Ordine degli Avvocati di Roma e Associazione Nazionale Giuristi Democratici

Giuristi Democratici

Convegno

Cambiamenti Climatici e Migrazioni

Roma, 17 ottobre 2018

ore 15.30-18.30

Aula Avvocati

Palazzo di Giustizia – Piazza Cavour

Il convegno è in corso di accreditamento presso l'Ordine degli Avvocati di Roma.

Gli avvocati potranno iscriversi, successivamente all'accreditamento del Convegno, mediante prenotazione on line sul sito ***www.ordineavvocatiroma.it.***

L'iniziativa è aperta al pubblico. Per le prenotazioni dei non avvocati: ***giur.dem.roma@gmail.com***

Programma

Indirizzi di saluto

ANTONINO GALLETTI
Avvocato, *Consigliere tesoriere dell'Ordine degli Avvocati di Roma*
Responsabile del Progetto Amministrativo

Introduce

CESARE ANTETOMASO
Avvocato, Esecutivo Associazione Nazionale Giuristi Democratici

Coordina

ANTONELLO CIERVO
Avvocato, Ricercatore di Diritto pubblico, Associazione Nazionale Giuristi Democratici

ALBERTA MILONE
Avvocato, Associazione Nazionale Giuristi Democratici
Già consulente del C.N.R. presso il Ministero dell'Ambiente
L'accordo di Parigi e le successive Conferenze ONU sul clima

CHIARA CAGNAZZO
Ricercatore, Istituto di Scienze dell'Atmosfera e del Clima, C.N.R.
Cambiamenti climatici: cosa sta accadendo e scenari futuri

GRAMMENOS MASTROJENI
Diplomatico, esperto di geopolitica
Cambiamenti climatici, conflitti e migrazioni

GIANFRANCO PELLEGRINO
Professore di Filosofia Politica, Università LUISS
Confini nazionali, rifugiati ambientali e accoglienza

ELLY SCHLEIN
Parlamentare europeo
Rifugiati ambientali: proposte a livello europeo

ANNA BRAMBILLA
Avvocato, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
Verso il riconoscimento di una protezione giuridica per i rifugiati ambientali

VINCENZO SORRENTINO
Professore di Filosofia Politica, Università di Perugia
I migranti e l'etica della prossimità

Introduzione

Il convegno ha avuto ad oggetto i temi del cambiamento climatico e delle migrazioni, che sono stati affrontati da diversi punti di vista. In particolare, sono state analizzate le problematiche relative al clima, sotto il profilo giuridico, scientifico e geopolitico ed è stato affrontato il tema dei migranti dal punto di vista giuridico - con riferimento al possibile riconoscimento dello status di rifugiato ambientale in ambito europeo e nazionale – ed etico-filosofico.

Obiettivo del convegno è evidenziare che i cambiamenti climatici, che attualmente sono da individuare tra le principali concause delle migrazioni, diventeranno causa sempre più importante delle ondate migratorie, destinate a divenire in futuro molto consistenti. Basti pensare che secondo alcune stime dell'ONU, entro il 2050 ci saranno oltre 200 milioni di migranti ambientali, a causa di siccità, alluvioni, uragani e altri tipi di calamità.

Pertanto, la soluzione al problema non può essere erigere muri; è necessario adottare un diverso approccio a livello internazionale, europeo e nazionale, fondato sulla cooperazione e sull'accoglienza.

Al Convegno sono intervenuti i seguenti relatori: la dott.ssa Chiara Cagnazzo, Ricercatrice del C.N.R., il dott. Grammenos Mastrojeni, Diplomatico, esperto di geopolitica, il Prof. Gianfranco Pellegrino, Professore di Filosofia politica, presso l'Università Luiss di Roma, l'On. Elly Schlein, Parlamentare europeo, l'Avv. Anna Brambilla, dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, il Prof. Vincenzo Sorrentino, Professore di Filosofia politica presso l'Università di Perugia. Per i giuristi democratici hanno partecipato: l'Avv. Cesare Antetomaso, membro dell'esecutivo dell'Associazione, l'Avv. Antonello Ciervo, Ricercatore di diritto pubblico, e l'Avv. Alberta Milone, già consulente del C.N.R. presso il Ministero dell'Ambiente.

L'ACCORDO DI PARIGI

E LE SUCCESSIVE CONFERENZE ONU SUL CLIMA[1]

Alberta Milone, Avvocato, Associazione Nazionale Giuristi Democratici, già consulente del CNR presso il Ministero dell'Ambiente

1. Il cambiamento climatico rientra nell'ambito dei rischi globali che devono essere affrontati nel quadro della cooperazione internazionale.

Prima di affrontare, in forma sintetica, le principali novità introdotte dall'Accordo di Parigi del dicembre 2015 e le più importanti questioni discusse nell'ambito delle successive Conferenze ONU sul tema dei cambiamenti climatici, risulta utile formulare una breve premessa in merito alle più importanti Conferenze e trattati internazionali, che hanno preceduto il menzionato Accordo.

Un primo riferimento alla problematica dei cambiamenti climatici è contenuto nella dichiarazione predisposta nell'ambito della prima Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, tenutasi a Stoccolma, nel 1972[2], che ha inaugurato un nuovo approccio della comunità internazionale in materia ambientale, finalizzato a prevenire l'inquinamento[3]. Nella dichiarazione elaborata nel corso della Conferenza di Stoccolma, è stata, tra l'altro, affermata la necessità di preservare le risorse naturali a favore delle generazioni presenti e future, *"attraverso un'adeguata pianificazione e gestione"* (principio n. 2).

Alla prima Conferenza ONU sul clima, tenutasi a Ginevra nel 1979, seguirono altri incontri a livello internazionale e nel 1988 fu istituito il Comitato intergovernativo per i cambiamenti climatici (IPCC *Intergovernmental Panel on Climate Change*)[4], organismo

[1] Relazione presentata al Convegno "Cambiamenti Climatici e Migrazioni", organizzato dall'Ordine degli Avvocati di Roma e dall'Associazione Nazionale Giuristi Democratici, tenutosi il 17 ottobre 2018.

[2] Il riferimento in questione è presente, in particolare, nel principio n. 6 della dichiarazione: *"sprigionamento di calore in quantità o in concentrazioni tali che l'ambiente non sia in grado di neutralizzarne gli effetti"*, che, in base allo stesso principio, *"devono essere arrestati, in modo da evitare che gli ecosistemi subiscano danni gravi o irreversibili".* Cfr. sul punto: G. SANNA, *Cambiamenti climatici ed eventi estremi*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente,* Vol. III *Tutele parallele e processuali,* 2015, 69; L. MARINO, *La tutela del clima e il ruolo delle convenzioni internazionali*, in *Ordines*, n. 1, 2017.

[3] Cfr. S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente,* in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017, 6.

[4] L'IPCC è stato istituito dall'United Nations Environment Program (Unep) e dall'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM).

scientifico consultivo, che valuta le informazioni tecniche, scientifiche ed economiche disponibili in tema di cambiamenti climatici, l'impatto sociale ed economico degli stessi, fornendo anche strategie di risposta ai decisori politici.

Nel 1990 si è tenuta a Ginevra la seconda Conferenza Mondiale ONU sul clima, all'esito della quale, nella dichiarazione finale, fu evidenziata la necessità di negoziare un accordo globale sui cambiamenti climatici[5].

Pertanto, nel 1992 fu sottoscritta a Rio de Janeiro la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici[6], con l'obiettivo di *"stabilizzare…le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico"* (art. 2).

In base all'art. 3 della Convenzione, *"le parti devono proteggere il sistema climatico a beneficio della presente e delle future generazioni, su una base di equità e in rapporto alle loro comuni ma differenziate responsabilità e alle rispettive capacità. Pertanto i Paesi sviluppati che sono parti della Convenzione devono prendere l'iniziativa nella lotta contro i cambiamenti climatici e i relativi effetti negativi"* (comma 1). La Convenzione si ispira al principio di sviluppo sostenibile - richiamato esplicitamente (v. ad es. l'art. 3, commi 3 e 4), e implicitamente con il riferimento al principio di equità intergenerazionale e intra-generazionale[7] - al principio di precauzione, e al principio delle responsabilità comuni, ma differenziate dei Paesi industrializzati e dei Paesi in via di sviluppo. In base a quest'ultimo principio, i Paesi industrializzati, che storicamente hanno prodotto la maggior parte delle emissioni di gas serra, sono tenuti a un impegno maggiore, rispetto ai Paesi in via di sviluppo, nell'azione di contrasto ai cambiamenti climatici.

---

[5] G. SANNA, op. cit., 72.

[6] V. S. NESPOR, A. L. DE CESARIS, *Le lunghe estati calde. Il cambiamento climatico e il protocollo di Kyoto,* Bologna, 2003, 49, ss.

[7] Lo sviluppo sostenibile, come definito nel Rapporto Brundtland, *Our Common Future,* è uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri. L'art. 3, comma 1, della Convenzione afferma *"Le Parti devono proteggere il sistema climatico a beneficio della presente e delle future generazioni, su una base di equità…".* Sul principio di sviluppo sostenibile, tra i tanti contributi sull'argomento, cfr. M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale,* in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente, Principi generali,* vol. I, Padova, 2012, 37, ss. L'autore distingue il principio di equità intra-generazionale, in base al quale gli Stati devono considerare anche gli impatti delle proprie politiche economiche sugli altri Stati, *"nel medesimo momento storico",* e il principio di equità intergenerazionale, che riguarda i bisogni non solo delle generazioni presenti, ma anche delle generazioni future. L'autore sottolinea, inoltre, che il principio di equità intergenerazionale è connesso al principio delle responsabilità comuni ma differenziate.

Ai sensi dell'art. 7 della Convenzione viene istituita una Conferenza delle Parti (COP), organo supremo della Convenzione, costituito dai Paesi che hanno ratificato la stessa Convenzione. La Conferenza delle Parti verifica regolarmente l'attuazione della Convenzione e "*nei limiti del suo mandato assume le decisioni necessarie per promuovere l'effettiva attuazione"* della Convenzione stessa.

Di rilevante importanza è la COP 3, che si è tenuta a Kyoto nel 1997. Nell'ambito della COP 3 è stato approvato il protocollo di Kyoto, che prevede obblighi di riduzione di gas serra in capo ai Paesi industrializzati (Stati sviluppati e Paesi in transizione verso un'economia di mercato), elencati nell'allegato I alla Convenzione Quadro.

In base al Protocollo di Kyoto, questi Stati dovevano garantire che dal 2008 al 2012 le emissioni antropiche di sei gas a effetto serra, tra cui: biossido di carbonio, metano, ossido di azoto, fossero complessivamente ridotte del 5% rispetto ai livelli del 1990. Per ogni Stato è stata prevista una determinata percentuale di emissioni.

Il Protocollo di Kyoto ha, invece, escluso dagli obblighi di riduzione dei gas serra i Paesi in via di sviluppo, tra cui Cina, India o Brasile, che attualmente producono quantità ingenti di combustibili fossili. Proprio a causa della mancata previsione di obblighi a carico dei Paesi in via di sviluppo, gli Stati Uniti non hanno provveduto alla ratifica del Protocollo.

Occorre evidenziare che i Paesi vincolati dal Protocollo di Kyoto rappresentavano solo il 14% delle emissioni globali[8]. Il Protocollo era, pertanto, evidentemente insufficiente allo scopo di contrastare i cambiamenti climatici, tanto da ingenerare una sfiducia nella cooperazione internazionale tra gli Stati, nell'azione di contrasto ai cambiamenti climatici[9].

Nel 2012, a Doha sono stati adottati emendamenti al Protocollo Kyoto, che prevedono obblighi di riduzione di gas serra dal 1 gennaio 2013 al 31 dicembre 2020. Ad oggi tali emendamenti non sono ancora entrati in vigore.

2. L'accordo di Parigi è stato indicato come "il punto di arrivo"[10] delle negoziazioni iniziate dopo l'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto nel 2005, allo scopo di concludere un nuovo

[8] S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi,* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. n. 1, 2016, p. 91.

[9] Cfr. in proposito, T. SCOVAZZI, *Il trattato sul clima,* in *Il Libro dell'Anno del diritto,* 2017. L'autore afferma che alcuni, constatato il fallimento del Protocollo di Kyoto, avevano suggerito *"il ripiegamento su strategie bilaterali o regionali, cui partecipassero gli Stati legati da interessi comuni".*

[10] M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici,* in *Riv. dir. internazionale,* fasc. 3, 2017, 719.

trattato da estendere anche ai Paesi esclusi dal Protocollo di Kyoto, quali gli Stati Uniti, la Cina e l'India.

Le basi del nuovo accordo sono state poste a partire della Conferenza delle Parti di Copenaghen del 2009[11].

Nel corso delle negoziazioni nell'ambito della COP 17, tenutasi a Durban, nel 2011, è emersa la disponibilità della Cina a sottoscrivere un nuovo accordo, purché lo stesso non entrasse in vigore prima del 2020. Tale apertura della Cina ha avuto come conseguenza un diverso orientamento degli Stati Uniti, divenuti favorevoli ad assumere obblighi per contrastare il cambiamento climatico[12].

L'Accordo di Parigi è stato adottato dalla COP 21 nel dicembre 2015, successivamente alla pubblicazione del quinto rapporto IPCC del 2014[13], dal quale è emerso, tra l'altro, che dal 1950 sono intervenuti cambiamenti climatici senza precedenti, a causa dell'aumento delle emissioni di gas serra, originate dal comportamento dell'uomo.

L'accordo è stato concluso nel dicembre 2015, nell'ambito della COP 21, con la quasi unanime partecipazione di 195 Stati. Successivamente al processo di ratifica, l'accordo è entrato in vigore il 4 novembre 2016.

Dalla COP 21 sono stati adottati due documenti: 1) l'Accordo e 2) la decisione della COP.

Mentre l'Accordo è vincolante[14], la decisione non ha tale natura, e, pertanto, non deve essere sottoposta a ratifica.

---

[11] In particolare, a Copenaghen, si giunse a un accordo di natura politica, con il consenso di soltanto alcune delle parti partecipanti, con il quale sono stati introdotti alcuni principi poi recepiti nell'Accordo di Parigi.

[12] S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi,* cit., pag. 16.

[13] Quest'ultimo ha, tra l'altro, evidenziato in sintesi: entro metà del secolo almeno la metà dell'energia globale dovrà essere prodotta da fonti a bassa emissione di inquinanti atmosferici; entro la fine del secolo dovranno essere del tutto eliminati i combustibili fossili. In base al rapporto del 2014, solo seguendo gli obiettivi sopra riportati, la temperatura globale potrà essere limitata entro i 2 gradi entro la fine del secolo. Per arrivare all'obiettivo più ambizioso di limitare l'aumento della temperatura a 1,5 gradi, la riduzione delle emissioni dovrà essere tra il 70 e il 95 per cento entro il 2050. Cfr. S. NESPOR, op. cit.

[14] Come è stato sottolineato da parte della dottrina, gran parte delle disposizioni dell'Accordo non danno luogo all'insorgere di obblighi di condotta o di risultato, ma possono essere definiti come "doveri di due diligence": "*il principale esempio in tal senso è rappresentato dall'assenza di obblighi vincolanti di riduzione delle emissioni di gas serra a carico delle parti, rimpiazzati, nell'impianto dell'Accordo di Parigi, da un sistema di contributi nazionali non vincolanti di mitigazione, stabiliti da ciascuna parte in via del tutto autonoma e volontaria. Il rispetto di tali contributi nazionali … sarà soggetto solamente ad un controllo indiretto, di tipo facilitativo, da parte delle istituzioni previste dal sistema dell'Accordo",* cfr. M. MONTINI, op, cit.

Nel preambolo dell'accordo vi è un riferimento alla tutela dei diritti umani[15], che i cambiamenti climatici possono compromettere, quali ad esempio, il diritto alla salute e i diritti dei popoli indigeni, delle comunità locali e dei migranti.

Con l'Accordo di Parigi viene meno la distinzione netta tra gli obblighi che incombono sui Paesi sviluppati e quelli relativi ai Paesi non sviluppati. Nel Preambolo si fa riferimento, come nella Convenzione Quadro del 1992, al principio di equità, alle responsabilità comuni, ma differenziate, e alle "*capacità rispettive, tenuto conto dei contesti nazionali differenti*".

In particolare, l'Accordo intende rafforzare il contrasto ai cambiamenti climatici, nel contesto dello sviluppo sostenibile e della lotta alla povertà.

L'Accordo, tuttavia, non prevede specifici obblighi per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Accordo stesso (art. 2), ma il raggiungimento degli obiettivi discende dalle azioni che le parti si impegnano ad intraprendere e comunicare.

Gli obiettivi sono i seguenti:

1) contenimento dell'aumento della temperatura ben al di sotto dei 2 gradi centigradi rispetto ai livelli preindustriali. L'accordo prevede anche l'obiettivo ottimale e più ambizioso di 1,5 gradi, *"riconoscendo che questo ridurrebbe significativamente i rischi e gli impatti del cambiamento climatico"* (art. 2, comma 1, lett. a)).

Entro il 2020, gli Stati devono presentare i piani con i contributi che intendono conseguire (misure nazionali di mitigazione). Tali piani devono essere aggiornati ogni 5 anni a partire dal 2023. Gli impegni delle parti devono avere una progressione nel tempo.

Come dispone l'art. 4 dell'Accordo, i Paesi sviluppati svolgono "*un ruolo di guida, prefissando obiettivi assoluti di riduzione delle emissioni che coprono tutti i settori dell'economia*". I paesi in via di sviluppo migliorano progressivamente gli obiettivi di mitigazione.

I contributi delle parti sono iscritti in un pubblico registro tenuto dal segretario dell'Accordo.

2) rafforzamento della capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici[16] e "*il rafforzamento della resilienza climatica e di uno sviluppo a basse emissioni*

[15] M. MONTINI, op. cit.

[16] Ciò comporterà l'esigenza di prendere in considerazione, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo e in quelli che subiscono maggiormente le conseguenze dei cambiamenti climatici, le problematiche relative, tra l'altro, allo sviluppo economico e produttivo delle aree dove verranno realizzati gli interventi, alla riconversione agricola e alla pianificazione e allo sviluppo di infrastrutture e alla riorganizzazione delle fonti energetiche, cfr. S. NESPOR, op. cit.

di gas serra in una modalità che non minacci la produzione di cibo" (art. 2, comma 1, lett. b)).

Anche relativamente agli obiettivi di adattamento, gli Stati, ove opportuno, inviano e aggiornano una comunicazione periodica, relativa alle misure che prevedono di adottare. Tali comunicazioni sono iscritte in un registro pubblico custodito dal segretario.

3) previsione di flussi finanziari in coerenza con uno sviluppo a basse emissioni. In base all'art. 9, comma 1, i Paesi sviluppati sono tenuti a fornire risorse finanziarie ai Paesi in via di sviluppo[17].

L'accordo di Parigi si fonda su una strategia c.d. *bottom - up*, in quanto sono previsti impegni volontari da parte degli Stati, allo scopo di perseguire gli obiettivi dell'accordo stesso e, conseguentemente, non sono previste sanzioni nel caso in cui gli impegni non vengano rispettati. Ciò, allo scopo di agevolare l'adozione di impegni ambiziosi da parte degli Stati. Diversa è, invece, la strategia c.d. *top – down,* adottata in sede di conclusione del Protocollo di Kyoto, con il quale sono stati stabiliti gli specifici obblighi di riduzione dei gas serra, che incombevano sugli Stati[18].

Gli Stati possono realizzare gli obiettivi di mitigazione e adattamento di cui all'Accordo mediante forme di cooperazione internazionale. In particolare, l'Accordo prevede meccanismi di mercato, ispirati al Protocollo di Kyoto, finalizzati al perseguimento degli obiettivi di mitigazione (v. l'art. 6) [19].

Particolare attenzione viene dedicata dall'Accordo al principio di trasparenza (art. 11).[20]

---

[17] In base al punto n. 115 della decisione, viene stabilito di "*migliorare la dotazione di strumenti finanziari, tecnologici e di capacitazione urgenti e adeguati ad opera delle Parti paesi sviluppati, al fine di migliorare il livello di ambizione pre-2020 dell'azione delle Parti, e in tal senso sollecita fortemente le Parti paesi sviluppati ad aumentare il loro livello di sostegno finanziario, con una tabella di marcia concreta per raggiungere l'obiettivo di offrire congiuntamente 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020 per la mitigazione e l'adattamento, aumentando in modo significativo la dotazione finanziaria per l'adattamento rispetto ai livelli attuali e di fornire ulteriori e appropriate tecnologie e sostenere il rafforzamento della capacitazione".*

[18] Cfr. S. NESPOR, op. cit; M. MONTINI, op. cit.

[19] L'art. 6, par. 2 dell'Accordo prevede un meccanismo che potrà essere adottato volontariamente dagli Stati e si fonda sul trasferimento internazionale di unità di mitigazione (v. art. 6, par. 2 dell'Accordo). Vi è, inoltre, il meccanismo previsto dall'art. 6, par. 4 dell'Accordo, per promuovere lo sviluppo sostenibile (*sustainabile development mechanism* SDM) e ha la finalità di "*contribuire alla riduzione dei livelli di emissione nel Paese ospitante, il quale trae beneficio dalle attività di mitigazione risultanti in riduzioni di emissione che possono essere usate da un'altra Parte per ottemperare al proprio contributo determinato a livello nazionale".* Cfr. M. MONTINI, op. cit. Sui meccanismi di mercato, cfr., inoltre, S. NESPOR, op. cit. e, in generale, sugli strumenti volontari volti a favorire l'implementazione dei piani nazionali contenenti le misure di mitigazione, attraverso la cooperazione tra le parti, cfr. F. SCALIA, *L'Accordo di Parigi e i "paradossi" delle politiche dell'Europa su clima ed energia",* in *Dir. e giurisp. agraria alimentare e dell'ambiente,* n. 6, 2016, 7.

[20] Come è stato rilevato in dottrina, "*un trattato basato su impegni volontari deve essere attuato in un contesto di fiducia reciproca e di chiarezza su quanto le parti comunicano di voler fare",* cfr. T. SCOVAZZI, *Il trattato sul clima,* in *Il libro dell'anno del diritto*, 2017.

Gli Stati sviluppati forniscono, tra l'altro, informazioni in merito ai finanziamenti, ai trasferimenti tecnologici e all'assistenza nei confronti dei Paesi in via di sviluppo (art. 13, comma 9).

L'art. 13 dell'Accordo prevede che gli Stati presentano rapporti biennali relativi ai progressi conseguiti nell'attuazione dei piani di mitigazione e di adattamento.

Il primo bilancio globale in merito all'attuazione dei contributi forniti dalle Parti verrà effettuato a partire dal 2023 e, in seguito, periodicamente ogni cinque anni (art. 14, comma 2).

L'*Ad hoc working group* valuta se l'attuazione corrisponde a quanto proposto dagli Stati e se ci sono possibilità di migliorare i piani (art. 15) per facilitare l'esecuzione dell'Accordo e promuovere il rispetto delle sue disposizioni. Il menzionato Gruppo non ha compiti punitivi, indica agli Stati possibili soluzioni da adottare in caso di inadeguatezza dei piani.

3. Nell'ambito della COP 22 tenutasi a Marrakech, sono iniziate le negoziazioni per l'attuazione dell'Accordo di Parigi ("Paris rulebook"), con riferimento, tra l'altro alla previsione delle regole per la predisposizione dei contributi nazionali, e relativamente ai procedimenti per monitorare la conformità nell'attuazione dell'accordo[21].

In seguito, si è tenuta a Bonn la COP 23[22], nel corso della quale sono emerse divergenze relativamente ai finanziamenti, destinati ai Paesi in via di sviluppo.

La COP 23 si è conclusa nel maggio 2018. Le Parti hanno deciso di dedicare tempo ulteriore alle negoziazioni rinviando il dialogo a Bangkok a settembre dello stesso anno.

Nell'ambito della COP 24, che si è conclusa a Katowice nel mese di dicembre 2018, sono state, tra l'altro, stabilite regole relativamente al conteggio delle emissioni e al monitoraggio delle azioni previste dagli Stati[23].

4. Secondo l'orientamento prevalente della dottrina, il bilancio dell'Accordo di Parigi è senz'altro positivo, essendo un accordo globale, che coinvolge gli Stati sviluppati, ma anche gli Stati in via di sviluppo. A seguito della Convenzione del 1992, infatti, alcuni Paesi, tra cui la Cina e l'India hanno acquisito un importante ruolo nella politica e nell'economia

[21] Cfr. L. ARISTEI, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina,* in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2017, n. 3, 2, ss.

[22] Sulla COP 23, cfr. G. MASTROJENI, *COP 23: il treno del clima si è fermato ?*, in *www.rivistamicron*, 2017, n. 38; l'autore evidenzia l'importanza della COP 23, nell'ambito della quale *"accanto a una "coalizione" per superare il carbone come fonte energetica – pur sempre necessaria e a cui l'Italia ha aderito – si è imposto … all'attenzione, fra gli altri, il ruolo dell'agricoltura, dei popoli indigeni, o quello delle donne".* In argomento, cfr., inoltre, D. VIOLETTI, *A Bonn passi avanti per attuare l'accordo di Parigi,* in *Ecoscienza*, 2017, n. 6.

[23] Cfr. A. PASINI, *I risultati di Katowice, tra "pienisti" e "vuotisti",* in http://pasini-lescienze.blogautore.espresso.repubblica.it.

mondiale, tanto da non poter più essere considerati come Paesi emergenti. E', pertanto, evidente che una efficace azione di contrasto ai cambiamenti climatici non può che coinvolgere anche questi Paesi[24].

Altra parte della dottrina ha ravvisato rilevanti elementi negativi relativamente all'Accordo di Parigi.

Tra i principali elementi negativi dell'Accordo, questa parte della dottrina[25] individua i seguenti:

-non c'è nell'accordo una data certa di cessazione dell'estrazione, del commercio e del trasporto delle energie fossili; ciò rende impossibile una programmazione adeguata dell'utilizzo su larga scala delle energie rinnovabili;

- i tempi di entrata in vigore delle nuove norme sono troppo lunghi;

- non sono stati previsti controlli esterni di competenza di un organo sovranazionale;

- non sono stati previsti per i gas serra "*standard quantitativi e temporali*"[26];

- nell'Accordo non sono previste sanzioni, mentre sarebbe necessario prevedere che le infrazioni più gravi siano giudicate da un Tribunale internazionale.

In conclusione, occorre sottolineare l'importanza dell'Accordo di Parigi, principalmente in quanto esso è intervenuto all'esito di numerose COP che non hanno avuto esiti positivi, sia per la scarsa solidarietà dei Paesi sviluppati, restii a modificare il proprio modello di sviluppo fondato su produzione e consumo di carbone, gas e petrolio sia per la mancanza di volontà dei Paesi non sviluppati di assumere impegni[27].

Con l'Accordo di Parigi, anche i Paesi che non appartengono all'Allegato I della Convenzione del 1992 hanno assunto obblighi previsti dallo stesso Accordo. E' stata, così, superata la diversa impostazione del Protocollo di Kyoto, che imponeva obblighi soltanto ai Paesi elencati nel menzionato Allegato 1.

---

[24] S. NESPOR, op. cit.; secondo l'autore, essendosi "*disgregata la dicotomia Paesi ricchi\Paesi poveri, creando una pluralità di gruppi di stati con interessi non coincidenti e spesso contrapposti ... il solo fatto che un accordo sia stato raggiunto rappresenta un successo".* L'autore individua, inoltre, un altro aspetto positivo, da individuare nella circostanza che il piccolo gruppo di Stati da individuare come i maggiori responsabili dei cambiamenti climatici *"non si è sottratto al dovere di tenere conto delle esigenze e delle difficoltà in cui versano la maggioranza degli Stati".* Cfr., inoltre, F. SCALIA, op. cit., secondo cui l'Accordo di Parigi risulta di fondamentale importanza, pur se il processo per la sua attuazione non è agevole. Nello stesso senso, v. M. MONTINI, op. cit.

[25] A. POSTIGLIONE, *Accordo di Parigi sul clima del 2015,* in *www.lexambiente.it;* J. MORAND – DEVILLER, *L'Accord de Paris et l'irresistible principe de solidarieté,* in *http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it*.

[26] A. POSTIGLIONE, op. cit.

[27] Cfr. A. POSTIGLIONE, op. cit.

E' probabilmente troppo presto per poter trarre delle conclusioni in merito all'efficacia dell'Accordo di Parigi, nella lotta contro i cambiamenti climatici. L'aspetto più debole dell'Accordo sembra essere la mancata previsione di obblighi vincolanti in capo agli Stati, essendo rimessa a ciascuno Stato l'individuazione dei propri contributi (approccio *bottom-up*) e la mancata previsione di sanzioni in caso di inosservanza delle disposizioni dell'Accordo.

Occorrerà attendere alcuni anni, per verificare se tale Accordo è effettivamente idoneo allo scopo di contrastare i cambiamenti climatici.

Alla luce delle conclusioni del nuovo rapporto del Comitato IPCC[28], vi è ancora margine per intervenire. Certo è che allo scopo di risolvere il problema dei cambiamenti climatici sarà necessario cambiare il modello di sviluppo, ora basato sui combustibili fossili. Sono, pertanto, richiesti alla comunità internazionale sforzi molto superiori a quelli già fatti [29].

[28] Cfr. in proposito, la relazione di C. CAGNAZZO, *Cambiamenti Climatici, perché dobbiamo contenere il riscaldamento globale entro 1,5 °C (rispetto all'era preindustriale),* pubblicata su questo sito.

[29] In generale, v. l'Enciclica di Papa Francesco, *Laudato Sì*, Bologna, 2015, pag. 147, ss., dove si legge che il cambiamento del modello di sviluppo globale implica "*riflettere responsabilmente sul senso dell'economia e della sua finalità, per correggere le sue disfunzioni e distorsioni". Non basta conciliare, in una via di mezzo, la cura per la natura con la rendita finanziaria o la conservazione dell'ambiente con il progresso. Su questo tema le vie di mezzo sono solo un ritardo nel disastro. Semplicemente si tratta di ridefinire il progresso. Uno sviluppo tecnologico ed economico che non lascia un mondo migliore e una qualità di vita integralmente superiore non può considerarsi progresso".*

CAMBIAMENTI CLIMATICI, PERCHE' DOBBIAMO CONTENERE IL RISCALDAMENTO GLOBALE ENTRO 1,5°C (RISPETTO ALL'ERA PREINDUSTRIALE) [30]

Chiara Cagnazzo, Istituto di Scienze Marine del Consiglio Nazionale delle Ricerche (ISMAR-CNR)

L'accordo di Parigi di Dicembre 2015, con la partecipazione di delegati provenienti da 196 paesi, ha definito come obiettivo comune nel lungo periodo quello di contenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2 gradi centigradi rispetto all'epoca pre-industriale ed anzi, veicolando il messaggio della comunità scientifica, limitarne l'incremento a 1,5 °C.

Quanto siamo distanti dal traguardo di 1,5°C? Le attività antropiche, tramite l'emissione di gas ad effetto serra, sono ritenute responsabili di un aumento ad oggi di circa 1°C rispetto all'era preindustriale. Se continuassimo a seguire un tasso di crescita della temperatura al pari dell'attuale, raggiungeremmo il *traguardo* di 1,5°C nel decennio intorno al 2040.

Il recente rapporto speciale dell'IPCC[31] sugli impatti conseguenti ad un aumento di 1,5°C ha descritto le sorprendenti differenze di questi effetti in un pianeta che superasse questa soglia, fino ai 2°C gradi centigradi.

Perché tuttavia preoccuparsi di un cambiamento di temperatura globale di "solo" mezzo grado?

[30] Relazione presentata al Convegno "Cambiamenti Climatici e Migrazioni", organizzato dall'Ordine degli Avvocati di Roma e dall'Associazione Nazionale Giuristi Democratici, tenutosi il 17 ottobre 2018.

[31] IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: *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 greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, 32 pp.

In che modo un numero relativamente piccolo nella nostra esperienza quotidiana può avere effetti tanto importanti? Quanto sono affidabili gli studi della comunità scientifica in proposito?

Perché un numero piccolo e differenze grandi? Quando si parla di aumento di temperatura media globale ci si riferisce ad un valore medio della temperatura rappresentativo di tutto il globo terrestre e durante il corso di un anno intero. Decomponendo questo valore per regioni, e per periodo dell'anno, i numeri in gioco sono differenti. Ad esempio, l'aumento globale di temperatura di circa 0,5 °C *osservato* nel decennio 2006-2015 corrisponde ad un aumento di oltre 2 °C nelle regioni polari, le regioni maggiormente sensibili all'incremento di temperatura causato dalle emissioni di origine antropica. L'aumento di temperatura supera i 3-4 °C in questa stessa regione, se si guarda al solo periodo invernale. Inoltre, le terre emerse si sono riscaldate mediamente più delle aree coperte da oceano.

Se poi guardiamo agli estremi di temperatura nelle diverse regioni del mondo (numero di giorni e notti calde, o estremamente calde, numero di giorni freddi o estremamente freddi, ondate di calore) e ai valori di questi estremi, i cambiamenti previsti in un pianeta di 0,5°C più caldo di oggi si riassumono in una significativa diminuzione di giorni freddi e notti fredde, un aumento di notti e giorni caldi o estremamente caldi ed un incremento con 3°C per gli estremi caldi alle medie latitudini e fino +4,5°C per gli estremi freddi.

Cambiamenti climatici o riscaldamento globale? Il riscaldamento globale è l'aumento della temperatura media del pianeta, che corrisponde a valori diversi e più o meno marcati in regioni e periodi dell'anno differenti. Tuttavia i cambiamenti osservati non si limitano all'aumento di temperatura ma riguardano tutte le componenti del clima del pianeta. E spaziano dalla significativa diminuzione del ghiaccio marino Artico all'aumento del livello del mare, dallo scioglimento dei ghiacciai al cambiamento del ciclo dell'acqua, dall'incremento dei periodi di siccità in regioni sensibili, inclusa l'area Mediterranea, o al contrario l'aumento delle inondazioni in aree a rischio all'acidificazione degli oceani, per citarne i più devastanti. Gli impatti associati ad un aumento di 1,5 °C della temperatura media globale possono portare ad una stima del 15% in più di popolazione esposta ad ondate di calore, 350 milioni di persone a rischio siccità, una drastica diminuzione del ghiacci Artici con la possibilità di andare incontro ad inverni senza ghiaccio in estate (seppur ancora con una bassa probabilità se si contiene il riscaldamento globale ad 1,5°C; 1

inverno su 40), all'innalzamento significativo del livello del mare con impatti devastanti in regioni particolarmente sensibili quali le piccole isole. Questi effetti possono diventare particolarmente importanti con un aumento di temperatura di 2°C, poiché si raggiungerebbe la soglia di quasi scomparsa del ghiaccio Artico in estate (1 anno ogni 5), si dovrebbe affrontare una riduzione drastica dei raccolti in Africa SubSahariana, nel Sud Est Asiatico, e in Sud America, e si andrebbe incontro al verificarsi di eventi irreversibili quali scomparsa totale dei coralli, a causa dell'impossibilità di adattarsi[32].

Quale affidabilità nei numeri? La temperatura dell'atmosfera e dell'oceano viene misurata da una vasta rete di osservazioni robusta, globale, di lunga copertura ed affidabile. La temperatura globale e le sue variazioni sono parametri misurabili e riproducibili in modo affidabile. Per comprendere le cause delle variazioni osservate, e studiare l'evoluzione del clima terrestre in scenari diversi di emissioni di gas ad effetto serra si utilizzano i modelli climatici. Si tratta di codici sofisticati, che descrivono processi fisici delle componenti del clima del pianeta Terra (oceano, atmosfera ghiaccio, vegetazione ed i processi all'interfaccia) tramite equazioni che vengono approssimate e risolte con metodi matematici e numerici, suddividendo le componenti del pianeta in un grigliato nello spazio e nel tempo. Si tratta di strumenti piuttosto affidabili, in grado di riprodurre e quindi permettere di comprendere le variazioni e i cambiamenti della temperatura osservati nel passato e poter in seguito ricostruire una loro possibile evoluzione in risposta all'immissione nel sistema di gas ad effetto serra. I cambiamenti osservati delle piogge e piogge intense oppure i prolungati periodi di siccità sono associati ad una maggiore incertezza[33]. Sul ghiaccio marino artico le proiezioni si sono rivelate addirittura troppo ottimiste nelle simulazioni climatiche. I ricercatori del clima lavorano costantemente per migliorare l'affidabilità di questi numeri.

E' possibile non superare la soglia di 1,5°C?

[32] Per mettere i numeri in contesto, il possibile innalzamento globale del livello del mare può aggirarsi tra gli 0,5 e 0,8 metri al 2100. Il livello del mare oggi rispetto all'ultima glaciazione, quando l'acqua era contenuta in vasta parte nella copertura di ghiaccio, è più alto di circa 80 metri. La temperatura media globale oggi è di "soli" 6-8 gradi centigradi più alta.

[33] L'incertezza è intrinseca a qualsiasi sistema di misura e rappresenta la differenza tra il valore misurato e il valore *reale* della grandezza misurata. L'incertezza associata alle stime menzionate nel testo è dovuta anche alle naturali variazioni del sistema climatico e alle differenti approssimazioni fisiche, matematiche, numeriche degli strumenti utilizzati per misurare o per riprodurre la grandezza fisica.

Si', con una diminuzione delle emissioni nette di CO2 di origine antropica del 45% dai livelli del 2010 entro il 2030 e raggiungendo emissioni *zero* intorno al 2050. Per contenere il riscaldamento globale entro i 2°C, le emissioni dovrebbero diminuire del 25% entro il 2030 e raggiungere valori nulli entro il 2070. Si tratta di obiettivi molto ambiziosi, ma tecnologicamente possibili.

Ipotizzando di poter raggiungere questi obiettivi di riduzione delle emissioni, cosa accadrebbe subito dopo? Anche a seguito di una drastica diminuzione delle emissioni di gas serra, bisogna tener conto del fatto che il sistema climatico ha una sua inerzia nel rispondere. La temperatura continuerebbe ad aumentare per poi aggiustarsi intorno ai valori di 1,5°C o 2°C, a seconda dello scenario emissivo che saremmo in grado di implementare.

CAMBIAMENTI CLIMATICI, FAME E MIGRAZIONI:

TRASFORMARE TRE PROBLEMI IN UNA SOLUZIONE[34]

Grammenos Mastrojeni, diplomatico, esperto di geopolitica

I cambiamenti climatici acuiscono il divario fra ricchi e poveri, anche perché sono più intensi proprio lì dove ecosistemi fragili si sovrappongono società fragili, con alcune aree dell'Africa a offrire un caso emblematico. In particolare, il riscaldamento globale è percepito come un rischio per la sicurezza alimentare dei più deboli perché rende incerte le stagioni e inaridisce le terre. L'analisi più diffusa ha contorni inquietanti: dar da mangiare a una popolazione mondiale che si avvia ai nove miliardi e mezzo di abitanti nel 2050 e che è sempre più urbanizzata – si sente dire – richiede un aumento della produzione di cibo del 70%, che comporta un ulteriore fabbisogno di energia del 37% e il 55% in più d'acqua consumata. A questo quadro si aggiungono i cambiamenti climatici che esacerbano la fragilità dei suoli. Si profila quindi anche un'ulteriore disastrosa spinta a occupare con l'agricoltura i pochi ecosistemi rimasti intatti.

Questa visione si incentra tuttavia su un'agricoltura industriale e di vasta scala che ha sì rendimenti elevati, ma che tende a estromettere i poveri dalle loro piccole fattorie familiari, rendendole marginali e non competitive, e favorendo quindi il "land grabbing", ovvero il moderno latifondo internazionale per cui Stati e imprese dominanti accaparrano distese sempre maggiori di terreno arabile nei paesi poveri. Si tratta inoltre di un tipo di agricoltura che si nutre di fertilizzanti chimici dall'elevato impatto ambientale e responsabile di circa il 20% delle emissioni di gas serra: una contraddizione fra sviluppo e ambiente che abbiamo accettato in nome dell'abbondanza.

Senonché, le sacche di fame non dipendono dalla mancata abbondanza: produciamo già oggi cibo sufficiente a nutrire oltre 10 miliardi di persone. Il problema è la distribuzione e abbiamo contribuito a crearlo proprio spodestando i più deboli dai loro sistemi produttivi, in

[34] Relazione presentata al Convegno "Cambiamenti Climatici e Migrazioni", organizzato dall'Ordine degli Avvocati di Roma e dall'Associazione Nazionale Giuristi Democratici, tenutosi il 17 ottobre 2018.

nome di un'abbondanza che doveva servire anzitutto a loro ma finisce soprattutto a ipernutrire un Occidente già obeso, cardiopatico e diabetico.

Ma non tutta l'agricoltura è così. La piccola agricoltura familiare, specie se condotta con metodi tradizionali attualizzati, ha invece la caratteristica di assorbire carbonio dall'atmosfera in maniera molto efficiente. E la stessa agricoltura favorisce anche la biodiversità; l'equilibrio idrico; la mitigazione locale del clima (la copertura vegetale diminuisce localmente le temperature); il consolidamento comunitario; la creazione di un surplus agricolo da reinvestire nei mercati locali; la libera responsabilità - l'empowerment, come si suole chiamarla - locale, familiare e femminile; l'ancoraggio alle comunità d'origine e un freno alle spinte migratorie. Fornisce inoltre un freno al land grabbing grazie alla riappropriazione delle terre ridivenute produttive, e fa rinascere stili di vita e dimensioni di dignità umana che disinnescano i fanatismi con la nobilitazione e spinta all'ammodernamento dei saperi tradizionali e identitari.

Ogni anno si degradano 12 milioni di ettari di terre. Buona parte è nel Sahel, da dove nascono migrazioni, traffici e terrorismo che coinvolgono anche noi. Lì terre semidegradate sono ampiamente disponibili e recuperare un ettaro per restituirlo alla piccola agricoltura familiare nel Sahel costa in media 130/200 U$: con poche cautele alla portata delle comunità rurali africane si riesce a riattivarne la fertilità. Scopriamo allora che la stessa agricoltura più umana, quella che redistribuisce reddito, sicurezza e dignità, è anche quella che assorbe i gas serra e non in modo marginale: politiche di questo genere, praticate su vasta scala, potrebbero da sole portare un terzo delle riduzioni di emissioni necessarie per evitare la catastrofe climatica. Basta cambiare prospettiva: con un solo gesto di giustizia, possiamo innescare un ciclo di riequilibrio umano e ambientale che offre a tutti orizzonti più sicuri. E costerebbe in totale meno di un decimo della spesa annuale in armamenti.

RIFUGIATI AMBIENTALI E DIRITTO DI RESIDENZA[35]

Gianfranco Pellegrino, Professore di Filosofia Politica, Università Luiss Guido Carli (gpellegrino@luiss.it)

1. Introduzione

Il cambiamento climatico può intensificare le migrazioni già in corso, ma non è chiaro se esso sia una causa specifica o determinante di movimenti oltre confine. Secondo alcuni, il cambiamento climatico si aggiunge ai fattori economici e sociali che spingono a migrare. Per esempio, la crisi migratoria che nel 2015 ha spinto migliaia di profughi dalla Siria alle coste dell'Europa si deve, secondo certi autori, all'impatto della siccità derivante dagli effetti del cambiamento climatico sul prezzo dei generi alimentari di prima necessità, che ha esacerbato il conflitto già in corso. Secondo altri, il cambiamento climatico può indurre a spostarsi persone e gruppi che non lo avrebbero fatto altrimenti, configurando così una nuova categoria di migranti e una nuova specie di migrazioni. Secondo altri, il cambiamento climatico produce sì spostamenti, ma si tratta nella maggior parte dei casi di migrazioni interne – di movimenti all'interno dei confini nazionali: se è così il cambiamento climatico non pone lo stesso problema delle migrazioni oltre confine, che sono una questione di diritto internazionale, un problema politico e una dimensione dell'etica delle relazioni internazionali. La mobilità interna non mette in questione i diritti di cittadinanza o i diritti umani di chi si muove, che non perde la protezione assicurata dal suo Stato di appartenenza: quindi non richiede l'appello alle norme di diritto internazionale che proteggono i diritti

35Ho presentato versioni precedenti delle argomentazioni di questo saggio, in forme diverse e in contesti più ampi, in G. Pellegrino, *L'isola che non c'è (più). I rifugiati ambientali e il diritto di residenza*, "La società degli individui", XXI, 61, 2018, pp. 59-73; Id., *I diritti dei rifugiati climatici*, "Equilibri", XXI, 2017, pp. 29-39; Id., *Climate Refugees and their Right to Occupancy*, in M. Di Paola e D. Kamal, a cura di, *Climate Change and Human Rights*, Wiley, London 2015, pp. 70–75; Id., *Climate Refugees: A Case for Protection*, in G. Pellegrno e M. Di Paola, a cura di, *Canned Heat: Theoretical and Practical Challengees of Global Climate Change*, Routledge, London, 2014, pp. 193-209. Questa versione delle mie idee sui rifugiati climatici è stata presentata al convegno "Cambiamenti climatici e migrazioni", organizzato dall'Ordine degli avvocati di Roma e dall'Associazione nazionale giuristi democratici, tenutosi il 17 ottobre 2018. Colgo l'occasione per ringraziare l'avvocato Alberta Milone per l'invito.

umani dei migranti, degli apolidi e dei richiedenti asilo, non mette in questione le relazioni fra Stati, né configura una questione di giustizia internazionale o globale[36]

Quando la conseguenza del cambiamento climatico è la sparizione di un territorio intero, tuttavia, la migrazione oltre confine è l'unica scelta possibile. In alcuni scenari futuri (considerati probabili dalla maggior parte degli scienziati), il cambiamento climatico potrebbe far aumentare il livello dei mari in un grado tale che alcuni territori – certe isole nell'Oceano Pacifico, molte zone costiere in Africa settentrionale e sull'Oceano Indiano – potrebbero venire sommersi. In casi del genere migrare sarebbe l'unica soluzione per chi vive su quei territori: si tratterebbe della *migrazione forzata* di interi gruppi. Chi fugga da catastrofi naturali come inondazioni derivanti dal cambiamento climatico non si può mettere sullo stesso piano di chi per scelta decida di allontanarsi dal proprio paese alla ricerca di migliori opportunità. Chi viene costretto a migrare dovrebbe avere diritti più urgenti e garantiti[37]. Allo stesso modo, un movimento migratorio che coinvolge gruppi numerosi, coesi ed omogenei – nazioni intere, o la popolazione di intere città – non si può assimilare al progetto migratorio di singoli individui. La condizione di questi migranti è più simile a quella di chi scappa da persecuzioni – di chi richiede asilo politico, una categoria di migranti tutelata da molte norme di diritto internazionale (a partire dalla Convenzione del 1951 sui rifugiati). Eppure, il diritto internazionale vigente non riconosce una categoria specifica di 'rifugiati climatici', né la prassi politica o la moralità internazionale prevedono speciali diritti per chi si allontani dai pericoli derivanti dagli effetti del cambiamento climatico. Anzi, come detto prima, anche l'idea di una categoria specifica di 'migranti climatici' è ancora oggetto di discussione.

Nelle pagine seguenti sosterrò che i profughi climatici si debbono considerare a tutti gli effetti *rifugiati climatici*, e non semplici *migranti*. In secondo luogo, suggerirò che i rifugiati

36 Vedi R. Black, *Environmental Refugees: Myth or Reality?*, "UNHCR New Issues in Refugee Reasearch Working Paper", 34, 2001; R. Black et al., *The effect of environmental change on human migration*, "Global Environmental Change", Migration and Global Environmental Change – Review of Drivers of Migration, XXI, Supplement 1, 2011, pp. S3–S11; Id., *Climate Change: Migration as Adaptation*, "Nature", CLXXVIII, 7370, 2011, pp. 447–49; A. De Shalit, *Climate Change Refugees, Compensation, and Rectification*, "The Monist", XCIV, 3, 2011, pp. 310–28; M. Lister, *Climate Change Refugees*, "Critical Review of International Social and Political Philosophy", XVII, 5, 2014, pp. 618–34; J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford 2012; Id., a cura di, *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford 2010.

37 Vedi V. Ottonelli e T. Torresi, *When is Migration Voluntary*, "International Migration Review", XLVII, 4, 2013, pp. 783–813.

climatici hanno diritto alla ricollocazione in altri paesi, per compensare la violazione di un loro specifico diritto individuale – il *diritto* a *risiedere* nel loro territorio.

2. Rifugiati climatici

Secondo la Convenzione la Convenzione di Ginevra del 1951[38],

il termine 'rifugiato' si applicherà a ciascuna persona che […], a causa di ben fondati timori di venire perseguitata per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un gruppo sociale particolare, o opinione politica, si trovi fuori dal suo paese di nazionalità e non sia nelle condizioni, o non voglia, per tale timore, avvalersi della protezione di tale paese, o che, non avendo una nazionalità ed essendo al di fuori del suo paese di residenza, come conseguenza di eventi del genere, non possa, o non voglia, a causa di tale timore, farvi ritorno (art. 1A).

In questa definizione non si parla di rifugiati ambientali o climatici. Per questo, molti hanno sostenuto che considerare i profughi ambientali come rifugiati sia inappropriato. Tuttavia, se si va oltre la lettera del testo, la migliore interpretazione della Convenzione permette di considerare i profughi ambientali come rifugiati in senso proprio.

A chi rispetti i requisiti per qualificarsi come rifugiato la Convenzione conferisce il diritto a non venire rispedito nel paese di provenienza (*non-refoulement*) e il diritto, una volta fatta domanda, di ricevere asilo nel paese di arrivo, o in un altro paese sicuro. Ogni interpretazione valida dovrà spiegare per quali ragioni morali e politiche questi diritti vengano concessi[39].

Sono possibili le seguenti interpretazioni[40]. Si consideri:

38 Vedi C. Boswell, *The Ethics of Refugee Policy*, Routledge, London 2005; F. Cherubini, *Asylum Law in the European Union*, Routledge, London 2015; M.J. Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum. Liberal Democracy and the Response to Refugees*, Cambridge University Press, Cambridge 2004; G.S. Goodwin-Gill, *Convention Relating to the Status of Refugees Protocol Relating to the Status of Refugees*, U.N. Audiovisual Library of International Law, New York, 2008; G.S. Goodwin-Gill e J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford 2007); A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, A.W. Sijthoff, Leyden 1966; M.E. Price, *Rethinking Asylum: History, Purpose, and Limits*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

39 Cfr. A. Buchanan, *The Heart of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2013; M. Lister, *Who are refugees*?, "Law & Philosophy", XXXII, 5, 2013, pp. 645–71.

40 Cfr. Lister, *Climate Change Refugees*, cit.

I. *Asilo come protezione dei diritti umani* – la Convenzione ha l'obiettivo di proteggere i diritti umani fondamentali. Il diritto d'asilo è la risposta da dare alle violazioni dei diritti umani fondamentali subite dai richiedenti asilo[41].

Ma concedere asilo in un altro Stato non è la reazione moralmente più appropriata a violazioni dei diritti umani fondamentali perpetrate da individui o entità non statali. In casi del genere, è lo Stato nel cui territorio le violazioni avvengono che dovrebbe intervenire e porvi rimedio. Se un individuo o una minoranza sono perseguitati – per le proprie idee o per la propria appartenenza etnica e religiosa –, la prima cosa che dovrebbero fare è invocare la protezione del proprio Stato, non quella di Stati stranieri o della comunità internazionale. Dunque, l'interpretazione **I.** non identifica ragioni specifiche per conferire alle vittime di persecuzione politica il diritto d'asilo – piuttosto, fa riferimento alle ragioni per cui ogni Stato funzionante dovrebbe proteggere i propri cittadini contro violazioni dei diritti umani fondamentali.

Un'interpretazione diversa è la seguente:

II. *Diritto d'asilo come protezione dall'abuso di Stato* – la Convenzione ha l'obiettivo di proteggere le vittime di violazioni dei diritti umani fondamentali *perpetrati dal proprio Stato.* Il diritto d'asilo serve a dare la protezione necessaria ai diritti umani dei cittadini di Stati che abusano del proprio potere.

Le violazioni dei diritti umani commesse da Stati sui propri cittadini sono ovviamente questioni di interesse internazionale – almeno nella dottrina recente che prevede interventi cosiddetti umanitari, spesso armati, sotto l'egida dell'ONU e del diritto internazionale[42]. Il diritto d'asilo sembrerebbe la risposta più giustificata della comunità internazionale in casi del genere.

Ma, in realtà, in casi del genere la risposta più appropriata e forse più efficiente sarebbe proprio l'intervento umanitario. Dopo tutto, solo poche delle vittime di persecuzione politica riescono a fuggire all'estero. Molti sono costretti a rimanere in patria e a sopportare le

41 Cfr. R. Cruft, S.M. Liao e M. Renzo, *Philosophical Foundations of Human Rights,* Oxford University Press, Oxford 2015.

42 Vedi J.L. Holzgrefe e R.O. Keohane, *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas,* Cambridge University Press, Cambridge 2003; F.R. Teson, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law And Morality,* Martinus Nijhoff, Ardsley 2005.

persecuzioni. Dare asilo ai pochi fortunati sfuggiti oltre confine non è certo la risposta più appropriata ed efficiente all'abuso del loro potere perpetrato da Stati illegittimi.
Un'altra interpretazione della base morale del diritto d'asilo si può formulare come segue:

III. *Diritto d'asilo come risposta alla deportazione* – i richiedenti asilo non sono vittime di generiche violazioni dei loro diritti umani. Essi subiscono piuttosto la violazione di un loro diritto specifico, il diritto di non essere deportati, di risiedere in un certo territorio – un *diritto di residenza*. Queste persone vengono perseguitate dal proprio Stato a un punto tale che non rimane loro che fuggire. Sicché, alla minaccia ai loro diritti umani fondamentali si aggiunge la violazione del loro diritto di rimanere nel territorio in cui sono nati, o in cui hanno scelto di risiedere per ragioni connesse ai loro piani di vita e alle relazioni moralmente rilevanti che intrattengono con altri cittadini o con il paese. L'ammissione in un altro territorio, al pari della protezione da parte di un altro Stato, è l'unica risposta appropriata a queste violazioni del diritto di residenza. La Convenzione di Ginevra, dunque, ha l'obiettivo di garantire una compensazione alle persone forzosamente spinte a fuggire in conseguenza di persecuzioni politiche – riconoscendo che il loro diritto a non essere deportati, a risiedere in un certo territorio, è stato violato.

Quest'interpretazione evita le obiezioni mosse alle precedenti. L'asilo è la risposta più appropriata, e la sola possibile, per chi perde la possibilità di risiedere in patria o nel proprio Stato di residenza abituale. Il diritto d'asilo si giustifica come rimedio all'ingiustizia costituita dalla deportazione, o da qualunque azione tesa a spingere forzosamente fuori da un territorio chi vi abitava legittimamente[43]. I rifugiati si distinguono dai migranti perché subiscono una costrizione e non possono scegliere liberamente se rimanere in patria o migrare.

Se **III.** è l'interpretazione più plausibile della Convenzione di Ginevra, allora non si può negare ai profughi climatici lo stesso trattamento concesso ai rifugiati politici. Anche i profughi climatici sono costretti a fuggire dal proprio paese per evitare rischi enormi e

43 Cfr. J. Souter, *Towards a Theory of Asylum as Reparation for Past Injustice*, "Political Studies", LXII, 2, 2014, pp. 326–42; A. Stilz, *Occupancy Rights and the Wrong of Removal*, "Philosophy & Public Affairs", XLI, 4, 2013, pp. 324–56..

violazioni dei propri diritti umani fondamentali. Anche i profughi climatici, come i rifugiati politici, non possono né vogliono ritornare al proprio paese[44]. Anzi, anche se volessero, i rifugiati climatici non possono tornare, e non potranno farlo più[45]. Perché trattarli peggio dei rifugiati politici, che un giorno potrebbero tornare in patria, o che fuggono solo per la paura di possibili persecuzioni – per quanto ben fondata?

Si potrebbe obiettare che gli Stati non sono responsabili per le catastrofi naturali. Nel caso dei profughi climatici né lo Stato singolo, né il sistema internazionale degli Stati hanno le stesse colpe, e quindi gli stessi doveri, che gravano su di loro quando invece sia in questione il destino dei perseguitati politici.

Ma, almeno nel caso del cambiamento climatico, ci sono colpe precise e una responsabilità condivisa della comunità internazionale – dal momento che, secondo la schiacciante maggioranza degli scienziati, il cambiamento del clima è provocato dalle attività umane[46].

3. Legittimità, cittadinanza e diritto d'asilo

La responsabilità umana per il cambiamento climatico consente di elaborare un'argomentazione complessiva per un diritto alla ricollocazione dei rifugiati climatici, scandita nei seguenti passi:

i. *Necessità* – chi viveva su un territorio interamente distrutto dagli effetti del cambiamento climatico non poteva evitare di migrare[47].

ii. *Prevedibilità* – Gli effetti del cambiamento climatico, anche quelli più catastrofici, non sono imprevedibili o improvvisi.

iii. *Legittimità* – Gli Stati sono *legittimi* – cioè esercitano in maniera giustificata la loro autorità – se proteggono i diritti umani fondamentali dei propri cittadini[48].

---

44 Cfr. H. Alexander e J. Simon, *"Unable to Return" in the 1951 Refugee Convention: Stateless Refugees and Climate Change*, "Florida Journal of International Law", XXVI, 3, 2014, pp. 531–74.

45 Cfr. M. Risse, *The Right to Relocation: Disappearing Island Nations and Common Ownership of the Earth*, "Ethics & International Affairs", XXIII, 3, 2009, pp. 281–300.

46 Vedi J. Broome, *Climate Matters: Ethics in a Warming World*, W. W. Norton & Company, New York 2012; S. Caney, *Cosmopolitan Justice, Responsibility, and Global Climate Change*, "Leiden Journal of International Law", XVIII, 4, 2005, pp. 747–75; S.M. Gardiner, *A Perfect Moral Storm: The Ethical Tragedy of Climate Change,* Oxford University Press, Oxford 2011; M. Hayner e D. Weisbach, *Two Theories of Responsibility for Past Emissions of Carbon Dioxide*, "Midwest Studies In Philosophy", XL, 1, 2016, pp. 96–113; IPCC, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the 5th Assessment Report of the IPCC,* Cambridge University Press, Cambridge 2013.

47 Cfr. M. Risse, *art. cit.*, pp. 282, 294.

iv. *Diritto di residenza* – Vivere all'interno del territorio di un certo Stato è necessario per godere della protezione assicurata dallo Stato medesimo. Di conseguenza, a nessuno Stato è consentito deportare all'estero i propri cittadini. I diritti di cittadinanza sono connessi necessariamente a un *diritto di residenza* nel proprio Stato[49].

v. *Diritto alla ricollocazione* – I cittadini di uno Stato illegittimo – che manca di proteggere i loro diritti umani – hanno diritto a una protezione vicaria da parte degli altri Stati. Di conseguenza, i cittadini di uno Stato illegittimo che siano costretti alla fuga hanno il diritto di ottenere la residenza in un altro Stato, cioè hanno un diritto alla *ricollocazione*.

vi. *Responsabilità e doveri degli Stati* – Gli Stati hanno il dovere di fare tutti i tentativi possibili per prevenire, impedire o gestire tutto quello che possa mettere a repentaglio i diritti umani fondamentali dei propri cittadini. Nel contesto del cambiamento climatico, ottemperare a questi doveri può essere molto difficile, perché richiede l'azione coordinata di molti Stati. Ma ciò non toglie al singolo Stato il dovere di ricorrere a tutte le misure – anche le più estreme – per farsi ascoltare dalla comunità internazionale, né al sistema complessivo degli Stati il dovere di fare del proprio meglio per mettere in atto misure che proteggano i cittadini di tutti gli Stati dagli effetti più pericolosi del cambiamento climatico.

Dalle premesse **i.-vi.** deriva:

vii. *Rifugiati climatici*– I cittadini degli Stati colpiti dal cambiamento climatico – specialmente se gli effetti di esso annientano completamente il loro territorio – rimangono privi della protezione loro dovuta e sono esposti a minacce ai propri diritti umani fondamentali[50]. Per questa ragione, se scappano dal loro Stato, essi si debbono considerare rifugiati al pari dei richiedenti asilo per ragioni politiche, etniche e religiose.

Sulla base di quest'argomentazione, i profughi climatici sono rifugiati in senso proprio. Si noti, inoltre, che i rifugiati ordinari possono tutt'al più ambire a una ricollocazione temporanea – che finirebbe ove nel loro paese cessassero le condizioni di pericolo. Per i

48 Cfr. A. Buchanan, *Recognitional Legitimacy and the State System*, "Philosophy & Public Affairs", XXVIII, 1, 1999, pp. 46–78; Id., *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*, Oxford University Press, Oxford 2007.

49 Cfr. C. Nine, *Rights of Residence*, "Philosophy and Public Issues", VII, 2, 2016, pp. 13–34; Id., *Water Crisis Adaptation: Defending a Strong Right Against Displacement from the Home*, "Res Publica", XXII, 1, 2016, pp. 37–52; A. Stilz, *Nations, States, and Territory*, "Ethics", CXXI, 3, 2011, pp. 572–601.

50 Cfr. S. Caney, "Climate Change, Human Rights, and Moral Thresholds", in S.M. Gardiner et al., a cura di, *Climate Ethics*, Oxford University Press, Oxford 2010, pp. 163-177.

rifugiati climatici, invece, tornare in patria è impossibile: la patria non c'è più. Quindi, costoro hanno diritto a una ricollocazione *permanente* in un nuovo territorio. In un sistema internazionale di Stati legittimi, i rifugiati climatici hanno diritto a venire ammessi permanentemente nel territorio di un altro Stato.

4. Conclusione

Il riconoscimento di singoli rifugiati climatici da parti di corti nazionali è già iniziato, e probabilmente continuerà. In Italia, per esempio, nel 2017 il Tribunale dell'Aquila ha emanato una sentenza che assegna lo *status* di rifugiato a un profugo dal Bangladesh, menzionando le inondazioni che si sono abbattute sul paese come causa della fuga e giustificazione del diritto d'asilo. Una sentenza precedente del Tribunale di Bologna, dello stesso segno, risale al 2016. La circolare del 30 luglio 2015 adottata dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo del Ministero dell'interno riconosce le «gravi calamità naturali» come causa per la concessione del diritto d'asilo.

Questi sono passi inevitabili e incoraggianti. Ma sono anche i momenti iniziali di un processo che prima o poi porterà a galla la contraddizione fra sovranità nazionale tradizionalmente intesa e i movimenti di popolazione di massa che caratterizzeranno il nostro prossimo futuro, nell'epoca del cambiamento climatico. Riconoscere lo *status* dei rifugiati climatici e adottare un regime internazionale globale per la protezione dei migranti climatici e la regolazione dei loro flussi sarà un passo necessario, ma non potrà essere un atto isolato: si dovrà necessariamente accompagnare a una revisione profonda della grammatica della sovranità, se non altro per quanto riguarda l'idea di una giurisdizione esclusiva degli Stati sul loro territorio. Ciò che non è riuscito alle varie argomentazioni in favore dei confini aperti e del cosmopolitismo presentate nella discussione dell'ultimo secolo sarà probabilmente una conseguenza dall'inevitabile mutamento del clima globale.

RIFUGIATI AMBIENTALI: PROPOSTE A LIVELLO EUROPEO[51]

Elly Schlein, Parlamentare Europeo

Buona sera a tutti,

Volevo ringraziare l'associazione Giuristi Democratici e l'Ordine degli Avvocati di Roma per aver organizzato questo importante confronto su un tema sul quale ci è capitato spesso di discutere, e anche di litigare un po' - devo dire -, al Parlamento europeo in questi anni. Parlo di quello dei rifugiati climatici.

Non si è mai trovata - come sapete e come è stato detto - una definizione di rifugiati climatici chiara e condivisa a livello internazionale. I rifugiati climatici non sono una figura compresa nella Convenzione di Ginevra, che invece diciamo sottolinea l'elemento della persecuzione di quelle persone. Eppure è dal 1985 che si parla di rifugiati ambientali. La prima traccia si rinviene in un documento del Programma ambientale delle Nazioni Unite. Mi è piaciuto molto questo riferimento del Professor Pellegrino al suo lavoro sul tema del nesso di causalità, perché in questo senso c'è stata ad un certo punto una pronuncia molto importante della CEDU, quella sul caso "Budayeva ed altri contro Russia", che è particolarmente importante perché proprio in quel caso i giudici di Strasburgo hanno riconosciuto la sussistenza di un nesso causale tra le omissioni delle autorità governative regionali e nazionali e, appunto, un disastro ambientale. Nel caso di specie si trattava delle cause di una frana; non si era risposto adeguatamente prima, ma neanche dopo, per evitare gli effetti devastanti sulla popolazione locale. La Corte di Strasburgo ha, quindi, già individuato degli obblighi positivi di adottare delle misure idonee a salvaguardare la vita delle persone che sono sottoposte alla sua giurisdizione. Lì c'è già uno spunto importante secondo me. Poi sappiamo che c'è stata la definizione dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazione (IOM), però sui migranti ambientali. Prima ho ascoltato e seguito con interesse l'intervento del dottor Mastrojeni che dice che non esistono, anche perché sarebbe

[51] Relazione presentata al Convegno "Cambiamenti Climatici e Migrazioni", organizzato dall'Ordine degli Avvocati di Roma e dall'Associazione Nazionale Giuristi Democratici, tenutosi il 17 ottobre 2018.

insufficiente, voglio dire: la definizione di "migranti" può contenere anche un'ambiguità di fondo su una presunta volontarietà dello spostamento. Qui stiamo parlando, invece, di migrazioni forzate dovute alle più svariate ragioni: inondazioni, alluvioni, terremoti, altri tipi di calamità, la siccità o anche le condizioni del suolo che lasciano sempre meno persone in grado di costruirsi un'esistenza dignitosa laddove vivono e dove in molti casi probabilmente preferirebbero potere rimanere.

Dal 2008 - leggevo i dati venendo qui da voi - una media di 26,4 milioni di persone sono state costrette a lasciare le proprie case per questo tipo di fenomeni naturali estremi. È come se dal 2008 una persona al secondo fosse stata costretta a lasciare la propria casa.

Un dato piuttosto impressionante visto così. L'Italia, tra l'altro - e questo non lo sanno in molti - è il Paese europeo in cui c'è il maggior numero di persone costrette a lasciare la propria casa per eventi climatici estremi, trentuno su mille, siamo il Paese in cui questo numero è più alto in Europa.

Due anni fa sono stata a New York in rappresentanza del Parlamento Europeo al primo - e devo dire un po' tardivo - summit sui grandi movimenti di rifugiati e di migranti, dove si decise di redigere i famosi Global Compact per gestire l'immigrazione. Devo dire che guardando la bozza del Patto Globale sull'asilo e l'Immigrazione - sapete che i governi dovranno negoziare a lungo fino a dicembre, ma la bozza è arrivata già a febbraio del 2018 - si è persa un'occasione straordinaria di fissare obblighi chiari anche sulle responsabilità che avranno i governi per contenere gli effetti del cambiamento climatico. Questo in quanto, come peraltro sostiene anche l'International Displacement Monitoring Centre, quella dei disastri naturali in generale è la causa numero uno di sfollamento.

A questo però non corrisponde - a quanto pare - una consapevolezza politica della gravità della situazione e dell'urgenza massima di intervenire con una risposta più adeguata; anzi, particolarmente in questo momento è in corso una gara a rimettere in discussione anche i fondamenti stessi del diritto d'asilo e della convenzione di Ginevra. Per cui, partendo da lì, c'è anche chi in questi anni ha chiesto di "riaprire" la Convenzione di Ginevra per inserire una definizione più specifica di "rifugiato climatico".

Su questa proposta ci sono, però, due aspetti problematici: il primo è di carattere tecnico e cioè la Convenzione di Ginevra si basa su un impianto che riguarda l'esame del caso individuale, mentre quando si tratta di rifugiati climatici ci si riferisce a una causa che

investe di solito una pluralità di persone, una comunità, e quindi già si presenta con uno strumento forse poco adeguato - a meno che non si pensi di aggiungere un protocollo a parte -. L'altra ragione è più politica: avrei paura anch'io oggi a riaprire la discussione sulla convenzione di Ginevra, quando anche nel contesto della riforma del Sistema Europeo Comune D'asilo (CEAS) emerge chiaramente, da parte dei governi europei, una sorta di ossessione securitaria, come se l'unica questione fosse quella di bloccare i flussi prima che arrivino, e quindi di esternalizzare in qualche modo le nostre frontiere, le nostre responsabilità.

Vi faccio un esempio su tutti: mi ha molto preoccupato vedere nelle conclusioni delle ultime riunioni del Consiglio europeo qualche riferimento alla necessità di rivedere alcune di queste definizioni, perché adesso va di moda questo principio del Paese terzo sicuro, che ha una definizione squisitamente politica. Sapete che la Turchia è stata improvvisamente ritenuta, e non lo era mai stata prima da nessuno dei ventotto Stati membri, un Paese terzo sicuro, quando nel 2016 si è deciso di stringere un accordo anzi - perdonatemi - una dichiarazione con l'Ue (quando si sono resi conto che secondo l'articolo 218 del TFUE, trattandosi di un accordo internazionale a tutti gli effetti, avrebbero dovuto sottoporlo allo scrutinio parlamentare, hanno deciso di cambiargli il nome - e dunque status giuridico - con le conseguenze anche giuridiche che avete ben letto anche nella sentenza della Corte). Per cui c'è una tendenza in questo senso a volere purtroppo ridiscutere i fondamenti e per questo ritengo preoccupante "riaprire" la Convenzione di Ginevra.

Però c'è anche qualche buona notizia: c'è un vuoto legislativo, sì, ma ci sono state alcune iniziative regionali che invece hanno fornito una risposta adeguata al fenomeno di chi è costretto a spostarsi per gli effetti climatici. Penso a un documento che è stato approvato tra diversi paesi africani nel 2009, penso alla cosiddetta iniziativa di Nansen, che è stata lanciata nel 2012 dalla Norvegia e dalla Svizzera proprio con l'obiettivo di cercare di trovare una cornice giuridica adeguata e forme di tutela adeguate. Certo, non vi posso nascondere che la volontà politica da parte dei governi mi sembra in questo momento mancare sempre di più. E sempre di più - se mi concedete - per le ragioni sbagliate; perché poi, lo si ricordava prima, qui non stiamo parlando di un'invasione, stiamo parlando - ed è questo forse l'elemento che ci ha più frustrato in questi anni di dibattito parlamentare - nell'anno più caldo, nell'anno di maggiori richieste d'asilo in tutta l'Unione europea, di 1,3

milioni di richieste d'asilo. Sicuramente, se le immaginiamo tutte insieme, costituiscono un numero impressionante, ma che rispetto alla popolazione europea è appena lo 0,25%, visto che siamo un continente di 500 milioni di abitanti. È incredibile che 28 tra i governi più ricchi e potenti del pianeta non siano riusciti insieme a dare una risposta condivisa come quella che il Parlamento europeo in più occasioni ha già chiesto, non da ultimo - appunto - la nostra proposta di riforma del Regolamento di Dublino.

Ora, senza dilungarmi però su questi aspetti, perché il tempo è breve, sapete anche che nel 1998 furono adottate alcune linee guida sugli sfollati interni sull'Internal Displacement che però non sono vincolanti e non sono state neanche ben implementate; eppure il Consiglio d'Europa ha già lasciato intendere che potrebbero essere prese a modello per non riguardare solamente chi si sposta internamente ai propri confini nazionali, ma anche chi si sposta al di fuori. Ora, se andiamo sul dato europeo, purtroppo, devo dire che l'acquisizione di una consapevolezza sulla necessità di affrontare il nodo dei rifugiati climatici è stata lenta - diciamo -, però positiva. Ricordo uno *staff working document* della Commissione Europea - uno di quei documenti che non hanno una valenza cogente, ma che indicano già le direttrici su cui la Commissione si vuole muovere - del 2013 proprio sul cambiamento climatico e le migrazioni, che negava l'esigenza di tutelare i rifugiati climatici con una piena protezione come quella prevista dalla Convenzione di Ginevra. Nello stesso documento però, curiosamente, si dice che nella Direttiva sulla protezione temporanea, quando si parla di afflussi massicci, si deve considerare con un'interpretazione estensiva, anche quelli dovuti a disastri climatici di varia natura. Più problematico sarebbe invece considerare quelle cause di lungo termine prodotte proprio dal cambiamento climatico e che non costituiscono un disastro come viene identificato ora; e sappiamo che qualsiasi forma di tutela che andiamo a predisporre deve coprire entrambi gli estremi e tutte le fattispecie in mezzo tra chi è colpito da un evento disastroso che lo lascia senza casa e chi - come si diceva prima - subisce gli effetti, ad esempio, della degradazione dei terreni. Ecco, la risposta deve essere strutturata in modo da poter dare una tutela adeguata a tutte queste fattispecie.

Ora, nonostante questo *staff working document*, nel 2015 c'è stato un fatto politicamente rilevante: nel suo discorso sullo Stato dell'Unione lo stesso presidente della Commissione Juncker ha dedicato una parte del suo intervento a questo tema, dicendo chiaramente che il cambiamento climatico è tra le ragioni profonde delle migrazioni e che quindi ci sarà una

sfida legata proprio all'accoglienza dei rifugiati climatici e che bisogna agire in fretta. Quindi, evidentemente qualcosa è mutato anche all'interno delle istituzioni europee a livello di consapevolezza su quello che c'è da fare. Purtroppo, però, non è stato ancora sufficiente a permetterci di cambiare le regole. In particolare, mi riferisco alla riforma della "Direttiva qualifiche", che nella proposta della Commissione diventa Regolamento; e questo - diciamo - se si mirasse ad una standardizzazione verso l'alto, sarebbe anche positivo. Io sono una convintissima federalista europea, quindi ogni strumento che va ad integrare ed armonizzare maggiormente le politiche, e quindi a costruire una vera politica dell'asilo europea, è a mio avviso da guardare con favore. Purtroppo, ahimè, in questo testo non si fa menzione dei rifugiati climatici. Noi ci abbiamo provato, come sapete come co-legislatori ci abbiamo lavorato e abbiamo già votato la nostra posizione in vista del negoziato con il Consiglio, e la brutta notizia è che purtroppo non siamo riusciti a modificare quel testo prevedendo appunto la figura del Rifugiato climatico. Ci abbiamo provato - dicendovela tutta -, non c'era una maggioranza perché nella famiglia popolare e nella famiglia liberale non hanno ritenuto di appoggiare gli emendamenti che come socialisti, verdi e sinistra europea sono stati presentati in questa direzione. Quindi purtroppo questo fotografa che c'è ancora un problema politico: così come ci sono negazionisti del cambiamento climatico, purtroppo abbiamo anche i negazionisti dei rifugiati climatici con cui dover fare i conti.

Ora, io non voglio prendere molto altro tempo perché di cose ne ho già dette diverse, ma lasciatemi invece concludere con una speranza, come hanno fatto altri prima di me. Noi abbiamo in questi anni lavorato molto - devo dire piuttosto nell'ombra - per garantire i diritti fondamentali e i diritti procedurali dei richiedenti asilo in generale, anche ovviamente di chi è costretto a fuggire per cause climatiche. Anche se non è stato detto molto al Parlamento europeo, tranne che su questo specifico caso, siamo riusciti a ottenere maggioranze strepitose; l'abbiamo fatto proprio sulla riforma di Dublino. Perché quando ci interroghiamo su come rispondere, lì è evidente che l'Unione europea debba - secondo i trattati agli articoli 8, 78 e 80 del TFUE, che chiedono solidarietà e una equa condivisione delle responsabilità tra tutti gli stati membri nella gestione dell'asilo - assicurare questa equa condivisione nei fatti.

In un'Unione in cui sei Stati membri su ventotto hanno per anni affrontato da soli l'80% delle richieste arrivate in tutta Europa questi principi sono letteralmente violati. Abbiamo

provato - io ho scritto 145 emendamenti per modificare il regolamento di Dublino - a cambiare la logica punitiva verso i paesi di confine. Una logica così profondamente radicata nel testo che non sarebbe bastato cancellare il famoso, quanto ipocrita, criterio del primo Paese di accesso irregolare, ma bisognava invece trovare un'altra norma di chiusura del sistema. E l'abbiamo trovata sostituendo quel principio ipocrita - che ha lasciato le maggiori responsabilità sui Paesi come l'Italia e la Grecia in questi vent'anni - con un meccanismo di ricollocamento automatico e permanente che valorizzasse anzitutto i legami significativi dei richiedenti. È stata operata una certa estensione, per quanto possibile, della nozione di famiglia, accelerando con una procedura specifica i ricongiungimenti familiari per non vedere più quello che con l'amica Brambilla [*avvocato ASGI, n.d.r.*] abbiamo visto a Como, quando cinquecento persone dormivano davanti alla stazione, per la maggior parte minori. Minori che potevano chiedere asilo in Italia, ma che sceglievano di non farlo perché conoscono Dublino meglio di tanti di noi e sicuramente meglio di alcuni dei nostri decisori politici, che pare si siano accorti della sua esistenza solo due settimane fa, quando la Germania voleva mettere qualcuno su un volo per riportarli in Italia. Ecco, è lì che io dico: la soluzione per l'Italia non può che passare dalla solidarietà europea. Il fatto che noi siamo riusciti in due anni di delicato negoziato a far votare la riforma che vi ho appena descritto da due terzi del Parlamento europeo è un fattore di speranza che oggi io voglio consegnare a questa nostra discussione. Perché significa che almeno il Parlamento europeo ha consapevolezza del fatto che si tratta di una sfida comune europea a cui dobbiamo dare per forza risposte comuni europee.

Chiudo su un punto, per riconnettermi anche alle vostre riflessioni che ho con tanto interesse ascoltato. Noi dobbiamo lavorare anche sulle cause profonde però, lasciatemelo dire siccome siedo anche in Commissione sviluppo, dove mi occupo proprio di politiche della cooperazione allo sviluppo: dobbiamo avere politiche europee molto più coerenti, dobbiamo aprire vie legali e sicure per l'accesso a tutti i Paesi europei, perché altrimenti Italia e Grecia continueranno a essere l'unico punto d'accesso di un intero continente. Bisogna lavorare, però, sulle nostre politiche estere, migratorie, commerciali, perché purtroppo gli accordi commerciali che facciamo con i Paesi africani sono molto sbilanciati a vantaggio dei nostri interessi, perché quando ci sediamo a quel tavolo negoziale siamo ovviamente più forti. Ma poi mi sono occupata come relatrice per il Parlamento anche del

tema della evasione ed elusione fiscale delle multinazionali nei paesi in via di sviluppo. Per darvi un numero: secondo un rapporto dell'Unione africana, i paesi africani hanno perso mille miliardi di dollari negli ultimi cinquant'anni, che è più o meno la stessa cifra che hanno ricevuto come aiuti allo sviluppo. Quindi è evidente che sentiremo chi dice "aiutiamoli a casa loro", ma al contempo non si può dimenticare che le ragioni per cui quelle persone scappano sono molto più vicine a noi di quello che ci piace immaginare. Quindi su questo stiamo dando battaglia per avere politiche più coerenti.

Mi era stato chiesto - ma per ragioni di tempo non lo potrò fare - anche un piccolo commento sul decreto sicurezza. A parte che sono convinta che in quest'aula ci siano persone che ricordano bene gli effetti nefasti dei decreti sicurezza nel pacchetto Maroni del 2008, il nuovo decreto è solo propaganda, su questi temi specifici in realtà si andrà ad ingolfare un sistema che aveva bisogno di tutto fuorché di questo. Con l'idea anche di evitare il recepimento di una Direttiva europea, perché poi il reato di clandestinità era stato inserito anche per questo, per trovare un modo di evitare l'applicazione della Direttiva rimpatri e poi per fortuna anche su questo si è intervenuti in modo correttivo. Non ci siamo però liberati del reato, ci siamo ritrovati oggi con una retorica sicuramente vincente, ma è incredibile quanto quel decreto operi una straordinaria eterogenesi dei fini: cioè, un decreto che si chiama sicurezza attacca e cancella la protezione umanitaria e mette queste persone a rischio in mezzo alla strada - e si tratta per lo più di casi vulnerabili -. Ma la cosa forse più odiosa è proprio sullo SPRAR - e lo dico con un pensiero rivolto ovviamente alla comunità di Riace e al suo sindaco e a quello che sta succedendo - perché quello è un modello di accoglienza che vengono a studiarci da altri paesi europei, perché ha saputo coniugare il coinvolgimento dell'ente locale, che aiuta a ridurre le tensioni sociali con un'adeguata trasparenza sulla rendicontazione dei fondi e dei servizi adeguati, erogati da realtà che sono competenti per fornire questo tipo di servizi e agevolare l'inserimento sociale. Ecco quella buona accoglienza è un'accoglienza diffusa sul territorio in piccole soluzioni abitative. È incredibile che chi si riempie la bocca di sicurezza e fa tanta retorica sui famosi *business* in realtà dimostra, aggredendo in questo modo l'accoglienza diffusa - che è l'unica buona accoglienza -, di essere forse egli stesso a voler fare dell'accoglienza un *business*.

Vi ringrazio davvero dell'ascolto.

VERSO UNA TUTELA GIURIDICA DELLE MIGRAZIONI INDOTTE DA CAUSE AMBIENTALI? [52]

Anna Brambilla, Avvocato, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)

Da dove deve partire la riflessione del giurista o dell'operatore legale che vuole cercare di far riconoscere una forma di protezione a chi lascia il proprio Paese per motivi ambientali

Ad oggi in quali casi, in Italia, si è arrivati al riconoscimento di forme di protezione per chi ha lasciato il proprio Paese per motivi ambientali

Il permesso di soggiorno per calamità rappresenta un passo avanti o un passo indietro per la tutela di coloro che lasciano il proprio Paese per motivi ambientali

Questi sono solo alcuni dei possibili quesiti da cui partire per una riflessione sulle cd. migrazioni ambientali e sulla tutela giuridica offerta a chi lascia il proprio Paese in ragione (o anche in ragione) di eventi connessi al cambiamento climatico o a disastri naturali.

La riflessione attorno a questi temi impone alcune brevi considerazioni iniziali.

In primo luogo, gli eventi ambientali che possono determinare uno spostamento di popolazione o una migrazione sono molteplici.

Si può infatti distinguere tra eventi a rapida insorgenza ed eventi a lenta insorgenza, disastri connessi allo sfruttamento risorse naturali o ai grandi progetti di sviluppo.

Molti dei Paesi da cui provengono i migranti che giungono in Europa sono interessati da cambiamenti climatici o mutamenti ambientali o sfruttamento delle risorse naturali.

Individuare quali eventi o fenomeni interessano un determinato Paese può aiutare a far emergere il nesso tra evento o fenomeno ambientale e migrazione e/o a comprendere il nesso esistente tra i vari fattori che hanno portato alla migrazione (es. mutamento ambientale/conflitto/migrazione)

Non sempre tuttavia il mutamento ambientale determina immediatamente una migrazione

[52] Relazione presentata al Convegno "Cambiamenti Climatici e Migrazioni", organizzato dall'Ordine degli Avvocati di Roma e dall'Associazione Nazionale Giuristi Democratici, tenutosi il 17 ottobre 2018.

internazionale. Molto frequentemente avviene inizialmente una migrazione interna o uno spostamento di popolazione che ha come conseguenza la presenza per periodi più o meno lunghi di tempo di un numero elevato di sfollati interni.

Il mutamento del proprio ambiente di vita dovuto a fattori climatici, antropici o naturali può emergere in modo diverso nella narrazione di chi è stato costretto a lasciare il proprio Paese e presenta richiesta di protezione in Italia ma non sempre è possibile individuare immediatamente il nesso causale tra mutamento ambientale e migrazione.

Se si guarda ad esempio ai richiedenti protezione internazionale che provengono dalle regioni del Delta del Niger, si potranno avere richieste di protezione connesse ai movimenti di lotta contro lo sfruttamento delle risorse petrolifere da parte delle multinazionali o alle violenze connesse alla repressione di tali movimenti o ancora alla necessità di lasciare le proprie zone d'origine a causa dell'inquinamento prodotto dallo sfruttamento petrolifero.

In altri Paesi dell'Africa Sub Sahariana sono eventi a lenta insorgenza come la siccità o la desertificazione a rendere necessario lo spostamento.

E ancora, tra i richiedenti protezione internazionale provenienti dal Bangladesh è molto frequente che la migrazione, la situazione di indebitamento connessa alla migrazione, siano stati determinati sia da fattori politici e sociali sia anche da eventi naturali disastrosi come inondazioni, cicloni e alluvioni di portata distruttiva.

Nell'ordinamento nazionale, il legislatore, già nel 1998, aveva previsto misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali da adottarsi per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravita' in Paesi non appartenenti all'Unione Europea (art. 20 del D.lgs. 286/98).

Sebbene tali misure non siano mai state adottate in risposta ad eventi naturali, con una circolare del 9 gennaio 2008 il Ministero dell'Interno decise di offrire una tutela parziale, nella forma della sospensione delle espulsioni e dell'agevolazione dei ricongiungimenti familiari, ai cittadini del Bangladesh impossibilitati a tornare nel proprio Paese d'origine a causa dei disastri provocati del ciclone Sidr, che colpì alcune zone costiere del Paese asiatico nel novembre 2007 provocando centinaia di morti ed ingenti danni.

A distanza di circa un mese tuttavia, in ragione dell'incremento delle domande di asilo presentate proprio da cittadini del Bangladesh, il Ministero dell'Interno intervenì con una nuova circolare precisando che in caso di insussistenza di fondati motivi di persecuzione nel

Paese d'origine non poteva ritenersi giustificata la concessione della protezione umanitaria.
Se nel 2009, la concessione della protezione umanitaria in ragione di eventi naturali appare essere escluso, a distanza di alcuni anni, una circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo segna un mutamento di tendenza, includendo la sussistenza di gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza tra le condizioni per il riconoscimento della protezione umanitaria.
La vulnerabilità della persona colpita da una calamità naturale nello Stato di provenienza o la perdita non solo dei familiari ma anche dei terreni quale unica fonte del proprio sostentamento vengono quindi richiamati sia nelle decisioni di alcune Commissioni territoriali sia in quelle dei Tribunali di merito per riconoscere la sussistenza del presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5 c. 6 D. lgs. 286/98.
Particolarmente significative risultano essere alcune pronunce che, al fine di sostenere il riconoscimento della protezione, richiamano rapporti e convenzioni internazionali.
In questo senso, il Tribunale dell'Aquila, con ordinanza del 18 febbraio 2018, nel motivare la propria decisione, relativa ad un richiedente asilo proveniente dal Bangladesh, fa riferimento alle problematiche legate ai cambiamenti climatici ma anche al land grabbing e alla deforestazione, citando in merito il rapporto "Crisi Ambientali e migrazioni forzate - A Sud Onlus 2016". Inoltre ricorda che l'Italia ha ratificato con L. n. 881/1997, art. 11, il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali e il Patto Internazionale relativo ai diritti civili e politici che prevedono, il primo, che gli Stati aderenti al patto citato riconoscano il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, un alloggio adeguati, nonché il miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita; mentre con l'altro gli Stati si impegnano a riconoscere il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adottando individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure adeguate, rilevando che tali principi internazionali trovano riscontro nella Carta Costituzionale artt. 2 e 32.
La valutazione della vulnerabilità connessa ad una situazione geo – politica tale da non offrire garanzie di vita minime anche in ragione di specifiche condizioni ambientali ha poi trovato rilievo nella giurisprudenza della Corte di Cassazione relativa sempre al

riconoscimento della protezione umanitaria.

In particolare, nella sentenza n. 4455/2018, la Corte di Cassazione afferma: “La condizione di vulnerabilità può, tuttavia, avere ad oggetto anche la mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standard minimi per un'esistenza dignitosa. L'allegazione di una situazione di partenza di vulnerabilità, può, pertanto, non essere derivante soltanto da una situazione d'instabilità politico-sociale che esponga a situazioni di pericolo per l'incolumità personale...ma anche discendere da una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del paese di origine (siccità, carestie, situazioni di povertà inemendabili)”.

Questa interessante evoluzione della giurisprudenza, tale da garantire, in presenza di determinate condizioni, il riconoscimento della protezione umanitaria non solo a fronte di vulnerabilità connesse ad eventi naturali a rapida insorgenza (inondazioni, alluvioni etc) ma anche di eventi a lenta insorgenza (desertificazione, siccità, salinizzazzione dei terreni etc.) rischia di avere una battuta di arresto in ragione delle modiche apportate dalla L. 132/2018 all'art. 5 c. 6 D. Lgs. 286/98 e al venir meno della protezione umanitaria.

Tralasciando le questioni relative al regime transitorio e all'applicabilità delle nuove disposizioni alle cause ancora in corso, quali sono o potrebbero essere i margini residui di tutela dei migranti ambientali in base alle disposizioni oggi vigenti nel nostro ordinamento

Come noto, il D.l. 113/2018 convertito con L. 132/2018 ha introdotto una nuova tipologia di permesso di soggiorno denominato permesso di soggiorno per calamità.

Secondo quanto disposto dall'art. 20Bis c. 1 D. lgs. 286/98: “Fermo quanto previsto dall'articolo 20, quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamita' che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza, il questore rilascia un permesso di soggiorno per calamita'”. Il permesso di soggiorno ha durata semestrale, è rinnovabile, consente lo svolgimento di attività lavorativa ma non è convertibile in lavoro.

Ad una prima lettura ed in assenza di casistica specifica, tale disposizione appare essere solo una protezione temporanea contro l'espulsione, idonea ad intervenire nei confronti di cittadini stranieri, già presenti in Italia in una situazione di irregolarità, che, a seguito di

situazione di contingente ed eccezionale gravità, si trovano impossibilitati a far rientro nel Paese d'origine in condizioni di sicurezza.

I limiti di questa disposizione appaiono essere piuttosto evidenti laddove appunto si pone come condizione per il rilascio l'eccezionalità della calamità e l'assenza di sicurezza in caso di rientro, risultando così apparentemente irrilevanti gli eventi naturali a rapida insorgenza ma di carattere non eccezionale e quelli a lenta insorgenza non aventi natura contingente e incidenti non tanto sulla sicurezza quanto più sulle condizioni minime di esistenza.

Sebbene non si possano escludere sviluppi giurisprudenziali significativi anche con riferimento a tale tipologia di permesso di soggiorno, un'attenzione peculiare andrà riservata alla forme di protezione internazionale presenti nell'ordinamento nazionale ed europeo e soprattutto alla protezione sussidiaria ex art. 14 lett. b) D. lgs. 251/07 al fine di valutare in quali casi il rientro nel Paese d'origine in presenza di determinate condizioni ambientali sia idoneo a configurare il rischio di un danno grave nella forma del trattamento inumano e degradante.

Uno contributo in questo senso può provenire dalle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo relative all'art. 2 (diritto alla vita) e all'art. 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti) tra le quali si ritiene particolarmente rilevante la sentenza resa nel caso Sufi e Elmi c. Regno Unito, relativa al caso di due cittadini somali residenti nel Regno Unito e a rischio di espulsione verso la Somalia.

Secondo la Corte EDU: “Se le condizioni umanitarie in Somalia fossero del tutto o in maniera predominante attribuibili alla povertà o alla mancanza di risorse dello Stato per fronteggiare un fenomeno naturale, allora si potrebbe affermare (come in N. c. Regno Unito) che tali condizioni potrebbero essere considerate come violazione dell’art. 3 CEDU solo in casi estremamente eccezionali. Tuttavia, nella valutazione della Corte, le condizioni in Somalia, benché aggravate dalla siccità, sono dovute in maniera predominante alle azioni dirette o indirette delle parti in conflitto e dal rifiuto da parte di al-Shabaab di permettere alle agenzie internazionali di operare nelle aree sotto il suo controllo. In questo caso, la Corte preferisce seguire l’approccio sperimentato in M.S.S. c. Belgio e Grecia, secondo il quale è necessario considerare la possibilità per il ricorrente di soddisfare i propri bisogni primari, la sua vulnerabilità e la prospettiva di un miglioramento della sua situazione in un tempo ragionevole (§ 283). Considerando i rapporti sulla situazione nei campi per sfollati in

Somalia e nei campi rifugiati di Dadaab in Kenya e il fatto che tali campi stanno nel frattempo diventando sempre più sovraffollati, la Corte ritiene che (§ 292) ogni persona che dovesse cercare protezione interna in uno di questi campi sarebbe a rischio di un trattamento contrario all'art. 3 CEDU a causa delle terribili condizioni umanitarie".

La Corte quindi pone l'accento sulle azioni dirette o indirette delle parti in conflitto e sul rifiuto da parte di al-Shabaab di consentire l'intervento delle agenzie internazionali e sulle conseguenze in termini di peggioramento delle condizioni ambientali e di vita.

In presenza di comportamenti attivi o omissivi delle autorità statuali o di agenti non statuali ma in grado di controllare un determinato territorio e del peggioramento delle conseguenze del cambiamento climatico o di un determinato mutamento ambientale per la popolazione presente o per una parte di essa, dovuto a tale comportamento attivo o omissivo, si potrebbe dunque aprire al riconoscimento delle protezione sussidiaria per il rischio di subire un danno grave nella forma del trattamento inumano e degradante.

I MIGRANTI E L'ETICA DELLA PROSSIMITA' [53]

Vincenzo Sorrentino, Professore di Filosofia Politica, Università di Perugia

(vincenzo.sorrentino@unipg.it)

C'è un momento in cui i migranti che fuggono cercano di varcare la frontiera, di entrare in quello che consideriamo il nostro spazio: da lontani quali erano entrano in uno spazio di vicinanza (che non significa di prossimità) chiedendo il nostro aiuto.

Vorrei puntare l'attenzione su questo momento, sul modo in cui guardiamo ad esso, in cui rispondiamo all'invocazione di aiuto. Questo modo dipende anche dalla interazione di due fattori: la maniera in cui percepiamo il migrante (la sua immagine, rappresentazione sociale) e la nostra disposizione interiore. Intendo soffermarmi su questa ultima, consapevole ovviamente della inevitabile parzialità della mia prospettiva, ma anche della sua importanza.

La nostra disposizione interiore verso i migranti che cercano di arrivare da noi è fondamentale, perché orienta i nostri giudizi nei confronti della questione-migrazione e le nostre azioni (a cominciare dal voto politico). Dato che in democrazia sono le maggioranze che legittimato i governi, è cruciale porsi questo problema.

La questione centrale è: come cercare di favorire una disposizione interiore volta all'apertura e all'accoglienza?

Fondamentale risulta, a mio avviso, la capacità di provare compassione, di mettersi nei panni dell'altro. L'abbattimento dei muri esterni presuppone l'abbattimento del muro interiore che ci separa dall'altro.

Cosa può facilitare questa disposizione alla compassione?

Sicuramente una corretta informazione, su quello che sta succedendo nei paesi di origine e di transito e sulle nostre responsabilità. Non si può fare un discorso di verità sulle cause delle migrazioni, rimuovendo il problema delle responsabilità dell'Occidente in

[53] Relazione presentata al Convegno "Cambiamenti Climatici e Migrazioni", organizzato dall'Ordine degli Avvocati di Roma e dall'Associazione Nazionale Giuristi Democratici, tenutosi il 17 ottobre 2018.

merito alla situazione di guerra e povertà di molti paesi di provenienza. Solo per fare un esempio. Nel Rapporto *Honest Accounts*, pubblicato nel 2017 da *Global Justice Now* e da un gruppo di Ong europee e africane, si mostra come l'Africa, per quanto ricca di risorse, sia tutt'oggi impoverita dal furto sistematico di ricchezza da parte dei paesi industrializzati.

Sarebbe più che mai importante informare riguardo a questo aspetto determinante della questione, visto che si è diffuso il pericoloso luogo comune per il quale siamo stati fin troppo generosi finora con i migranti, che "abbiamo già dato". La consapevolezza delle nostre responsabilità politiche ed economiche potrebbe forse incrinare la posizione di chi si è schierato a favore delle misure di chiusura e respingimento. Sul piano politico, però, c'è il deserto.

Ma questo non basta. Occorre investire il piano delle emozioni, delle passioni. Oggi è in corso sui migranti una lotta molto dura, una lotta importantissima che mette in gioco aspetti fondamentali della nostra democrazia e della nostra stessa idea di civiltà. Questa lotta si gioca anche sul campo delle passioni, delle emozioni: basti pensare al crescente ruolo politico della paura, dell'odio, del disprezzo, su cui tanti politici fanno leva, per negare non solo l'accoglienza, ma persino il soccorso. Un fatto gravissimo che ci dimostra come oggi si stia realizzando un salto di qualità nell'imbarbarimento della mentalità e direi della sensibilità di parti consistenti delle nostre classi dirigenti e della nostra opinione pubblica.

La politica è sempre anche rapporto di forza. Le forze in campo sono di varia natura, non solo argomentazioni razionali o interessi, ma anche passioni, sentimenti, emozioni. Chi vuole sostenere una posizione di apertura nei confronti dei migranti che provengono da gravi situazioni di povertà, di guerra o ambientali, deve essere capace anche di mettere in campo delle emozioni in grado di mobilitare a favore di politiche di apertura e tolleranza, di sostenerle.

La compassione ci porta ad immedesimarci con l'altro che soffre[54], a com-patire, a sentire-con. Si tratta di una questione rilevante sotto il profilo sia etico che politico. L'etica che è qui in gioco è il presupposto di ogni politica, se si parte dalla consapevolezza che i fenomeni collettivi passano sempre attraverso i singoli e che, lungi

[54] Cfr. J.J. Rousseau, *Discorso sull'origine e i fondamenti dell'ineguaglianza tra gli uomini*, Editori Riuniti, Roma 1983, p. 123.

dall'essere dei meri processi anonimi, fanno sempre leva sulle disposizioni interiori delle persone.

Non mi richiamo qui ad un'etica meramente prescrittiva (non basta dire come ci si dovrebbe comportare), ma ad un'etica che si interroghi su come ottenere determinate disposizioni, su quali dimensioni interiori fare leva.

A tale riguardo vorrei proporre tre piani di riflessione/azione

1. La consapevolezza del nostro essere esposti al mondo

Esistere per noi significa sempre essere esposti, innanzitutto al contesto nel quale ci capita di venire al mondo. Un contesto che orienta, anche se non determina, la nostra vita. Non scegliamo dove nascere, se in un paese prospero o in una periferia del mondo, se in un tranquillo quartiere residenziale o in una città devastata dalla guerra, se tra bianchi o tra neri. È importante far prendere coscienza del fatto che a chiunque di noi sarebbe potuto capitare di precipitare nelle condizioni di povertà e violenza da cui fuggono i migranti, che vediamo in televisione mentre ceniamo comodamente nelle nostre case.

La solidarietà è radicata anche nella consapevolezza, o meglio ancora nella percezione, di questo nostro comune essere esposti alla vita.

2. L'immaginazione

Bisogna passare dai dati alle storie, per riuscire a vedere e non semplicemente a guardare. A vedere e sentire. L'immaginazione è un ponte. Non basta sapere. Tutti sappiamo, vediamo i loro corpi e i loro volti quotidianamente in televisione. Sappiamo molto, anche se spesso non tutto. L'immaginazione è necessaria per far diventare presente quello che è assente, per rendere vive le storie di queste persone, per farcele sentire prossime. L'immaginazione ci consente di metterci nei loro panni. Lo so, è difficile, ma è essenziale.

3. Il coraggio di esercitare la propria libertà al di là del contesto

L'incontro con l'altro avviene ovviamente in un contesto, che orienta il nostro atteggiamento nei suoi confronti, ma che non lo determina. Se fossimo completamente irretiti dal contesto, determinati dalle sue logiche, se nel rapporto con l'altro non ci fosse

nessuno spazio in cui essere in qualche modo indipendenti dal contesto, come potremmo essere liberi e dunque responsabili? Come scrive Lévinas: «Altri non si offre a noi solamente a partire dal contesto, ma anche senza mediazione, significa di per sé»[55].

Il mare ci consegna oggi lo straniero in una condizione che ci pone di fronte alla nudità del suo volto: «Il volto si è rivolto a me – e questa, appunto, è la sua nudità. *È* per se stesso e non in riferimento ad un sistema»[56]. Tale condizione interpella la nostra responsabilità.

Qual è lo spazio interiore in cui può avvenire un incontro che trascenda il contesto? Nella parabola del buon Samaritano, quest'ultimo prova compassione per l'uomo percosso e bisognoso di aiuto. Si tratta di un punto essenziale. L'etica della prossimità è incentrata sulla compassione. Quando Gesù chiede chi sia stato il prossimo dell'uomo percosso, la risposta è «chi ha avuto compassione di lui»: la compassione è l'apertura all'interno della quale si pone il rapporto di prossimità.

La compassione è importantissima. Dobbiamo liberarci di una certa concezione riduttiva e squalificante della compassione, che la connette al sentimentalismo o al mero atto di fare l'elemosina, e la contrappone dunque alla giustizia. Ovviamente non faccio riferimento a «quella sterile e crudele pietà che si appaga di compiangere i mali quando potrebbe guarirli», di cui parla Rousseau[57].

Per Aristotele la compassione (o pietà) è il «dolore causato da un male distruttivo o doloroso che appare capitare a una persona che non se lo merita»[58]. La compassione, dunque, è legata alla percezione di un'ingiustizia e può essere la molla emotiva della lotta contro l'ingiustizia.

La compassione può giocare un ruolo importante, proprio in quanto stimolo ad un'azione volta a combattere il male, la sofferenza, in questo caso la sofferenza di milioni di migranti. In questa ottica, la compassione è legata all'assunzione di una responsabilità personale.

Non sono credente, ma trovo illuminante il modo in cui la compassione viene tratteggiata all'interno dei Vangeli. A me sembra che nei Vangeli la compassione sia la molla emotiva che spinge a rispondere all'appello dell'altro che ha bisogno di aiuto. Sono molti

[55] E. Lévinas, *Scoprire l'esistenza con Husserl e Heidegger*, Raffaello Cortina, Milano 1998, p. 223
[56] E. Lévinas, *Totalità e infinito. Saggio sull'esteriorità*, Jaca Book, 1990, p. 73
[57] J.J. Rousseau, *Emilio o dell'educazione*, Mondadori, Milano 1997, p. 338.
[58] Aristotele, *Retorica*, in *Opere*, vol. 10, Laterza, Roma-Bari 1983, p. 88.

i passaggi dei Vangeli in cui Gesù prova compassione per le persone che soccorre. Tra questi, troviamo il bellissimo episodio della resurrezione di Lazzaro (Gv 11, 32-44). Gesù si commuove e piange, eppure sa che resusciterà Lazzaro. Infatti, quando arriva ordina di togliere la pietra che chiude il sepolcro e afferma, rivolgendosi al Padre: «Io sapevo che sempre mi dai ascolto» (Gv 11, 42). Poco prima aveva detto: «Il nostro amico Lazzaro s'è addormentato; ma io vado a svegliarlo» (Gv 11, 11); e a Marta: «Tuo fratello risusciterà» (Gv 11, 23). Eppure viene coinvolto dal dolore dei suoi cari e vi partecipa. È come se, nel rapporto di prossimità, egli dimenticasse in qualche modo il resto, il contesto che lo aveva visto prospettare in maniera perentoria, per nulla dubitativa, la resurrezione di Lazzaro. Lo coglie una sorta di oblio di sé, della sua posizione, del fatto di essere il Messia che stava per resuscitare il morto. La compassione sembra essere un sentimento amondano, che astrae cioè dal complesso di relazioni che costituiscono il mondo e che instaura un rapporto di condivisione che è ab-solutus, ossia sciolto da ogni riferimento al contesto mondano.

Cosa significa questo per noi, anche indipendentemente da ogni riferimento alla fede? Forse significa che ciò che siamo e che facciamo non può essere riconducibile esclusivamente al contesto, che siamo sempre almeno in parte liberi da quest'ultimo.

La compassione segna l'instaurarsi di un rapporto diretto, di identificazione con il prossimo che soffre, in uno spazio in cui si è ciascuno di fronte all'altro nella propria nudità.

L'etica della prossimità presuppone il darsi di uno spazio, che è innanzitutto interiore, in cui sia possibile incontrare l'altro al di là del contesto che lo categorizza. È in questo spazio che affondano le proprie radici la libertà e la responsabilità. Solo grazie a questa capacità di prendere le distanze dal contesto è possibile liberarci da tutti quei condizionamenti esterni che spesso rendono difficile mettersi nei panni dell'altro sofferente, soprattutto se straniero, e rispondere alla sua richiesta di aiuto.

Purtroppo non è necessario essere dei mostri per fare cose mostruose. Anche il nazista nei campi era spesso un buon padre di famiglia. È determinante quello che accade dentro di noi. Nel momento in cui innalziamo dei muri interiori, che ci rendono insensibili nei confronti di tutto ciò che non è "nostro", apriamo le porte all'orrore. Ecco perché è così importante, di fronte alla tragedia dei migranti, metterci nei loro panni. Ed ecco perché

l’insensibilità nei confronti della sofferenza (il caso Diciotti è uno dei tanti esempio) è così pericolosa.