



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2021, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova

Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano

Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff

Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE

Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno

Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione

Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Giudice della Corte Costituzionale

Giuseppe Tesaurò, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †

Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE

Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari

Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre

Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges

Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro

Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina

Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC

Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova

Marco Benvenuti, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"

Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"

Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano

Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS

Federico Casolari, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia

Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari

Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa

Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València

Ana Cristina Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla

Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo

Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"

Elspeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS

Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén

Ivan Ingravallo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari

Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova

Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno

Luisa Marin, Marie Curie Fellow, European University Institute

Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa

Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata

Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille

Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino

Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London

Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre

Leonardo Pasquali, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa

Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno

Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo

Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"

Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma

Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho

Angel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla

Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova

Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"

Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona

Anna Iermano, Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina

Rossana Palladino (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario
2021, n. 2

numero monografico

**VERSO UN QUADRO COMUNE EUROPEO ED UNA NUOVA GOVERNANCE DELLA
MIGRAZIONE E DELL'ASILO**

**TOWARDS A COMMON EUROPEAN FRAMEWORK AND A NEW GOVERNANCE OF
MIGRATION AND ASYLUM**

- In memoriam*** p. 1
- Presentazione** p. 2
Angela Di Stasi
- Editoriale**
La tutela (negata) dei migranti e dei rifugiati nella giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo p. 4
Paulo Pinto de Albuquerque
- Saggi, Articoli e Commenti**
Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione p. 9
Maria Cristina Carta
- La normalizzazione della detenzione amministrativa alle frontiere esterne dell'Unione nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo p. 43
Eleonora Celoria
- La trasformazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo in un'Agenzia per l'asilo: una lettura in prospettiva della proposta di riforma nel contesto del Nuovo Patto europeo su migrazione e asilo p. 71
Marcella Cometti
- Il "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo" e la protezione dei minori migranti p. 95
Francesca Di Gianni
- Accesso alle procedure di protezione internazionale e tutela delle esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli Stati membri non viene intaccata dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo p. 124
Caterina Fratea



- Environmental migrants: UN recent and “soft” sensitivity v. EU deafening silence in the New European Pact on Migration and Asylum p. 150
Francesco Gaudiosi
- Captured between subsidiarity and solidarity: any European added value for the Pact on Migration and Asylum? p. 167
Luisa Marin, Emanuela Pistoia
- Sul partenariato UE-Stati terzi in ambito migratorio: le proposte del Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo in tema di rafforzamento delle capacità di *border management* p. 194
Daniele Musmeci
- The European Union’s Policy on Search and Rescue in the New Pact on Migration and Asylum: Inter-State Cooperation, Solidarity and Criminalization p. 215
Francesca Romana Partipilo
- Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo ed i migranti ambientali: una categoria “dimenticata”? p. 245
Francesca Perrini
- Osservazioni sul ruolo del Consiglio europeo in relazione al “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo” p. 261
Nicola Ruccia
- Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo “flessibili” del Patto dell’Unione europea su migrazione e asilo p. 281
Teresa Russo
- The ‘inward-looking’ securitization of the EU external migration policy in the *New Pact on Migration and Asylum*: a critical appraisal from a perspective of international law with reference to migration from Africa p. 305
Pierluigi Salvati
- L’*Informal International Lawmaking* in materia di riammissione: prassi e implicazioni sul rapporto tra diritto internazionale e diritto dell’Unione europea p. 324
Alessandra Sardu
- Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo dalla prospettiva della vulnerabilità: un’occasione mancata p. 351
Chiara Scissa



Il fenomeno migratorio oltre l'ordinario: riflessioni sulla proposta della Commissione circa un solido sistema di preparazione e di risposta alle crisi e a situazioni di forza maggiore

p. 388

Susanna Villani



IL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO ED I MIGRANTI AMBIENTALI: UNA CATEGORIA "DIMENTICATA"?

Francesca Perrini*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La tutela dei migranti ambientali nel sistema europeo comune di asilo. – 3. Le prospettive di tutela offerte dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. – 4. Lacuna del Patto *versus* protezione dei diritti fondamentali. – 5. Conclusioni.

1. Considerazioni introduttive

Il tema della tutela dei migranti ambientali, pur essendo di grande attualità, risulta essere una questione rispetto alla quale il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, presentato lo scorso 23 settembre dalla Commissione europea, presenta delle lacune¹.

Il fenomeno delle migrazioni ambientali causate dai cambiamenti climatici merita una particolare attenzione specialmente con riferimento alla condizione giuridica del migrante e, quindi, al trattamento che ad esso deve essere riconosciuto nell'ordinamento giuridico dello Stato di destinazione.

In un periodo come quello attuale in cui i flussi migratori rivestono un forte interesse per gli Stati di arrivo, le cause della migrazione devono essere opportunamente studiate ed analizzate.

È sicuramente da apprezzare, quindi, che nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Messina. Indirizzo e-mail: fperrini@unime.it.

¹ In generale, sul nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo v. P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, *Focus - La proposta di Patto su immigrazione e asilo*, 5 ottobre, 2020, p. 1 ss., consultabile al sito www.aisdue.eu; A. DI PASCALE, *Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo, scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus*, 2020, consultabile al sito www.rivista.eurojus.it; P. DE BRUYCKER, *The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been*, 15 dicembre 2020, in www.eumigrationlawblog.eu; D. THYM, *European realpolitik: legislative uncertainties and operational pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, 28 settembre 2020, in www.eumigrationlawblog.eu; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in *Questione giustizia*, 2 ottobre 2020, consultabile al sito www.questionegiustizia.it; M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2021, n. 1, pp. 1-26, consultabile al sito www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it.

delle regioni – COM(2020) 609 final, contenente “Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo”, i cambiamenti climatici siano indicati tra le “principali sfide sociali che il mondo si trova oggi ad affrontare” con la specificazione che essi “incidono sulla migrazione”².

Del resto, proprio sulla questione dei cambiamenti climatici – vista l'importanza del fenomeno dal punto di vista della tutela dell'ambiente – la stessa Presidente Von der Leyen si è molto soffermata nel suo programma, indicando la lotta ai cambiamenti climatici come una delle più importanti priorità dell'attuale Commissione europea.

Per ciò che attiene alle forti ripercussioni che i cambiamenti climatici implicano sul fenomeno migratorio occorre evidenziare come, sempre più spesso, i disastri ambientali provocati dalle mutazioni del clima determinano condizioni assolutamente invivibili nelle aree colpite al punto da costringere intere comunità di persone a migrare verso altri luoghi più sicuri. Tralasciando l'ipotesi in cui le nuove destinazioni sono ricomprese nel territorio dello Stato di cui i migranti sono cittadini (configurandosi in tale caso la possibilità di qualificare le persone in questione come *Internally Displaced Persons* – IDPs)³, dei problemi si pongono nell'ipotesi in cui si realizza la migrazione verso un altro Stato, diverso da quello di cittadinanza. In questo caso, infatti, occorre riflettere su quale sia la condizione giuridica di questa nuova tipologia di migranti e, di conseguenza, quale sia la tutela che gli Stati di accoglienza devono loro riconoscere.

Il dato fondamentale da cui non si può prescindere nel considerare la posizione di queste persone attiene alla circostanza che si tratta di un nuovo tipo di migrazione che non origina da difficoltà economiche, da ragioni politiche o da situazioni di conflitto armato, ma è determinata dall'oggettiva impossibilità di continuare a vivere nei luoghi già colpiti da eventi catastrofici o in cui vi sia un rischio di gravi disastri ambientali a lenta insorgenza (si pensi all'ipotesi dell'innalzamento del livello dei mari). Ne consegue, quindi, che si tratta di un tipo di migrazione “forzata”, nel senso le condizioni del luogo non lasciano altra scelta se non quella di migrare; una migrazione che potrebbe essere di natura temporanea (potendo verificarsi il caso che, cessata l'emergenza nel Paese di origine, il migrante possa volervi tornare); ed, inoltre, un tipo di migrazione destinata ad aumentare nel tempo stando alle stime dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente e lo Sviluppo, degli studi condotti dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati e di numerosi altri

² L'insieme dei documenti in cui si articola il Patto consistono in: cinque proposte di regolamento, tre raccomandazioni, una linea guida. I testi, unitamente alla *roadmap* predisposta dalla Commissione in cui sono indicate le varie tappe di attuazione, sono consultabili al sito https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_it.

³ Nell'ambito dell'ordinamento internazionale la tutela degli IDPs è assicurata dal documento dell'11 febbraio 1998 intitolato *Guiding Principles on Internal Displacement*, UN Doc. E/CN.4/1998/53/add.2, elaborato dal Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite sugli sfollati, Mr. Francis M. Deng su richiesta della Commissione dei diritti umani e dell'Assemblea generale. Sul documento si veda P. NAIR, *Towards A Regime For The Protection Of Internally Displaced Persons*, in www.wrdlii.org; UNHCR, *Internal Displacement: Responsibility and Action*, in *Handbook for Parliamentarians*, 2013, n. 20, consultabile al sito www.archive.ipu.org.

organismi internazionali⁴. A ciò si aggiunga che, a differenza dei rifugiati, dei migranti economici, o di altre categorie di migranti, i migranti ambientali non godono di alcuno *status* particolare e, pertanto, non può essere loro riconosciuta una protezione specifica⁵.

Proprio in ragione di tali fattori, dunque, il tema della tutela da garantire ai c.d. migranti ambientali è sempre di più oggetto di attenzione, in considerazione del fatto che per essi non è prevista una protezione mirata nell'ambito delle norme di diritto internazionale attualmente esistenti, né di rango consuetudinario, né di natura pattizia, così come non si rinviene alcuna forma di tutela specifica a livello di ordinamento dell'Unione europea.

Al di là dei vari tentativi che sono stati fatti in dottrina volti ad individuare nelle norme esistenti una forma di protezione per questi nuovi migranti, allo stato attuale, tali tentativi non hanno prodotto esiti convincenti, salvo che per quanto riguarda l'applicazione del *noyau dur* dei diritti umani che, in quanto diritti universali, devono essere riconosciuti a tutti gli individui, indipendentemente dal loro *status*⁶ e salvo, ovviamente, le comuni regole in materia di trattamento degli stranieri.

Occorre anche sottolineare che, nonostante i migranti ambientali siano talvolta indicati con l'espressione "rifugiati climatici", tale espressione rischia di essere fuorviante, in quanto non sembrerebbe possibile riconoscere loro lo *status* di rifugiato secondo i noti requisiti di cui all'art. 1.A.2 della Convenzione di Ginevra del 1951. Ai sensi di tale disposizione, infatti, il termine "rifugiato" è riferibile "a chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la

⁴ L'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) ha rilevato che nel periodo 2008-2014 i disastri ambientali di varia natura (per lo più collegati ai cambiamenti climatici, come alluvioni, uragani, ecc.) hanno generato un numero di sfollati che ammonta a 22,4 milioni di persone. Le previsioni per il futuro appaiono ancora più preoccupanti, in quanto indicano che il numero dei c.d. "migranti del clima" arriverà a circa 200 milioni nel 2050 e, con particolare riferimento al continente africano, la cifra stimata dall'UNEP è di 50 milioni nel 2060. Dal canto suo l'UNHCR denuncia la grave situazione in Corno d'Africa, Nigeria e Yemen (solo per citare alcuni esempi), in cui si registra che circa 20 milioni di persone vivono in zone fortemente afflitte dalla siccità, il cui effetto più immediato sfocia, tra l'altro, nella grande piaga della carestia che, a sua volta, è causa del considerevole aumento di sfollati in Paesi come il Sudan o l'Uganda, in cui il numero di sfollati raggiunge quota, rispettivamente, 180000 e 400000.

⁵ Per un inquadramento generale dei fenomeni che determinano questo tipo di migrazioni v. D. C. BATES, *Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change*, in *Population and Environment*, 5, vol. 23, 2002, p. 465 ss.; S. NESPOR, *I rifugiati ambientali*, 21 febbraio 2007, in www.federalismi.it; E. PIGUET, *Climate change and forced migration*, in *New Issues in Refugee Research – Research Paper N. 153*, gennaio 2008, consultabile al sito www.unhcr.org. F. BIEMANN, I. BOAS, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, in *Global Environmental Politics*, 1, 2010, p. 60 ss.; I. CARUSO, B. VENDITTO, *Il futuro del Mediterraneo. Studio preliminare sui rifugiati ambientali*, in www.issn.cnr.it; A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017, n. 2, p. 7, consultabile al sito www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it.

⁶ Non si ritiene, infatti, che possano esservi dubbi sul fatto che il nucleo essenziale dei diritti umani che figurano in tutti gli strumenti internazionali di tutela dei diritti fondamentali e che non sono sottoposti ad alcuna limitazione (basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, al diritto alla vita), in quanto diritti universali, vanno riconosciuti ad ogni essere umano. In questo senso, pertanto, al migrante ambientale – proprio in quanto essere umano – dovrà essere riconosciuto il godimento di tali diritti.

cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi". È certamente possibile un'interpretazione estensiva per via giurisprudenziale dei requisiti contemplati nella citata norma convenzionale, ma si tratterebbe di un'operazione che può valere per il caso specifico e che non assicura (come, invece, sarebbe auspicabile) il riconoscimento giuridico formale dello *status* di rifugiato ai migranti che fuggono da disastri naturali o catastrofi ambientali.

Un discorso diverso potrebbe valere per l'altra norma fondamentale della Convenzione di Ginevra, vale a dire il divieto di respingimento di cui all'art. 33, in virtù del quale agli Stati incombe l'obbligo di *non refoulement* nei confronti di coloro i quali rischiano di subire nel Paese di origine atti che pongano in pericolo la loro vita e la loro libertà per motivi di razza, religione, nazionalità, condizione sociale, opinioni politiche⁷.

Proprio tale norma è stata oggetto di un'interpretazione estensiva con riferimento alla condizione dei migranti ambientali nelle considerazioni relative al caso *Teitiota c. Nuova Zelanda*, adottate dal Comitato dei diritti umani nel corso della sessione 14 ottobre-8 novembre 2019 e pubblicate il 7 gennaio 2020⁸. Occorre brevemente ricordare i fatti che hanno portato alla decisione in questione. Il Sig. Teitiota, cittadino della Repubblica di Kiribati, ha abbandonato il suo Stato di origine, in quanto l'innalzamento del livello dell'oceano, oltre a provocare il rischio di estinzione dello stesso atollo, aveva creato una situazione di disordini interni tra gli abitanti che cercavano di occupare terre più sicure all'interno dell'isola e rendeva le condizioni di vita particolarmente difficili. Proprio in ragione di tali circostanze, il ricorrente si era trasferito con la sua famiglia in Nuova Zelanda, dove aveva presentato richiesta di asilo invocando la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato, ma la richiesta non è stata accolta ed il ricorrente e la sua famiglia sono stati respinti nello Stato di provenienza. Il Sig. Teitiota si rivolgeva,

⁷ Secondo l'art. 33 della Convenzione di Ginevra: "1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. 2. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese".

⁸ Sul caso *Teitiota* (CCPR/C/127/D/2728/2016, consultabile al sito www.ohchr.org) si veda 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.

dunque, al Comitato dei diritti umani presentando una comunicazione contro la Nuova Zelanda in cui lamentava la violazione del diritto alla vita (art. 6 del Patto sui diritti civili e politici).

Nel ragionamento seguito dal Comitato si afferma il principio per il quale il divieto di respingimento deve valere anche nei confronti di coloro i quali se rinvii nel Paese di origine rischiano di subire seri danni per la loro incolumità a causa delle proibitive condizioni ambientali. Secondo tale impostazione, dunque, il principio di *non refoulement* dovrebbe trovare applicazione tutte le volte in cui il migrante lascia il proprio Paese di origine per fuggire da situazioni che rischiano di minacciare il proprio diritto alla vita, anche quando tali situazioni sono determinate da disastri naturali o catastrofi. Si tratta, come è evidente, di una decisione che può incidere sensibilmente sulla portata delle norme della Convenzione di Ginevra, costituendo un precedente che potrà avere un seguito nella giurisprudenza delle Corti sovranazionali (specie di quelle incaricate di garantire il rispetto dei diritti umani) e delle Corti interne ed è, anzi, auspicabile che sia il primo passo di una tendenza verso l'ampliamento della sfera di applicazione della Convenzione nei confronti dei migranti ambientali, ovvero verso la formazione di norme (di carattere generale o particolare) specificamente poste a tutela dei migranti ambientali.

Sarebbe auspicabile, infatti, che a tale orientamento facesse seguito un impegno della comunità internazionale volto a colmare un vuoto normativo destinato a diventare sempre più grave e che, sul piano dell'ordinamento internazionale, meriterebbe di essere disciplinato in un'apposita convenzione internazionale sulla protezione di questa particolare categoria di migranti.

Per quanto attiene, invece, all'ordinamento dell'Unione europea occorre verificare se ed in che modo le istituzioni europee intendano cogliere l'opportunità del Patto dello scorso 23 settembre per colmare la lacuna della mancata previsione di norme volte alla tutela specifica dei migranti ambientali nel contesto dell'Unione. Pertanto, dopo la breve analisi del fenomeno dei cambiamenti climatici come causa delle migrazioni e dopo avere sottolineato la necessità di una tutela specifica per i migranti ambientali, gli aspetti del tema che meritano di essere indagati riguardano le forme di tutela attualmente possibile nell'ordinamento dell'Unione europea (con particolare riferimento alle norme del sistema europeo comune di asilo ed ai tentativi finora compiuti di modificarle integrandole con il giusto riconoscimento delle ripercussioni dei cambiamenti climatici sul fenomeno migratorio) e l'incidenza (ed i limiti) delle proposte contenute nel Patto sulla migrazione e l'asilo, con particolare riferimento alla proposta di regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore.

2. La tutela dei migranti ambientali nel sistema europeo comune di asilo

Vale la pena di ribadire che, come già si è detto a proposito dell'ordinamento internazionale, anche nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea si rinviene un'analoga lacuna in materia di specifica protezione per la categoria dei migranti

ambientali e ciò desta particolare stupore ove si consideri la consolidata attenzione dell'Unione europea nei confronti del legame tra cambiamenti climatici e migrazioni.

Già nel documento intitolato “Programma di Stoccolma. Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini” del 2010, il Consiglio europeo sottolineava che “Il collegamento tra cambiamenti climatici, migrazione e sviluppo deve essere ulteriormente studiato; il Consiglio europeo invita pertanto la Commissione a presentare un'analisi degli effetti dei cambiamenti climatici sulla migrazione internazionale, anche riguardo agli effetti potenziali sull'immigrazione verso l'Unione”⁹.

La Commissione, sulla base di tale sollecitazione, ha elaborato uno studio dal titolo “Climate change, environmental degradation, and migration”¹⁰, in cui dopo avere analizzato il quadro giuridico di riferimento ed avere riscontrato l'assenza di modelli applicabili per la tutela dei migranti ambientali tanto a livello internazionale quanto a livello europeo, si afferma che la politica da seguire per affrontare il fenomeno della migrazione ambientale deve basarsi su: *knowledge, dialogue e cooperation*. Si tratta di un approccio pienamente condivisibile, ove si consideri che la conoscenza è essenziale per capire le specificità del fenomeno migratorio legato a cause ambientali, il dialogo è necessario per costruire un quadro giuridico e istituzionale in grado di dare risposte adeguate e la cooperazione è fondamentale per ridurre i rischi derivanti dai cambiamenti climatici tentando di risolvere alle radici le principali cause delle migrazioni ambientali.

Tuttavia, occorre tristemente rilevare come a questa attenzione verso la tematica in oggetto non ha fatto seguito l'adozione di atti specifici nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione volti a tutelare coloro i quali sono costretti a migrare per fuggire ai danni ambientali provocati dai cambiamenti climatici. È noto, infatti, che l'attuale sistema europeo comune di asilo (SECA) non contempla una protezione mirata per i migranti ambientali¹¹. In particolare, viene in rilievo la direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, meglio nota come “nuova direttiva qualifiche”. Si tratta di un atto di rifusione della precedente direttiva 2004/83/CE, che avrebbe potuto costituire il giusto momento per le istituzioni europee di ampliare la sfera soggettiva dei beneficiari di protezione internazionale. In mancanza di tale ampliamento i soggetti che possono beneficiare della protezione sono: i “rifugiati”, vale a dire i cittadini di uno Stato non membro che si trovano fuori dal territorio del proprio Paese di origine e non possono (o non vogliono) farvi ritorno a causa del fondato timore di subire persecuzioni per motivi

⁹ Consiglio europeo, *Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* del 5.5.2010, C115, p. 1.

¹⁰ SWD(2013) 138 final, consultabile al sito www.ec.europa.eu.

¹¹ Per una dettagliata ricostruzione circa la possibile applicabilità delle norme facenti parte del sistema europeo comune di asilo ai migranti ambientali v. G. MORGESE, *Environmental Migrants and the EU Immigration and Asylum Law: Is There Any Chance for Protection?*, in G.C. BRUNO, F.M. PALOMBINO, V. ROSSI, *Migration and the Environment. Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*, Roma, 2017, p. 47 ss.

di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo (art. 2, lett. d); e i “titolari di protezione sussidiaria”, vale a dire coloro i quali fuggono dal Paese di origine per evitare di correre il rischio di subire un danno grave, inteso come “a) la condanna o l’esecuzione della pena di morte; o b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; o c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto interno o internazionale” (art. 2, lett. f).

Già nel 2011, quindi, l’Unione europea perde l’occasione di colmare una delicata lacuna del proprio ordinamento, in quanto, nel procedere alla modifica della vecchia direttiva qualifica, la Commissione non ha ritenuto di dover includere tra le criticità evidenziate nella proposta alcun riferimento alla possibilità e/o opportunità di arricchire la sfera dei soggetti cui avrebbe dovuto riconoscersi la protezione internazionale includendovi la categoria dei migranti ambientali. Tra l’altro, la posizione della Commissione risulta essere ancora più discutibile, ove si consideri che era intervenuta una sollecitazione nello studio “*Climate refugees*”. *Legal and policy responses to environmentally induced migration*, elaborato nel 2011 dall’International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), in cui si evidenziava la necessità di prevedere tra le cause che potessero giustificare il riconoscimento della protezione sussidiaria “in addition to armed conflict, also environmental disaster”¹². Da segnalare, per altro, che la lacuna della direttiva 2011/95 per quanto attiene la mancata previsione dei migranti ambientali come categoria di beneficiari di protezione internazionale permane nella proposta di regolamento qualifiche attualmente in fase di discussione e destinato a sostituire la direttiva del 2011, nonostante nella comunicazione “Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all’Europa”¹³ si faccia espresso riferimento ai cambiamenti climatici come una delle cause delle migrazioni con cui l’Europa dovrà confrontarsi.

Inoltre, sembrerebbe che anche l’istituto della protezione temporanea attualmente in vigore non possa essere applicato al caso dei migranti ambientali. La direttiva 2001/55 recante 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 non contempla la tutela dei migranti ambientali (che non sembrano rientrare nella definizione che la stessa direttiva dà di “sfollati”) così come non prevede i disastri ambientali tra le cause che possono essere all’origine di un afflusso massiccio. È utile ricordare che, ai sensi della direttiva sulla protezione temporanea il termine “sfollati” indica “i) le persone

¹² Elaborato su richiesta della Commissione per le Libertà Civili, la Giustizia e gli Affari Interni del Parlamento europeo (PE 462.422).

¹³ “La migrazione è stata e continuerà ad essere nei prossimi decenni una delle questioni fondamentali per l’Europa. Le tendenze di fondo dello sviluppo economico, i cambiamenti climatici, la globalizzazione dei trasporti e delle comunicazioni, la guerra e l’instabilità nelle regioni vicine, sono altrettanti fattori che continueranno a spingere le persone a venire in Europa, in cerca di rifugio e di una vita migliore o per ricongiungersi ai loro familiari”, COM(2016) 197 final.

fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica; ii) le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni” (art. 2, lett. c); mentre, l’espressione “afflusso massiccio” si riferisce a “l’arrivo nella Comunità di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione” (art. 2, lett. d).

Vi è, quindi da rilevare, al di là dei limiti inerenti al meccanismo di attivazione (per altro, mai applicato) della procedura di cui alla direttiva 2001/55, l’impossibilità (o, comunque, la grande difficoltà) di procedere ad un’interpretazione estensiva di tale strumento ove si consideri, da un lato, il tenore letterale delle disposizioni (che non fanno espresso riferimento alla categoria dei migranti ambientali come possibili beneficiari della protezione temporanea), e dall’altro, la precisa volontà delle istituzioni europee di escludere dalla sfera di applicazione della direttiva i c.d. sfollati ambientali. Infatti, tale esclusione è frutto di una chiara scelta delle istituzioni dell’Unione nella misura in cui il parere reso dal Comitato economico e sociale in cui si sottolineava la necessità di applicare i meccanismi della protezione temporanea agli sfollati vittime di disastri ambientali è stato del tutto disatteso¹⁴.

È da segnalare che la Commissione nella citata comunicazione “Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all’Europa” propone l’abrogazione della direttiva 2001/55, in luogo di una revisione dell’istituto della protezione temporanea che ne permetta l’estensione del campo di applicazione anche nei confronti delle persone costrette a migrare per fuggire da disastri naturali già avvenuti o da imminenti catastrofi ambientali.

Da quanto detto si riscontra, dunque, nell’attuale sistema europeo comune di asilo la mancanza di specifiche previsioni normative a favore della tutela dei migranti ambientali. Uno specifico strumento giuridico in grado di garantire una protezione adeguata verso coloro i quali fuggono dal loro Paese di origine a causa di disastri ambientali sarebbe auspicabile non solo da un punto di vista strettamente umanitario, ma anche in termini di armonizzazione normativa tra gli Stati membri dell’Unione¹⁵. Ciò che, infatti, fino a questo momento si può registrare è l’adozione di misure interne di carattere residuale rispetto alle forme di protezione internazionale previste dall’impianto europeo che vanno a porre in essere delle forme di tutela minima nei confronti di chi altrimenti non avrebbe

¹⁴ Parere n. 2001/C 155/06.

¹⁵ In proposito v. G. MORGESE, *Environmental Migrants and the EU Immigration and Asylum Law: Is There Any Chance for Protection?*, cit., p. 73 in cui si legge: “(...) we stress the need for a European *ad hoc* legal instrument dealing with every aspect of the protection of environmental migrants, no matter if it take the form of the extension of the notion of subsidiary protection, or a new temporary protection instrument, as well as a comprehensive humanitarian protection provision or a specific HAS (*humanitarian admission scheme*). In other terms, the EU should lead rather than adapt to the international environmental migration debate, officially recognizing Ems as vulnerable persons in need of protection. Unfortunately, due to the refugee crisis starting from 2015 and the persistent (if not exacerbated) reluctance of MS to implement such a legislation for political reasons, it seems that a such a legal instrument is unlikely to be put into place at least in the near future”.

altra protezione. Vengono in rilievo a tale proposito gli esempi di alcuni Stati (fra cui Finlandia e Svezia) in cui istituti di diritto interno come la protezione temporanea o la protezione umanitaria offrono possibilità di tutela per i migranti che fuggono da catastrofi ambientali¹⁶. Particolarmente interessante risulta il caso dell'ordinamento italiano in cui l'istituto della protezione umanitaria, oggetto di recenti modifiche ma anche di una certa rivitalizzazione giurisprudenziale ravvisabile nell'ordinanza n. 5022/2021 della Corte di Cassazione (e di cui si dirà oltre), assolve alla funzione di colmare la lacuna già evidenziata sul piano dell'ordinamento internazionale e dell'ordinamento dell'Unione europea, garantendo così – sebbene in via residuale – una protezione ai migranti che fuggono da disastri naturali¹⁷.

¹⁶ Per quanto riguarda l'ordinamento finlandese l'*Aliens Act* n. 301/2004 prevede il riconoscimento della protezione temporanea agli stranieri che non possono tornare nel loro Paese di origine in condizioni di sicurezza perché vi è stato un massiccio sfollamento di persone a seguito di un conflitto armato o altro genere di violenza, ovvero un disastro ambientale. È, inoltre, prevista l'ipotesi di riconoscimento della protezione umanitaria per gli stranieri già presenti nel territorio finlandese che non hanno i requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria, ma che non possono tornare nel proprio Stato di cittadinanza o di residenza permanente in quanto si è qui verificata una delle seguenti situazioni: conflitto armato, gravi violazioni dei diritti umani, ovvero un disastro naturale. Norme analoghe sono previste nell'ordinamento svedese, in cui l'*Aliens Act* n. 716/2005 riconosce che lo straniero che non possa tornare nel Paese di origine a causa di un disastro ambientale ha bisogno di protezione.

¹⁷ La protezione umanitaria è stata introdotta nell'ordinamento italiano dalla legge Turco-Napolitano (n. 40/1998), prevedendo la possibilità del rilascio di un permesso di soggiorno per “seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”, rilasciato dal Questore su richiesta dello straniero interessato, ovvero nei casi di respingimento della richiesta di protezione internazionale da parte della Commissione territoriale per assenza delle condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ovvero di beneficiario di protezione sussidiaria, ma essendovi nello Stato di origine del ricorrente “gravi motivi” di carattere umanitario. In assenza di specificazioni circa i requisiti necessari per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari l'istituto si prestava ad essere interpretato in senso estensivo potendo l'espressione “seri motivi di carattere umanitario” ricomprendere le più varie situazioni. La stessa Corte di Cassazione ha, del resto, riconosciuto che i presupposti per i quali può esservi il riconoscimento della protezione umanitaria sono inevitabilmente “un catalogo aperto non necessariamente fondato sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o l'incolumità psicofisica”. Il lungo periodo di vigenza dell'istituto in commento è stato interrotto dall'adozione della legge n. 132/2018 (meglio nota come “legge Salvini” di conversione del decreto-legge del 4 ottobre 2018 n. 113, cui ha fatto seguito il decreto-legge n. 53/2019, convertito in legge n. 77/2019), rubricata «Immigrazione e sicurezza», che ha immediatamente suscitato aspre critiche da parte di coloro i quali difendono il rispetto dei diritti umani e la più ampia integrazione degli immigrati. L'approccio fortemente sovranista che ha ispirato le modifiche alla disciplina ha determinato l'abolizione dell'istituto della protezione umanitaria con l'abrogazione dell'art. 5, comma 6 del Testo Unico sull'Immigrazione. La scelta è stata determinata dalla volontà di sostituire la fattispecie generica del precedente istituto con nuove forme di permessi di soggiorno per ipotesi ben determinate. In particolare, tra le ipotesi specifiche indicate dalla nuova normativa figura la possibilità che il permesso di soggiorno venga rilasciato, oltre che per cure mediche, atti di particolare valore civile, casi di violenza domestica, casi di sfruttamento in ambito lavorativo, condizione di vulnerabilità dei minori, anche per calamità naturali. Tuttavia, a fronte della previsione specifica, occorre evidenziare un arretramento nella forma di tutela nella misura in cui non è ammessa la conversione del permesso alla sua scadenza in altri titoli di soggiorno. È da segnalare, però, che l'intento del legislatore di restringere l'ampia portata della precedente protezione umanitaria con ipotesi maggiormente circoscritte non ha trovato un clima istituzionale favorevole né il sostegno da parte dei giudici in fase applicativa, al punto che viene adottato il decreto-legge n. 130/2020, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, convertito in legge n. 173/2020. Pur permanendo le ipotesi specifiche di rilascio del permesso di soggiorno, incluso quello per calamità naturali, il nuovo provvedimento (attualmente in vigore), ha modificato (senza peraltro abrogarla) la precedente normativa e, per ciò che qui rileva, ha di fatto reinserito nel nostro ordinamento la protezione

3. Le prospettive di tutela offerte dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

In tale scenario si colloca il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo con il quale la Commissione europea, da una parte, intende dare nuovo slancio alle proposte già presentate, dall'altra, avanza nuove iniziative.

In particolare, per quanto attiene alle proposte precedentemente formulate (nel 2016 e nel 2018) vengono in rilievo il regolamento qualifiche, la rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza, il regolamento che istituisce una vera e propria Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, il regolamento quadro dell'Unione sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria, la modifica della direttiva rimpatri. Le nuove proposte, invece, riguardano il regolamento sulla migrazione e l'asilo, il regolamento procedure, il regolamento sulla gestione delle situazioni di crisi e di forza maggiore.

Con riferimento alla tematica della tutela dei migranti ambientali nella nuova *governance* europea della migrazione e dell'asilo sembrerebbe utile una riflessione sulle iniziative già in discussione volte a rivedere il sistema delle qualifiche e sulla proposta riguardante la nuova disciplina in materia di gestione delle crisi e delle situazioni di emergenza.

In tema di qualifiche dovrebbe ricevere impulso l'iter di approvazione del regolamento¹⁸. È da sottolineare, però, che sul fronte della tutela specifica dei migranti ambientali il nuovo regolamento non dovrebbe apportare grandi novità, a meno di integrazioni in tal senso rispetto alla proposta a suo tempo presentata e di cui, allo stato attuale, non vi è, purtroppo, alcuna traccia. La proposta, infatti, ha come obiettivo quello di realizzare una maggiore uniformità normativa al fine di evitare i c.d. movimenti secondari e non incide sulle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale.

Le speranze, quindi, andrebbero riposte nei nuovi atti di cui la Commissione propone l'adozione, con l'auspicio che essi siano in grado di colmare la lacuna dell'ordinamento dell'Unione di cui si è detto. In particolare, l'attenzione andrebbe rivolta all'atto che dovrebbe abrogare l'istituto della protezione temporanea, sostituendolo con il nuovo istituto della protezione immediata. Si tratta della proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore¹⁹, che si inserisce nel più ampio programma²⁰ di gestione delle situazioni di crisi e di forza maggiore con il quale la Commissione intende

umanitaria con alcuni interventi migliorativi. Innanzitutto, si tratta di permessi di durata biennale (e non più annuale) ed è prevista la possibilità che siano convertiti in permessi di soggiorno per motivi di lavoro. Inoltre, è fatto divieto (art. 1, comma 1) di respingimento, espulsione o estradizione «di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti» e ancora l'allontanamento non è consentito «qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare».

¹⁸ COM(2016) 466 final.

¹⁹ Proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, COM(2020) 613 final. Per un esame approfondito della proposta v. 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, 2021, consultabile al sito www.aisdue.eu.

²⁰ C(2020)6469.

dotare l'Unione europea di un pacchetto di misure in grado di "affrontare le situazioni di crisi e di forza maggiore con resilienza e flessibilità, cosciente del fatto che diversi tipi di crisi richiedono risposte differenziate"²¹. A tale scopo il nuovo strumento avrà una duplice finalità: "in primo luogo, fornirà agli Stati membri la flessibilità necessaria per reagire alle situazioni di crisi e di forza maggiore e concedere lo status di protezione immediata in situazioni di crisi e, in secondo luogo, garantirà che il sistema di solidarietà istituito dal nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione sia specificamente adattato a crisi caratterizzate da un elevato numero di arrivi irregolari. Nelle situazioni di crisi occorre reagire tempestivamente e pertanto il meccanismo di solidarietà deve essere rafforzato e i tempi che lo disciplinano dovrebbero essere ridotti"²².

Con riferimento al contenuto della proposta di regolamento occorre evidenziare che esso si applica alle situazioni di crisi e di forza maggiore in materia di migrazione e asilo all'interno del territorio dell'Unione, specificando che per "situazione di crisi" deve intendersi "una situazione eccezionale di afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi o di apolidi arrivati in modo irregolare in uno Stato membro o sbarcati sul suo territorio a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, la cui entità, in proporzione alla popolazione e al PIL dello Stato membro interessato, rende inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione e può avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo (...), oppure un rischio imminente che si verifichi una tale situazione"²³.

Se ne deduce, quindi, un concetto di "situazione di crisi" che, in assenza di una specificazione dettagliata, si presta ad una più ampia interpretazione rispetto alla espressione "afflusso massiccio di sfollati" di cui alla direttiva sulla protezione temporanea, che, come si è visto, indica ipotesi ben dettagliate. Inoltre, la proposta di regolamento prevede anche l'obiettivo di far fronte alle conseguenze determinate da eventi di forza maggiore, senza specificare cosa debba intendersi con tale locuzione²⁴. Da questo punto di vista, quindi, sembrerebbe che possano rientrare in tali situazioni anche gli afflussi massicci di migranti a seguito di eventi naturali particolarmente gravi.

In tali casi il nuovo regolamento prevede che si attivi un meccanismo di solidarietà²⁵ che vada ad ampliare la possibilità di fare ricorso agli strumenti della ricollocazione e dei rimpatri²⁶ e deroghe alle procedure di asilo e di rimpatrio che permettano allo Stato

²¹ COM(2020) 609 final, p. 11.

²² COM(2020) 609 final, p. 12.

²³ Art. 1.

²⁴ Nella Relazione di accompagnamento alla proposta si fa riferimento, come unico esempio di evento di forza maggiore, all'emergenza pandemica determinata dalla diffusione del COVID-19.

²⁵ In proposito v. G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 23 ottobre 2020, p. 15 ss., consultabile al sito www.aisdue.eu.

²⁶ Art. 2. Su tali strumenti si veda R. PALLADINO, *Patto sulla migrazione e l'asilo: verso nuove regole sui rimpatri*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 18 novembre 2020, p. 63 ss., consultabile al sito www.aisdue.eu.

interessato (su autorizzazione della Commissione) di far fronte alle difficoltà di ordine pratico che gli eventi sopra descritti possono determinare²⁷.

Ad una prima lettura della proposta, quindi, un'ampia concezione della situazione di crisi, unitamente alla elasticità della nozione di eventi di forza maggiore, indurrebbero a ritenere che un elemento migliorativo sia già il solo ambito di applicazione della nuova disciplina dal punto di vista oggettivo. A ciò si aggiunga che, sicuramente, una considerazione positiva può essere avanzata con riferimento al fatto che in luogo dell'abrogazione *tout court* della direttiva 2001/55, l'attuale orientamento della Commissione sia stato quello di prevedere una nuova disciplina della materia, cercando così di porre in essere un meccanismo in grado di superare i limiti di una direttiva che nei fatti era stata un fallimento.

Tuttavia, accanto a segnali migliorativi, occorre evidenziare come vi sia un arretramento per ciò che attiene alla sfera soggettiva di applicazione della nuova normativa, in quanto i soggetti per i quali la proposta prevede che possa essere concessa la protezione immediata, sulla base di un atto di esecuzione della Commissione, sono solo gli "sfollati di 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"²⁸.

Stando a tale previsione, quindi, solo nei confronti di tali soggetti è possibile concedere la protezione immediata (che, per altro, avrebbe un contenuto più ampio rispetto alla protezione temporanea, in quanto ai beneficiari di protezione immediata devono essere garantiti tutti i diritti che, ai sensi di quanto previsto nella proposta di Regolamento qualifiche, sono applicabili ai titolari della protezione sussidiaria).

Come è evidente, restano esclusi, ancora una volta i migranti ambientali. Si tratta del permanere di una lacuna che ben avrebbe potuto essere colmata nella proposta di regolamento ove si consideri che i disastri ambientali potrebbero rientrare nella nozione di evento di forza maggiore e determinare un afflusso massiccio di sfollati. Da questo punto di vista, quindi, la nuova disciplina in materia di situazioni di crisi rappresenta sicuramente un'occasione mancata che, per altro, non tiene conto del nuovo orientamento proveniente in materia dall'ordinamento internazionale, basato sullo *human rights approach*.

4. Lacuna del Patto *versus* protezione dei diritti fondamentali

Vale la pena ricordare che, sebbene non sia prevista – tanto a livello internazionale, quanto a livello di ordinamento dell'Unione europea – una protezione specifica nei confronti dei migranti ambientali, ad essi deve, in ogni caso, essere garantito il godimento dei diritti umani.

²⁷ Art. 3.

²⁸ Art. 10, par. 1.

È, pertanto, all'insieme delle norme di diritto internazionale poste a tutela dei diritti fondamentali ed alla loro applicazione giurisprudenziale che occorre fare riferimento come valida alternativa alla lacuna di cui si è detto.

A tale proposito viene in rilievo, in particolare, l'orientamento manifestato dal Comitato dei diritti dell'uomo nel caso *Teitiota c. Nuova Zelanda*, in cui per la prima volta viene ampliata l'applicazione del principio di *non refoulement* a favore dei migranti ambientali. In primo luogo, infatti, si afferma che gli effetti dei cambiamenti climatici possono incidere sul godimento del diritto alla vita e sul divieto di trattamenti inumani e degradanti e si stabilisce, quindi, il divieto di respingimento per il migrante ambientale, qualora il rientro nel Paese di origine possa comportare il rischio che si producano i suddetti effetti. La decisione risulta particolarmente interessante sia per il riconoscimento del legame che intercorre tra i disastri naturali prodotti dai cambiamenti climatici e la tutela dei diritti umani, ma anche per la portata che ha avuto a livello interno nel nostro ordinamento. Proprio sulla base di tale decisione, infatti, la nostra Corte di Cassazione, nell'ordinanza n. 5022/2021, dopo avere ripercorso le argomentazioni del Comitato ed avere ribadito che il divieto di respingimento deve valere non solo per quelle situazioni in cui la vita è messa in pericolo da conflitti ed eventi bellici, ma anche da gravi disastri ambientali che compromettono l'integrità fisica, ha affermato che, in assenza dei presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria, al migrante che fugge da catastrofi ambientali può essere riconosciuta la protezione umanitaria, dando così nuovo slancio a tale istituto.

È evidente che un tale approccio basato sulla tutela dei diritti umani a tutti gli individui – quindi anche ai migranti ambientali – sarà destinato ad esplicare i suoi effetti a livello interno in tutti quegli Stati che (come l'Italia) prevedono forme di tutela paragonabili alla protezione umanitaria. Anche in ragione di tale considerazione sarebbe auspicabile un intervento normativo a livello di Unione europea che garantirebbe uniformità di trattamento su tutto il territorio dell'Unione. Del resto lo *human rights approach* seguito a livello internazionale dovrebbe essere fatto proprio dall'Unione europea in considerazione del rilievo che in tale ordinamento assumono (ormai da tempo) i diritti fondamentali. Oltre alle note disposizioni dei Trattati che alla tutela dei diritti fondamentali fanno riferimento²⁹, vengono in rilievo le disposizioni della Carta di Nizza

²⁹ Basti ricordare l'art. 6 del TUE, ai sensi del quale: "1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. 2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali".

in materia di diritto alla vita³⁰, diritto alla salute³¹, protezione dell'ambiente³², specificamente rilevanti nel caso della tutela dei migranti ambientali. E viene in rilievo, altresì, la recente risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2021 intitolata “Gli effetti del cambiamento climatico sui diritti umani e il ruolo dei difensori dell'ambiente in tale ambito”, in cui l'istituzione “riconosce l'impatto del legame esistente tra i cambiamenti climatici, il degrado ambientale e le catastrofi naturali come fattore determinante delle migrazioni e degli sfollamenti indotti dal clima e deplora la mancanza di tutela dei diritti umani a livello internazionale per gli individui che ne sono vittime” e (richiamando, senza nominarlo, il caso Teitiota) “sottolinea che il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha stabilito che gli Stati, nel valutare l'espulsione dei richiedenti asilo, devono tenere conto dell'impatto sui diritti umani causato dalla crisi climatica nel paese di origine”.

Non si può non rilevare come proprio in ragione dei recenti orientamenti ravvisabili nell'ordinamento internazionale – e che, come si è visto, hanno già prodotto i primi effetti in ambito interno – risulta essere particolarmente grave la circostanza che nelle proposte di riforma del sistema europeo comune di asilo attualmente in discussione i migranti ambientali sembrerebbero ancora una volta una “categoria dimenticata”³³. La dimenticanza, oltretutto, risulta ancora più pesante ove si considerino le premesse dalle quali muove il Patto sulla migrazione e l'asilo, vale a dire l'aver annoverato i cambiamenti climatici tra le cause delle migrazioni.

5. Conclusioni

Le premesse del Patto e la grande attenzione che, come si è detto, il programma della Presidente Von der Leyen rivolge al tema dei cambiamenti climatici rischiano di creare false illusioni se ad esse non fanno seguito delle iniziative volte a garantire una protezione nei confronti di coloro i quali subiscono gli effetti di una migrazione forzata legata a questioni ambientali.

È proprio per questo, quindi, che occorre riflettere sulla portata dei cambiamenti che l'Unione si prefigge di realizzare in materia di migrazione e asilo, al fine di meglio

³⁰ Ai sensi dell'art. 2: “1. Ogni individuo ha diritto alla vita. 2. Nessuno può essere condannato alla pena di morte, né giustiziato”.

³¹ Ai sensi dell'art. 35: “Ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana”.

³² Ai sensi dell'art. 37: “Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”.

³³ V. in proposito M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, cit., p. 18 in cui si legge che “si osserva una certa miopia nel guardare alle ragioni che in futuro potrebbero spingere cittadini di altre parti del mondo a muovere verso l'Europa per ottenere protezione; non si può infatti ignorare che, è stata persa l'occasione, forse l'ennesima, per guardare ai fattori ambientali e climatici quali elementi di condizionamento degli spostamenti di persone negli anni a venire”.

comprendere quale sia la direzione di tali cambiamenti: verso una tutela dei migranti ambientali nell'ordinamento dell'Unione?

Dall'analisi svolta non possono che trarsi conclusioni deludenti per quanto attiene l'individuazione di norme volte alla tutela specifica dei migranti ambientali e per ciò che concerne la coerenza delle proposte con le premesse del Nuovo Patto per le migrazioni e l'asilo e con gli orientamenti generali manifestati nel programma della attuale Commissione europea. Non si può non evidenziare come non vi sia un quadro armonico tra obiettivi da realizzare e strumenti da adottare per la realizzazione degli obiettivi stessi. Lotta ai cambiamenti climatici e tutela dei migranti ambientali devono camminare di pari passo e dall'Unione europea ci si attenderebbe l'adozione di misure che vadano a colmare una lacuna già grave nell'ordinamento internazionale, ma che risulta essere ancora più grave nell'ambito di un sistema normativo che intende "introdurre un ampio quadro, basato su un approccio globale alla gestione della migrazione".

Non resta che un auspicio e vale a dire che vengano introdotti dei correttivi alle proposte in modo tale che anche questa riforma del sistema normativo dell'Unione europea in materia di migrazione ed asilo non sia un'altra occasione mancata per un'importante categoria di migranti attualmente privi di una tutela specifica, ma sia l'occasione per realizzare pienamente quel "nuovo inizio in materia di migrazione" in grado effettivamente di garantire un approccio globale verso il fenomeno migratorio basato sulla fiducia reciproca fra gli Stati membri, quale risulta dalla relazione di accompagnamento alla proposta di regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore.

Se questo è, dunque, lo spirito che anima l'iniziativa della Commissione è evidente che esso sarà realizzato in maniera completa solo se si guarderà al fenomeno migratorio nel suo complesso, senza "dimenticarsi" di nessuno.

ABSTRACT: L'articolo, dopo avere analizzato le caratteristiche del fenomeno migratorio legato ai cambiamenti climatici e dopo avere sottolineato la mancanza di tutela dei migranti ambientali nell'ordinamento internazionale si sofferma sull'analoga lacuna ravvisabile nel sistema europeo comune di asilo. Tale lacuna, peraltro, non è superata neanche dalle attuali proposte di modifica della normativa vigente contenute nel Patto sulla migrazione e l'asilo. In esso, infatti, non si prevede una tutela specifica per i migranti ambientali. Pertanto, attualmente, solo all'insieme delle norme internazionali poste a tutela dei diritti umani bisogna fare riferimento per assicurare una protezione ai migranti ambientali, come si evince dalla recente attività di controllo esercitata dal Comitato dei diritti umani e come si evince, altresì, dal recente orientamento della Corte di Cassazione italiana.

KEYWORDS: migranti ambientali – diritti umani – Patto migrazione e asilo – cambiamenti climatici – SECA.

THE NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM AND ENVIRONMENTAL MIGRANTS: A “FORGOTTEN” CATEGORY?

ABSTRACT: After analyzing the characteristics of climate change-related migration and highlighting the lack of protection for environmental migrants in international law, the article addresses the similar gap in the Common European Asylum System. This shortcoming is not remedied by the current proposals to amend the existing legislation contained in the Pact on Migration and Asylum, as the Pact does not provide specific protection for environmental migrants. Therefore, at the moment, only the set of international human rights standards has to be resorted to in order to ensure protection for environmental migrants, as shown by the recent monitoring activity carried out by the Human Rights Committee and the recent orientation of the Italian Court of Cassation.

KEYWORDS: environmental migrants – human rights – Pact on Migration and Asylum – climate change – CEAS.