

# La tutela giuridica dei “rifugiati ambientali”

di Erika Giacobbe<sup>1</sup>

## § 1.1 - Introduzione

Il termine “rifugiato ambientale” è stato coniato da Lester Brown, fondatore del *Worldwatch Institute*<sup>2</sup>, negli anni '70. Ha poi ottenuto consacrazione ufficiale nel 1985, a seguito della pubblicazione di un Report<sup>3</sup> a firma del Professor El-Hinnawi.

Secondo la definizione proposta dallo studioso egiziano, rientrano nella categoria di “rifugiati ambientali” *«gli individui costretti a lasciare il loro habitat tradizionale, in via temporanea o definitiva, a causa di un grave sconvolgimento ambientale che ha messo in pericolo la loro esistenza e/o ha gravemente influito sulla qualità della vita»* [El-Hinnawi 1985].

Nel corso degli ultimi venti anni si è registrato un vivace dibattito sulla portata del termine oggetto di esame nel presente paragrafo. Alcuni studiosi<sup>4</sup> hanno contestato la definizione proposta dal ricercatore egiziano; altri, invece, ne hanno ampliato la portata<sup>5</sup>.

Una delle definizioni più esaustive di “rifugiato ambientale” sembra essere quella formulata da Myers. Egli fa rientrare in tale la categoria *«le persone che non possono più garantirsi mezzi sicuri di sostentamento nelle loro terre di origine principalmente a causa di fattori ambientali di portata inconsueta, in particolare siccità, desertificazione, deforestazione, erosione del suolo, ristrettezze idriche e cambiamento climatico, come pure disastri naturali quali cicloni, tempeste e alluvioni. Di fronte a queste minacce ambientali, tali persone ritengono di non avere alternative alla ricerca di un sostentamento altrove, sia all'interno del Paese che al di fuori, sia su base semi-permanente che su base permanente»* [Myers].

Lo studioso considera alla base delle migrazioni tutti i potenziali fattori di ordine ambientale assieme ad altre concause quali crescita demografica e povertà;

---

<sup>1</sup> Laureata in Scienze giuridiche e Programmazione e Gestione dei Servizi Sociali, nel 2018 ha conseguito un Master Universitario di I livello per le Funzioni Internazionali.

<sup>2</sup> Il *Worldwatch Institute* è nato nel 1974 ed è da decenni considerato il più autorevole osservatorio dei trend ambientali del nostro Pianeta.

<sup>3</sup> Commissionato dall'UNEP (United Nations Environment Program).

<sup>4</sup> Si veda, ad esempio, la posizione del Prof. Gaim Kibreab. Secondo tale studioso, il termine “rifugiato ambientale” è stato coniato per depoliticizzare le cause delle migrazioni, consentendo in tal modo agli Stati di derogare all'obbligo di fornire asilo.

<sup>5</sup> Si ricordi, ad esempio, Olson, il quale enfatizza la natura forzata dello spostamento e gli effetti da esso generati sugli individui.

non manca, inoltre, di focalizzare l'attenzione sugli spostamenti di persone all'interno dei confini nazionali<sup>6</sup>.

Le difficoltà di fornire una nozione condivisa di “rifugiato ambientale” dipendono dal fatto che, nella maggior parte dei casi, i cambiamenti climatici non costituiscono l'unica motivazione alla base dei fenomeni migratori. «*Quasi sempre vi sono altri importanti fattori che possono amplificare la situazione di disagio innescata dal degrado ambientale e indurre ad abbandonare il luogo di residenza*» [Quagliarotti].

L'IOM (International Organization for Migration) ha recentemente sottolineato la necessità di risolvere i limiti della nozione di “rifugiato ambientale”, proponendo al suo posto la definizione di “migrante ambientale”. Ad avviso dell'IOM, «*i migranti ambientali sono persone o gruppi di persone che, a causa di improvvisi o gradualmente cambiamenti dell'ambiente che influenzano negativamente le loro condizioni di vita, sono obbligati a lasciare le proprie case, o scelgono di farlo, temporaneamente o permanentemente, e che si muovono all'interno del proprio Paese o oltrepassando i confini nazionali*» [IOM 2007].

Secondo autorevole dottrina, però, tale ultima definizione presenta profili di criticità. Il diritto internazionale, infatti, non utilizza il termine “migrante” nei contesti di spostamenti forzati; parla piuttosto di “*displaced persons*” o “*refugee*”<sup>7</sup>.

Le agenzie ONU<sup>8</sup> convergono nel sostenere che la locuzione “*displaced person*” sia preferibile a quella di “rifugiato ambientale”. Tale ultimo termine, infatti, sembrerebbe un abuso del concetto giuridico di rifugiato espresso nella Convenzione di Ginevra sui Rifugiati e nel suo Protocollo Aggiuntivo.

## **§ 1.2 - Problemi relativi al riconoscimento giuridico dei “rifugiati ambientali”**

Lo strumento fondamentale per la protezione dei rifugiati a livello internazionale è rappresentato dalla Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati del 28 luglio 1951, che risente del clima politico del dopoguerra e della c.d. “guerra

---

<sup>6</sup> Myers N., *Esodo ambientale. Popoli in fuga da terre difficili*, Edizioni Ambiente, Milano, 1998.

<sup>7</sup> Kälin W. - Schrepfer N., MLaw, Study on behalf of the Swiss Ministry of Foreign Affairs (Division IV). *PROTECTING PEOPLE CROSSING BORDERS IN THE CONTEXT OF CLIMATE CHANGE. Normative Gaps and Possible Approaches*, Institute of Public Law University of Bern, 28 April 2011, p. 24.

<sup>8</sup> In particolare, l'UNHCR, l'UNEP e l'UNDP.

fredda”<sup>9</sup>.

L’art. 1 di tale documento ufficiale considera “rifugiato” «*qualsiasi persona che, a causa di un ben fondato timore di essere perseguitata per questioni di razza, religione o opinioni politiche, si trova all’esterno del Paese di cui possiede la nazionalità e non può, o a motivo di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di quel Paese*<sup>10</sup>».

Il suddetto articolo, quindi, accorda lo *status* di rifugiato e la relativa protezione giuridica al migrante che soddisfi le seguenti condizioni:

- 1) egli deve trovarsi al di fuori dei confini del proprio Paese d’origine;
- 2) quest’ultimo deve essere incapace di offrire protezione o di rendere possibile il ritorno del soggetto;
- 3) la causa della migrazione deve essere inevitabile e cogente;
- 4) essa deve, inoltre, essere relazionata a ragioni legate alla razza, alla nazionalità o all’appartenenza del soggetto ad un gruppo sociale o ad un’opinione politica<sup>11</sup>.

Dall’analisi di tale disposto normativo si evince come la categoria dei migranti ambientali sia esclusa dal sistema di protezione accordato ai rifugiati dalla suddetta Convenzione.

La definizione in essa contenuta, infatti, «*ricollega la figura del rifugiato non già all’appartenenza ad un certo determinato gruppo, bensì alla nozione di “persecuzione personale”*» [Cossa 2016]. Inoltre, diverse ricerche hanno rivelato che la maggioranza delle persone spinte a migrare per motivi ambientali non fuggono all’estero ma si spostano – in maniera temporanea o permanente – all’interno dei confini del proprio Paese, in questo modo ricadendo più precisamente nella categoria di *Internal Displaced Persons* (IDPs)<sup>12</sup>.

### **1.2.1 - La sentenza Teitiota**

L’inapplicabilità della Convenzione di Ginevra ai “rifugiati ambientali” è stata confermata da una recente pronuncia della Corte Suprema neozelandese, la

---

<sup>9</sup> Cossa M., *Rifugiati climatici: le politiche e la normativa internazionale e dell’Unione Europea* in Altiero S. - Marano M. (a cura di), *Crisi ambientali e migrazioni forzate. L’ “ondata” silenziosa oltre la fortezza Europa*, Associazione A Sud, CDCA – Centro Documentazione Conflitti Ambientali, 2016, p. 276, disponibile alla pagina web [www.asud.net](http://www.asud.net).

<sup>10</sup> Art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Stal M. – Warner K., *The Way Forward Researching the Environment and Migration Nexus. Research Brief based on the Outcomes of the 2nd Expert Workshop on Climate Change*, United Nations University, 2009.

quale ha respinto la richiesta di protezione internazionale del Sig. Ioane Teitiota<sup>13</sup> e della sua famiglia. Ad avviso della Corte, infatti, i ricorrenti non soddisfacevano i criteri previsti dalla citata Convenzione per ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiati politici<sup>14</sup>.

La sopracitata sentenza risulta funzionale per riflettere sulla spinosa questione relativa ad un riconoscimento giuridico dei “rifugiati ambientali”. Quando, infatti, un giurista si trova di fronte ad un nuovo fenomeno che necessita adeguata tutela, può intraprendere due strade alternative:

a) far rientrare il caso nuovo all’interno di una categoria dogmatica già esistente;

b) provare ad elaborarne una nuova<sup>15</sup>.

La Corte Suprema neozelandese ha iniziato a percorrere la prima strada, verificando se l’art. 1 della Convenzione di Ginevra potesse essere interpretato in via estensiva per farvi così rientrare anche il caso della famiglia Teitiota. I giudici chiamati ad esprimersi sulla questione hanno, però, negato tale possibilità. A partire da un’interpretazione letterale del testo della Convenzione, infatti, hanno sottolineato che «*in relation to the Refugee Convention, while Kiribati undoubtedly faces challenges, Mr Teitiota does not, if returned, face «serious harm» and there is no evidence that the Government of Kiribati is failing to take steps to protect its citizens from the effects of environmental degradation to the extent that it can*<sup>16</sup>».

Nell’attesa che una futura decisione giurisprudenziale proponga un’interpretazione estensiva del citato art. 1 A, secondo paragrafo, è necessario pensare a soluzioni alternative per offrire adeguata tutela giuridica ai “rifugiati ambientali”.

### **§ 1.3 - Possibili soluzioni**

Un recente parere legale prodotto dal *Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights* ha concluso che un’interpretazione elastica dell’art. 1 A della Convenzione

---

<sup>13</sup> Originario delle isole Kiribati, un arcipelago del Pacifico minacciato dall’innalzamento del mare.

<sup>14</sup> Sent. SC 7/2015 [2015] NZSC 107, Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment, 20 luglio 2015.

<sup>15</sup> Ciervo A., *I rifugiati invisibili. Brevi note sul riconoscimento di una nuova categoria giuridica di richiedenti asilo* in Altiero S. - Marano, M. (a cura di), *Crisi ambientali e migrazioni forzate. L’ “ondata” silenziosa oltre la fortezza Europa*, Associazione A Sud, CDCA – Centro Documentazione Conflitti Ambientali, 2016, p. 271, disponibile alla pagina web [www.asud.net](http://www.asud.net).

<sup>16</sup> Sent. SC 7/2015 [2015] NZSC 107, Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment, 20 luglio 2015.

di Ginevra del 1951 servirebbe a «*proteggere gruppi marginalizzati tra i poveri, che risultano essere i principali destinatari degli effetti dei cambiamenti climatici*» [Ammer 2009, 56]. Una simile soluzione sembrerebbe ottimale sia dal punto di vista procedurale che sostanziale. Garantirebbe, infatti, immediata tutela giuridica alla categoria dei “rifugiati ambientali” senza apportare emendamenti al sopracitato documento ufficiale. Nonostante ciò, però, si incontrano ancora forti resistenze in dottrina su una libera interpretazione della nozione di “rifugiato” disciplinata dall’art. 1 A della Convenzione<sup>17</sup>.

Se si esclude tale opzione, quali ulteriori meccanismi possono essere individuati per far fronte al problema?

Due strade possibili per uscire dall’impasse potrebbero essere le seguenti: a) modificare la Convenzione di Ginevra mediante l’introduzione di un ulteriore Protocollo Aggiuntivo; b) redigere uno Statuto specificamente dedicato alla categoria dei migranti ambientali.

Quanto alla prima opzione, l’ipotesi di una modifica della Convenzione di Ginevra sembra difficilmente realizzabile. Larga parte della letteratura, infatti, è concorde nel ritenere che l’ampliamento dello *status* di rifugiato «*porterebbe inevitabilmente ad attenuare il sistema di tutela e di diritti predisposti dal diritto internazionale per la violazione di un diritto umano universalmente riconosciuto quale è il diritto di asilo*» [Quagliarotti]. Inoltre, già ora si registra da parte di molti Stati<sup>18</sup> la tendenza ad adempiere in modo imperfetto o parziale agli obblighi posti a loro carico dalla Convenzione; di conseguenza, essi sarebbero maggiormente predisposti a sottoscrivere accordi volti a modificare la definizione della Convenzione in senso restrittivo, piuttosto che estensivo<sup>19</sup>.

La seconda opzione è salutata con favore da quanti «*ritengono indispensabile riconoscere a livello internazionale lo status di rifugiato ambientale e creare una disciplina di tutela*» [Quagliarotti]. Le ragioni a sostegno di tale tesi sono date dalla convinzione che il degrado ambientale rappresenti di fatto un vincolo al raggiungimento di un accettabile tenore di vita e, quindi, leda un diritto umano fondamentale<sup>20</sup>.

La creazione di un testo ad hoc preposto alla tutela dei migranti ambientali si

---

<sup>17</sup> Bauer S., Climate Refugees I Study. “*Climate Refugees*” beyond Copenhagen. Legal concepts, political implications, normative considerations, German Development Institute, Stuttgart, March 2010, p. 13.

<sup>18</sup> Tra questi, l’Italia.

<sup>19</sup> Nespor S., *I rifugiati ambientali* in Federalismi.it, 4, 2007.

<sup>20</sup> Myers N., *Esodo ambientale. Popoli in fuga da terre difficili*, Edizioni Ambiente, Milano, 1998, p. 18.

presta indubbiamente ad offrire adeguate risposte alle problematiche riscontrabili nell'odierno panorama politico-sociale. Tuttavia nemmeno tale strada sembra percorribile nel breve periodo, per un duplice motivo:

1) i tempi per la sua stesura potrebbero essere lunghi;

2) necessiterebbe di un ampio consenso internazionale. La mancata ratifica di tale eventuale Convenzione da parte di alcuni Stati creerebbe inevitabilmente una disciplina applicabile solo parzialmente generando ulteriori squilibri e discriminazioni a danno degli stessi migranti ambientali. A tal proposito, vale la pena ricordare a titolo esemplificativo che la *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrants*<sup>21</sup>, adottata dalle Nazioni Unite nel 1990, conta a tutt'oggi solo 48 Stati firmatari e le sue norme sono a stento rispettate<sup>22</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, un recente studio<sup>23</sup> ha proposto di risolvere l'impasse mediante la creazione di un nuovo strumento internazionale di *soft law*<sup>24</sup>, ad esempio una dichiarazione. Tale documento dovrebbe disciplinare i diritti dei "rifugiati ambientali" e le condizioni per l'ammissione temporanea o definitiva di tali soggetti nel Paese accogliente. Dovrebbe, inoltre, prevedere modalità di cooperazione con i Paesi d'origine dei migranti, nonché meccanismi di supporto internazionale tra gli Stati.

Certo, il principale elemento di debolezza di una dichiarazione è rappresentato dall'assenza di natura vincolante sul piano giuridico. Ciò comporta l'assunzione di un mero impegno morale a rispettarne i contenuti da parte degli Stati che decidano di aderirvi. Solo l'elaborazione di un patto vincolante tra gli Stati può colmare tale lacuna formale.

Spesso, comunque, uno strumento di *soft law* può fungere da "predecessore" per la costituzione di una convenzione. Un esempio è costituito dalla *Declaration on the Elimination of Discrimination against Women* del 1967, da cui è nata la *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* del 1979<sup>25</sup>.

Una soluzione simile potrebbe, quindi, rappresentare un punto di partenza per

---

<sup>21</sup> Specificamente dedicata alla migrazione lavorativa.

<sup>22</sup> Bauer S., *Climate Refugees I Study. "Climate Refugees" beyond Copenhagen. Legal concepts, political implications, normative considerations*, German Development Institute, Stuttgart, March 2010, p. 14.

<sup>23</sup> Kälin W. - Schrepfer N., MLaw, Study on behalf of the Swiss Ministry of Foreign Affairs (Division IV). *PROTECTING PEOPLE CROSSING BORDERS IN THE CONTEXT OF CLIMATE CHANGE. Normative Gaps and Possible Approaches*, Institute of Public Law University of Bern, 28 April 2011, pp. 58-59.

<sup>24</sup> Secondo Anne-Marie Slaughter, «*soft law, provided in the form of international guidance and nonlegal instruments, is emerging as an equally powerful, if not more powerful form of regulation (than hard law)*» [Slaughter 2004, 178].

<sup>25</sup> *Ibidem*.

il riconoscimento giuridico dei “rifugiati ambientali”.

## Bibliografia

**Altiero S. – Marano M.** (a cura di), *Crisi ambientali a migrazioni forzate. L’ “ondata” silenziosa oltre la fortezza Europa*, Associazione A Sud, CDCA – Centro Documentazione Conflitti Ambientali, 2016, disponibile alla pagina web [www.asud.net](http://www.asud.net).

**Bauer S.**, *Climate Refugees I Study. “Climate Refugees” beyond Copenhagen. Legal concepts, political implications, normative considerations*, German Development Institute, Stuttgart, March 2010.

**Caruso I. – Venditto B.**, *Il futuro del Mediterraneo. Studio preliminare sui rifugiati ambientali* in Valleri, M.A., Pace R., Girone S. (a cura di), *Il Mediterraneo: uno studio e una passione. Scritti in onore di Luigi Di Comite*, Cacucci editore, Bari, 2012, pp. 252-269.

**CESPI** (Centro Studi di Politica Internazionale), *Cambiamenti climatici e governance della sicurezza: la rilevanza politica della nuova agenda internazionale*, n. 16 – maggio 2010.

**Ciervo A.**, *I rifugiati invisibili. Brevi note sul riconoscimento di una nuova categoria giuridica di richiedenti asilo* in Altiero S. - Marano M. (a cura di), *Crisi ambientali a migrazioni forzate. L’ “ondata” silenziosa oltre la fortezza Europa*, Associazione A Sud, CDCA – Centro Documentazione Conflitti Ambientali, 2016, disponibile alla pagina web [www.asud.net](http://www.asud.net).

**Cossa M.**, *Rifugiati climatici: le politiche e la normativa internazionale e*

dell'Unione Europea in Altiero S. - Marano M. (a cura di), *Crisi ambientali a migrazioni forzate. L' "ondata" silenziosa oltre la fortezza Europa*, Associazione A Sud, CDCA – Centro Documentazione Conflitti Ambientali, 2016, disponibile alla pagina web [www.asud.net](http://www.asud.net).

**Delfini L.**, *Desertificazione ed eco-profughi sulle sponde del Mediterraneo*, Rapporto Legambiente-Civitas, Padova, 2006.

**Federal Environment Agency (Germany)**, *ENVIRONMENTAL RESEARCH OF THE FEDERAL MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, NATURE CONSERVATION AND NUCLEAR SAFETY. Legal Status and Legal Treatment of Environmental Refugee*, 54/2010

**Ferragina E. - Quagliarotti D.A.L.**, *Gli effetti delle dinamiche globali sui paesi mediterranei: rischio e vulnerabilità ambientali*, in Ferragina E. (a cura di), *Rapporto sulle economie del Mediterraneo*, ed. 2015, Il Mulino, Bologna, 2015.

**IPPC**, *Fourth Assessment Report: Climate Change 2007*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

**Kälin W. - Schrepfer N.**, MLaw, Study on behalf of the Swiss Ministry of Foreign Affairs (Division IV). *PROTECTING PEOPLE CROSSING BORDERS IN THE CONTEXT OF CLIMATE CHANGE. Normative Gaps and Possible Approaches*, Institute of Public Law University of Bern, 28 April 2011.

**Legambiente**, *Dossier Profughi Ambientali: Cambiamento climatico e migrazioni forzate*, 2013, disponibile alla pagina web [www.legambiente.it](http://www.legambiente.it).

**Midulla M. - Stocchiero A.**, *Migrazioni e cambiamento climatico* in Altiero S. - Marano M. (a cura di), *Crisi ambientali a migrazioni forzate. L' "ondata" silenziosa oltre la fortezza Europa*, Associazione A Sud, CDCA – Centro Documentazione Conflitti Ambientali, 2016, disponibile alla pagina web [www.asud.net](http://www.asud.net).



**Myers N.**, *Esodo ambientale. Popoli in fuga da terre difficili*, Edizioni Ambiente, Milano, 1998.

**Nespor S.**, *I rifugiati ambientali* in Federalismi.it, 4, 2007.

**Stal M. – Warner K.**, *The Way Forward Researching the Environment and Migration Nexus. Research Brief based on the Outcomes of the 2nd Expert Workshop on Climate Change*, United Nations University, 2009.

**Totti V.**, *La (inesistente) tutela «del rifugiato ambientale»*, in Ambiente & Sviluppo 11/2011.

**Trevini Bellini R.**, *Approccio al dibattito scientifico sulle migrazioni ambientali* in Altiero S. - Marano M. (a cura di), *Crisi ambientali a migrazioni forzate. L' "ondata" silenziosa oltre la fortezza Europa*, Associazione A Sud, CDCA – Centro Documentazione Conflitti Ambientali, 2016, disponibile alla pagina web [www.asud.net](http://www.asud.net).

**UNEP**, *From Conflict to Peacebuilding. The Role of Natural Resources and the Environment*, Nairobi, 2009.