che possa causare una prematura scomparsa della persona umana.

Questa pronuncia rappresenta una vittoria e non una sconfitta, in quanto implicitamente riconosce alle persone affette dai disastri naturali il diritto a non essere rimpatriate da parte degli Stati aderenti al Patto in concomitanza di due condizioni: (i) rischio di subire una violazione dei loro diritti umani essenziali una volta rientrati; (ii) assenza nel Paese di origine di azioni concrete volte a contrastare l'inquinamento e il cambiamento climatico.

Le conclusioni del Comitato sono state richiamate nell'ordinanza n. 5022 della Corte italiana di cassazione del 24 febbraio 2021.

I giudici di legittimità hanno dichiarato, con un'affermazione di principio, che il "nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale" diretto al riconoscimento o diniego della protezione umanitaria ex art. 19 d.lgs. n. 286/1998, quale limite minimo essenziale al di sotto del quale non è rispettato il diritto individuale alla vita e all'esistenza dignitosa, non debba riferirsi esclusivamente alle ipotesi di conflitto armato – pur trattandosi delle manifestazioni più eclatanti della forza autodistruttiva dell'uomo – ma debba estendersi a qualsiasi contesto concreto ove la vita, la libertà e l'autodeterminazione dell'individuo siano a rischio di azzeramento o riduzione sotto la predetta soglia, ivi includendo le situazioni relative al cambiamento climatico e sfruttamento delle risorse naturali.

Non solo, il favore della Corte di cassazione verso il riconoscimento della condizione ambientale, e del conseguente suo impatto sulle condizioni di vita dei richiedenti protezione, è stato confermato l'8 marzo 2023 anche nella sentenza n. 6964 della stessa Corte.

Nella specie, i giudici hanno contestato al giudice di primo grado di non aver tenuto in debita considerazione la situazione di disastro ambientale esistente in Pakistan causata dalle irregolari inondazioni e alluvioni che colpiscono il territorio (il ricorrente aveva lasciato il suo paese a seguito dell'inondazione del 2013). La Corte invocava la valutazione delle ragioni climatiche nell'ambito dell'iter logico che avviava dall'esame dello status di rifugiato per concludersi con quello della protezione umanitaria/speciale. In particolare, evidenziava come il Pakistan fosse il settimo Paese al mondo più colpito dai cambiamenti climatici e come quello del 2013 avesse pesantemente inciso sulla famiglia del ricorrente.

La pronuncia sul caso Teitiota ha aperto le porte a ulteriori decisioni in questa direzione anche da parte di altri Stati membri.

Il 17 dicembre 2020 il Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, in applicazione del principio di non-refoulement, ha pronunciato una decisione fondata sul combinato disposto del diritto migratorio tedesco e dei trattati sui diritti umani diretta a negare il rientro di un cittadino afgano nel suo Paese di origine.

L'interesse verso questa pronuncia sorge dall'attenzione che ha prestato alle condizioni ambientali, come i cambiamenti climatici e i disastri naturali, dell'Afghanistan sia quali fattori determinanti delle gravi condizioni umanitarie del Paese sia quali fattori influenti sui diritti fondamentali della persona. Invero, la Corte ha adottato un'interpretazione estensiva della nozione di vulnerabilità facendo ricadere al suo interno altresì l'impatto concreto che il dissesto ambientale può determinare sui diritti essenziali degli individui.

Infine, il 20 dicembre 2020 la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux ha concesso a un cittadino bangladesese un permesso di soggiorno temporaneo per motivi sanitari dovuti a una grave malattia respiratoria di cui era affetto. L'iter logico seguito dalla Corte ha trovato le sue radici nell'inadeguatezza del sistema sanitario del Bangladesh nonché nello scadente livello di qualità dell'aria che colpiva il Paese – tra i più inquinati al mondo – posta la specifica condizione di salute del richiedente asilo (C. M. PONTECORVO, *Toward Litigating Climate-Induced Migration? Current Limits and Emerging Trends for the Protection of "Climate-Induced Migrants" in International Law*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2022, pp. 99-110; C. SCISSA, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: Un'analisi di tre recenti pronunce*, in *Questione giustizia*, 17 maggio 2021).

3. Nonostante gli orientamenti giurisprudenziali nazionali rivolti a un riconoscimento di una protezione in ragione delle condizioni ambientali del Paese di origine che direttamente colpiscono i ricorrenti, dall'analisi degli apparati normativi nazionali dei singoli Paesi membri dell'Unione europea emerge una lacuna legislativa (situazione singolare si registra in Finlandia, cfr. [European Migration Network Inform, Displacement and migration related to disasters, climate change and environmental degradation, maggio 2023](#)).

Un'eccezione a questo vuoto normativo si rinviene nel nostro ordinamento che predispose una protezione oggi definita speciale, precedentemente umanitaria, all'art. 19, c. 1.1., primo periodo, e un permesso per calamità all'art. 20 bis, entrambi collocati nel Testo Unico Immigrazione, che negli anni hanno subito un'opera di riforma legislativa, da ultimo conclusasi con il d.l. n. 20 del 10 marzo 2023.

L'espunzione del richiamo alle "esigenze umanitarie" (tale riferimento era già stato escluso con il d.l. n. 113/2018 e non è stato reintrodotta nel D.L. n. 130/2020) non ha costituito un limite per i giudici di legittimità al riconoscimento della protezione complementare. A tal riguardo, giova in primo luogo menzionare nuovamente l'ordinanza n. 5022/2021 della Corte di cassazione, la quale, nel rinviare al Tribunale di Ancona, ha fatto espresso riferimento alla protezione umanitaria per ivi riconoscervi una tutela del migrante climatico.

Con l'ultima revisione legislativa di marzo 2023, è legittimo domandarsi se possa ritenersi ancora sussistente una forma di protezione umanitaria.

L'art. 19, par. 1.1., primo paragrafo, mantiene fermo il richiamo al rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano (art. 5, comma 6 TUI), primo fra tutti il principio di non-refoulement. Non solo, la disposizione deve a sua volta essere integrata dal d.lgs. n. 251/2007, che, recependo la Direttiva Qualifiche, impone all'autorità competente di tener conto dei "gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine" nella fase di riconoscimento della protezione (articoli 3, c. 4, 9, c. 2, e 15, c. 2, d.lgs. n. 251/2007).

Accanto alla disciplina sulla protezione speciale, il legislatore è intervenuto in materia di permesso per calamità ai sensi dell'art. 20 bis, riproponendo la formulazione del 2018 e abbandonando quella più flessibile del 2020. Secondo l'attuale normativa, se lo Stato di origine dello straniero versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità tale da impedire il rientro del ricorrente in sicurezza, il Questore può rilasciare un permesso per calamità di sei mesi, rinnovabile una sola volta per la medesima durata, valido esclusivamente sul territorio nazionale e non convertibile in permesso di soggiorno per motivi lavorativi.

I diritti essenziali di questa categoria di richiedenti non possono essere adeguatamente tutelati dalla misura in esame. In primo luogo, si tratta di una protezione temporanea che risponde ad una logica emergenziale, la quale non sempre riesce a coprire gli effetti di medio-lungo periodo prodotti dagli eventi ambientali (soprattutto nei casi di individui particolarmente vulnerabili). In secondo luogo, si presta ad essere riconosciuta solo in ipotesi climatiche e ambientali transitorie e di rapida insorgenza, senza tener conto delle emergenze più strutturali che al loro interno contengono profili altresì ambientali.

Anche nel Report dell'European Migration Network si evince una critica verso questa forma di protezione.

Invero, nonostante si dia atto della eccezionalità della normativa italiana posta a confronto con quella degli altri Stati membri, si contesta come il

marginale di discrezionalità conferito al Questore nella concessione del permesso combinato all'assenza di una precisa definizione della nozione di "calamità" conducano ad una difformità di orientamenti (M. DI FILIPPO, *La protezione dei migranti ambientali nel dialogo tra diritto internazionale e ordinamento italiano*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2023, pp. 329 -334).

In aggiunta, si precisa che conseguentemente alla riforma legislativa è stato pubblicato il decreto ministeriale del 17 marzo 2023 il quale modifica l'elenco dei Paesi sicuri di cui all'art. 2 bis del d.lgs. n. 25/2008, inserendo tra gli altri la Nigeria. Paese che, non solo è stato oggetto della prima pronuncia della Corte di cassazione in favore del riconoscimento della protezione ambientale, ma che nel [Report 2023 dell'IDMC](#) risulta tra quelli maggiormente colpiti dai cambiamenti climatici nel 2022 (A. STEVANATO, *I migranti ambientali nel decreto-legge n. 20 del 2023. Che cosa resta della loro protezione?*, in *Corti supreme salute*, n. 2, 2023, p. 8 ss.).

4. Fino al 2010 non era ancora emerso il tema delle migrazioni forzate causate dai dissesti ambientali. Durante la Conferenza sul Cambiamento Climatico delle Nazioni Unite del 2010 si diede per la prima volta atto del fenomeno, in particolare nel Cancun Adaptation Framework si incoraggiava le parti ad adottare "*measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels*" ([1CP/16 par. 14\(f\)](#)).

Gli strumenti internazionali - prevalentemente dichiarazioni politiche o accordi non vincolanti - che si sono susseguiti e alternati fino ai giorni nostri si sono limitati per lo più esclusivamente a far emergere la connessione tra i cambiamenti ambientali e le migrazioni interne ed esterne.

Tra questi merita di essere menzionata la [New York Declaration for Refugees and Migrants](#) del 2016 nonché il [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration \(GCM\)](#) del 2018. Questi meccanismi, non vincolanti, se da un canto mantengono viva la tematica della migrazione climatica e incentivano l'adozione di apposite azioni da parte degli Stati per fronteggiare il tema, dall'altro non si spingono fino a riconoscere la necessità di adottare dei percorsi migratori sicuri per coloro che sono in fuga dai disastri ambientali ([Risoluzione dell'Assemblea Generale del 17 dicembre 2018, A/RES/73/151](#)).

Un altro passo in avanti si è raggiunto con la Nansen Initiative's Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change, con 109 Stati aderenti, inclusa l'UE dal 2015, un'iniziativa diretta a realizzare un approccio coerente e comune nell'azione di protezione delle persone sfollate al di fuori dei confini nel contesto dei disastri e cambiamenti climatici. Ulteriore evoluzione della Nansen Agenda è rappresentata dalla [Platform on Disaster Displacement \(PDD\)](#), che supporta gli Stati nell'implementazione delle linee guida dell'Agenda e nell'inserimento di queste direttive entro gli apparati normativi delle Parti ([Commissione Europea, Addressing Displacement and Migration Related to](#)

[Disasters, Climate Change and Environmental Degradation, luglio 2022](#); C. M. PONTECORVO, *op. cit.*, pp. 99-103).

Gli strumenti elencati allo stato attuale non hanno indotto alcun cambiamento dal punto di vista normativo sulla protezione di questa categoria di migranti e su questa linea si conformano anche le dichiarazioni espresse nella COP 28 e quanto disposto nel Nuovo Patto sulla Migrazione e Asilo dell'Unione europea, il cui accordo è stato raggiunto proprio alla fine del 2023.

Con riferimento alla COP 28, dal 30 novembre al 12 dicembre 2023 si è svolta la 28esima edizione della Conferenza delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici negli Emirati Arabi Uniti a Dubai.

L'International Organization for Migration (IOM), principale organizzazione intergovernativa con 175 paesi aderenti che promuove una gestione ordinata e umana delle migrazioni, aveva lanciato un appello globale ([Message to the 28th UN Climate Change Conference of the Parties](#)) alle Parti verso un'azione congiunta e concreta per fronteggiare le ripercussioni del cambiamento climatico sulle migrazioni da concretizzare mediante: l'aumento dell'adattamento al clima e la solidarietà, l'accelerazione verso una transizione giusta nonché il miglioramento della mobilità inclusiva. In questo suo invito l'IOM riprendeva un passo del [IPCC Sixth Assessment Report \(AR6\) "Climate Change 2023"](#): *"increasing adaptive capacity minimizes risk associated with involuntary migration and immobility and improves the degree of choice under which migration decisions are made."*

All'esito della Conferenza però l'attenzione dedicata alla combinazione clima-migrazione non ha raggiunto un livello soddisfacente. Sul punto due possono essere individuati gli aspetti di maggiore interconnessione con il tema in esame.

Durante la precedente COP l'Unione europea aveva svolto un ruolo essenziale al fine di raggiungere un primo compromesso sull'istituzione di un nuovo fondo per le perdite e i danni volto a fronteggiare le conseguenze climatiche di cui sono maggiormente colpiti i Paesi più vulnerabili. Nella Conferenza di quest'anno si è finalmente giunti ad un accordo che ha dato vita al Loss and Damage Fund. Si tratta di un meccanismo finanziario di supporto, che mira a sollevare i Paesi maggiormente colpiti dalle conseguenze causate dal cambiamento climatico, che non possono più essere tamponate con azioni di mitigazione e adattamento.

Sebbene ritenuto per molti una svolta storica nella lotta al cambiamento climatico, il fondo presenta connotati molto controversi: i contributi finanziari nazionali sono volontari (e non obbligatori come auspicato), la gestione è affidata almeno per i primi quattro anni alla Banca Mondiale (il cui presidente è di nomina statunitense), non è stato inserito alcun riferimento esplicito al concetto di responsabilità comuni ma differenziate. Il rischio che questa intesa non porti ad alcun risultato concreto è quindi palesemente reale. Uno studio (A. MARKANDYA, M. GONZÁLEZ-EGUINO, *Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review*, in R. MECHLER, L. M. BOUWER, T. SCHINKO, S. SURMINSKI, J. LINNERTH-

BAYER (eds.), *Loss and Damage for Climate Change, Concepts, Methods and Policy Options*, 2019, p. 349 ss.) [citato dal Parlamento europeo nel 2022](#) ha evidenziato come i fondi necessari per fronteggiare le perdite e i danni del cambiamento climatico si aggirano tra i 290 e i 580 miliardi di dollari entro il 2030. Cifra molto distante da quelle promesse finora dai Paesi più sviluppati che hanno destinato poco più di 700 milioni di dollari. Nel complesso l'UE e i suoi Stati membri si sono dimostrati tra i principali fornitori di finanziamenti per il clima a livello mondiale.

Il secondo aspetto su cui vale la pena soffermarsi è la [UAE Declaration on Climate and Health](#). Nell'ambito della COP 28 i leader dei Paesi si sono riuniti per esprimere le loro forti preoccupazioni per gli impatti negativi che il cambiamento climatico cagiona alla salute.

Nel preambolo della Dichiarazione, che vede firmatari al 2 febbraio 2024 già 148 Paesi, si sottolinea l'importanza di soffermarsi sulle interazioni tra il cambiamento climatico e la salute e il benessere umano nel contesto dell'UNFCCC e dell'Accordo di Parigi.

Per quanto attiene al tema in esame la Dichiarazione riconosce come le popolazioni in salute non solo contribuiscano ma siano una diretta conseguenza dello sviluppo di una resilienza climatica nonché rappresentino il frutto di un adattamento in plurimi settori (alimentazione, agricoltura, acqua, servizi igienico-sanitari). Al contempo si evidenzia la necessità di promuovere una risposta globale per affrontare i cambiamenti climatici affinché possano essere ridotte le migrazioni da questi indotte.

Per quanto riguarda l'UE, lo scorso 8 febbraio i rappresentanti del Coreper hanno approvato l'accordo provvisorio raggiunto il 20 dicembre 2023 dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea sul nuovo Patto sulla Migrazione e Asilo, composto da cinque atti legislativi, che integra e modifica gli atti che attualmente compongono il sistema comune di asilo. Pacchetto di strumenti fortemente auspicato che però ha ben presto abbandonato le lungimiranti iniziali proposte della Commissione risalenti al 2019 per riuscire a raggiungere un compromesso tra le distanti posizioni e il diverso coinvolgimento degli Stati membri sul fenomeno migratorio. Non si tratta quindi della rivoluzione copernicana auspicata ma di un sistema che presenta numerosi punti di debolezza (P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISUDE*, II, 5 ottobre 2020; A. DI PASCALE, *Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus*, 28 settembre 2020).

Tra gli aspetti di criticità del nuovo Patto si individua la mancata inclusione del fenomeno delle migrazioni forzate a causa dei disastri ambientali, nonostante l'attenzione manifestata dalla Commissione verso il tema nella sua comunicazione ([COM\(2020\)609 final](#)) relativa al nuovo Patto (*“Le diverse politiche - quali la cooperazione allo sviluppo, la sicurezza, i visti, il commercio, l'agricoltura, gli investimenti e l'occupazione, l'energia, l'ambiente e i cambiamenti climatici e l'istruzione - non dovrebbero essere affrontate a compartimenti stagni”*). Il nuovo Patto si pone l'obiettivo di

evitare i c.d. movimenti secondari e non di estendere la protezione internazionale a nuove categorie di individui.

L'analisi allora si ripone nei confronti dei nuovi strumenti che formano il Patto al fine di verificare una loro possibile applicazione anche alla questione dei richiedenti protezione per ragioni ambientali.

Nel novero della nuova governance europea si annovera la proposta di Regolamento ([COM\(2020\) 613 final](#)) concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore (uno dei cinque atti legislativi fondamentali componenti il Patto), che nella visione della Commissione costituirebbe uno degli strumenti di maggiore innovazione sul panorama giuridico della migrazione e asilo dell'UE.

Nell'emanare questo strumento, l'intento della Commissione era quello di introdurre un meccanismo che fosse in grado di fronteggiare - fornendo risposte tempestive in tempi brevi - situazioni emergenziali di fenomeni migratori che rendono il sistema di accoglienza incapace ad affrontarli. Il nuovo regolamento, quindi, coprirebbe i casi eccezionali di afflusso massiccio di migranti, che minano il sistema di asilo di uno Stato membro e rischiano di arrecare altresì un danno al funzionamento del complessivo sistema comune di asilo dell'UE, introducendo adeguate norme procedurali e deroghe nonché appositi meccanismi di solidarietà.

La proposta di regolamento in esame individua la “situazione di crisi” e quella di “forza maggiore” come fattori mediante i quali è possibile l'attivazione del meccanismo. La definizione di “situazione di crisi” si ricava dall'art. 1 del testo, ove si specifica trattarsi di una “situazione eccezionale” attuale o imminente: (i) di un afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi o di apolidi; (ii) giunti o sbarcati in uno Stato membro irregolarmente; (iii) il cui numero è sproporzionato rispetto alla popolazione e al PIL dello Stato membro in questione (l'ultima versione aggiunge un riferimento anche alle “condizioni geografiche” dello Stato membro); (iv) che renda inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro.

Quanto alla nozione di “eventi di forza maggiore”, la proposta non fornisce chiarimenti. A titolo esemplificativo, la Commissione, nella relazione accompagnatoria, fa riferimento alla pandemia da Covid-19. A tal riguardo, l'[accordo](#) raggiunto il 20 dicembre e approvato l'8 febbraio, inserisce al considerando n. 21 accanto alla pandemia un riferimento ai “natural disasters”.

Alla luce anche dell'ultimo intervento legislativo, è verosimile che entro le nozioni di “forza maggiore” e “situazioni di crisi” possano essere inclusi anche coloro che migrano a causa dei cambiamenti climatici. Senonché, a fronte di questi presupposti operativi, la proposta di regolamento originaria contemplava la possibilità di concedere lo status di protezione immediata, solamente a coloro che provenissero da Paesi terzi “esposti a elevati rischi di subire violenza indiscriminata, in situazioni eccezionali di conflitto armato, che non sono in condizione di ritornare nel loro paese di origine”. A ciò si aggiunga che nell'ultima versione della proposta di regolamento lo stesso riferimento allo *status* di protezione immediata non sembra trovare più alcuna menzione.

Si tratta in definitiva di un'ulteriore occasione perduta per l'UE di introdurre una protezione che possa estendersi anche verso la categoria di sfollati in esame (F. PERRINI, *Il nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo ed i migranti ambientali: una categoria "dimenticata"?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2021, p. 255 ss.; C. FRATEA, *La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: un limitato progresso rispetto alla direttiva sulla protezione temporanea*, in *I Post di AISDUE*, III, 26 gennaio 2021).

Da ultimo, in vista della prossima formale adozione del Patto, l'IOM nel gennaio 2024 ha espresso delle raccomandazioni nei confronti dei prossimi Presidenti belga e ungherese del Consiglio dell'Unione europea ([Recommendations to the Belgian and Hungarian Presidencies of the Council of the European Union in 2024](#)).

In esse l'IOM dedica l'intero capitolo terzo al "Develop integrated solutions to climate mobility". In primo luogo, afferma il suo entusiasmo verso l'operatività del nuovo Fondo Loss and Damage ("*represents a great step toward the acceleration of solutions related to climate mobility*"), definendo "storica" la decisione della sua istituzione nella COP 28, e conferma la sua ferma volontà di assistere l'Unione e i suoi Stati membri nella ricerca di soluzioni per affrontare la mobilità climatica.

Successivamente, considerata l'urgenza e la portata delle questioni, l'IOM da un lato invita i futuri presidenti ad adottare azioni prioritarie nella promozione dell'adattamento ai cambiamenti climatici, nonché per la prevenzione e riduzione dei rischi al fine di offrire alle persone la possibilità di restare nel loro Paese di origine, dall'altro li sprona ad intervenire con politiche volte a favorire una migrazione sicura, ordinata e regolare e al miglioramento dei percorsi migratori causati dal cambiamento climatico.

5. Da oltre un decennio le Isole del Pacifico sono tra le zone maggiormente colpite dal cambiamento climatico. L'innalzamento del livello del mare, la salinizzazione dell'acqua dolce e la siccità impediscono alle persone che le popolano un pieno godimento dei diritti alla vita, ad una sana alimentazione, all'acqua potabile, alla salute e ad un alloggio adeguato. Le stime prevedono che, salvo un drastico cambiamento di rotta, nel giro di 10-15 anni gran parte di queste terre si troverà sott'acqua; pertanto, la migrazione interna non rappresenta la soluzione definitiva al problema.

Nel corso degli ultimi anni, sono stati conclusi alcuni accordi che facilitano la mobilità degli individui provenienti dalle regioni devastate dall'innalzamento del livello del mare verso la Nuova Zelanda, gli Stati Uniti o l'Argentina ("[Pacific Access](#)" [visa category](#); [Samoa quota resident visa](#); [U.S. Policy and Compact of Free Association \(COFA\) Citizens: Migration from Climate-Vulnerable Countries](#); [Programa Especial de Visado Humanitario Ambiental](#)), si tratta tuttavia di programmi fondati su permessi lavorativi e operativi a seguito della verifica del disastro ambientale.

Diverso è stato l'approccio seguito da Australia e Tuvalu che hanno firmato il 9 novembre 2023 il primo trattato ([Falepii Union Treaty](#)) al mondo

sulla mobilità climatica, che strettamente correla il fenomeno migratorio ai cambiamenti ambientali (“*by responding to current and emerging security challenges, such as climate change*). Il primo accordo bilaterale specifico sulla mobilità climatica è stato concluso a fronte delle istanze di Tuvalu rivolte all’Australia di assistenza e supporto nel cammino nella lotta ai cambiamenti climatici.

Infatti, in primo luogo, all’art. 2 si ribadisce il desiderio reciproco e l’impegno del governo australiano affinché i cittadini e residenti di Tuvalu possano continuare a vivere nell’isola nonostante le difficoltà legate al clima, anche grazie alle novità tecnologiche che garantiscono ulteriori opportunità di adattamento. Nonostante le minacce ambientali, la stragrande maggioranza delle popolazioni del Pacifico preferisce rimanere insediata nelle sue terre, in quanto considera la migrazione come una delle più grandi forme di perdita culturale, sociale ed economica. (D. GUIFOYLE, A. GREEN, *The Australia-Tuvalu Felepili Union Treaty: Security in the face of climate change... and China?*, in *Ejil:Talk! Blog of European Journal of International Law*, 28 November 2023; J. MCADAM, *Australia’s offer of climate migration to Tuvalu residents is groundbreaking – and could be a lifeline across the Pacific*, 11 November 2023).

Al contempo, l’accordo predispone dei “visti climatici” volti alla realizzazione di itinerari sicuri per i cittadini di Tuvalu che vogliono emigrare (art. 3). I titolari di questi permessi potranno vivere, lavorare e studiare in Australia nonché avere accesso all’educazione, al sistema sanitario e ai sistemi di supporto finanziario familiare.

La forza e la novità di questo accordo spiccano su due fronti.

Da un canto non vincola la concessione del visto allo svolgimento di attività lavorativa o di studio in Australia. Si tratta di un programma ampio e inclusivo che permette l’accesso anche a coloro che non potrebbero rientrare nei già esistenti programmi di manodopera perché anziani o disabili. Dall’altro, a differenza degli strumenti internazionali già in vigore, concede la possibilità di muoversi per ragioni climatiche anche prima di uno specifico evento disastroso.

L’accordo prevede la possibilità di trasferimento a un massimo di 280 persone all’anno a fronte di una popolazione di circa 11.200 individui e il visto presumibilmente sarà permanente.

Il sistema di accoglienza realizzato dal Trattato va oltre gli obblighi previsti dal diritto internazionale consuetudinario e convenzionale. Il testo non effettua alcun richiamo, neppure implicitamente, alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al principio di non-refoulement. I cittadini di Tuvalu non saranno pertanto considerati rifugiati, bensì titolari di un “visto speciale” (M. SARDO, *L’Accordo tra Australia e Tuvalu sui visti “climatici”: una svolta per le migrazioni ambientali nel Pacifico?*, in *SidiBlog*, 18 dicembre 2023).

Nello stesso mese di novembre il Pacific Islands Forum, di cui fanno parte sia gli Stati più colpiti dall’innalzamento del mare (Isole Fiji, Kiribati, Isole Marshall, Isole Samoa) sia i principali fautori della crisi climatica (Australia e Nuova Zelanda), ha approvato un accordo-quadro non vincolante sulla

mobilità climatica ([Pacific Regional Framework on Climate Mobility](#)) che mira a garantire i diritti per una mobilità climatica dignitosa e al contempo mantiene fermo l'impegno ad individuare gli strumenti per prevenire e limitare i danni derivanti dal cambiamento climatico (M. SARDO, *L'Accordo tra Australia e Tuvalu sui visti "climatici": una svolta per le migrazioni ambientali nel Pacifico?*, cit.).

6. La conclusione dell'accordo tra l'Australia e Tuvalu lascia un margine di speranza sui futuri sviluppi della tutela dei migranti ambientali.

Sebbene sia presto per farvi affidamento, non è escluso che questa tipologia di accordi bilaterali si replichino non solo tra altre Isole del Pacifico e l'Australia e la Nuova Zelanda, ma possano diventare un modello per programmi di accoglienza a più ampio raggio anche con riferimento ai movimenti migratori che interessano l'Unione europea.

Stante le difficoltà di far rientrare all'interno della nozione di rifugiato della Convenzione di Ginevra anche coloro che fuggono da "atti di persecuzione ambientale" (M. BRUZZESE, *La tutela internazionale ed europea dei migranti climatici: le lacune giuridiche e i tentativi di colmarle*, in *BlogDUE*, 22 giugno 2022, p. 8), potrebbe essere proprio il meccanismo dei "visti climatici" a risolvere l'attuale vuoto normativo.

Anche il sistema normativo italiano, pur avendo il merito di riconoscere la possibilità di emettere permessi per calamità, si dimostra inadeguato. Come esposto, si tratta di una forma di protezione temporanea e attivabile solo in un momento successivo al disastro ambientale. Il Falepili Union Treaty invece agisce in senso preventivo ai disastri e, garantendo dei visti permanenti, non si interroga circa il grado di inabitabilità del Paese di origine del titolare del permesso alla sua scadenza.

Ancora una volta, come avvenuto nella pronuncia Teitiota, sono le Isole del Pacifico, territori che ad oggi stanno risentendo più di altri degli effetti del cambiamento climatico, a mostrarci un nuovo cammino da intraprendere. La strada è incerta e sicuramente presenta ancora molte insidiosità ma non è escluso che possa costituire il giusto mezzo per garantire una tutela anche di questa categoria di migranti.

ABSTRACT (ITA)

Dopo la decisione sul caso *Teitiota*, le corti nazionali hanno iniziato a pronunciarsi in favore della protezione dei richiedenti asilo anche per ragioni climatiche. Il presente contributo si propone di fornire una panoramica dei più rilevanti e/o recenti orientamenti adottati sia a livello nazionale sia internazionale sul tema, concludendo, con un approccio positivo, sul possibile avanzamento nella tutela della migrazione forzata alla luce della conclusione del primo trattato sulla mobilità climatica.

ABSTRACT (ENG)

After decision on *Teitiota* case, national courts began to rule in favour of the protection of asylum seekers also due to environmental reasons. This paper aims to provide an overview of the most relevant and/or recent positions reached at both national and international level on the subject, ending with a positive approach, on the possible development in protecting forced-migration in light of the conclusion of the first treaty on climate mobility.