
ADiM BLOG

Marzo 2020

ANALISI & OPINIONI

*Per tornare a parlare di Green New Deal,
tra diritto di asilo e solidarietà*

Manuela Consito

Professore associato di Diritto amministrativo

Università di Torino

Parole chiave

Migrante climatico – Rifugiato ambientale – Cambiamento climatico – Asilo – Solidarietà

Abstract

Pur consci dell'attuale grave crisi pandemica si vuole qui ricordare come salute, sanità pubblica, tutela dell'ambiente e cambiamenti climatici siano tra loro fortemente interconnessi. Anche a fronte di calamità sanitarie, quale quella che ora imperversa, non è possibile dimenticare altre calamità capaci di impattare fortemente sul diritto stesso di vivere di milioni di persone. Nell'occasione di una decisione del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite del Gennaio 2020 si vuole qui riaprire un discorso emerso ancora timidamente nel dibattito di quanti si interessano di immigrazione:

l'attenzione al cambiamento climatico e i suoi effetti in termini di pretesa di protezione da parte di quanti sono sempre più gravemente colpiti da catastrofi eco-ambientali.

La contingenza che occupa il pensiero in questo particolare momento, certo grave e densa di preoccupazione, non può consentire di volgere altrove lo sguardo rispetto ad altre contingenze che costituiscono, del pari, gravi minacce per il genere umano.

Non a caso Filippo Grandi, Alto Commissario ONU per i Rifugiati, ci ricorda nella sua [Dichiarazione in merito alla crisi del Covid-19](#) (Ginevra, 19 marzo 2020) come «guerre e persecuzioni non sono cessate, e oggi, nel mondo, vi sono persone che continuano a fuggire dalle proprie case alla ricerca di un luogo sicuro», persone che «Oggi, come mai prima, hanno bisogno – come tutti noi – di solidarietà e compassione». Sono parole espresse a fronte della decisione di molti Paesi di chiudere i confini come misura di contenimento dell'attuale rischio sanitario, che tuttavia non pare disgiunto da altro, forse ora meno vivido, rischio con cui è d'obbligo misurarsi e che pare, possa costituire [una delle possibili ragioni](#) di diffusione del virus Covid-19.

Il riferimento è all'inquinamento ambientale e più in generale alla [c.d. emergenza clima](#), che oggi non si arresta certo dal manifestarsi almeno come concausa di emigrazioni forzate di esuli e rifugiati. Siano essi tali per motivi economici, politici o, appunto, umanitari/ambientali, per costoro l'esercizio della libertà di circolazione è atto necessario di salvaguardia di quello stesso diritto di vivere che nel diritto di asilo trova il suo più ampio dispiegamento (art. 10, co. 3, Cost. italiana).

Sin dal [1990 l'Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC](#) ha posto l'attenzione su come il maggiore impatto, singolarmente considerato, del cambiamento climatico si sarebbe verificato proprio sulla migrazione umana, con milioni di persone sfollate a causa dell'erosione dei litorali, delle inondazioni costiere, delle carestie, con un effetto di alterazione dei flussi migratori a livello globale. Se ne ritrova eco in report dedicati dell'Organizzazione internazionale delle Migrazioni - IOM, che dal [2008](#) e poi [negli anni a venire](#) sempre più ha posto l'accento sulla stretta connessione tra cambiamenti climatici ed esodi ambientali.

È ormai noto che i cambiamenti climatici incidono su frequenza e intensità delle catastrofi naturali, potendo intensificare le c.d. catastrofi a insorgenza lenta (*slow onset*), quali siccità, carestie o innalzamento del livello del mare, progressive deforestazioni, desertificazioni con esaurimento delle risorse dovute a un loro eccessivo sfruttamento, ma potendo del pari intensificare gli effetti di danni ambientali che conducono a disastri ambientali (disastri petroliferi, versamenti di sostanze chimiche, incidenti nucleari) e causare catastrofi a rapida insorgenza (*rapid onset*), che comportano un deterioramento ecologico capace di influenzare, ove non di necessitare, l'opzione da parte di un numero sempre più elevato di persone di lasciare il proprio paese di origine in cerca di luoghi più sicuri.

Ne deriva una sfida non secondaria per quanti intendano analizzare e riassumere la complessità delle questioni sollevate dai flussi migratori degli individui, a fronte di una sempre più sentita esigenza di tentare di offrire una corretta qualificazione giuridica dello *status* che potrebbe essere riconosciuto a quanti versano nella condizione di fatto di migrare a cagione dei cambiamenti climatici, non importa ora se per scelta o per forza.

Non potendo in questa sede dilungarsi sulle molteplici soluzioni che possono essere offerte dalla disciplina vigente, si vuole ora solo ricordare come l'IOM ha – come noto - proposto una definizione secondo la quale i migranti ambientali (*environmental migrants*) sono «persone o gruppi di persone che, principalmente a causa di cambiamenti improvvisi o graduali dell'ambiente che influiscono negativamente sulle loro condizioni di vita, sono costrette ad abbandonare le loro residenze abituali, o scelgono di farlo, sia temporaneamente che permanentemente, sia nel loro stesso paese che al di fuori di esso».

È definizione che origina dal primo rapporto del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente sui c.d. rifugiati ambientali individuati come «quelle persone che sono state costrette a lasciare il loro habitat tradizionale, temporaneamente o permanentemente, a causa di un'interruzione ambientale (naturale e/o causato dall'uomo) che ha messo in pericolo la loro esistenza e/o gravemente influito sulla qualità della loro vita. Con "interruzione ambientale" in questa definizione si intende ogni cambiamento fisico, chimico e /o cambiamento biologico nell'ecosistema (o nelle risorse di base) che lo rendono, temporaneamente o in modo permanente, inadatto a sostenere la vita umana».

Il riferimento è ampio, poiché ricomprende sia i migranti ambientali che i migranti climatici (*climate refugees*), i secondi differenziandosi dai primi poiché indotti a spostarsi dal luogo di origine per causa diretta di eventi ambientali e climatici a breve o lungo termine.

In questo contesto l'ordinamento italiano è già nell'attuale assetto in grado di offrire alcune forme di protezione capaci di ricomprendere gli individui forzati a emigrare per eventi riconducibili a cause o rischi eco-ambientali.

Imprescindibile qui si mostra il riferimento alla tutela costituzionale del diritto di asilo, dove si è chiarito che per decidere circa la sua sussistenza in capo a un individuo il paragone debba essere istituito tra la complessiva situazione, legata a condizioni sia personali sia sociali, in cui lo straniero si trovi effettivamente nel suo paese (e cioè lo «status di fatto» dello straniero) e la situazione che secondo Costituzione spetta alla persona. L'asilo costituzionale imporrebbe cioè l'accertamento di quelle libertà che costituiscono i criteri qualificativi di una realtà autenticamente democratica, individuata nell'insieme delle situazioni giuridiche soggettive, sostanziali e procedurali, che sono idonee e sufficienti, quanto meno come astratto sistema normativo, a qualificare uno Stato come democratico. Il riferimento è al rispetto dell'integrità della persona, al rispetto delle libertà civili come parametri utili a definire un giudizio complessivo sulle condizioni, certo politiche ma suscettibili di una valutazione ampia estesa oggi anche alle condizioni eco-ambientali, del paese di provenienza.

I migranti climatici potrebbero così rientrare nell'applicazione delle [misure di accoglienza temporanee per eventi eccezionali](#), di cui all'articolo 20 del TU Immigrazione, da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale, e con gli altri Ministri eventualmente interessati, anche in deroga alle norme dettate dalla disciplina sull'immigrazione, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità occorsi in Paesi non appartenenti all'Unione Europea (per la disciplina dell'Unione europea: v. [Direttiva 2001/55/CE](#) sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea e che non possono fare rientro nel Paese d'origine, per l'ordinamento italiano: v. il d.lgs. 7 aprile 2003, n. 85).

Nei limiti oggi consentiti dall'abrogazione della disciplina che prevedeva il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari non può neppure escludersi che cambiamenti climatici e rischi ambientali possano trovare valutazione ai fini del rilascio del [permesso di soggiorno per motivi di calamità](#), secondo l'articolo 20 *bis* del TU Immigrazione. Il legislatore pone qui mente alle situazioni di contingente ed eccezionale calamità che non consentono il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza, che ben potrebbero aprire alla tutela dei casi qui di interesse.

Eventi quali l'innalzamento dei livelli degli oceani o tsunami devastanti o altri eventi naturali che cancellino intere porzioni di territorio o comunque lo rendano inabitabile potrebbero confluire infine anche nella definizione dello *status* di apolidia di fatto.

L'assenza di una precisa qualificazione giuridica del migrante o rifugiato ambientale come separata rispetto alle forme di protezione del migrante oggi regolamentate e la conseguente assenza di un preciso titolo di protezione non consente tuttavia ancora di trovare un conforto consolidato nella giurisprudenza, dove talora ipotesi di carestia ed estrema povertà sono state considerate dalla giurisprudenza di merito¹ come presupposti meritevoli di fondare una protezione *latu sensu* umanitaria, ma è ancora lontana una puntuale riconduzione di simili situazioni a casi di rifugio per motivo climatico o ambientale. Sul fronte del diritto internazionale si rinvengono tentativi di inquadramento nelle più ampie e diverse ipotesi del genocidio o del crimine contro l'umanità, mentre un'analisi delle prassi amministrative italiane in sede di concessione della protezione umanitaria non pare escludere un'embrionale emersione della tutela anche per il c.d. rifugiato ambientale.

Ma è forse ripartendo dalla solidarietà come dovere della persona, certo evocata nelle parole di Filippo Grandi ma ancor più forte come principio costituzionale, che può oggi tentarsi una prospettazione del diritto di asilo costituzionale come forma di protezione estesa non più solo allo straniero migrante perseguitato per il credo o per altra condizione strettamente personale (sesso, opinione politica, razza o etnia), quanto come colui che ha perso una patria

¹ Trib. Milano, sez. I, 31 marzo 2016.

ed è nell'impossibilità di trovarne una nuova poiché è «escluso dall'intera famiglia delle nazioni, dall'umanità²».

L'assunto, che sul fronte del diritto internazionale fonda il principio di *non refoulement*, trova oggi eco per la prima volta in una decisione del [Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite del 7 gennaio 2020³](#), che segna un punto di svolta stabilendo nuovi standard che potrebbero guidare quanti dovranno decidere di domande di asilo connesse al cambiamento climatico. Il Comitato ha infatti dichiarato che gli Stati non possono espellere le persone che si trovano ad affrontare condizioni indotte dal cambiamento climatico che violano il diritto alla vita: «*Thus, it appears that the State party has opened the door to accepting the legal concept of a climate change refugee in cases where an individual faces a risk of serious harm. For climate change refugees, the risk of serious harm arises from environmental factors indirectly caused by humans, rather than from violent acts*».

In sintesi, riprendendo quanto già espresso in più decisioni dalla Corte Edu in materia di diritto alla sicurezza (art. 5 CEDU), si misura la forza della democrazia proprio quando un pericolo imminente non induce uno Stato in trattamenti disumani, dimostrando così la forza della legalità.

APPROFONDIMENTI

UNHRC, [Climate Change and Statelessness: an Overview](#) (15 May 2009), 2;

GAO-19-166, [Climate Change: Activities of Selected Agencies to Address Potential Impact on Global Migration](#), 50

International Organization for Migration, [Republic of the Marshall Islands IOM Country Strategy 2017-2020](#) (Delap, Majuro, Republic of the Marshall Islands: 2017)

Republic of the Marshall Islands, *Joint National Action Plan for Climate Change Adaptation and Disaster Risk Management 2014-2018*;

A. BERTI SUMAN, *Human rights violations in the ChevronTexaco case, Ecuador: Cultural genocide?*, (2017), 1 *Global Campus Human Rights Journal*, 259;

S. BEHRMAN, A. KENT, *Climate refugees. Beyond the Legal Impasse?*, London, 2018;

M. CONSITO, *Il Patto globale per l'ambiente tra migranti climatici e rifugiati ambientali*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2019, 409-426;

B. MAYER, C. COUNIL, *Climate Change, Migration and Human Rights: Towards Group-Specific Protection?*, in *Climate change and Human Rights. An International and Comparative Law Perspective* (eds. di O. Quirico, M. Boumghar), New York, 2015, 173.

H. MASSEY, [UNHCR and De Facto Statelessness](#), LPPR/2010/01 (2010);

² H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo. II. L'imperialismo*, Milano, 1978, 406 s.

³ La decisione origina dal caso *Ioane Teitiota v the Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, CIV-2013-404- 3528 [2013] NZHC 3125 (26 November 2013), [11].

J. MC ADAM (ed.), *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, 2012, spec. chap. 5: 'Disappearing States', *Statelessness, and Relocation*, 119 e s.

C.D. STORLAZZI, et al., 2017, [The Impact of Sea-Level Rise and Climate Change on Department of Defense Installations on Atolls in the Pacific Ocean \(RC-2334\): U.S. Geological Survey Administrative Report for the U.S. Department of Defense Strategic Environmental Research and Development](#);

I. RUGGIU, *Migrazioni per cause climatiche e impatti sulla sicurezza a livello locale*, in. F. Astone, R. Cavallo Perin, A. Romeo, M. Savino (a cura di), [Immigrazione e Diritti fondamentali](#), Collane@unito.it, Torino, 2019, 401 e s.

Per citare questo contributo: M. CONSITO, *Per tornare a parlare di Green New Deal, tra diritto di asilo e solidarietà*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, marzo 2020.