



ANTONIETTA LUPO*

IL DIRITTO UMANO AL CLIMA STABILE E SICURO QUALE POSSIBILE FONDAMENTO GIURIDICO PER LA PROTEZIONE DEI CD. MIGRANTI CLIMATICI. QUALCHE RIFLESSIONE *DE IURE CONDENDO*

SOMMARIO: 1. Cambiamenti climatici e fenomeno migratorio: cenni introduttivi. – 2. La tutela dei migranti climatici nel panorama giuridico internazionale e sovranazionale: la prospettiva dei diritti umani. – 3. La marginalità dell'*human-rights based approach* nel contrasto ai cambiamenti climatici. – 4. Qualche riflessione conclusiva.

1. *Cambiamenti climatici e fenomeno migratorio: cenni introduttivi*

Le evidenze della letteratura diffusa nelle c.d. “scienze dure”¹ dimostrano che i cambiamenti climatici costituiscono un “fatto distruttivo”² di portata eccezionale, che ha il potenziale di impattare severamente non solo sui sistemi ecologici fondamentali del nostro pianeta, ma anche (e soprattutto) sulle condizioni di vita dell’essere umano, pregiudicando la fruibilità di molteplici diritti fondamentali, primo tra tutti il diritto alla vita, da intendersi non solo come “diritto a non essere ucciso” e cioè come semplice immunità o “libertà negativa”, bensì anche come “diritto alla sussistenza” in senso proprio³.

* Professoressa associata di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Messina.

¹ *Ex multis* IPCC, *Climate change 2021: the physical science basis. Contribution of working group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge - New York, 2021; IPCC, *Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of working group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge - New York, 2022; IPCC, *Climate Change 2023: synthesis report. Contribution of working groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva, 2023.

² M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 1125, secondo cui «mentre in precedenti periodi storici c'è stato un equilibrio tra il fatto creativo e il fatto distruttivo dell'uomo, oppure, con altro ordine di concetti, l'uomo creatore ha prevalso sull'uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive».

³ D. ZOLO, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo*, in *Diritto pubblico*, 2005, p. 125, il quale, richiamando L. FERRAJOLI, *L'acqua come bene comune e il diritto all'acqua come diritto fondamentale*, *Relazione al Convegno internazionale sul diritto all'acqua*, Gorizia, 8 febbraio 2003, afferma che «contrariamente all'ideologia liberale classica, per la quale la sopravvivenza era un fenomeno naturale, affidato al rapporto dell'uomo con la natura,

Non a caso, fin dallo *Special Report “Global Warming 1,5°”* del 2018⁴, l'*International Panel on Climate Change* (IPCC) evidenzia la necessità di moderare i tassi di crescita delle emissioni climalteranti, per scongiurare un aumento della temperatura globale ed evitare che i fenomeni ambientali e climatici possano drammaticamente esacerbare vulnerabilità già esistenti, minando la capacità delle persone di accedere a risorse necessarie per la sopravvivenza, anche in termini di occupazione e di reddito⁵.

Ancorché globale e trasversale⁶, il cambiamento climatico impatta, tuttavia, secondo una distribuzione diseguale tra sistemi, regioni e subregioni⁷, con importanti ripercussioni principalmente sulle popolazioni residenti in Paesi climaticamente più vulnerabili⁸, che si trovano costrette a migrare, all'interno del loro Stato o fuori dai suoi confini, per assicurarsi migliori condizioni di vita.

Sebbene la relazione tra l'innaturale variabilità del clima ed il fenomeno migratorio sia esaminata, da tempo, da studiosi⁹ e istituzioni internazionali¹⁰ sussiste, ancor oggi, incertezza circa i termini di tale rapporto.

Le problematiche nell'affrontare la tematica *de qua* dipendono principalmente dalla natura cumulativa degli effetti del surriscaldamento globale e dall'esistenza di concomitanti

al suo lavoro personale e alla sua libera iniziativa, oggi sopravvivere non è più un fatto naturale, ma un fatto sociale».

⁴ IPCC, *Global warming of 1,5° C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1,5° C above pre-industrial levels and related global to the threat of climate change, sustainable development and efforts to eradicate poverty*, Geneve, 2018.

⁵ A. KRALER, K. KATSIAFICAS, M. WAGNER, *Climate Change and Migration*, studio commissionato dal gruppo LIBE del PE, luglio 2020, p. 29.

⁶ È indubitabile che il cambiamento climatico antropogenico sia un fenomeno intrinsecamente globale: esso si verifica a livello di atmosfera, «in tutto lo strato gassoso che avvolge il pianeta, non in un luogo piuttosto che in un altro e, soprattutto, indipendentemente dal punto in cui le emissioni sono state prodotte». In questi termini K. PONETI, *Il cambiamento climatico tra governance del clima e lotta per i diritti*, in *Jura Gentium*, 2019, p. 117.

⁷ M. MARCHEGIANI, *L'incidenza della nozione di vulnerabilità sullo sviluppo del diritto internazionale in tema di cambiamenti climatici*, Torino, 2023, p. 2 ss.

⁸ Tra questi Paesi si annoverano i piccoli Stati insulari, che, per via delle loro caratteristiche geografiche, vivono i cambiamenti climatici (e soprattutto i rischi associati al previsto innalzamento del livello del mare) come una minaccia alla loro stessa esistenza. Un altro gruppo importante è rappresentato dai Paesi africani che – per fattori fisici (come la mancanza d'acqua nel nord del continente), motivi sociali (povertà diffusa e dipendenza di grande parte della popolazione dall'agricoltura per la sussistenza) e politici (fragilità istituzionale e incapacità in realizzare politiche di adattamento e prevenzione) – sono particolarmente esposti agli effetti del surriscaldamento dell'atmosfera terrestre.

⁹ A titolo esemplificativo cfr. V. MARZOCCO, *Le migrazioni ambientali. Considerazioni critiche su una definizione giuridica ambigua*, in *BiLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2023, 137 ss.; D. C. BATES, *Environmental refugees? Classifying human migration caused by environmental change*, in *Population and Environment*, 2022, 465 ss.; G. MASTROJENI, A. PASINI, *Effetto serra, effetto guerra. Il clima impazzito, le ondate migratorie, i conflitti. Il riscaldamento globale, i ricchi, i poveri*, Milano, 2020, p. 32; F. PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, Napoli, 2018; D. MANOU, *Climate change, migration and human rights: law and policy perspectives*, Abingdon, 2017; E. PIGUET, *Migrazione, ambiente, cambiamento climatico: una visione complessiva*, in *Equilibri*, 2017, p. 11.

¹⁰ La problematica delle migrazioni climatiche è stata trattata da molte risoluzioni, dichiarazioni, raccomandazioni, rapporti e studi provenienti dagli organi delle Nazioni Unite, come il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP, *Livelihood Security Climate Change, Migration and Conflict in the Sabel*, Ginevra, 2011; UNGA, *Climate change and its possible security implications*, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/64/350, 2009), il Consiglio dei diritti umani (UNHRC, *Human rights and climate change*, Risoluzione del 22 giugno 2017, UN Doc. A/HRC/35/L.32), l'Alto Commissariato per i diritti dell'uomo (UNHRC, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, UN Doc. A/HRC/10/61, 2009) e lo *Special Rapporteur* per i diritti umani dei migranti (F. CREPEAU, *Human rights of migrants*, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, UN Doc. A/72/173, 2017).

condizioni di vulnerabilità degli Stati e delle popolazioni colpite (tra cui povertà, tensioni sociali e conflitti bellici), che impediscono di individuare nel cambiamento climatico il solo fattore determinante la migrazione e lo sfollamento forzato¹¹.

Nondimeno, gli spostamenti indotti dal cambiamento climatico costituiscono una realtà gradualmente in espansione¹² che preoccupa non poco, soprattutto a fronte della mancanza di un quadro definito per il governo giuridico del fenomeno migratorio *de quo* e per il sistema di garanzie accordate, in materia di diritto di asilo, ai cd. “migranti climatici”¹³, i quali, considerati ancor oggi una “sottocategoria” di migranti¹⁴, versano in una situazione drammaticamente incerta, che crea un ulteriore *vulnus* al godimento dei loro diritti umani.

2. La tutela dei migranti climatici nel panorama giuridico internazionale e sovranazionale: la prospettiva dei diritti umani

Com'è noto, sul piano internazionale, la Convenzione di Ginevra del 1951, integrata dal Protocollo aggiuntivo di New York del 1967, prescrive forme di tutela umanitaria per categorie limitate di migranti, vale a dire i rifugiati e coloro che, in caso di rimpatrio, potrebbero correre un rischio concreto per la loro incolumità.

Rispetto agli strumenti giuridici già esistenti, lo *status* di rifugiato (definito dal comma 2 dell'art. 1 della citata Convenzione) è riconosciuto solo «a chiunque (...) 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 cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori dal suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi».

È evidente come, tali motivazioni, non possano essere analogicamente estese ai migranti climatici, i quali, per poter beneficiare dello *status* di rifugiato, dovrebbero, in primo

¹¹ R. PICONE, *Migrazioni ambientali e ordinamento nazionale. Quali strumenti di tutela?*, in *Actualidad jurídica iberoamericana*, 2024, p. 1251 ss.; A. STEVENATO, *I migranti ambientali nel decreto-legge n. 20 del 2023. Che cosa resta della loro protezione?*, in *Corti supreme e salute*, 2023, p. 1 ss.; M. BRUZZESE, *La tutela internazionale ed europea dei migranti climatici: le lacune giuridiche e i tentativi di colmarle*, in *Aisdue.eu*, 2022.

¹² Come ricorda D. CORASANITI, *La tutela giuridica dei migranti ambientali*, in *Ordines*, 2020, p. 217 ss., «l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM) hanno riferito, in passato, di una cifra che oscilla fra i 200 e i 250 milioni di profughi ambientali entro il 2050, considerando una media di sei milioni all'anno di persone che si sposteranno a causa di un evento legato al clima o in base ad altri fattori ambientali». Questo significa che, in un futuro non troppo remoto, una persona su 45 nel mondo sarà un migrante climatico. In argomento, S. ALTIERO, M. MARANO, *Introduzione. Le migrazioni ambientali nell'era dell'antropocene e la sindrome della rana bollita*, in S. ALTIERO, M. MARANO (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. L'ondata silenziosa oltre la fortezza Europa*, Roma, 2016, p. 16; S. METHA, *Questa terra è la nostra terra. Manifesto di un migrante*, Torino, 2021, p. 82.

¹³ Secondo I. RUGGIU, *Migrazioni per cause climatiche e impatti sulla sicurezza a livello locale*, in AA. VV., *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, 2017, p. 399, ss., «la generale figura dei migranti ambientali può, convenzionalmente e in modo non del tutto condiviso in dottrina, distinguersi, a sua volta in due sotto categorie: i migranti ambientali naturali, ossia coloro che sono costretti a lasciare il proprio Paese per una serie di disastri ambientali causati dalla natura (tsunami, terremoti, esplosioni naturali) senza che l'uomo abbia partecipato o compartecipato al disastro, da un lato; e dall'altro, i migranti climatici ossia coloro che sono indotti a migrare a seguito del cambiamento climatico causato dall'uomo».

¹⁴ Sul tema cfr. R. PICONE, *Migrazioni ambientali e ordinamento nazionale. Quali strumenti di tutela?*, *cit.*, p. 1250 ss.

luogo, trovarsi in un Paese diverso da quello della loro nazionalità. Il che, nella maggior parte dei casi, non è, essendo la migrazione dipendente da fattori ambientali una mobilità, per lo più, interna.

In secondo luogo, ai fini della valutazione della domanda di protezione internazionale, dovrebbe dimostrarsi che gli Stati, da cui i migranti climatici fuggono, sono volontariamente responsabili del degrado ambientale dei loro territori e, contestualmente, attuano politiche persecutorie nei confronti di coloro che cercano di allontanarsi da questa situazione.

Poiché, tuttavia, gli effetti dei cambiamenti climatici colpiscono indistintamente gli individui, a prescindere dalla loro razza, religione e/o nazionalità, risulta piuttosto difficile argomentare che la degradazione climatico-ambientale sia ascrivibile al concetto di persecuzione così come inteso dalla citata Convenzione¹⁵.

Similmente, anche a livello sovranazionale, nonostante la consolidata attenzione delle istituzioni europee nei confronti della correlazione tra cambiamenti climatici e migrazioni, le soluzioni politiche e giuridiche a protezione dei migranti ambientali risultano piuttosto limitate¹⁶.

Vale la pena, infatti, rilevare che, nell'ordinamento dell'Unione europea, sussiste ancora oggi un vuoto di tutela, specie nel sistema europeo comune di asilo (SECA), il quale offre protezione unicamente ai rifugiati ed ai titolari di protezione sussidiaria e temporanea, vale a dire a coloro che fuggono dal proprio Paese per non subire un danno grave, come la condanna o l'esecuzione della pena di morte, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, o ancora la minaccia grave e individuale alla vita e alla persona.

Tale lacuna non pare essere stata superata neanche dal recente Patto sulla migrazione e l'asilo¹⁷, il cui ambito soggettivo di applicazione si estende, invero, ai soli «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» (art. 10, par. 1).

¹⁵ *Rebus sic stantibus*, i casi in cui gli effetti negativi dei cambiamenti climatici possono costituire la base per il riconoscimento dello status di rifugiato sono relegati ad ipotesi limite, suscettibili di rientrare in una delle cinque eventualità elencate dall'art. 1A (2): si pensi, ad esempio, al caso in cui determinate politiche agricole dello Stato di appartenenza colpiscano un determinato gruppo sociale, la cui sopravvivenza dipende proprio dall'agricoltura; oppure all'ipotesi in cui lo Stato attui misure di mitigazione, escludendo dal campo di operatività delle stesse un particolare gruppo sociale. Cfr. UNHCR, *Climate change displacement and international law: complementary protection standards*, 2011, p. 14. Sul tema, si veda anche, K. M. WYMAN, *Responses to climate migration*, in *Harvard environmental law review*, 2013, p. 179 ss.

¹⁶ In dottrina cfr. F. PASSARINI, *La tutela dei migranti ambientali nel diritto dell'Unione europea: l'impatto dei recenti sviluppi della prassi giurisprudenziale nazionale e internazionale*, in *Diritto pubblico europeo*, 2024, p. 499 ss..

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, 29 settembre 2020, COM/2020/609 final. In argomento, cfr. F. ROSIGNOLI, *Giustizia, genere e migrazione climatica nella prospettiva dell'UE*, in *Diritto pubblico europeo*, 2024, p. 516; M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2021, p. 1; F. PERRINI, *Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo ed i migranti ambientali: una categoria "dimenticata"?*, in *Freedom, Security & Justice*, 2021, p. 249.

Un'evoluzione del sistema di tutela dei migranti climatici si registra, viceversa, nella prassi giurisprudenziale¹⁸, che, a partire dal noto caso *Teitiota c. Nuova Zelanda*¹⁹, sembra prospettare una diretta applicabilità del principio fondamentale di diritto internazionale di *non refoulement* – derivante dagli artt. 6 (diritto alla vita) e 7 (divieto di tortura o di altri trattamenti degradanti) del Patto sui diritti civili e politici del 1966 – anche ai flussi migratori correlati a fattori climatici.

Nel solco di quanto già affermato nel *General Comment* n. 36/2018, si ritiene che il cambiamento climatico, traducendosi in un rischio di violazione del diritto umano alla vita, comporti il sorgere di obblighi legati al divieto di *refoulement*²⁰ in capo agli Stati a cui le istanze d'asilo vengono inoltrate. E ciò nella misura in cui, in caso di respingimento, il contesto socio-ambientale del Paese di origine sia talmente degradato da esporre il richiedente al rischio di vedere azzerati i propri diritti umani alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione, o comunque di vederli ridotti al di sotto della soglia del loro nucleo essenziale e ineludibile.

Secondo tale impostazione, il principio di *non refoulement* troverebbe, dunque, concreta attuazione ogniqualvolta «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 catastrofici»²¹.

V'è da rilevare, tuttavia, come detta giurisprudenza imponga, in capo al richiedente, un gravoso onere probatorio: il migrante che intende far valere la responsabilità dello Stato per la violazione dei diritti umani deve, infatti, dimostrare la concreta sussistenza dei requisiti di gravità, urgenza ed attualità del rischio per le proprie condizioni di vita.

In altri termini, il richiedente asilo è tenuto a provare di versare in una condizione personale particolare che lo differenzia dal resto della società²².

Sebbene stia lentamente emergendo una tendenza degli organismi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali internazionali ad interpretare le norme sui diritti umani alla luce del principio di precauzione²³ (sì da attenuare l'onere probatorio dei richiedenti asilo), l'effettiva

¹⁸ Cfr., *ex multis*, Higher Administrative Court di Baden-Wuerttemberg VGH, sentenza del 17 dicembre 2020, A11S2042/20; Corte app. di Bordeaux, 2^{ème} chambre, sentenza del 18 dicembre 2020, 20BX02193, 20BX02195; Corte Cass., sez. civ. II, ordinanza del 12 novembre 2021, n. 5022, annotata da F. PERRINI, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della Corte di Cassazione*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 349 ss.

¹⁹ Comitato ONU per i diritti umani, *Teitiota c. Nuova Zelanda*, sentenza del 7 gennaio 2020, UN Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016. Sul caso *Teitiota* cfr. A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in *Questione giustizia*, 2020; S. BEHRMAN, A. KENT, *The Teitiota Case and limitations of the human rights framework*, in *Questions of International Law*, 2020, p. 25 ss.; J. HAMZAH SENDUT, *Climate Change as a Trigger of Non-Refoulement Obligations Under International Human Rights Law*, in *EJIL*, 2020; F. MALETTTO, *Non-refoulement e cambiamento climatico: il caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *SIDIBlog*, 2020; 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*, 2021, p. 51 ss.

²⁰ Per il rilievo del principio di *non refoulement*, in seno all'Unione europea, cfr. M. STARITA, *Il principio del non refoulement tra controllo dell'accesso al territorio dell'Unione europea e protezione dei diritti umani*, in *Diritto pubblico*, 2020, p. 141 ss.

²¹ F. PERRINI, *Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo ed i migranti ambientali: una categoria "dimenticata"?*, *cit.*, p. 249.

²² Cfr. Corte EDU, *Practical Guide on Admissibility Criteria*, 31 agosto 2022, p. 11 ss.; F.C. EBERT, R.I. SIJNENSKY, *Preventing Violations of the Right to Life in the European and the Inter-American Human Rights Systems: From the Osman Test to a Coherent Doctrine on Risk Prevention?*, in *Human Rights Law Review*, 2015.

²³ La letteratura giuridica sul principio di precauzione è estremamente vasta. Per quel che qui rileva cfr., *ex multis*, a F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005; ID., *Il principio di precauzione*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 413 ss.; G. MANFREDI, *Cambiamenti climatici e principio di precauzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, p.

tutela dei migranti climatici rimane, allo stato attuale, una chimera, soprattutto a livello sovranazionale. Ed invero, al di là dei frequenti richiami rivolti al rispetto dei diritti umani e/o fondamentali e al valore della solidarietà, ancora oggi, il fenomeno dei flussi migratori causati da fattori climatici continua ad essere considerato (e affrontato) unicamente come un problema di sicurezza e di gestione delle frontiere, diventate ormai barriere protettive²⁴.

3. *La marginalità dell'human-rights based approach nel contrasto ai cambiamenti climatici*

A partire dalla pubblicazione del *report* dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite del 2009²⁵, la prospettiva dei diritti umani, nel contrasto al cambiamento climatico, ha acquisito una pregnanza tale da assurgere a principale e irrinunciabile ragione giustificativa di un processo *bottom-up*, promosso da numerose associazioni ambientaliste, Ong e comuni cittadini, di riconoscimento della “pretesa-diritto” ad un clima stabile e sicuro.

Si tratta, a ben vedere, di una richiesta ormai ampiamente radicata nella società civile, che, soprattutto nell'ultimo decennio, sembra aver acquisito – attraverso le tecniche ermeneutiche della giurisprudenza di molte Corti (per lo più domestiche) – un suo proprio crisma di legittimità, per via della riconosciuta rilevanza della ragione che la supporta, ovvero l'eliminazione di qualsiasi pericolosa interferenza delle attività antropogeniche sul sistema climatico, in quanto lesiva di diritti umani e/o fondamentali già convenzionalmente garantiti e riconosciuti sul piano etico-normativo.

Non è privo di interesse notare, d'altronde, che, nonostante un sempre più diffuso “attivismo climatico giudiziario”²⁶ basato su un *human rights approach*, nel *corpus juris* del diritto oggettivo climatico, l'argomento dei diritti non trova alcun esplicito ancoraggio, con l'unica eccezione rappresentata da un passaggio nel Preambolo introduttivo dell'Accordo di Parigi del 2015, laddove, nel riconoscere che i cambiamenti climatici sono preoccupazione comune dell'umanità, si dispone che «le Parti, al momento di intraprendere azioni volte a contrastarli, dovrebbero rispettare, promuovere e prendere in considerazione i loro obblighi rispettivi nei confronti dei diritti umani, del diritto alla salute, dei diritti delle popolazioni indigene, delle comunità locali, dei migranti, dei minori, delle persone con disabilità e delle persone in situazioni di vulnerabilità, nonché del diritto allo sviluppo, all'eguaglianza di genere, all'emancipazione delle donne e all'equità intergenerazionale»²⁷.

Tale passaggio, secondo parte della dottrina, «non sarebbe semplicemente una dichiarazione simbolica priva di rilevanza giuridica, ma si configurerebbe piuttosto come il riconoscimento esplicito del fatto che i cambiamenti climatici comportano rischi

28 ss.; B. MARCHETTI, *Il principio di precauzione*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2010, p. 149 ss.

²⁴ F. ROBERTI, *Gli accordi europei in tema di immigrazione*, in *Giustiziainsieme.it*, 2022.

²⁵ OHCHR, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights*, U.N. Doc. A/HRC/10/61, 15 gennaio 2009.

²⁶ L'espressione è di P. L. PETRILLO, *Il costituzionalismo climatico. Note introduttive*, in *DPCEonline*, 2023, p. 245.

²⁷ Per un generale inquadramento dell'Accordo di Parigi si veda D. BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope*, in *The American Journal of International Law*, 2016, p. 288 ss.; M. GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La Comunità Internazionale*, 2016, p. 21 ss.

inaccettabili, che limitano il pieno godimento dei diritti umani»²⁸. In questa prospettiva, il riferimento ai diritti umani, non solo ammetterebbe esplicitamente che il cambiamento climatico è una minaccia per il pieno godimento dei diritti umani, ma rafforzerebbe, altresì, il rispetto degli obblighi previsti dall'Accordo di Parigi (primo tra tutti quello relativo al mantenimento entro i 2°C dell'aumento medio della temperatura terrestre), stabilendo che le azioni per affrontare il cambiamento climatico devono rispettare gli obblighi in materia di diritti umani.

Considerata, tuttavia, la mancanza di un'effettiva cogenza del Preambolo dell'Accordo²⁹, ad oggi, il riferimento alla tutela dei diritti umani viene interpretato dagli Stati firmatari come una sorta di debole impegno indiretto, finalizzato alla consolidazione del rispetto di tali diritti nella concretizzazione dell'obiettivo principale di mantenere entro i 2°C (e possibilmente entro i 1,5°C) l'aumento medio della temperatura terrestre³⁰.

Attualmente, dunque, la lotta al cambiamento climatico è ancorata all'adozione di misure mitigative e di adattamento, che rappresentano, a ben vedere, il *quid unicus* di un esplicito dovere giuridico gravante sugli Stati non solo a livello internazionale.

Anche sul versante europeo, difatti, l'approvazione del Regolamento UE/2021/1119 ha istituito un quadro «per la riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche di gas effetto serra dalle fonti e l'aumento degli assorbimenti dei pozzi regolamentati nel diritto dell'Unione», così consacrando – sul piano del diritto positivo – l'obiettivo vincolante della neutralità climatica e, in termini generali, l'ulteriore obiettivo intermedio (altrettanto vincolante) della riduzione interna netta delle emissioni climalteranti antropogeniche (entro il 2030) del 55% rispetto ai livelli registrati nel 1990 (artt. 1 e 4, Regolamento UE 2021/1119).

Eppure, è indubbio che il dovere – seppur di svantaggio – risulta comunque essere una situazione giuridica soggettiva «assai più flessibile dei diritti fondamentali»³¹. Non a caso, sia la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici del 1992, sia l'Accordo di Parigi statuiscono che l'impegno nella lotta alla questione climatica di ciascuno Stato sia tarato secondo le rispettive possibilità, nel rispetto del principio delle responsabilità comuni ma differenziate³².

²⁸ M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 506 ss.; nello stesso senso si veda anche A. BOYLE, *Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2018, p. 759 ss.

²⁹ Secondo S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016, p. 81, il Preambolo dell'Accordo di Parigi rappresenta un ideale ponte tra la Decisione, adottata in esecuzione della Convenzione quadro sul clima, e l'Accordo stesso. In esso sono concentrate le «disposizioni cui molti Stati volevano attribuire una maggiore efficacia di quelle inserite nella Decisione, senza che peraltro fossero incluse nell'Accordo: (disposizioni che) stanno così “a metà strada” tra quelle vincolanti che seguono e quelle che precedono, contenute nella Decisione». In termini simili F. SCALIA, *L'Accordo di Parigi e i “paradossi” delle politiche dell'Europa su clima ed energia*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2016, p. 1 ss.

³⁰ In argomento cfr. A. BOYLE, *Climate change, the Paris Agreement and human rights*, cit., p. 759 ss.; A. SAVARESI, *Climate change and human rights: fragmentation, interplay and institutional linkages*, in S. DUYCK, S. JODOIN, A. JOHL, *The routledge handbook of human rights and climate governance*, New York, 2018, p. 31 ss.. *Contra*, J. KNOX, *Special Rapporteur on the environment and human rights*, UNHRC, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment: climate change report*, UN Doc A/HRC/31/52 (2016).

³¹ F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, p. 68.

³² Il concetto delle responsabilità comuni ma differenziate è rintracciabile già nel ventitreesimo principio della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 dove si legge: «senza trascurare i principi generali concordati dalle organizzazioni internazionali o le disposizioni e i livelli minimi stabiliti con norme nazionali, sarà essenziale considerare in ogni caso i sistemi di valutazione prevalenti in ciascuno Stato, ad evitare l'applicazione di norme

A ciò si aggiunga che il sistema delineato dall'Accordo di Parigi privilegia un approccio c.d. *bottom-up*, nel quale ciascuno Stato è libero di individuare “*domestic mitigation measures*”³³, senza incorrere in alcun meccanismo coercitivo e/o punitivo nel caso di eventuale inadempimento: non esiste, infatti, un organo giurisdizionale *ad hoc*, né sono previste procedure di *enforcement* che obblighino gli Stati al raggiungimento degli obiettivi prefissati³⁴.

L'unico strumento previsto per monitorare l'attuazione degli impegni assunti volontariamente con le *Nationally Determined Contributions* (NDCs) è il cd. “*transparency framework*”, un sistema di controllo indiretto svolto attraverso il meccanismo del cd. “*naming and shaming*”, ovvero mediante una forma di pressione sociale, che incide al più sulla reputazione dello Stato inadempiente³⁵.

Parimenti, a livello europeo, il Regolamento UE 2021/1119 rimette la valutazione della coerenza delle misure di adattamento e delle strategie nazionali a lungo termine riguardanti la neutralità climatica, a misure interne adottate dai singoli Stati membri.

L'accertamento di eventuali inefficienze, però, non comporta, anche in questo caso, l'irrogazione di alcuna sanzione, ma al più la formulazione di mere raccomandazioni (rese disponibili al pubblico, sì da permettere un controllo democratico sull'operato del Governo), che conducono all'instaurazione di una sorta di negoziazione tra lo Stato interessato e la Commissione europea, «in uno spirito significativamente definito di “solidarietà tra Stati membri e Unione e tra gli Stati membri”»³⁶.

Com'è evidente, l'adozione di un basso livello di vincolatività, seppur favorisce l'autoresponsabilità degli Stati, esaltando la condivisione degli obiettivi di mitigazione e la volontà di operare per raggiungerli, finisce per ridimensionare le obbligazioni climatiche a

valide per i Paesi più avanzati ma che possono essere inadatte o comportare notevoli disagi sociali per i Paesi in via di sviluppo». Più specificamente, il concetto è esplicitato nel settimo principio della Dichiarazione di Rio del 1992, laddove si afferma che «in considerazione del differente contributo al degrado ambientale globale, gli Stati hanno responsabilità comuni ma differenziate. I paesi sviluppati riconoscono la responsabilità che incombe loro nel perseguimento internazionale dello sviluppo sostenibile date le pressioni che le loro società esercitano sull'ambiente globale e le tecnologie e risorse finanziarie di cui dispongono». Su questo principio, si veda V. DE LUCIA, *Il principio delle comuni ma differenziate responsabilità*, in *Ambientediritto.it*, 2009.

³³ L. BUTTI, S. NESPOR, *Il diritto al clima*, Milano, 2022, p. 154, ritiene che «la scelta, coraggiosa e audace, è stata quella di adottare un basso livello di vincolatività delle disposizioni [...], accentuando con forza la partecipazione degli Stati, la condivisione degli obiettivi e in definitiva la volontà di operare per raggiungerli in buona fede: vincoli, partecipazione e volontà sono tre elementi che, in diversa misura, sono stati ricombinati nell'Accordo in un'architettura che combina una vincolatività “attenuata” dell'Accordo perché sprovvista di un apparato sanzionatorio, garantita da regole di trasparenza e dovere di informazione, con un forte impulso verso la fiducia e la buona fede richieste alle Parti contraenti».

³⁴ Secondo L. BUTTI, S. NESPOR, *Il diritto al clima*, cit., p. 145, «l'esclusione di sanzioni è dovuta principalmente a due ragioni. In primo luogo, c'è l'ostilità manifestata nel corso di tutti i negoziati per queste soluzioni dai Paesi in via di sviluppo e alle economie emergenti. Gli Stati sviluppati avrebbero preferito bilanciare l'assenza di sanzioni con l'istituzione [...] di un'Agenzia indipendente con il compito di compiere le attività di valutazione di rapporto e di verifica dell'attuazione dei piani. Ma questa proposta ha incontrato l'opposizione di Cina e India che hanno rifiutato di acconsentire a ingerenze di organi esterni nella propria politica economica. In secondo luogo, c'è stato anche il calcolo [...] di rafforzare la buona fede degli Stati nell'esecuzione dei propri piani [...]: la previsione di sanzioni in caso di inadempimento avrebbe inevitabilmente indotto i paesi a presentare piani con “impegni al ribasso”».

³⁵ Sul meccanismo “*naming and shaming*” v. D. TINGLEY, M. TOMZ, *The effects of naming and shaming on public support for compliance with international agreements: an experimental analysis of the Paris Agreement*, in *International Organization*, 2022, p. 445 ss.; A. DANNENBERG, M. LUMKOWSKY, E. K. CARLTON, D. G. VICTOR, *Naming and shaming as a strategy for enforcing the Paris Agreement: the role of political institutions and public concern*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2023, p. 120 ss.

³⁶ L. BUTTI, S. NESPOR, *Il diritto al clima*, cit., p. 216.

meri obblighi di *due diligence*. Ed invero, com'è stato rilevato, «l'assenza di un piano di ripartizione delle responsabilità tra le Parti, che tenga conto dei diversi livelli di emissioni provenienti dai loro territori e dei loro diversi livelli di sviluppo, e, all'opposto, la riconosciuta libertà degli Stati di definire NDCs» inducono a concepire «l'obbligo di contenere l'aumento della temperatura globale come obbligo di fare ogni sforzo in tale direzione, senza pretendere la soddisfazione di un preciso risultato»³⁷.

Ciò, com'è intuibile, incoraggia gli Stati ad assumere la posizione del *free-rider*, scaricando sugli altri Paesi gli oneri socio-economici necessari per il raggiungimento di una stabilità climatica globale e vanificando, nei fatti, gli sforzi di mitigazione delle economie più virtuose.

In definitiva, nonostante l'elaborazione di regole condivise e l'individuazione di condotte concrete volte a contenere gli effetti negativi del *climate change*, la questione climatica rimane, ancora oggi, imperante e, soprattutto, insoluta.

4. *Qualche riflessione conclusiva*

A fronte dell'insufficiente livello di vincolatività delle obbligazioni climatiche attualmente previste in ambito internazionale ed europeo e del conseguente approccio "lassista" adottato dagli Stati nella lotta al cambiamento climatico³⁸, si è dell'avviso che, per affrontare efficacemente le emergenze derivanti dalla questione climatica – tra le quali anche quella delle migrazioni ambientali – la strategia più solida sul piano giuridico e più coerentemente percorribile sia quella dei diritti umani.

Si ritiene, infatti, che la prospettiva dei diritti umani (riconosciuti e garantiti a livello sovrastatale) possa fornire un valore aggiunto alla lotta contro i cambiamenti climatici, consentendo di superare la logica della reciprocità che sottende al diritto internazionale dell'ambiente (e che, invece, nel contesto della tutela dei diritti umani risulta marginale, se non addirittura inesistente³⁹), nonché lo scarso livello prescrittivo delle obbligazioni climatiche attualmente previste.

Anzi, nello scenario globale, il riconoscimento della stabilità climatica quale autonomo diritto umano potrebbe, a nostro avviso, orientare più efficacemente «le politiche di contrasto ai cambiamenti climatici e al riscaldamento globale, rafforzando il percorso già delineato dalla

³⁷ Così L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell'atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2021, p. 1035; M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 515, afferma che, nell'intenzione di molti dei negoziatori e delle Parti Contraenti, gli obblighi connessi all'attuazione dell'Accordo di Parigi «avevano lo scopo di creare un sistema piuttosto flessibile di risposta all'emergenza legata ai cambiamenti climatici, dove rispetto al sistema degli obblighi vincolanti di riduzione previsti per i Paesi più industrializzati dal precedente Protocollo di Kyoto, alle Parti rimanesse un più ampio potere discrezionale nella definizione del proprio livello di ambizione e, quindi, del proprio impegno nella effettiva riduzione delle emissioni di gas serra». In argomento cfr. L. RAJAMANI, *The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations*, in *Journal of Environmental Law*, 2016, p. 354; C. VOIGT, *The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties?*, in *Questions of International Law*, 2016, p. 19.

³⁸ Si rammenta che l'*Emissions Gap Report 2023* del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), *Emissions Gap Report: Broken Record Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)*, in *Unep.org*, (2023) ha rilevato un incremento delle emissioni globali di gas serra dell'1,2% dal 2021 al 2022.

³⁹ E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione dello standard di condotta*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, p. 200.

Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici, dal Protocollo di Kyoto e, da ultimo, dall'Accordo di Parigi»⁴⁰.

Un fondamentale apporto in tale direzione pare già rinvenirsi, a livello internazionale, in due recenti risoluzioni adottate dal Consiglio per i diritti umani e dall'Assemblea Generale dell'ONU⁴¹, con cui si è riconosciuto, per la prima volta nella storia, l'esistenza di un diritto umano a «vivere in un ambiente sicuro, pulito, salubre e sostenibile» e si è istituita (con la successiva risoluzione 48/14⁴²) la figura di un Relatore Speciale con il fondamentale compito di promuovere la protezione dei diritti umani nella progettazione e nell'attuazione delle politiche climatiche.

Parimenti, assai significativamente, anche il Parlamento europeo ha manifestato la necessità di riconoscere a «tutte le persone che vivono in Europa [...] il diritto fondamentale a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile e a un clima stabile», auspicando che tale diritto venga garantito «mediante politiche ambiziose» e sia «pienamente applicabile attraverso il sistema giudiziario a livello nazionale e dell'UE»⁴³.

Sebbene i citati atti di *soft law* non siano giuridicamente vincolanti, essi costituiscono, comunque, un'importante premessa per un futura e auspicabile positivizzazione di un diritto umano al clima stabile e sicuro, laddove, incoraggiando un approccio globale all'azione climatica basato sui diritti umani, riconoscono esplicitamente la sussistenza di una stretta correlazione tra diritto dei diritti umani e diritto oggettivo climatico.

In questa direzione pare, peraltro, orientarsi anche la Corte EDU⁴⁴, la quale, lo scorso 9 aprile, ha esplicitamente riconosciuto l'esistenza di un diritto umano a fruire di una protezione pratica ed effettiva contro i gravi effetti negativi che il cambiamento climatico costituisce per il godimento dei diritti umani, quali la salute, il benessere, la qualità della vita e la vita stessa.

In sintesi, secondo il percorso logico-argomentativo della Corte di Strasburgo, obbligo primario di ogni Stato è adottare ed implementare norme efficaci e misure concrete in grado di mitigare gli attuali (e potenzialmente irreversibili) effetti del cambiamento climatico.

Detto obbligo, derivante dalla relazione causale intercorrente tra il fenomeno del cambiamento climatico ed il godimento dei diritti enunciati nella CEDU, richiede che ogni Stato garantisca, in modo tempestivo ed efficace, «rights that are practical and effective, not theoretical and illusory».

Ricorrendo all'argomento dei diritti umani, i giudici di Strasburgo deducono, dunque, l'esistenza di un *duty of care* in capo agli Stati contraenti, ravvisabile nella concreta adozione di provvedimenti idonei a mitigare gli effetti potenzialmente irreversibili del cambiamento climatico e interferenti negativamente con il godimento dei diritti umani, la cui protezione

⁴⁰ A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Una prima concettualizzazione*, in *L'ircervo*, 2021, p. 283.

⁴¹ ONU, General Assembly, *Resolution 76/300. The human rights to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/RES/76/300, 1 August 2022, par. 1.

⁴² HRC, *Resolution 48/14*, UN Doc. A/HRC/RES/48/14, 18 October 2021.

⁴³ Risoluzione del Parlamento europeo sul *Green Deal* europeo, 15 gennaio 2020, 2019/2956 (RSP).

⁴⁴ Corte EDU (Grande Camera), sentenza del 9 aprile 2024, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, ric. n. 53600/20, annotata da A. LUPO, *Verso la positivizzazione di un nuovo diritto umano al clima stabile e sicuro? Prime riflessioni a caldo sulla sentenza della Corte CEDU del 9 aprile 2024*, in *Giustizia insieme.it*, 2024; su tale pronuncia v. anche R. ROTA, *La "minaccia esistenziale" del cambiamento climatico tra diritti inviolabili e conformazione delle politiche pubbliche*, in *Astrid-online.it*, 2024; E. GUARNA ASSANTI, *Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland: una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima*, in *Diritticomparati.it*, 2024; V. DE GIORGIO, *Emergenza climatica: la Corte di Strasburgo riscontra violazioni della CEDU per l'inerzia della Svizzera nel contrastare le conseguenze dell'emergenza climatica*, in *Unionediritiumani.it*, 2024.

richiede che le disposizioni della CEDU siano interpretate e applicate in modo da garantirne un concreto ed effettivo esercizio.

Si tratta, come è evidente, di una rivoluzionaria decisione che, avendo efficacia esecutiva indiretta per gli Stati europei, potrebbe influenzare la giurisprudenza delle Corti interne, magari alimentando una “*governance* giudiziaria” del contrasto al cambiamento climatico basata sulla consacrazione di un autonomo diritto umano al clima stabile e sicuro, quale possibile fondamento giuridico di tutela uniforme ed effettiva di tutti gli individui, ivi compresi i migranti climatici, dagli effetti avversi del *climate change*.

Certo, si è consapevoli che «all'interno dello Stato costituzionale di diritto non è detto che all'intervento di una Corte (magari costituzionale) possa seguire un'azione regolativa immediata da parte del decisore politico-rappresentativo»⁴⁵. Ciononostante, si ritiene che la strada giudiziaria possa, quantomeno, porre le condizioni affinché i decisori politici possano assumere determinazioni volte a riconoscere, a valle, un diritto umano al clima stabile e sicuro.

Le ripercussioni di tale riconoscimento sarebbero, a nostro avviso, di ampia portata.

In quanto diritto universale strumentale al mantenimento effettivo, nel tempo, di altri diritti umani e/o fondamentali (tra cui il diritto alla vita, il diritto a cibo adeguato, il diritto di accesso all'acqua, il diritto alla salute)⁴⁶, il diritto umano alla stabilizzazione e sicurezza del sistema climatico sarebbe, infatti, riferibile a tutti gli individui, indipendentemente dal loro *status*.

In questo senso, pertanto, i migranti climatici – quali esseri umani titolari di tale diritto – potrebbero ottenere protezione diretta, rivendicando (davanti ai competenti organi giudiziari nazionali e, una volta esauriti i ricorsi interni, alla Corte europea dei diritti umani) la non regressione del loro sviluppo umano e del nucleo essenziale dei loro diritti, al cospetto dell'emergenza climatica in corso.

⁴⁵ A. PISANÒ, *L'impatto dei contenziosi sulla crisi climatica. Il paradosso delle sentenze vuote*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2024, p. 115.

⁴⁶ M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (Diritto costituzionale)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, 2021, p. 71, considera il diritto al clima quale «condizione operativa necessaria a mantenere effettivi nel tempo gli altri diritti»; mentre M. MAGRI, *Il 2021 è stato l'anno delle “giustizia climatica”?*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, p. 5, ritiene che esso sia una «condizione logica» del diritto alla sopravvivenza del genere umano.