

L'IMPATTO DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO SUI FLUSSI MIGRATORI NEL MEDITERRANEO

1. Premessa - 2. I migranti ambientali e la loro composizione numerica - 2.1. Ambiente e sicurezza - 2.2. Creazione di un Mandato al Consiglio di Sicurezza - 3. Africa - 4. Convenzione Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) del 1969 - 4.1. Convenzione di Kampala - 5. Politiche migratorie nel Maghreb, focus: Marocco, Algeria e Tunisia - 5.1. La legislazione adottata da Algeria, Marocco e Tunisia - 5.2. Limiti delle politiche adottate - 6. Genere e migrazioni climatiche nel Mediterraneo - 7. Conclusioni

Abstract

Il riscaldamento globale potrebbe costringere fino a 216 milioni di persone a lasciare il proprio Paese d'origine entro il 2050, a causa dell'assenza di risorse idriche e della scarsità di produzione agricola, come rilevato dal rapporto Groundswell della Banca Mondiale, pubblicato il 9 settembre 2021. In questo contributo si intende evidenziare l'importanza delle Convenzioni internazionali per pianificare una migrazione condivisa e partecipata in particolari aree geografiche del Nord Africa (Marocco, Tunisia e Algeria), nonché per garantire un grado di integrazione nei territori di destinazione.

Global warming could force up to 216 million people to leave their home countries by 2050, due to lack of water resources and scarcity of agricultural production, as noted by the World Bank's Groundswell report, released on 9 September 2021. This paper aims to highlight the importance of international conventions for planning shared and participatory migration in particular geographical areas of North Africa (Morocco, Tunisia and Algeria), as well as for ensuring a degree of integration in the destination territories.

Keywords: Migration, Integration, Global Warming, OUA, North Africa.

1. Premessa

I mutamenti climatici nell'area mediterranea aumentano a causa degli effetti combinati dello sfruttamento del sottosuolo, dell'innalzamento del mare, dell'inquinamento, del degrado e delle biodiversità. Le politiche di sviluppo sostenibili dei Paesi mediterranei devono ridurre tali rischi ed adottare nuove strategie di adattamento.

Tuttavia, questi ultimi non dispongono attualmente delle informazioni necessarie per farlo, soprattutto nelle regioni più vulnerabili del Mediterraneo meridionale. Il maggior numero dei movimenti delle migrazioni è interno, l'ambiente è una variabile tra le altre che può influenzare i flussi migratori e governare i fattori economici. La natura può incidere anche sui fattori politici: la crisi

alimentare è stata un elemento determinante nella rivoluzione dei gelsomini e il cambiamento climatico ha generato l'aumento dei prezzi dei beni di prima necessità.

Il clima rappresenta dunque un fattore di attrazione per i flussi migratori. Sul punto diversi studiosi tra i quali quelli del German Advisory Council on Climate Change evidenziano che: «la maggior parte dei Paesi in via di sviluppo non hanno le capacità e le risorse per attuare misure di adattamento efficaci. I Paesi industrializzati, come i principali responsabili del cambiamento climatico, hanno una responsabilità particolare per fornire assistenza ai Paesi in via di sviluppo per consentire loro di affrontare gli impatti del cambiamento climatico»¹.

Al riguardo, il Comitato sui diritti economici, sociali, e culturali (CESCR)² sostiene invece che «gli Stati hanno una responsabilità comune e individuale, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite, a cooperare, dando soccorso e assistenza umanitaria nei momenti di emergenza, compresa l'assistenza a rifugiati e sfollati interni». La previsione di un fondo globale per la sorveglianza e la protezione dei diritti umani unitamente ad una unità di coordinamento dovrebbe essere presa in considerazione.

A tal proposito François Gemenne, nell'ambito di una ricerca condotta da IDDRI e insieme ad AFD e alla Banca Mondiale, ha rilevato che nei Paesi del Maghreb e del Medio Oriente, tra 80 e 100 milioni di persone potrebbero essere colpite da stress idrico entro il 2025 ed entro il 2050 la disponibilità di acqua pro-capite potrebbe diminuire del 50%. Nello studio condotto dalla Banca Mondiale realizzato in collaborazione con AFD e IDDRI a Parigi il 13 e 14 giugno 2012, si evince che nei Paesi colpiti dai cambiamenti climatici (Algeria, Egitto, Marocco, Siria e Yemen), gli impatti ambientali hanno assunto un ruolo importante per quanto concerne le inondazioni, le tempeste di sabbia, che si verificano gradualmente a causa della deforestazione, dei mutamenti di temperatura e dei modelli delle precipitazioni.

2. I migranti ambientali e la loro composizione numerica

Attualmente gli Stati industrializzati producono oltre l'80% delle emissioni di gas serra e a pagarne le conseguenze sono soprattutto i territori già poveri, quali quelli dell'Asia meridionale,

¹ German Advisory Council, p. 200 (<https://www.wbgu.de/de/>).

² Art. 2, 1, della International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), entrato in vigore il 3 gennaio 1976.

dell'Africa sub-sahariana e dell'America latina. Tale relazione, oltre alle caratteristiche dei territori in questione, si deve principalmente alle poche risorse economiche a disposizione di questi Paesi per fronteggiare l'impatto del riscaldamento globale.

In relazione alla composizione numerica dei migranti ambientali emergono due problemi:

- la maggior parte delle persone non attraversa le frontiere nazionali, divenendo conseguentemente sfollati interni;
- non sussiste una definizione giuridica a livello internazionale, sicché molti presentano domande di protezione internazionale per altri motivi (es. per i conflitti armati, interni o internazionali).

I numeri sono soprattutto il prodotto di stime, che per definizione sono approssimazioni soggette ad un margine di errore. Dalla lettura del report annuale dell>IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre), nel 2020 ci risulta che ci sono stati oltre 40 milioni di sfollati interni nel mondo, di cui quasi 31 milioni per disastri ambientali. Di conseguenza il 75% di tutti i migranti interni si è spostato a seguito del cambiamento climatico, con un'allarmante tendenza alla crescita. Secondo lo studio le inondazioni e le tempeste hanno causato quasi l'87% degli sfollati per disastri ambientali del periodo 2008-2020, pari circa a 275 milioni di persone.

Nel 2020 i primi cinque Paesi della classifica Cina, Filippine, Bangladesh, India e Stati Uniti assorbono oltre il 60% degli sfollati interni per motivi ambientali. Tale suddivisione per Stati lascia fuori l'Africa, che in realtà ne conta 4,6 milioni, prevalentemente concentrati nell'Africa sub-sahariana.

2.1. Ambiente e sicurezza

Il cambiamento climatico³ e i suoi potenziali effetti sono oggetto di crescente interesse da parte della comunità scientifica e delle istituzioni internazionali, che lo considerano un "moltiplicatore di minacce" in grado di aggravare le tensioni e l'instabilità esistenti nell'ampliarne la portata, soprattutto nei Paesi più geograficamente e socio-economicamente vulnerabili. Dalla fine della guerra fredda, il concetto di sicurezza che prima affidava un ruolo preminente allo Stato è stato ampliato alla sicurezza nazionale, internazionale, umana e globale.

³ E. FERRAGINA, A.L. DÉSIRÉE QUAGLIAROTTI, A. COLIN, *Flux migratoires et environnement des migrants de l'environnement en Méditerranée*, in *Revue Tiers Monde*, 2014, 2, n. 218, pp. 187-204.

La connessione tra sicurezza e ambiente si deduce anche dal documento di attuazione della Strategia europea di sicurezza del 2008, che inquadra nel degrado ambientale e nella acquisizione delle risorse naturali un fattore di aumento dei conflitti, più precisamente nei Paesi colpiti dalla estrema povertà e caratterizzati da una crescita demografica contenuta. Al riguardo, il 3 giugno 2009 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione sul cambiamento climatico e sulle sue possibili implicazioni in termini di sicurezza nelle piccole isole del Pacifico.

Tra i rischi politici si sottolinea il rafforzamento dei flussi migratori legati al deterioramento del quadro ambientale che potrebbe accentuare il ruolo del Mediterraneo come baricentro per i movimenti migratori tra Europa, Asia e Africa. Nello stesso anno, il rilancio del partenariato euro mediterraneo con l'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo ha assegnato all'ambiente un ruolo determinante nelle strategie di sviluppo regionale.

Un altro elemento in grado di incidere sulla sicurezza è rappresentato dalle calamità naturali che generano lo spostamento di intere popolazioni e che ne compromettono gli equilibri, sia nei Paesi di origine che in quelli di destinazione. La migrazione, proveniente dall'Africa subsahariana e destinata alle coste del Nord Africa come sosta intermedia verso l'Europa, è indubbiamente legata al deterioramento del quadro climatico e alla siccità che ha posto in pericolo la sopravvivenza di intere comunità.

2.2. Creazione di un Mandato al Consiglio di Sicurezza

Nel 2004 il Consiglio di Sicurezza⁴ ha tenuto un interessante dibattito su tale tematica e nel 2009 l'Assemblea Generale ha approvato una Risoluzione su *Climate Change and its possible security implications*. In questo ambito, si solleva il ruolo e la competenza del Consiglio di Sicurezza delle UN di decidere «quali misure devono essere adottate per mantenere o ripristinare la pace e la sicurezza internazionale» (art. 39 della Carta).

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, nel *Climate change, disaster and displacement in the Global Compact: UNHCR's perspectives* (2017) e nel *Global Compact on Refugees* (2018, § 63), evidenzia la necessità di garantire protezione alle persone che si trovano oltre i confini del proprio Stato in occasione e/o per l'effetto del cambiamento climatico e dei disastri

⁴ UNEP-SOPAC, *Building Resilience in SIDS. The Environmental Vulnerability Index*, 2005.

naturali, attraverso l'impiego di meccanismi di protezione complementari regolati anche dagli ordinamenti domestici. L'inquadramento giuridico delle persone sfollate in tali contesti, si spinge oltre ritenendo che a prescindere dai sistemi regionali di protezione internazionale una persona che fugge da tali situazioni è comunque considerata un rifugiato secondo il mandato dell'UNHCR.

Sul punto è opportuno richiamare una interessante procedura speciale dell'ONU per il cambiamento climatico ed i diritti umani del 4 ottobre 2021⁵, nella quale il Consiglio per i diritti umani, richiamando la risoluzione 47/24 del Consiglio del 14 luglio 2021, ha nominato un relatore speciale. Tra i compiti affidati a quest'ultimo assume particolare rilevanza quello di rafforzare la tutela dei diritti umani, la legislazione e le politiche che affrontano il cambiamento climatico⁶.

In altri termini si stabilisce che i Paesi non possano espellere gli individui che si trovino ad affrontare condizioni indotte dal cambiamento climatico che violano il diritto alla vita; ed invita gli Stati a considerare il rischio di violazioni del diritto alla vita a causa del cambiamento climatico come parte delle loro decisioni di rimpatrio, in particolare l'attivazione di obblighi di non respingimento.

Del resto, l'approccio ai diritti umani seguito a livello internazionale dovrebbe essere fatto proprio anche dall'Unione europea stante il valore che assumono i diritti fondamentali in tale ordinamento.

3. Africa

L'Africa è il continente più popoloso al mondo a seguito dell'Asia. Gli studi condotti in molte regioni africane hanno dimostrato che le temperature, la consistenza del territorio, le precipitazioni e le caratteristiche dell'ecosistema stanno subendo mutamenti significativi, sia qualitativi che quantitativi. Al riguardo è stato registrato un aumento delle temperature estreme e si ritiene che entro la fine del secolo le ondate di caldo aumenteranno. Inoltre, si osserva che i periodi di siccità aumenteranno nel ventesimo secolo a causa della riduzione delle piogge e dell'aumento dell'evapotraspirazione.

⁵ Human Rights Council Forty-eighth session 13 September-8 October 2021 Agenda item 3 Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development.

⁶ M. SCOTT, *Natural Disasters, Climate Change and Non-Refoulement: What Scope for Resisting Expulsion under Articles 3 and 8 of the European Convention on Human Rights?*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, 3, 2014, pp. 404-432.

Nel secolo scorso la temperatura della superficie, in Africa, è salita di 0,5°C con un aumento delle temperature medie basse più accentuato rispetto a quello delle temperature medie alte. Delle anomalie si registrano nelle aree che si affacciano sul Mar Mediterraneo e nelle regioni dell’Africa Meridionale. Gli studi condotti hanno evidenziato che in Africa gli spostamenti sono sia stagionali che permanenti. I flussi migratori tendono a muoversi all’interno delle aree dello Stato di appartenenza e oltre i confini statali. La migrazione rappresenta dunque una strategia di adattamento alle avverse condizioni climatiche, tanto più che la mobilità umana è favorita dall’insicurezza generata dai cambiamenti climatici.

Il rischio ambientale è tanto più preoccupante in quanto colpisce la popolazione mondiale: in particolare i Paesi che hanno una minore capacità di prevedere i disastri ambientali, di prevenirli e, una volta che si verificano, di intervenire in aiuto delle popolazioni. In alcuni articoli, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) evidenzia l’asimmetria tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo, in termini di responsabilità/vulnerabilità ai cambiamenti climatici.

I primi contribuiscono in modo determinante alle emissioni di gas serra, ma sono maggiormente in grado di prevenire e affrontare i rischi ambientali, mentre i secondi, producendo minori emissioni, sono più esposti agli impatti dei cambiamenti climatici sull’ambiente. Per quanto concerne i gruppi sociali colpiti principalmente dalle eco-migrazioni, è importante notare che esiste una connessione tra marginalità sociale e spaziale. Le persone prive di risorse (economiche, culturali e sociali) sono quelle che vivono in ambienti ecologicamente fragili, come zone aride o pendii collinari soggetti a deforestazione, e quindi più esposti maggiormente a calamità naturali ed eventi estremi.

4. Convenzione Organizzazione dell’Unità Africana (OUA) del 1969

Un primo passo per l’allargamento del concetto di rifugiato verso l’inclusione delle cause ambientali è stato realizzato con la Convenzione dell’OUA (Organizzazione dell’Unità Africana) del 1969. Nell’art. 1 troviamo l’inclusione tra i rifugiati di coloro che «a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell’ordine pubblico in tutto o in una parte del Paese di origine o di cittadinanza, sono obbligati ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori del Paese di origine o di cittadinanza».

Questa definizione è stata richiamata dalla Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati del 22 novembre 1984. Di conseguenza, in Africa il cambiamento climatico pone una questione di giustizia sociale, in quanto coloro che subiscono per primi questi cambiamenti sono le classi meno abbienti e più vulnerabili della società (donne, minori, anziani e disabili). I migranti e rifugiati provenienti dall'Africa subsahariana sono regolarmente sottoposti ad atti di discriminazione.

Secondo la definizione dell'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) del 2007, i "migranti ambientali" sono «persone che, per impellenti ragioni di improvvisi o progressivi mutamenti dell'ambiente che le sfavoriscono, sono obbligate a lasciare le loro case o scelgono di farlo, temporaneamente, e che si spostano all'interno del proprio Paese o all'estero».

Entrambe queste definizioni collocano i profughi o i migranti ambientali fuori dal diritto alla protezione internazionale garantita dalla Convenzione di Ginevra del 1951, in base alla quale le persone a cui spetta il diritto di asilo sono solo quelle costrette a fuggire da un fondato timore di persecuzione (da parte di uno Stato) per cinque ragioni: razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un particolare gruppo sociale. In ogni caso il termine profugo (*refugee*) si applica solo alle persone che varcano il confine del proprio Stato, mentre le persone che si spostano al suo interno per cause di forza maggiore, siano esse la guerra, la violenza o il degrado ambientale, sono chiamate *displaced persons* e non possono ovviamente essere oggetto di protezione internazionale.

L'OIM propone di distinguere tre tipologie fondamentali di migranti ambientali: 1) migranti di emergenza ambientale; 2) migranti ambientalmente motivati; 3) migranti forzati dal punto di vista ambientale. Secondo la maggior parte degli esperti il termine "rifugiato ambientale" è altamente controverso e inappropriato in termini legali. Nel senso più letterale delle parole, questi soggetti hanno bisogno di "cercare rifugio" dall'impatto del mutamento climatico.

Tale aspetto assume particolare rilevanza rispetto alla Convenzione di Ginevra, poiché vengono introdotte situazioni oggettive nella definizione del rifugiato. I migranti ambientali vengono inclusi, senza però essere espressamente citati, nei gravi turbamenti dell'ordine pubblico, conseguenti a eventi climatici avversi che alterano in maniera permanente o contingente la possibilità di vivere in una situazione di benessere all'interno del proprio territorio di residenza.

Il problema correlato a questa convenzione risiede nel fatto che si riferisce solo a migrazioni al di fuori del Paese di origine, non tenendo conto dei possibili spostamenti interni che si possono manifestare a seguito di eventi climatici avversi. Sul punto si delinea il problema dello spostamento

indotto dall'ambiente nel diritto internazionale pubblico attraverso le attività delle istituzioni internazionali: inizialmente solo quelle legate all'ONU, attualmente anche a livello regionale.

Ebbene, un approccio regionale appare la soluzione maggiormente efficace per offrire assistenza in tempi rapidi ai flussi migratori, in attesa che la comunità internazionale adotti una normativa che disciplini meglio la forma di assistenza e protezione internazionale.

4.1. Convenzione di Kampala

La questione relativa alla tutela degli sfollati interni potrebbe essere stata superata a seguito dell'entrata in vigore della Convenzione di Kampala. Nel 2009, l'Unione Africana ha adottato la *Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons* (The Kampala Convention). Questa convenzione, entrata in vigore il 6 dicembre del 2012 (data nella quale è stata depositata l'ultima ratifica), rappresenta il primo strumento regionale giuridicamente vincolante per imporre agli Stati l'obbligo di concedere la protezione agli IDPs (*Internally Displaced Persons*)⁷. L'art. 5.4 è di fondamentale importanza e stabilisce che «gli Stati parte adottano misure per proteggere ed assistere persone che sono state disperse internamente a seguito di disastri naturali o indotti dall'uomo, incluso il cambiamento climatico». La disposizione oltre ad avere carattere vincolante riconosce formalmente il cambiamento climatico e i disastri ambientali quale causa di spostamento forzato, obbligando gli Stati parte a fornire assistenza e protezione alle persone coinvolte.

In tal senso la Convenzione per la protezione e l'assistenza degli sfollati interni in Africa, grazie alla quale viene offerta protezione giuridica ai milioni di sfollati interni africani. Tale accordo è vincolante tra gli Stati a tutela di questi ultimi e prevede in particolare che sia riconosciuto l'accesso ai diritti umani, che sia avviata la ricerca di soluzioni condivise e prevista l'istituzione di un quadro giuridico per la prevenzione dello sfollamento interno.

La Convenzione sui cambiamenti climatici UNFCCC contiene invece delle disposizioni che promuovono lo sviluppo di strumenti e programmi regionali per la mitigazione del cambiamento climatico. In particolare l'art. 4 della citata Convenzione afferma che: «tenendo conto delle loro

⁷ P. IAFRATE, *Catturati dentro i confini: il caso degli sfollati interni e il suo impatto sui diritti umani*, in B. COCCIA, A. RICCI (a cura di), *Ospiti Indesiderati. Il diritto d'asilo a 70 anni dalla Convenzione Onu sui rifugiati*, Roma, 2021, pp. 90-94.

responsabilità comuni ma differenziate e delle loro specifiche priorità nazionali e regionali di sviluppo, dei loro obiettivi e delle diverse circostanze, tutte le parti formulano, attuano, pubblicano e aggiornano regolarmente programmi nazionali e, se del caso, regionali, che stabiliscono misure intese a mitigare i cambiamenti climatici, tenendo conto delle emissioni, causate dall'uomo [...] e misure intese a facilitare un adeguato adattamento ai cambiamenti climatici».

Ciò posto, passiamo ad esaminare nel prossimo paragrafo l'impatto del rischio ambientale sui flussi migratori in Europa.

5. Politiche migratorie nel Maghreb, focus: Marocco, Algeria e Tunisia

Nell'Africa del Nord gli effetti dei cambiamenti climatici sono già in atto da diverso tempo. L'aumento delle temperature è particolarmente elevato in Algeria e Marocco. Nel 2050 le carenze idriche saranno dovute per il 22% ai mutamenti climatici e per il 78% ai fattori socio-economici.

Tra le aree maggiormente colpite risulta il Marocco la cui produzione agricola potrebbe subire un grave declino. In Tunisia invece l'aumento delle temperature ridurrà le risorse idriche. Inoltre, i cambiamenti climatici potranno avere degli effetti sulla salute, come si è verificato nel corso del XX secolo nell'Africa del Nord, che ha visto incrementare l'incidenza della *leishmaniosi*, grave malattia parassitaria attualmente endemica nella regione a causa delle alte temperature che si registrano.

La geopolitica delle migrazioni nel Maghreb rivela una strategia europea di contrasto all'immigrazione irregolare che pone il problema della sua influenza sul contenuto degli standard legislativi prodotti dagli Stati del Maghreb in materia di migrazione⁸. L'accordo dell'OUA del 1969 rende possibile la tutela giuridica delle persone costrette a partire a causa di «eventi che possano turbare gravemente l'ordine pubblico» una volta attraversato un confine di uno Stato così come il degrado ambientale.

La Convenzione di Kampala invece è intervenuta a completare il sistema e ad organizzare la protezione degli sfollati interni (IDP) indipendentemente dalle cause dello sfollamento, compresi i migranti climatici⁹. Il contesto geopolitico all'interno dello stesso spazio maghrebino da molto tempo è sensibile ai frequenti mutamenti politici che hanno rallentato il processo di unificazione e

⁸ Y.H. ZOUBIR, *Défis sécuritaires, migrations, instabilité et extrémisme violent au Sahel*, in *Annuaire IEMeD de la Méditerranée*, 2017, pp. 13-20.

⁹ T. WOOD, *Development of a temporary protection mechanism in Africa*, in *Forced Migration Review*, n. 49, 2015, pp. 23-25.

di integrazione intrapreso nell'ambito dell'Unione del Maghreb arabo. Significativo è in tal senso l'ultimo decennio che ha ostacolato maggiormente la libera circolazione transfrontaliera di persone e merci. L'area del Maghreb è soggetta a due grandi vincoli geopolitici: al Nord, la sua vicinanza all'Unione europea sta sviluppando una politica migratoria di chiusura delle frontiere; mentre al Sud, il Sahel è caratterizzato da una posizione geostrategica ed ecoclimatica.

L'aspetto della sicurezza nella cooperazione euromediterranea, in particolare attraverso il Dialogo 5+5 o inserimento di clausole di riammissione in Accordi diversi di associazione, influenza la normativa maghrebina sulle migrazioni. Alla logica della chiusura dell'Unione europea si è aggiunto il clima di sicurezza generato dalla lotta al terrorismo islamico. La standardizzazione trasmette l'immagine di un mondo unificato dalla legge¹⁰ e non esita a ricorrere alla trasposizione di norme. L'armonizzazione trasmette l'immagine di una combinazione delle politiche migratorie¹¹ in cui le differenze si traducono in una norma maghrebina ibrida in simmetria alle politiche europee. Recentemente è stata più volte dimostrata l'esistenza di legami tra il degrado ambientale, quale desertificazione, perdita di seminativi, deforestazione, ecc., e processi migratori, tanto più che il fenomeno del degrado ambientale caratterizza sempre più i Paesi del Maghreb centrale.

Di talché i tre Stati del Maghreb centrale – Algeria, Marocco e Tunisia – che hanno aderito alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) hanno adottato strategie nazionali per lo sviluppo sostenibile integrato dai vari piani d'azione. Ciò posto, passiamo ad esaminare brevemente la normativa adottata da Algeria, Marocco e Tunisia in materia di tutela ambientale.

5.1. La legislazione adottata da Algeria, Marocco e Tunisia

L'Algeria vuole rispettare i propri impegni internazionali in materia di tutela dell'ambiente e di politiche di contrasto al riscaldamento globale attraverso il supporto di diverse organizzazioni poste sotto la supervisione del Ministero delle Risorse Idriche. In particolare, il Paese con la Costituzione del 2016 ha introdotto l'art. 68 che prevede «il diritto del cittadino ad avere un ambiente salubre» attraverso la creazione nel 2017 del Ministero dell'Ambiente e delle Energie Rinnovabili,

¹⁰ B. CUBERTAFOND, *La création du droit*, Paris, 1999.

¹¹ D. PERRIN, *Regulating migration and asylum in the Maghreb: what inspirations for an accelerated legal development?*, in S. TREVISANUT, F. IPPOLITO, S. TREVISANUT (a cura di), *Migration in the Mediterranean*, Cambridge, 2016, pp. 192-214.

il quale ha la funzione di sviluppare la produzione di energia solare, eolica e l'adozione nel 2018 di un Piano Nazionale per il Clima (PNC) composto da 156 azioni suddivise in tre parti (misure di adattamento ai cambiamenti climatici, misure di mitigazione e di governance).

La Tunisia è stata altresì molto più intraprendente ed ha attuato dal 2007 una strategia di adattamento nazionale ai cambiamenti climatici principalmente nel settore agricolo. Nel 2012 la strategia nazionale sui mutamenti climatici è stata adottata indicando un certo numero di azioni anticipatorie che sono state integrate nel 2015 dal piano climatico. La Tunisia ha introdotto altresì nella sua Costituzione del 2014 il diritto ad un ambiente sano ed equilibrato, anche se collegato ad un apparato burocratico amministrativo complesso.

Infine, come gli altri Paesi del Maghreb, la Tunisia non ha incluso nei suoi piani di sviluppo né misure per far fronte ai fenomeni di migrazione climatica né misure per tenere conto della migrazione come fattore di sviluppo nonostante sia un Paese di emigrazione (si stima che il 10% della popolazione viva all'estero) ed attualmente anche Paese di immigrazione.

Il Marocco ha stabilito invece nella Costituzione del 2011 il principio dello sviluppo sostenibile ed è rispetto ad altri Paesi del Maghreb più avanzato nei processi di valutazione del rischio climatico. Infatti sono state compiute numerose attività nella produzione di numerosi testi e piani di adattamento e cambiamento climatico, tanto è vero che il Paese è stato l'organizzatore della COP 22 a Marrakech.

5.2. Limiti delle politiche adottate

Nel quotidiano i potenziali richiedenti asilo sono soggetti al diritto comune degli stranieri e assimilati ai "migranti irregolari". In particolare, a causa dell'assenza di una legislazione specifica in Tunisia sull'asilo e di un organismo dedicato, solo nel 1992 l'UNHCR è riuscito a concludere un accordo con il governo tunisino affidandogli la determinazione dello *status* di rifugiato per i richiedenti asilo.

A tal proposito, il Marocco ha lasciato l'Organizzazione africana nel 1984 ed è rientrato solo nel 2017 senza mai aver ufficialmente ratificato la suddetta convenzione sui rifugiati, il cui art. 1 può essere interpretato a favore dei rifugiati climatici subsahariani o nordafricani una volta oltrepassato il confine del Paese limitrofo. Di conseguenza, viene limitato tutto ciò che dovrebbe favorire i movimenti migratori come dimostra la sospensione, da parte dell'Algeria, delle strutture di traffico

che hanno sempre concesso ai Nigeriani e Maliani o al Marocco l'autorizzazione a viaggiare. Nella stessa logica e sull'esempio di tutti i Paesi del Nord Africa, gli Stati del Maghreb, inclusa la Tunisia, rifiutano di aderire al protocollo sulla libera circolazione delle persone, sul diritto di soggiorno e sul diritto di stabilimento adottato a Kigali nel 2018¹².

Su un piano strettamente maghrebino, la libera circolazione è ben iscritta nell'art. 2 del Trattato del 1989 che istituisce l'Unione del Maghreb Arabo (AMU), tuttavia l'attuazione ritardata dell'organismo ne ha impedito la sua attuazione. Nel contempo sono quasi inoperanti gli accordi bilaterali firmati a seguito dell'indipendenza tra i tre Paesi del Maghreb sulla libera circolazione e la libertà di stabilimento.

Infine, un altro elemento di interesse per le prevedibili conseguenze del cambiamento climatico nel Maghreb è rappresentato dalla Convenzione di Kampala, che costituisce un complemento interno all'art. 1, cpv. 2: il termine "rifugiato" «si applica anche a chiunque, a seguito di aggressione, occupazione esterna, dominazione straniera o eventi di grave turbamento dell'ordine pubblico in tutto o in parte del loro Paese di origine o del Paese di cui hanno la cittadinanza, è obbligato a lasciare la residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo al di fuori del loro Paese di cui ha la cittadinanza».

6. Genere e migrazioni climatiche nel Mediterraneo

Il genere è un fattore determinante nei migranti climatici per la progettazione di politiche inclusive che non solo affrontino la disuguaglianza e la discriminazione, ma anche la vulnerabilità ai cambiamenti climatici. Le donne discriminate dai cambiamenti climatici tendono ad essere in media più povere, meno istruite, ed hanno un accesso limitato alla tutela sanitaria e alle risorse naturali. Il collegamento tra il genere e la migrazione indotta dal clima è ancora oggetto di indagine ed assume un ruolo rilevante nel processo migratorio per le donne, per la famiglia, la comunità e la società rappresentandone una caratteristica distintiva di vulnerabilità.

¹² Vertice dell'UA a Kigali, 17-21 marzo 2018, dove sono stati adottati l'Accordo continentale di libero scambio, la Dichiarazione di Kigali sui diritti umani in Africa del 2003 e il Protocollo sulla libera circolazione delle persone, il diritto di soggiorno e il diritto di stabilimento.

Le differenze di genere sono importanti in quanto gli uomini e le donne hanno strategie ed esperienze di migrazione diverse che richiedono interventi differenti. Le donne spesso sono responsabili per l'approvvigionamento di acqua e carburante. La raccolta dell'acqua specialmente in zone rurali diminuisce la capacità delle donne di impegnarsi in altre attività come il lavoro salariale, il coinvolgimento politico e le attività ricreative culturali.

Le donne sono descritte come un gruppo sociale svantaggiato in diversi aspetti della vita sociale ed economica. L'accesso all'acqua potabile assume un ruolo importante poiché le donne sono le prime custodi della famiglia e dei minori e richiedono l'accesso all'acqua potabile (ESCWA, 2016). Inoltre, le stesse sono influenzate in modo diseguale dalla disponibilità di acqua, dai ruoli economici e dalle norme consuetudinarie prevalenti. Infatti, nelle zone rurali gli uomini spesso si concentrano nella gestione dell'acqua per l'agricoltura e l'allevamento del bestiame, mentre le donne per le attività domestiche, la salute e l'igiene. La differenza di priorità nella gestione dell'acqua nelle aree rurali concerne i sistemi di irrigazione per gli uomini e la fornitura di acqua potabile per le donne. Di conseguenza, le disegualianze di genere aumentano nelle aree rurali dei Paesi di origine.

In effetti, le donne tendono a prendere decisioni sull'uso delle risorse e sugli investimenti nell'interesse e benessere dei figli, della famiglia e della comunità. Quest'ultime possono influenzare le politiche e le istituzioni verso una maggiore fornitura di beni pubblici, come energia, acqua, servizi igienico-sanitari e infrastrutture sociali. La strategia di adattamento ai cambiamenti climatici amplifica nelle migrazioni le vulnerabilità esistenti e le donne sono esposte a rischi maggiori sulle diverse rotte verso il Mediterraneo o nei Paesi di origine. Nel corso di periodi di siccità prolungata, i minori sono inviati fuori dalla zona colpita dalla siccità per stare altrove con i familiari, riducendo ulteriormente la pressione sulle risorse domestiche.

L'obiettivo di questi flussi stagionali è di diminuire la pressione sulle riserve alimentari delle famiglie e diversificare le opportunità di sostentamento quando le condizioni ambientali sono poco favorevoli. In relazione all'accoglienza e all'ammissione da parte degli Stati riceventi devono essere adottate le misure per l'identificazione di persone bisognose di protezione internazionale, come i rifugiati al fine di fornire loro condizioni di accoglienza adeguate, sicure e dignitose, con particolare riguardo alle vittime di tratta e ai minori che necessitano di protezione. In tal senso il Global Compact potrebbe sostenere i piani nazionali di adattamento e sviluppo o viceversa consentire ai Paesi lo spostamento per motivi ambientali.

Il Global Compact ha previsto principi e linee guida sulla protezione dei migranti più vulnerabili stabiliti dal Consiglio per i diritti umani (Human Rights Council, HRC), dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani per emendare l'approccio al clima. La panoramica dei finanziamenti per l'ambiente mostra che le donne beneficiano di investimenti modesti, tuttavia esistono numerose opportunità da migliorare per ottimizzare i benefici di sviluppo tra genere e azioni per il clima. Questo implica di andare oltre la classificazione delle donne come "gruppo vulnerabile" e riconoscere il loro ruolo importante nel contesto sociale. Nel contempo l'attenzione al genere deve andare oltre i suoi tradizionali compiti di salvaguardia e modifica dell'ambiente sottostante.

7. Conclusioni

In conclusione, va notato che la comunità internazionale nel complesso è debole di fronte alla disponibilità di dati e statistiche precise sulla migrazione interna o dall'estero e conseguentemente anche in base ai Paesi di destinazione e alle zone di provenienza dei flussi migratori. Sebbene le donne siano considerate un gruppo vulnerabile soggetto a disegualianza sociale ed economica, sebbene abbiano un accesso limitato alle risorse naturali, le ulteriori opportunità di adattamento e resilienza le rendono un vero agente di cambiamento nei loro Paesi di origine. Gli approcci alla sicurezza delle frontiere non sono riusciti a scoraggiare i migranti a raggiungere i Paesi di destinazione; l'alternativa dovrebbe essere quella di rafforzare la sicurezza internazionale e il richiamo allo sviluppo locale anche nelle aree rurali dei Paesi di origine¹³.

Questo contributo ha tentato di identificare la normativa, la politica e le lezioni apprese dalla migrazione indotta dal clima nella regione del Mediterraneo. Lo studio delle migrazioni climatiche deve essere maggiormente personalizzato per migliorare il cambiamento climatico, favorendo lo spazio rurale nei Paesi di origine, la loro resilienza ai disastri attraverso processi di costruzione della pace che possono mutare gli impatti dei conflitti sulle risorse naturali e prevenire conflitti prolungati. Le risposte al cambiamento climatico inclusive di genere devono necessariamente coinvolgere i Paesi di origine dei migranti ambientali nella regione del Mediterraneo nel pieno rispetto

¹³ M. PRIEUR, *Draft Convention on the International Status of Environmentally Displaced Persons*, New York, 2010.

dell'obiettivo 5 dell'Agenda 2030, nonché finanziare progetti e programmi di adattamento come indicato nelle raccomandazioni a Katowice (2018).

Inoltre, in un contesto in cui la popolazione mondiale raggiungerebbe i 9 miliardi di persone nel 2050, ed i Paesi ad alto sviluppo economico consumerebbero più acqua, aumenterebbero le crisi idriche. A questo proposito, le azioni intraprese dai Paesi vulnerabili in generale e in termini di adattamento ai cambiamenti climatici dovranno garantire la sostenibilità ambientale del sistema produttivo del Paese e attivarne il processo di sviluppo economico e sociale. In questo senso, dovrebbero attivarsi diversi programmi di sviluppo svolti nelle aree rurali (accesso all'acqua potabile, elettrificazione, infrastrutture stradali, infrastrutture sociali di base, ecc.) per promuoverne l'apertura e collegarla alle dinamiche di sviluppo vissute dal Paese.

Di fronte a queste iniziative, legislatori e istituzioni internazionali sono ancora carenti quando si tratta di gestire la migrazione climatica. Nonostante la normativa internazionale si sia evoluta riguardo al cambiamento climatico, non è ancora riuscita ad offrire uno *status* ai migranti climatici né un quadro internazionale investito di competenza speciale e generale in materia.

Pertanto, questa definizione non consente di prendere in considerazione le realtà ambientali come uno dei motivi di sfollamento che giustificano la concessione dello *status* di rifugiato. Inoltre, la maggior parte degli spostamenti dovuti a fattori ambientali avviene all'interno dei confini dello Stato, costituendo così situazioni di sfollamento interno, non rientranti nell'ambito della protezione convenzionale dei rifugiati. Questa situazione non è però ignorata dal diritto internazionale, anzi l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato il 19 dicembre 2018 il Patto di Marrakech o Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare. Sebbene questo testo riconosca che «eventi meteorologici estremi e altri disastri climatici possano svolgere un ruolo importante nell'agevolare lo sfollamento e la migrazione», rimane un testo giuridicamente non vincolante.

Tale affermazione richiama il valore della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, in particolare l'art. 3, ai cui sensi «ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza»¹⁴. Tuttavia, una evoluzione del termine migrante ambientale sembra essere emersa dalla decisione presa dal Comitato per i diritti umani il 7 gennaio 2020. Il Comitato è stato infatti incaricato di decidere sulla possibile applicazione dell'art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e

¹⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2018 sulle donne, le pari opportunità e la giustizia climatica (2017/2086(INI)).

politici (PIDCP) alla situazione del sig. Ioane Teitiota, residente a Kiribati, fuggito a causa dell'innalzamento del livello del mare e della salinizzazione delle acque dolci. Sebbene in questo caso il Comitato non abbia concesso al ricorrente la possibilità di richiedere un permesso di soggiorno in Nuova Zelanda, il Comitato stesso ha riconosciuto la tutela delle persone che viaggiano per motivi ambientali o climatici, attraverso l'estensione della tutela del diritto alla vita, purché tali ragioni costituiscano una minaccia imminente¹⁵.

In ultimo in Italia, recentemente il giudice di legittimità ha rilevato con l'ordinanza n. 5022 del 24 febbraio 2021¹⁶ della Corte di cassazione, II Sezione, sulla base di quanto affermato nella pronuncia Teitiota¹⁷ che «quando il giudice di merito ravvisi, in una determinata area, una situazione idonea a integrare un disastro ambientale, o comunque un contesto di grave compromissione delle risorse naturali cui si accompagni l'esclusione di intere fasce di popolazione dal loro godimento, la valutazione della condizione di pericolosità diffusa esistente nel Paese di provenienza del richiedente, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, va condotta con specifico riferimento al peculiare rischio per il diritto alla vita e all'esistenza dignitosa derivante dal degrado ambientale, dal cambiamento climatico o dallo sviluppo insostenibile dell'area».

In particolare, la II Sezione civile, pronunciandosi in tema di protezione umanitaria, ha affermato che l'accertamento effettuato dal giudice di merito in ordine al presupposto del «nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale» investe non solo l'esistenza di una situazione di conflitto armato, ma anche qualsiasi contesto che sia, in concreto, idoneo ad esporre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione dell'individuo al rischio di azzeramento o riduzione al di sotto della predetta soglia minima, ivi inclusi i casi del disastro ambientale, definito dall'art. 452-*quater* cod. pen., del cambiamento climatico e dell'insostenibile sfruttamento delle risorse climatiche.

In definitiva, con questa decisione del giudice di legittimità si apre un nuovo orientamento giurisprudenziale che pone in luce la necessità di riconoscere l'esistenza dei migranti ambientali: al di là delle connotazioni di rifugiato, migrante climatico, ciò che si ritiene necessario è garantire una tutela giuridica a queste persone, abbandonando l'approccio securitario per rivolgere l'attenzione

¹⁵ Al riguardo si pensi a conflitti interetnici combattuti con forme episodiche o generalizzate di reciproca devastazione ambientale o agli effetti devastanti che conflitti armati prolungati (ad esempio Siria e Darfur); UNHCR, *Legal considerations on refugee protection for people fleeing conflict and famine affected countries*, 7 aprile 2017.

¹⁶ Cass. civ., Sez. II, 24 febbraio 2021, ord. n. 5022.

¹⁷ Teitiota c. Nuova Zelanda (comunicazione n. 2728/2016).

ad una gestione organizzata della migrazione, in vista di un fenomeno, quale il cambiamento climatico, che sembra irreversibile¹⁸.

PAOLO IAFRATE
Università degli Studi di Roma Tor Vergata

¹⁸ Ioane Teitiota c. Nuova Zelanda, CCPR/C/127/D/2728/2016, Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (HRC), 7 gennaio 2020.