



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

DOTTORATO DI RICERCA IN

SCIENZE GIURIDICHE

Ciclo XXXVI

Settore Concorsuale: 12/E1 - DIRITTO INTERNAZIONALE

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/13 - DIRITTO INTERNAZIONALE

**SPARIZIONE DELLO STATO E MIGRAZIONI AMBIENTALI:
DIRITTO INTERNAZIONALE E CAMBIAMENTO CLIMATICO**

Presentata da: Dott.ssa Valentina Anemoni

Coordinatore Dottorato

Chiar.mo Prof. Marco Cavina

Supervisore

Chiar.mo Prof Gian Maria Farnelli

Co-Supervisore

Chiar.mo Prof. Attila M. Tanzi

Esame finale anno 2024

INDICE SOMMARIO

<i>Indice delle abbreviazioni</i>	v
<i>Introduzione</i>	1

CAPITOLO 1: EFFETTI GIURIDICI DELL'INNALZAMENTO DEL LIVELLO DEL MARE

1	Introduzione	1
2	Innalzamento del livello del mare	2
3	Gli effetti dell'innalzamento del livello del mare sul diritto internazionale	6
3.1	<i>Effetti sulla statualità</i>	6
3.1.1	Il concetto di statualità	7
3.1.1.1	<i>Lo Stato nel tempo</i>	7
3.1.1.2	<i>Definizione di Stato</i>	9
3.1.2	Gli elementi costitutivi di uno Stato e il loro venire meno.....	12
3.1.2.1	<i>Territorio</i>	12
3.1.2.2	<i>Popolazione</i>	15
3.1.2.3	<i>Governo</i>	18
3.1.2.4	<i>La capacità di entrare in relazione con gli altri Stati</i>	22
3.2	<i>Effetti sullo status e i diritti dei cittadini degli Stati colpiti</i>	24
3.2.1	L'apolidia nel diritto internazionale	25
3.2.1.1	<i>L'apolidia e la scomparsa dello Stato</i>	29
3.2.2	Prospettive future	32
3.2.2.1	<i>Alcuni esempi di prassi statale</i>	35
3.2.2.2	<i>La Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the context of Sea Level Rise</i>	37
3.2.2.3	<i>I lavori dalla Commissione di diritto internazionale</i>	40
3.3	<i>Effetti sul diritto del mare</i>	42
3.4	<i>Conclusioni parziali</i>	48
4	Soluzione proposte	48
4.1	<i>Soluzioni finalizzate alla sopravvivenza dello Stato</i>	48
4.1.1	<i>Costruzioni artificiali</i>	49
4.1.2	<i>Acquisizione di territorio</i>	53
4.2	<i>Approccio critico</i>	55
4.2.1	<i>Lo Stato “deterritorializzato”</i>	59
4.3	<i>Conclusioni parziali</i>	63
5	Conclusione	64

CAPITOLO 2: ESISTENZA E CONTENUTO DELLA DISCIPLINA DELLE MIGRAZIONI AMBIENTALI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

1	Introduzione	69
2	Il fenomeno delle “migrazioni ambientali”	70
2.1	<i>Origine della formula “migranti ambientali”</i>	70
2.2	<i>Problemi di definizione</i>	72

2.3	<i>Le differenti cause dello spostamento e i loro effetti</i>	76
2.4	<i>Conclusioni parziali</i>	78
3	La protezione dei migranti nel diritto internazionale	78
3.1	<i>A livello universale</i>	78
3.1.1	La Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati	79
3.1.1.1	<i>Approccio restrittivo</i>	81
3.1.1.2	<i>Approccio estensivo</i>	84
3.1.2	Principi Guida sugli sfollati interni.....	87
3.1.3	Global Compact sui rifugiati e Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare	89
3.1.4	Ulteriori strumenti elaborati in ambito ONU.....	92
3.1.4.1	<i>UNHCR</i>	92
3.1.4.2	<i>OIM</i>	94
3.1.5	La protezione complementare.....	95
3.2	<i>A livello regionale</i>	99
3.2.1	Europa.....	99
3.2.2	Africa e Medioriente.....	105
3.2.3	America Latina	109
3.3	<i>Sistemi nazionali</i>	111
3.3.1	Italia.....	112
3.3.2	Paesi scandinavi.....	114
3.3.3	Stati Uniti.....	115
3.3.4	Argentina	115
3.4	<i>Conclusioni parziali</i>	115
4	Il ruolo del diritto internazionale dell'ambiente	116
4.1	<i>Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico</i>	116
4.1.1	Cancun Adaptation Framework (2010)	117
4.1.2	Meccanismo di Varsavia (2013)	118
4.1.3	Accordo di Parigi (2015)	118
4.1.4	COP successive.....	120
4.2	<i>Convenzione contro la desertificazione</i>	121
4.3	<i>Conclusioni parziali</i>	122
5	Proposte per superare il vuoto normativo	123
5.1	<i>Iniziative diplomatiche</i>	123
5.1.1	L'iniziativa di Nansen.....	123
5.1.2	La Platform on Disaster Displacement	126
5.2	<i>Le proposte della dottrina</i>	127
5.2.1	Emendare la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati	127
5.2.2	Emendare la Convenzione quadro delle NU sul cambiamento climatico	128
5.2.3	Creare una nuova Convenzione ad hoc.....	130
5.3	<i>Conclusioni parziali</i>	133
6	Conclusione	133

CAPITOLO 3:
LA RESPONSABILITÀ DEGLI STATI COME CHIAVE PER MITIGARE
GLI EFFETTI DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO

1	Introduzione	135
2	La prassi delle istanze quasi giurisdizionali	136
2.1	<i>Il caso Teitiota</i>	137
2.2	<i>Il caso degli abitanti delle Isole dello stretto di Torres</i>	145
2.3	<i>Conclusioni parziali</i>	153

3	Il ruolo della giurisdizione consultiva.....	154
3.1	<i>La richiesta di parere consultivo al Tribunale del Mare.....</i>	<i>156</i>
3.2	<i>La richiesta di parere consultivo alla Corte interamericana dei diritti dell'uomo</i>	<i>166</i>
3.3	<i>La richiesta di parere consultivo alla Corte internazionale di giustizia</i>	<i>170</i>
3.4	<i>Conclusioni parziali</i>	<i>173</i>
4	Il ruolo del Consiglio di sicurezza per far fronte al cambiamento climatico	174
4.1	<i>Il cambiamento climatico come un problema di sicurezza</i>	<i>175</i>
4.2	<i>La proposta di risoluzione del 2021</i>	<i>178</i>
4.3	<i>Il ruolo del Consiglio di Sicurezza nella tutela dei “migranti ambientali”</i>	<i>182</i>
4.4	<i>Conclusioni parziali</i>	<i>184</i>
5	Conclusione	185
	 <i>Conclusioni</i>	 <i>187</i>
	<i>Bibliografia.....</i>	<i>197</i>
	<i>Abstract.....</i>	<i>216</i>

ABBREVIAZIONI

AOSIS: *Alliance of Small Island States*

BBNJ: *Agreement on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*

CDI: Commissione di diritto internazionale

CdS: Consiglio di sicurezza

CEDAW: *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*

CEDU: Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

CIEC: Commissione internazionale dello Stato Civile

CIG: Corte internazionale di giustizia

COP: *Conference of Parties*

COSIS: *Commission on Small Island States*

CRC: *Convention on the Rights of the Child*

CRPD: *Convention on the Rights of Persons with Disabilities,*

ECOWAS: *Economic Community of West Africa States*

GMSL: *Global Marine Systems Limited*

HRC: *Human right committee*

IACHR: *Inter-American Commission on Human Rights*

ICCPR: *International Covenant on Civil and Political Rights*

ICERD: *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination,*

ICESCR: *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*

ICJ: *International Court of Justice*

ICPRMW: *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*

IDPs: *Internally Displaced Persons*

IGAD: *Intergovernmental Authority on Development*

ILA: *International Law Commission*

IPCC: *Intergovernmental Panel on Climate Change*

ITLOS: *International Tribunal for the Law of the Sea*

IUCN: *International Union for Conservation of Nature*

IUU: Attività di pesca illegali, non dichiarate e non regolamentate

LTes: *Low Tide Elevations*

NATO: *North Atlantic Treaty Organization*

NU: Nazioni Unite

OIM: Organizzazione internazionale per le migrazioni

ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite

OSA: Organizzazione degli Stati americani

PIF: *Pacific Islands Forum*

RRTA: *Australian Refugee Review Tribunal*

s.l.m.: Sul livello del mare

SIDS: *Small Island Developing States*

SLR: *Sea level rise*

TSRA: *Torres Strait Regional Adaptation and Resilience Plan*

UNCCD: *United Nations Convention to Combat Desertification*

UNCED: *United Nations Conference on Environment and Development*

UNDP: *United Nations Development Programme*

UNDRR: *United Nation Office for Disaster Risk Reduction*

UNEP: *United Nation Environment Programme*

UNFCCC: *United Nations Framework Convention on Climate Change*

UNGA: *General Assembly of the United Nations*

UNGA: *United Nations General Assembly*

UNHCR: *United Nations High Commissioner for Refugees*

UNLCOS: *United Nations Convention on the Law of the Sea*

UNSC: *United Nation Security Council*

INTRODUZIONE

Ogni deterioramento o più semplicemente cambiamento dell'ambiente nel quale viviamo ha un impatto più o meno incisivo e più o meno irreversibile nella nostra vita. Ciò è particolarmente evidente nel caso del cambiamento climatico.

Come è noto, dall'innalzamento della temperatura globale deriva lo scioglimento dei ghiacciai polari e il conseguente innalzamento del livello dei mari e scomparsa di terre emerse, oltre alla salinizzazione di terre e desertificazione delle zone pre e sub-equatoriali. A ciò si aggiunge l'intensificarsi di portata e di frequenza di eventi climatici estremi, come inondazioni e uragani¹.

Il mutamento climatico ha un forte impatto sulla vita delle persone, in quanto può distruggere o rendere inospitali *habitat* prima idonei alla vita umana². Tale fenomeno ha due rilevanti conseguenze per il diritto internazionale: la scomparsa degli Stati insulari per il venir meno di uno degli elementi costitutivi della statualità: la popolazione o il territorio, a causa della progressiva inabitabilità dei territori e della successiva scomparsa di terre emerse e l'esacerbarsi dei fenomeni migratori con lo spostamento di grandi masse di persone da zone divenute inospitali.

Rispetto alla prima conseguenza, ossia quella relativa all'innalzamento del livello del mare, è dimostrato come i piccoli Stati insulari siano destinati a scomparire entro un secolo se non si inverte immediatamente il *trend* di emissioni di gas effetto serra³.

¹ Come si vede dai vari report del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico, il primo: IPCC, *Climate Change: The 1990 and 1992 IPCC Assessments, IPCC First Assessment Report Overview and Policymaker Summaries and 1992 IPCC Supplement June, 1992*; IPCC, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, New York, 2014, p. 6. L'ultimo invece è IPCC, *Summary for Policymakers*, in LEE, ROMERO (eds.), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Ginevra, 2023 pp. 1-34.

² GUBBIOTTI, FINELLI, PERUZZI, *Profughi Ambientali: Cambiamento climatico e migrazioni forzate*, Legambiente, Roma, 2012.

³ OPPENHEIMER, GLAVOVIC, HINKEL, VAN DE WAL, MAGNAN, ABD-ELGAWAD, CAI, CIFUENTES-JARA, DECONTO, GHOSH, HAY, ISLA, MARZEION, MEYSSIGNAC, e SEBESVARI, *Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities*, in PÖRTNER, ROBERTS, MASSON-DELMOTTE, ZHAI, TIGNOR, POLOCZANSKA,

Gli effetti del cambiamento climatico stanno già rendendo estremamente difficile la sopravvivenza in questi territori e alcuni Stati si preparano a soluzioni virtuali per mantenere viva la propria identità culturale e il proprio patrimonio storico. Tuvalu e Kiribati, due delle nazioni più piccole del mondo, oramai sono diventate tristemente note per essere i primi Paesi che subiranno questo destino⁴.

Ci si interroga dunque su cosa comporti l'ipotesi – oramai non più così remota – della scomparsa di uno Stato, dovuta alla sommersione del suo territorio e/o all'esodo della sua popolazione.

Rispetto alla seconda conseguenza, ossia quella legata al fenomeno migratorio, va considerato che da sempre le popolazioni migrano in risposta alle variazioni del territorio in cui vivono, o in risposta a catastrofi naturali⁵. Si evidenzia tuttavia che, con l'intensificarsi negli ultimi anni della portata e della frequenza dei disastri ambientali e con il velocizzarsi delle conseguenze dell'innalzamento delle temperature, le migrazioni sono diventate sempre più frequenti e coinvolgono un numero sempre più ampio di individui nel mondo. Tuttavia, non è così semplice attribuire al cambiamento climatico, o esclusivamente ad esso, la causa delle migrazioni in seguito a mutamenti del territorio.

Le variazioni ambientali che portano allo spostamento degli individui hanno dimensioni e caratteristiche molteplici: possono essere intenzionali o spontanee; progressive o immediate; causate da uno o più fattori di origine naturale, come il cambiamento dell'ambiente, o antropiche, come mutamenti sociali o economici.

Le cause poste a fondamento degli eventi migratori sono rilevanti sia a fini di studio ma soprattutto perché esse determinano la condizione giuridica del soggetto e, di conseguenza, il trattamento che lo stesso subirà dagli Stati nei quali si troverà a migrare⁶.

MINTENBECK, ALEGRÍA, NICOLAI, OKEM, PETZOLD, RAMA, WEYER (eds.), *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, Cambridge, New York, 2019, pp. 321–445.

⁴ NEVITT, *Climate Change and the Specter of Statelessness*, in *Climate Statelessness*, *Georgetown Environmental Law Review*, 35, 2023, pp. 3 e ss.

⁵ HUGO, *Environmental Concerns and International Migration*, in *The International Migration Review*, Vol. 30, n° 1, *Special Issue: Ethics, Migration, and Global Stewardship*, 1996, pp. 105-131, p. 105.

⁶ PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate - Verso una tutela internazionale dei*

Inoltre, occorre tener conto che il cambiamento climatico non hanno un impatto solo sui diritti delle persone, ad esempio portandoli a migrare, ma anche sulla vita degli Stati stessi.

Questi due effetti del cambiamento climatico sono intrinsecamente legati: il deteriorarsi dell'ambiente comporta la migrazione di una popolazione da un territorio, e questo, oltre a mettere a repentaglio un ampio ventaglio di diritti fondamentali della persona tra cui il diritto ad una vita dignitosa, il diritto alla salute, il diritto a mantenere un legame con la propria cultura, può portare alla scomparsa di uno Stato per il venir meno di uno dei suoi elementi costitutivi, la popolazione. La scomparsa di uno Stato può a sua volta intaccare i diritti della sua popolazione che, costretta a migrare rischia di trovarsi “orfana” del proprio Stato e, conseguentemente, priva di una cittadinanza. Circostanze queste che fanno emergere un diritto internazionale non ancora pronto a far fronte a queste nuove impellenti situazioni che il cambiamento climatico esacerba e amplifica sempre più.

Invero, non è presente nel diritto internazionale una disciplina adeguata e specifica che tuteli le persone costrette a migrare in seguito a mutamenti dell'ambiente e non vi è una risposta chiara a quale sarà il destino degli Stati che scompariranno e a quello dei suoi cittadini, in quanto si tratta di un fenomeno che nella teoria giuridica classica non era neanche preso in considerazione.

In mancanza, dunque, di una disciplina adeguata e, almeno attualmente, di una volontà della comunità internazionale di prevederla, la via che rimane da percorrere è quella della responsabilità.

In materia di responsabilità degli Stati è necessario distinguere tra “responsibility” e “liability”. Mentre la “liability” dello Stato si applica ad atti leciti che hanno prodotto, nonostante la loro legittimità, un danno ad un altro Paese, la “responsibility” dello Stato si applica in reazione ad atti che sono illegali per loro stessa natura⁷. In questo

migranti ambientali, Napoli, 2018, p. 11.

⁷ Si veda HOSS, *State Responsibility, Liability, and Environmental Protection*, in WOLFRUM, LANGENFELD, MINNEROP (eds.), *Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception*, Berlino, 2005, pp. 455 e ss. Si veda anche KISS, SHELTON, *Strict Liability in International Environmental Law*, in NNDIAYE, WOLFRUM (eds.), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes: Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Leiden, 2007, pp. 1131 e ss e TANZI, *Liability for Lawful Acts*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, gennaio 2021.

senso, è possibile distinguere tra responsabilità *sine delicto* e responsabilità *ex delicto*. Nel caso del cambiamento climatico entrambe le nozioni rilevano. Infatti le emissioni di gas a effetto serra sono normalmente e finora considerate come atti accettabili e del tutto leciti, possono tuttavia causare danni a Paesi terzi quando iniziano ad alterare i modelli climatici globali. In questa prospettiva, le emissioni di gas serra possono entrare a far parte dell'insieme delle responsabilità *sine delicto*. Allo stesso tempo, però, una parte storicamente circoscritta delle emissioni di gas serra può potenzialmente assumere anche la forma di atti illeciti. Quando ciò accade, le attività economiche che generano tali emissioni potrebbero essere considerate come parte del regno delle responsabilità *ex delicto*. Ciò si verificherebbe quando uno Stato non intraprende misure per mitigare le proprie emissioni, anche se ha l'obbligo di farlo, sia in base al diritto internazionale consuetudinario in materia di ambiente, sia in base ai trattati dedicati al cambiamento climatico⁸.

Tutto ciò ha portato ad un aumento esponenziale dei casi sottoposti a Corti nazionali e internazionali aventi ad oggetto la richiesta di chiarire se sussistano e quali siano le eventuali responsabilità degli Stati rispetto al cambiamento climatico e al suo effetto.

A conferma di ciò, si rileva come in un solo anno siano state avanzate di fronte a tre organi internazionali differenti – il Tribunale internazionale del diritto del mare, la Corte interamericana dei diritti dell'Uomo e la Corte internazionale di giustizia – altrettante domande di parere consultivo.

Orbene, l'obiettivo di questa tesi è dunque quello di dimostrare come il cambiamento climatico abbia un impatto rilevante sul diritto internazionale e di far emergere la complessità di queste nuove sfide che la società internazionale si trova a vivere. Ci si propone poi di dimostrare come attualmente il diritto internazionale sia inadeguato a far fronte a queste situazioni, attraverso l'analisi delle fonti e delle proposte dottrinali. In questa disamina si mostreranno i tentativi di trovare una risposta giuridica da parte della comunità internazionale, visibili nell'adozione di numerosi

⁸ SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of "Climate Refugees"*, 2020, pp. 83 e ss; KOSLOPOVA, *Interstate Liability for Climate Change-Related Damage*, Aia, 2013.

strumenti di *soft law* e negli studi della dottrina.

Infine, ci si chiederà se sia possibile prevedere una forma di tutela per queste situazioni esacerbate dal cambiamento climatico, attraverso il meccanismo della responsabilità, andando ad analizzare le fonti giurisprudenziali e le richieste di chiarimenti alle corti. Da ultimo, ci si interrogherà sulla possibilità e opportunità di investire un organo con potere coercitivo come il Consiglio di sicurezza della responsabilità di far fronte all'inazione rispetto alle minacce del cambiamento climatico, allo scopo di imporre il rispetto di determinati standard.

La tesi è strutturata in tre capitoli, oltre alla presente introduzione e alle conclusioni. Il primo capitolo è dedicato al fenomeno dell'innalzamento del livello del mare e alle sue conseguenze giuridiche, il secondo è dedicato al fenomeno delle migrazioni ambientali e all'individuazione di una tutela per questa categoria, mentre il terzo va ad esporre vari tentativi fatti verso la previsione di una responsabilità degli Stati per mancata mitigazione degli effetti del cambiamento climatico.

Il primo capitolo si concentra sullo studio degli effetti di una delle conseguenze più visibili del cambiamento climatico: l'innalzamento del livello del mare. Questo fenomeno, causato principalmente dallo scioglimento dei ghiacci polari e dall'espansione termica dell'acqua, rappresenta una minaccia diretta per molte nazioni costiere e isolate, le cui comunità e territori sono esposti al rischio di allagamenti e scomparsa delle coste.

Nella prima parte del capitolo, definiremo cosa si intende per innalzamento del livello del mare, identificando le principali cause di questo fenomeno, le previsioni future riguardanti il suo impatto e quali sono gli Stati maggiormente colpiti. Successivamente si analizzeranno le conseguenze giuridiche dell'innalzamento del livello del mare sul diritto internazionale, evidenziando come questo fenomeno abbia un forte impatto su questioni quali il mantenimento della statualità, i diritti umani e il diritto del mare. Si andrà dunque ad esporre in che modo l'innalzamento del livello del mare impatta sui diversi elementi che compongono la statualità e quali ne sono gli effetti. Si evidenzieranno poi i problemi che colpiscono i cittadini di questi Stati nel caso di scomparsa di uno Stato e il rischio di divenire apolidi. Infine, si esporranno le conseguenze dell'innalzamento del livello del mare sul diritto del mare e le zone marittime, e le proposte degli Stati colpiti per far fronte a questo problema giuridico

con risvolti pratici estremamente impattanti.

Successivamente, si esploreranno le proposte avanzate in dottrina per affrontare questa situazione e garantire la continuità delle isole-Stato. Queste proposte spaziano dalla costruzione di barriere e territori artificiali per la protezione costiera, all'uso di "finzioni" giuridiche che permettano agli Stati di sopravvivere anche in presenza di modifiche significative delle coste e dei confini marittimi.

Inoltre, si discuterà di soluzioni innovative che sfidano la concezione tradizionale di Stato, come il concetto di "stato deterritorializzato", offrendo un'analisi critica di come questi approcci possano essere applicati alla gestione dell'innalzamento del livello del mare.

Nel secondo capitolo, l'attenzione si sposta verso una delle, allo stesso tempo, cause ed effetto della scomparsa dello Stato: la migrazione dovuta al deteriorarsi dell'ambiente.

Nello specifico, questo capitolo si propone di esaminare attentamente il fenomeno delle migrazioni ambientali per comprenderne le complessità, le sfide che presentano e le possibili soluzioni nel contesto del diritto internazionale contemporaneo.

Si inizierà dando conto di cosa si intenda per "migranti ambientali" e si tratterà l'evoluzione storica di questo concetto, sottolineando il recente interesse della comunità internazionale. Si noterà come, nonostante l'urgenza della questione, manchi ancora una definizione universalmente condivisa e univoca di questo fenomeno. Si esploreranno, quindi, le diverse terminologie utilizzate, mettendo in evidenza le ragioni dietro le scelte lessicali. Inoltre, esamineremo le molteplici cause che spingono le persone a lasciare le proprie case a causa di mutamenti ambientali e le complesse implicazioni di tali spostamenti.

Consapevoli della mancanza di una disciplina specifica per i migranti ambientali nel diritto internazionale, il capitolo proseguirà esaminando le branche del diritto internazionale dei diritti umani che possono offrire una qualche forma di riconoscimento e tutela a questa categoria di individui. Si analizzeranno dunque i diversi strumenti che sono volti alla tutela dei diritti dei migranti, sia a livello universale che regionale, con un accenno ad alcune legislazioni nazionali che potrebbero applicarsi a tali migranti.

Successivamente, concentreremo la nostra attenzione sul diritto internazionale

dell'ambiente, esaminando se le sue fonti abbiano riconosciuto la categoria dei migranti ambientali e se questa branca, volta a prevenire eventi che portano alla migrazione, possa contribuire a delineare una tutela per questi individui.

Infine, si esploreranno le iniziative diplomatiche e le proposte dottrinali volte a colmare il vuoto normativo nei confronti dei "migranti ambientali". Valuteremo i punti di forza e di debolezza di queste proposte alla luce dell'assenza di una tutela formale prevista dal diritto internazionale per questa categoria di migranti.

Nel terzo e ultimo capitolo, evidenzieremo alcuni degli strumenti messi in campo dalla comunità internazionale per chiarire gli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico e le eventuali responsabilità per l'inazione di fronte a questa sfida globale.

Inizieremo con l'analisi di tre diverse modalità attraverso le quali si è cercato di individuare la mancata adesione agli obblighi di mitigazione e adattamento nel contesto del cambiamento climatico. Prima esamineremo due casi importanti che sono giunti davanti al Comitato per i diritti umani, con un particolare focus, il primo sul legame tra la progressiva scomparsa di uno Stato e i diritti dei migranti ambientali e il secondo sulla responsabilità dello Stato in caso di inazione verso il cambiamento climatico. Successivamente, si elencheranno e analizzeranno le tre richieste di parere consultivo presentate a tre giurisdizioni diverse: il Tribunale internazionale del diritto del mare, la Corte interamericana dei diritti dell'uomo e la Corte internazionale di giustizia sul chiarimento degli obblighi in capo agli Stati di far fronte al cambiamento climatico.

Infine, si affronteranno il tema del coinvolgimento del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nell'affrontare l'emergenza climatica, analizzando le iniziative proposte in questo senso e l'opportunità o meno di tale intervento, compresa l'ultima proposta di risoluzione del 2021 che non è stata accolta. Questo capitolo fornirà una panoramica esaustiva dei tentativi di rendere gli Stati responsabili per l'inazione nei confronti del cambiamento climatico e delle sfide associate alla responsabilità internazionale in un mondo sempre più influenzato dai mutamenti climatici.

CAPITOLO 1:

EFFETTI GIURIDICI DELL'INNALZAMENTO DEL LIVELLO DEL MARE

1 Introduzione

Il 25 settembre 2008 il rappresentante della Repubblica di Palau ha dichiarato di fronte all'Assemblea generale delle Nazioni Unite che “[n]ever before in all history has the disappearance of whole nations been such a real possibility”¹. L'anno successivo il governo delle Maldive tiene un incontro formale sottacqua per portare all'attenzione della comunità internazionale il problema dell'innalzamento del livello del mare². Più di dieci anni dopo, alla COP26³, il Ministro della giustizia, comunicazioni e affari esteri di Tuvalu ha tenuto il suo discorso in diretta dalla sua isola immerso nel mare fino alle ginocchia⁴.

È evidente oramai alla comunità internazionale che l'innalzamento del livello del mare è un problema estremamente presente e pressante, che sempre di più intaccherà la vita di milioni di persone e avrà delle conseguenze per gli Stati. Negli anni anche la dottrina si è sempre più interessata al fenomeno andando a coniare vari termini per definire la sorte delle nazioni più colpite, come “sinking islands”⁵, “vanishing islands”⁶ e “disappearing states”⁷.

In questo primo capitolo, si esporrà inizialmente cosa si intende per innalzamento

¹ CHIN (Palau), UNGA 63esima sessione, risoluzione su Climate Change and Its Possible Security Implications, 25 settembre 2008, UN doc A/63/PV.9.

² BBC NEWS, *Maldives Cabinet Makes a Splash*, 17 ottobre 2009, consultabile al sito <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8311838.stm> (visitato dall'autrice il 02.02.2023).

³ XXVI Conferenza delle Parti dell'UNFCCC, Glasgow, 31 ottobre 2021 – 12 novembre 2021.

⁴ THE GUARDIAN, *Tuvalu minister to address Cop26 knee deep in water to highlight climate crisis and sea level rise*, 8 novembre 2021, <https://www.theguardian.com/environment/2021/nov/08/tuvalu-minister-to-address-cop26-knee-deep-in-seawater-to-highlight-climate-crisis> (visitato dall'autrice il 05.02.2023).

⁵ BRUNER, “*Sinking islands*” and the UNSC: *Five modalities of mobilising science*, in *Geoforum*, Volume 84, agosto 2017, pp. 342-353.

⁶ YAMAMOTO, ESTEBAN, *Vanishing Island States and sovereignty*, in *Ocean & Coastal Management*, Volume 53, Issue 1, gennaio 2010, pp. 1-9.

⁷ FARBOTKO, *Wishful sinking: Disappearing islands, climate refugees and cosmopolitan experimentation*, in *Asia Pacific Viewpoint*, 2010; MCADAM, *Disappearing States, Statelessness and the Boundaries of International Law*, in *UNSW Law Research*, Paper N. 2010-2; PIGUET, *Climatic Statelessness: Risk Assessment and Policy Options*, in *Population and Development Review*, Vol. 45, No. 4, dicembre 2019, pp. 865-883.

del livello del mare, quali sono le principali cause e quali sono le previsioni future riguardo a questo fenomeno. Si andranno poi ad indicare quali sono gli Stati maggiormente colpiti e ad analizzare le conseguenze giuridiche che questo fenomeno, esacerbato dal cambiamento climatico, ha sul diritto internazionale contemporaneo, con particolare riguardo al tema del mantenimento della statualità, dei diritti umani e della mobilità e del diritto del mare, dunque la modifica delle coste e di conseguenza dei confini delle aree marine.

Si individueranno le proposte avanzate in dottrina per far fronte a questa situazione e garantire in qualche modo la continuità dello Stato, sia attraverso interventi pratici come costruzioni di barriere o addirittura di territori totalmente artificiali, sia attraverso l'utilizzo di "finzioni" giuridiche che permettano di far sopravvivere uno Stato anche in mancanza di uno o più degli elementi costitutivi elencati nel paragrafo due.

Infine, si andranno ad esporre alcune soluzioni proposte che vanno a scardinare la concezione di Stato classica e che si basano su concetti differenti come lo "stato deterritorializzato".

2 Innalzamento del livello del mare

Come emerge dagli studi condotti dal Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) negli ultimi anni, il livello del mare, globalmente, sta salendo e ad una velocità sempre maggiore. Negli ultimi 100 anni si è percepito un aumento di 10-20 millimetri all'anno, e ci sono evidenze scientifiche del fatto che si sia alzato più velocemente in questo secolo rispetto ai due secoli precedenti⁸.

La causa dominante dell'innalzamento è la somma dello scioglimento dei ghiacciai e delle calotte glaciali⁹. A questo, gli scienziati dell'IPCC aggiungono che "[t]he dominant cause of GMSL rise since 1970 is anthropogenic forcing"¹⁰ e già dagli anni

⁸ WARRICK, OERLEMANS, *Sea Level Rise*, in HUOUGHTON, JENKINS, EPHRAUMS (eds.), *Climate Change, the IPCC scientific assessment*, Cambridge, 1990.

⁹ OPPENHEIMER, GLAVOVIC, HINKEL, VAN DE WAL, MAGNAN, ABD-ELGAWAD, CAI, CIFUENTES-JARA, DECONTO, GHOSH, HAY, ISLA, MARZEION, MEYSSIGNAC, E SEBESVARI, *Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities*, in PÖRTNER, ROBERTS, MASSON-DELMOTTE, ZHAI, TIGNOR, POLOCZANSKA, MINTENBECK, ALEGRÍA, NICOLAI, OKEM, PETZOLD, RAMA, WEYER (eds.), *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, Cambridge, 2019, p. 323.

¹⁰ *Ibidem*.

‘90 sostenevano che le cause di questo fenomeno erano (e sono) molto probabilmente legate al cambiamento climatico¹¹. Inoltre viene sostenuto che:

“Non-climatic anthropogenic drivers, including recent and historical demographic and settlement trends and anthropogenic subsidence, have played an important role in increasing low-lying coastal communities’ exposure and vulnerability to SLR and extreme sea level”¹².

Quello che appare tuttavia è che, anche se ci fosse un immediato calo delle emissioni globali, la limitazione della temperatura superficiale globale non impedirebbe i continui cambiamenti nei componenti del sistema climatico, che hanno tempi di risposta pluridecennali se non più lunghi. L’innalzamento del livello del mare sarà dunque inevitabile per secoli o millenni a causa del continuo riscaldamento degli oceani profondi e dello scioglimento delle calotte glaciali, e le previsioni sono che rimarrà elevato per migliaia di anni. Tuttavia, riduzioni profonde, rapide e sostenute delle emissioni di gas serra limiterebbero l’ulteriore accelerazione dell’innalzamento del livello del mare e lo ridurrebbero a lungo termine¹³.

Rispetto al periodo 1995-2014, il probabile innalzamento medio globale del mare nello scenario di emissioni di gas serra SSP1-1,9 è di 0,15-0,23 m entro il 2050 e di 0,28-0,55 m entro il 2100; mentre nello scenario di emissioni di gas serra SSP5-8,5 è di 0,20-0,29 m entro il 2050 e di 0,63-1,01 m entro il 2100. Nei prossimi 2000 anni, il livello medio globale del mare aumenterà di circa 2-3 m se il riscaldamento sarà limitato a 1,5°C e di 2-6 m se sarà limitato a 2°C¹⁴.

I ricercatori concordano sul fatto che si possano definire minacciate aree costiere che sono situate a meno di 10 m s.l.m. Queste aree rappresentano solo il 2,2% della superficie terrestre del mondo ma attualmente ospitano il 10,5% della popolazione mondiale. Il fenomeno colpisce dunque centinaia di milioni di persone e tra gli Stati

¹¹ WARRICK, OERLEMANS, *Sea Level Rise*, cit. nota 8.

¹² OPPENHEIMER, GLAVOVIC, HINKEL, VAN DE WAL, MAGNAN, ABD-ELGAWAD, CAI, CIFUENTES-JARA, DECONTO, GHOSH, HAY, ISLA, MARZEION, MEYSSIGNAC, E SEBESVARI, *Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities*, cit. nota 9, p. 323.

¹³ IPCC, CLIMATE CHANGE 2023, Synthesis Report, Summary for Policymakers, para. B.3.1.

¹⁴ *Ibidem*.

costieri del mondo, i Paesi Bassi, il Bahrein, l'Azerbaigian, la Danimarca e il Vietnam sono quelli il cui territorio comprende il maggior numero di aree a bassissima altitudine, ma questi Stati hanno anche territori più alti che li mettono al riparo dalla sommersione completa¹⁵.

Si prevede che gli Stati maggiormente colpiti saranno i piccoli Stati insulari, che subiranno gli impatti del cambiamento climatico tra cui l'innalzamento del livello del mare, i cicloni tropicali ed extra-tropicali, l'aumento delle temperature e i cambiamenti nei modelli di precipitazione¹⁶. Tutti questi effetti porteranno conseguenze sfavorevoli alle comunità che vivono in questi Stati¹⁷. L'innalzamento del livello del mare può avere un impatto fisico sulle aree costiere e basse a causa dell'aumento delle inondazioni, delle mareggiate, l'erosione costiera e dell'infiltrazione di acqua salata, la carenza di acqua potabile. In ultima analisi, inoltre, l'innalzamento del livello del mare ha il potenziale di sommergere completamente i piccoli Stati insulari a bassa quota¹⁸.

Anche gli eventi climatici estremi diventeranno comuni, eventi che storicamente accadevano ogni cento anni, si prevede che da qui al 2100 diventeranno comuni e molte delle città costiere a livello del mare li subiranno una volta all'anno dal 2050 in poi. Inoltre l'IPCC aggiunge che:

“While only urban atoll islands and some Arctic communities are expected to experience moderate to high risk relative to today in a low emission pathway, almost high to very high risks are expected in all low-lying coastal settings at the upper end of the likely range for high emission pathways (medium confidence). However, the transition from moderate to

¹⁵ PIGUET, *La mer montera, des États disparaîtront*, in *Plein droit*, 2021/1 n° 128, pp. 27-30.

¹⁶ NURSE, MCLEAN, AGARD, BRIGUGLIO, DUVAT-MAGNAN, PELESIKOTI, TOMPKINS, WEBB, *Small islands*, in BARROS, FIELD, DOKKEN, MASTRANDREA, MACH, BILIR, CHATTERJEE, EBI, ESTRADA, GENOVA, GIRMA, KISSEL, LEVY, MACCRACKEN, MASTRANDREA, WHITE (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, New York, 2014, pp. 1613-1616.

¹⁷ *Ivi*, p. 1616

¹⁸ WITNEY, *The Atlantis of the modern world?: The legal implications of sea level rise for the statehood of small Island states*, in *New Zealand Journal of Environmental Law*, Vol. 20, 2016, pp. 80-81.

high and from high to very high risk will vary from one coastal setting to another (high confidence). While a slower rate of SLR enables greater opportunities for adapting, adaptation benefits are also expected to vary between coastal settings. Although ambitious adaptation will not necessarily eradicate end-century SLR risk (medium confidence), it will help to buy time in many locations and therefore help to lay a robust foundation for adaptation beyond 2100”¹⁹.

Non tutti gli Stati subiranno nella stessa maniera gli effetti di questo fenomeno, è evidente che quelli colpiti saranno gli Stati costieri o le isole, ma anche tra questi si rilevano grandi differenze. Gli Stati che rischiano davvero di essere sommersi dal mare a causa del suo innalzamento, che saranno dunque oggetto dello studio, sono i cosiddetti “low lying island State”, ossia quegli Stati insulari che hanno un territorio estremamente ridotto, pianeggianti, arcipelagici, che si ergono poco al di sopra del livello del mare.

Gli Stati in questione sono Tuvalu il cui punto più alto è di 5 m s.l.m., le Maldive che invece misurano 2.4 m s.l.m., le Isole Marshall, 10 m s.l.m., Nauru 61 m s.l.m., le Bahamas, 63 m s.l.m. e Kiribati, 81 m s.l.m.. Anche se questi ultimi Stati potrebbero non rientrare nei requisiti poc’anzi elencati, avendo un’altitudine massima maggiore, hanno un’altezza media dell’atollo di pochi metri s.l.m. per cui la maggior parte del proprio territorio rischia comunque la sommersione²⁰. La cosa che accomuna questi territori è il fatto essere Stati arcipelagici o insulari, ci sono infatti altre isole che sono colpite dagli effetti dell’innalzamento del livello del mare, ma facendo parte di territori più vasti non rischiano la scomparsa in quanto Stati, ma semplicemente il territorio dello Stato in questione si vedrebbe ridotto. Questi Stati insulari appena menzionati hanno una popolazione in totale di quasi mezzo milione di abitanti²¹.

¹⁹ NURSE, MCLEAN, AGARD, BRIGUGLIO, DUVAT-MAGNAN, PELESIKOTI, TOMPKINS, WEBB, *Small islands*, cit. nota 16, pp. 324-325.

²⁰ WITNEY, *The Atlantis of the Modern World? The Legal Implications of Sea Level Rise for the Statehood of Small Island States*, cit. nota 18, p. 83; per semplicità nel testo si userà spesso il termine SIDS (Small Island Developing States) per riferirsi a questi Stati appena elencati che maggiormente subiscono gli effetti dell’innalzamento del livello del mare.

²¹ HAMPSON, *Expanded working paper on the human rights situation of indigenous peoples in States and other territories threatened with extinction for environmental reasons*, Economic and Social

3 Gli effetti dell'innalzamento del livello del mare sul diritto internazionale

L'innalzamento del livello del mare, andando a influire sul territorio di uno Stato attraverso la sua progressiva sommersione, la salinizzazione dei terreni e l'aumento delle inondazioni, ha sicuramente un impatto sulla vita dei cittadini dello Stato, soprattutto coloro che vivono sulle coste, e come si è visto, sui “low-lying island State”.

Le tre aree su cui l'innalzamento del livello del mare ha più impatto nei confronti di questi Stati sono: il mantenimento della statualità, dovuto alla progressiva diminuzione del territorio oppure alla progressiva inospitalità del suo territorio con conseguente migrazione dei propri cittadini, e quindi il venir meno di una o più degli elementi fondanti uno Stato; i diritti umani e la protezione dei cittadini di questi Stati, per gli effetti che questi fenomeni hanno sulla salute e la vita dei cittadini e per gli effetti che la scomparsa del territorio e eventualmente l'estinzione dello Stato hanno su di essi; il diritto del mare, in quanto la modifica delle coste significa modifica delle aree marittime, con conseguente modifica delle aree sfruttabili dallo Stato.

In questa sezione si andranno dunque ad approfondire queste tre conseguenze maggiori che l'innalzamento del livello del mare ha sulla sfera giuridica di uno Stato e dei suoi cittadini.

3.1 Effetti sulla statualità

In questa sezione si andrà inizialmente a proporre un *excursus* del concetto di statualità, oggetto del paragrafo, per poi andare ad evidenziare quali sono nello specifico gli effetti dell'innalzamento del livello del mare sulla statualità, in particolare andando ad analizzare separatamente gli effetti di questo fenomeno sulle quattro componenti della statualità individuate dall'art.1 della convenzione di Montevideo²²: un territorio definito, una popolazione permanente, un governo effettivo e la capacità di entrare in relazione con gli altri Stati.

Council, Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous Peoples, E/CN.4/Sub.2/2005/28, 16 giugno 2005.

²² The Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Montevideo, 26 dicembre 1933.

3.1.1 Il concetto di statualità

3.1.1.1 *Lo Stato nel tempo*

Quando si parla di Stato e ci si interroga sulla natura della statualità la prima data che viene menzionata è quella della Pace di Westfalia del 1648, considerato il momento di nascita dello Stato moderno. Il sistema vestfaliano dello Stato basato sul territorio è dunque di costituzione piuttosto recente²³. Si parla di un passaggio da una società intesa come “*Personalverbund*” a “*Territorialverbund*”²⁴. Tuttavia, durante questo primo periodo del diritto internazionale classico, la personalità giuridica degli Stati non era messa in discussione dalla dottrina giuridica o dalla prassi statale, in quanto la sovranità era ritenuta inerente a qualsiasi comunità costituita e quindi svincolata dal consenso di altri Stati. Sebbene si assistesse a un diritto delle nazioni non più basato sulla volontà divina o sul diritto naturale ma sulla prassi statale, questa tendenza positivista non si estendeva ancora alla questione del riconoscimento degli Stati²⁵.

Con l'avvento dell'illuminismo e del conseguente positivismo giuridico nel XIX secolo si afferma la teoria costitutiva della statualità, per la quale i diritti e i doveri collegati alla statualità derivano dal riconoscimento posto in essere dagli altri Stati della comunità internazionale. A ciò consegue che sia Stati che esistono “nei fatti” non vengano riconosciuti in quanto tale, sia che “international legal entities that lack one or more of the effective criteria can be qualified as states if recognized as such by existing states”²⁶.

²³ GROTE, *Westphalian System*, in *Max Plank Encyclopedia of Public International Law*, giugno 2006.

²⁴ STOUTENBOURG, *Disappearing Island States in International Law*, Leiden, 2015, pp. 239-240.

²⁵ CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Oxford, 2006, pp. 8-13.

²⁶ STOUTENBOURG, *Disappearing Island States in International Law*, cit. nota 24 p. 240; MILANO, *Formazione dello Stato e processi di State-building nel diritto internazionale, Kosovo 1999-2013*, in *La ricerca del diritto nella comunità internazionale*, Volume 7, 2013, pp. 14 ss. Si possono evidenziare quattro differenti filoni dottrinali all'interno della teoria positivista: la prima è rappresentata in Italia da Anzillotti, che riteneva che la nascita dello Stato fosse subordinata alla volontà della comunità internazionale di accettare la sua esistenza e il riconoscimento facesse acquistare la piena personalità giuridica internazionale *erga recognoscentes* (ANZILLOTTI, *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1955, pp. 158 ss.). Il secondo, portato avanti da Lauterpacht ha la particolarità di prevedere che il riconoscimento non sia un atto meramente discrezionale, ma un obbligo previsto dal diritto internazionale di riconoscimento o al contrario di disconoscimento, quando tutti i requisiti

Il XX secolo è invece portatore di una rinnovata teoria, quella dichiarativa o fattualista, secondo cui il criterio “must be effectiveness, not legitimacy”²⁷ prevede che l’esistenza di uno Stato non dipenderà più dal riconoscimento ma dall’effettività²⁸. I processi di formazione, consolidamento ed estinzione di uno Stato non sono dunque disciplinati dal diritto internazionale. Si ritiene che anche gli elementi del territorio e della popolazione siano “elementi tipici, ma non essenziali della definizione della nozione di Stato”²⁹, in quanto quello che rileva per il diritto internazionale è lo Stato in quanto organizzazione di governo e non come comunità politico-territoriale³⁰.

Queste due teorie, quella positivista e costitutiva e quella fattualista e dichiarativa tutt’ora coesistono nella dottrina internazionale, anche se dagli anni Settanta, si sono evidenziate, nella prassi, sempre più deroghe al principio dell’effettività, fondate al contrario sull’applicazione di principi giuridici fondamentali quali il divieto dell’uso della forza e, con il processo di decolonizzazione, l’autodeterminazione dei popoli³¹. Questo significa da un punto di vista pratico, da un lato il non riconoscimento di entità politico-territoriali indipendenti ed effettive, come l’Abkhazia, la Rhodesia del Sud e la Repubblica Turca di Cipro del Nord, proprio perché costituite violando i principi

previsti dalla norma internazionale fossero o meno soddisfatti (LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, Cambridge, 1947, p. 6). Il terzo filone, espresso da Crawford in uno studio del 1976 prevede che il diritto internazionale vede lo Stato come uno *status* giuridico che viene acquisito tramite norme di diritto internazionale generale, che da un lato recepiscono il principio di effettività, e dall’altro i principi di legalità sostanziale che si sono sviluppati successivamente alla Seconda Guerra Mondiale, come il principio del divieto dell’uso della forza e quello dell’autodeterminazione dei popoli (CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed., Oxford 2006, p.5; si veda anche BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, settima edizione, Oxford, 2008, p. 69). L’ultima tesi, di tipo “antirealista”, sostiene che uno Stato è una “figura a geometria variabile”, che a seconda delle norme del diritto internazionale e delle situazioni oggettive che esso prevede, si estende e si ritira (FORTEAU, *L’Etat selon le droit international*, in *Revue général de droit international public*, 2007, pp. 737-770, p. 768).

²⁷ CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, cit. nota 26.

²⁸ STOUTENBOURG, *Disappearing Island States in International Law*, cit. nota 24, p. 241; si veda in questo senso QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, quinta edizione, 1968, p. 426; secondo il quale “la personalità dello Stato è determinata e dimensionata dal criterio dell’effettività”.

²⁹ MILANO, *Formazione dello Stato e processi di State-building nel diritto internazionale, Kosovo 1999-2013*, cit. nota 26, p. 16; in questo senso si veda anche ARANGIO-RUIZ, *L’Etat dans le sens du droit des gens et la notion du droit international*, in *Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 1975, pp. 265-406, p.13.

³⁰ MILANO, *Formazione dello Stato e processi di State-building nel diritto internazionale, Kosovo 1999-2013*, cit. nota 26, p. 16.

³¹ Ivi, pp. 24 ss; CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, cit. nota 25, pp. 107-173; VIDMAR, *Democratic Statehood in International Law After Kosovo, South Ossezia and Abkhazia*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2008, pp. 59-62.

summenzionati³². In questo senso si inserisce la “Dottrina Stimson”³³. Le modifiche alla statualità, derivanti dall’uso della forza, non saranno dunque riconosciute. Dall’altro l’affermazione dei principi di legalità internazionale in questo contesto ha permesso di garantire la statualità ad entità territoriali che secondo la teoria fattualista non potrebbero avere. Ad esempio rispetto a Stati non ancora dotati di un’effettività di governo (ad esempio la Somalia, definita un cosiddetto *failed State*) o al caso dei governi in esilio, oppure nel senso di promuovere la statualità di entità territoriali alla cui popolazione veniva riconosciuto il diritto all’autodeterminazione sebbene non avessero ancora effettività, si pensi agli Stati decolonizzati³⁴. Come affermato nella fondamentale dichiarazione dell’Assemblea generale delle NU del 1960 dal titolo Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples: “[i]nadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence”³⁵, si è andato a rimarcare come la mancanza del requisito di un governo effettivo non possa essere addotto come scusa per impedire il riconoscimento dei nuovi Stati nati a seguito della decolonizzazione.

Si può dunque affermare come “in the decades following the start of the decolonization process, the transforming impact of the right to self-determination on the concept of statehood has become widely entrenched in international law”³⁶.

3.1.1.2 Definizione di Stato

A queste dottrine che si sono succedute e alle modifiche che le stesse hanno subito con l’accadere di eventi storico-politici si aggiunge la mancanza, a livello internazionale di una vera definizione di Stato³⁷.

³² Si vedano a questo proposito le risoluzioni dell’ONU: UN doc. S/RES/216 (1965) 12 novembre 1965; UN doc. S/RES/217 (1965), 20 novembre 1965, UN doc. S/RES/583 (1986), 18 aprile 1986.

³³ Questa dottrina, che prende il nome dal nome del Segretario di Stato americano Henry L. Stimson, fu provocata dall’instaurazione forzata da parte del Giappone del presunto nuovo Stato di Manchukuo sul territorio cinese nel 1931. In reazione a ciò, gli Stati Uniti e successivamente la Lega delle Nazioni dichiararono che non avrebbero riconosciuto la creazione di nuovi Stati o di altri cambiamenti territoriali derivanti dall’aggressione e dall’uso illegale della forza.

³⁴ MILANO, *Formazione dello Stato e processi di State-building nel diritto internazionale, Kosovo 1999-2013*, cit. nota 26, p. 25.

³⁵ UNGA Res. 1514 (XV) del 14 dicembre 1960.

³⁶ STOUTENBOURG, *Disappearing Island State in International Law*, cit. nota 24, p. 245.

³⁷ WONG, *Sovereignty sunk? The position of ‘sinking states’ at international law*, p. 352, KNOP, *Statehood: Territory, People, Government* in CRAWFORD e KOSKENNIEMI (eds), *The Cambridge*

La Commissione di diritto internazionale (CDI) ha deciso infatti di non codificare questo aspetto, e anche nella Draft Declaration on the Rights and Duties of States del 1949³⁸ ha evitato di inserire una definizione del termine “Stato” sostenendo, nel commento, che “no useful purpose would be served by an effort to define the term “State”³⁹, e aggiungendo che questo termine sarebbe stato usato nel testo nel “sense commonly accepted in international practice”⁴⁰. A questo la Commissione aggiunge che in questa sede ha ritenuto di non essere chiamata a definire le qualifiche che una comunità deve possedere per diventare uno Stato⁴¹. Nuovamente non è stata in grado di accordarsi su una definizione comune durante la preparazione della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁴². Il relatore speciale nel 1956 definiva gli Stati come “an entity consisting of a people inhabiting a defined territory, under an organized system of government, and having the capacity to enter into international relations binding the entity as such”, includendo anche “entities recognized as being States on special grounds”⁴³, presumendo che il riconoscimento costitutivo potrebbe, in alcuni casi, andare a supplire alla mancanza di effettività. Tuttavia la bozza non fu inserita nel documento definitivo e come Duursam afferma “the definition of a State remained a controversial and politically loaded subject”⁴⁴.

Attualmente si attribuisce all’art 1 della Convenzione di Montevideo⁴⁵ l’aver enumerato gli elementi costitutivi dello Stato, disposizione divenuta poi di diritto consuetudinario⁴⁶ seppur tuttavia rimanga una disposizione soggetta a interpretazioni

Companion to International Law (Cambridge University Press, 2012) 95; WITNEY *The Atlantis of the modern world?: The legal implications of sea level rise for the statehood of small Island states*, cit. nota 18, p. 85.

³⁸ Draft Declaration on the Rights and Duties of States del 1949, UN Yearbook of the International Law Commission.

³⁹ Draft Declaration on Rights and Duties of States with commentaries, 1949, in Yearbook of the International Law Commission, 1949, p. 289, para. 49.

⁴⁰ *Ibidem*, si veda anche STOUTENBOURG, *Disappearing Island States in International Law*, cit. nota 24, p. 249.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 maggio 1969, Vienna.

⁴³ (1956) II *UN Yearbook of the International Law Commission* 107.

⁴⁴ DUURSMA, *Fragmentation and the International Relations of Micro-States. Self-Determination and Statehood*, Cambridge 1996, p.107.

⁴⁵ Convention on Rights and Duties of States adopted by the Seventh International Conference of American States, 26 dicembre 1933, Montevideo.

⁴⁶ Crawford afferma che i cinque elementi indicate dalla convenzione di Montevideo “[c]onstitute in legal terms the hard core of the concept of statehood, the essence of the special position in customary international law of States”, CRAWFORD, *The Criteria for Statehood in International Law*, in *British*

controverse⁴⁷ e da altri ritenuta insoddisfacente⁴⁸.

L'articolo indica dunque che:

“The state as a person of international law should possess the following qualifications:

- a. a permanent population;
- b. a defined territory;
- c. government;
- d. and capacity to enter into relations with the other states”⁴⁹.

È interessante notare come sebbene questi requisiti fossero stati pensati per indicare i criteri che uno Stato nascente dovesse avere, si ritiene comunemente che questi criteri debbano persistere perché uno Stato continui ad esistere⁵⁰. Questo è in parziale contrasto con la presunzione che il diritto internazionale moderno attua in favore della continuazione dell'esistenza degli Stati, sebbene questi subiscano variazioni rispetto agli elementi che li costituiscono⁵¹.

Inoltre è importante sottolineare che fino a qualche decennio fa, la problematica relativa a cosa sarebbe accaduto ad uno Stato nel caso in cui il suo territorio fosse stato sommerso dalle acque non era considerata in dottrina. Il diritto internazionale, come autorevolmente riassunto da Crawford⁵², prevedeva che uno Stato si estinguesse solamente in caso di cessione del territorio ad un altro Stato, annessione illegale,

Yearbook of International Law, Volume 48, Issue 1, 1976-1977, p. 108 – 109. Si veda anche WITNEY, *The Atlantis of the modern world?: The legal implications of sea level rise for the statehood of small Island states*, cit. nota 18, p. 84; WONG, *Sovereignty Sunk? The Position Of 'Sinking States' at International Law*, cit. nota 37, p. 8; HARRIS, *Cases and Materials on International Law*, Thomson Reuters, 7th ed, 2010, p. 92.

⁴⁷ STOUTENBOURG, *Disappearing Island States in International Law*, cit. nota 24, p. 250;

⁴⁸ WONG, *Sovereignty Sunk? The Position of 'Sinking States' at International*, cit. nota 37. Si veda anche *Yugoslavia Peace Conference Opinion No 1*, 1991, 92 ILR pp.162-165 (Arbitration Commission of the Conference on Yugoslavia), citata in Wong, alle pp 354-55; VIDAS, *Sea-Level Rise and International Law: At the Convergence of Two Epochs*, 4 *Climate Law*, 2014, pp 81-82.

⁴⁹ Art. 1 della Convention on Rights and Duties of States adopted by the Seventh International Conference of American States, 26 dicembre 1933, Montevideo.

⁵⁰ VUKAS, *States, Peoples and Minorities*, in *Academie de Droit International, Recueil des Cours—Collected courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 231, 1991, The Hague et al., pp. 282 ss. Per una panoramica sulle diverse posizioni in questo senso si veda JEANNENEY, *L'Atlantide. Remarques sur la Submersion de l'Integralité du Territoire d'un Etat*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1 95, 2014, pp. 102 ss.

⁵¹ STOUTENBOURG, *Disappearing Island States in International Law*, cit. nota 24, p. 251.

⁵² CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, cit. nota 25.

assorbimento⁵³ o smembramento del territorio che dava vita a più Stati⁵⁴. In altre parole, finora non si era mai assistito alla sparizione dell'intero territorio di uno Stato⁵⁵.

3.1.2 Gli elementi costitutivi di uno Stato e il loro venire meno

3.1.2.1 Territorio

Il primo criterio richiesto dal diritto internazionale consuetudinario per la definizione della statualità è quello di un territorio delimitato. In dottrina si ritiene infatti che “a State without a territory is not possible”⁵⁶. Non è necessaria un'ampiezza minima del territorio perché questa condizione venga soddisfatta, ma è necessario che seppur estremamente piccolo il pezzo di terra sia abitabile⁵⁷. Jessup aggiunge che si deve trattare di una parte di territorio su cui le persone vivono e sul quale un governo eserciti la propria autorità⁵⁸. Come recentemente stabilito dal tribunale ex allegato VII della convenzione di Montego Bay, l'Arbitrato relativo al Mar cinese meridionale⁵⁹,

⁵³ Ad esempio la Repubblica Democratica Popolare dello Yemen si è fusa con la Repubblica Araba dello Yemen per formare la Repubblica dello Yemen.

⁵⁴ Come la Jugoslavia e la Cecoslovacchia. Vedi SHAW, *International Law*, 7th edition, Cambridge, 2014, pp 151-153. Si veda anche BUCHANAN, MOORE, *Introduction: The Making and Unmaking of Boundaries* in BUCHANAN, MOORE, (eds), *States, Nations and Borders: The Ethics of Making Boundaries*, Cambridge, 2003, 1 pp 1-2.

⁵⁵ CRAWFORD e RAYFUSE, *Climate Change and Statehood*, in RAYFUSE e SCOTT, (eds) *International Law in the Era of Climate Change*, Cheltenham, 2012, p 248; BURKETT, *The Nation Ex-Situ*, in GERRARD e WANNIER (eds), *Threatened Island Nations Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge, 2013, p. 93; JEANNENEY, *L'Atlantide, remarques sur la submersion de l'intégralité du territoire d'un Etat*, cit. nota 50, pp. 95-99; International Law Association (ILA), Committee on International Law and Sea-Level Rise (SLR), Minutes of the Closed Session (I), Washington, 2014, p. 7, <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/> (visitato dall'autrice il 05.02.23).

⁵⁶ OPPENHEIM, *International Law. A Treatise*, Vol. 1, 8th, Londra 1955, p. 451.; VERHOEVEN, *Droit International Public*, Bruxelles 2000, p. 52.

⁵⁷ WITNEY, *The Atlantis of the modern world?: The legal implications of sea level rise for the statehood of small Island states*, cit nota 18, p. 87;

STOUTENBOURG, *Disappearing Island States in International Law*, cit. nota 24, p. 240;

OPPENHEIM, *International Law. A Treatise*, cit. nota 56; CRAWFORD, *Islands as Sovereign Nation*, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 38, aprile 1989, pp. 280-281.

⁵⁸ JESSUP, *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction*, New York, 1927.

⁵⁹ The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China), Permanent Court of Arbitration (PCA) n. 2013-19, 12 luglio 2016. Questa decisione è stata il risultato di una richiesta presentata dalla Repubblica delle Filippine contro la Repubblica Popolare Cinese, in conformità con le disposizioni stabilite nell'Allegato VII della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS) del 1982. La sentenza è suddivisa in quindici punti, nei quali le Filippine hanno avanzato questioni relative alle azioni intraprese dalla Cina nel Mar Meridionale Cinese, tra cui: la pretesa di diritti storici da parte della Cina e la Nine-Dash Line; l'analisi della situazione degli elementi presenti nel Mar Meridionale Cinese. Le azioni perpetrate dalla Cina, come interferenze nelle

che è andato ad interpretare il concetto di roccia, non si può considerare territorio quella parte di terra emersa che non sia in grado di fornire sostentamento (*sustain*)⁶⁰ alla vita umana. E questo pone un problema per la sopravvivenza delle piccole isole insulari, in quanto si prevede che prima di scomparire interamente sommerse dal mare, queste isole diventeranno totalmente inospitali alla vita umana, per la progressiva salinizzazione dei terreni e delle acque interne. Un'interpretazione funzionale del concetto di statualità, suggerisce che un territorio disabitato non sia qualificabile come territorio di uno Stato, in quanto

“The postulate of a defined territory was not introduced in the statehood definition as an end in itself, but as a means to an end: it is the physical basis that ensures that people can live together as organized communities. Only land that hosts a permanent population can serve its function to delimit societies and their national legal spheres from each other and from the global commons”⁶¹.

Secondo un'interpretazione funzionale, solo la terra che è abitata, quindi si qualifica come territorio dello Stato. È evidente come questo requisito sia necessario solamente quando questo territorio sia l'unico pezzo di terra che costituisce uno Stato, perché nel caso di Stati che possiedono parti di territorio o isole completamente disabitate, che dunque fanno parte di un'unità territoriale più grande e condividono lo status giuridico dell'insieme, contano come territorio. Inoltre, perché si parli di un territorio non è necessario che lo stesso sia continuo e neanche la mancanza di confini ben definiti è un impedimento in questo senso, così come la mancanza di controllo sulla maggior parte del territorio⁶².

attività sovrane delle Filippine, lo sfruttamento delle risorse ittiche, il blocco delle attività di pesca dei pescatori filippini, la mancanza di tutela dell'ambiente marino e l'occupazione con la costruzione di strutture sulle barriere coralline.

⁶⁰ *Ivi*, para. 280.

⁶¹ STOUTENBOURG, *When Do States Disappear? Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of “Deterritorialized” Island States*, in GERRARD, WANNIER, *Threatened Island Nation*, p. 61.

⁶² WONG, *Sovereignty sunk? The position of ‘sinking states’ at international law*, cit nota 37, p. 355; si veda in questo senso Stati come Albani, Kuwait, Estonia che sono stati ammessi alla Lega delle Nazioni pur in mancanza di confini ben definiti o Croazia e Kosovo che sono stati riconosciuti come Stati indipendenti nonostante parte del loro territorio non fosse ancora sotto la giurisdizione del loro

È poi chiaro che se vi fosse una completa sommersione di una intera isola sarebbe difficile ritenere che il criterio del territorio sia ancora soddisfatto. Infatti, come è stato definito nel lodo arbitrale sull'Isola di Palmas⁶³, uno Stato non è in grado di esistere separato dal suo territorio⁶⁴. Non si può quindi contare sull'esistenza delle zone marittime come sostitute del territorio, in linea con il principio "land dominates the sea"⁶⁵ per il quale le zone marittime non esistono indipendentemente dal territorio su cui uno Stato esercita la propria sovranità.

Esistono tuttavia due casi che rappresentano un'eccezione particolare alla necessità di un territorio, si tratta di due entità (non Stati veri e propri) riconosciute dal diritto internazionale e della comunità statale, la quale esistenza può supportare l'idea ci possa essere personalità giuridica senza un territorio. Si tratta dell'Ordine di Malta⁶⁶ e la Santa Sede. Per quanto riguarda il primo, si nota infatti come lo stesso intrattenga relazioni diplomatiche con numerosissimi Stati⁶⁷, può partecipare come osservatore ai lavori dell'Assemblea generale⁶⁸ ed è stato anche invitato a partecipare a degli incontri del Consiglio di sicurezza⁶⁹. È evidente che l'Ordine sia un soggetto internazionale⁷⁰

governo.

⁶³ Island of Palmas Case (Netherlands v United States), 1928, 1 RIAA, 839.

⁶⁴ WITNEY, *The Atlantis of the modern world?: The legal implications of sea level rise for the statehood of small Island states*, cit nota 20, p. 87.

⁶⁵ Si veda STOUTENBURG, *Disappearing Island States in International Law*, cit, nota 25, capitolo 3.2.1, p. 187.

⁶⁶ Il Sovrano Militare Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Gerusalemme, di Rodi e di Malta, stabilito nell'XXI secolo, periodo nel quale esercitava la sovranità su un territorio, fino al 1798, data in cui fu estromessa da Malta da Napoleone. Dopo vari tentativi di riconquistare una sovranità territoriale, dal 1834 non ha una base territoriale ed è domiciliata (tutt'ora) a Roma. Per un approfondimento si vedano COX, *The Continuing Question of Sovereignty and the Sovereign Military Order of Jerusalem, of Rhodes and of Malta* in *Australian International Law Journal*, 13, 2006, p. 211; D'OLIVIER FARRAN, *The Sovereign Order of Malta in International Law* 3 in *International and Comparative Law Quarterly*, 1954, p. 217; D'OLIVIER FARRAN, *The Sovereign Order of Malta: A Supplementary Note* in (1955) 4 *International and Comparative Law Quarterly*, 1955, p. 308; SAINTY, *The Order of Malta, Sovereignty, and International Law, The Sovereign Military Hospitaller Order of Malta* in https://library.gayhomeland.org/0010/EN/EN_Sovereignty_and_international_Law_G_S_Sainty.htm (visitato dall'autrice il 4.08.2023).

⁶⁷ Order of Malta, *Bilateral Relations with Countries* http://www.orderofmalta.org.uk/bilateral_relations_with_countries.asp, (visitato dall'autrice il 4.08.2023)

⁶⁸ United Nations, Permanent Observers, consultabile a <http://www.un.org/en/members/nonmembers.shtml> (visitato dall'autrice il 4.08.2023)

⁶⁹ Department of Political Affairs, Security Council Affairs Division, Part II — Provisional Rules of Procedure (Repertoire of the Practice of the Security Council, 16th Supplement, 2008–09) 60–1 http://www.un.org/ar/sc/repertoire/2008-2009/Part%20II/08-09_Part%20II.pdf (visitato dall'autrice il 02.06.23).

⁷⁰ *Nanni v Pace and the Sovereign Order of Malta* (1935) 8 ILR 2, 4 (Corte di Cassazione, Italia).

avente una personalità giuridica⁷¹, avendo il potere di concludere trattati⁷² e alcune cariche sono dotate di immunità⁷³, non si tratta tuttavia di uno Stato vero e proprio.

Per quanto riguarda la Santa Sede, si potrebbe ritenere che la stessa eserciti giurisdizione su Città del Vaticano, che, seppur minuscolo, possiede un territorio, tuttavia dal 1870 al 1929, anno in cui i Patti Lateranensi⁷⁴ furono stipulati, la Santa Sede non aveva sovranità su alcuna porzione di territorio. Si può sostenere dunque che la sua sovranità non sia stata affetta dalla mancanza di territorio⁷⁵. Nonostante questo non ha cessato di esistere ed anche questa è membro permanente osservatore delle NU⁷⁶, così come membro o osservatore di numerose organizzazioni internazionali, è parte di numerose convenzioni e ha relazioni diplomatiche con quasi tutti gli Stati del mondo⁷⁷. Tuttavia l'attribuzione di Stato alla Santa sede è controversa in dottrina, viene infatti definita da Crawford come un'entità *sui generis*, essendo “both an international legal person in its own right and the government of a State [the Vatican City]”⁷⁸.

3.1.2.2 Popolazione

Considerando quanto affermato nella sezione precedente rispetto alla necessità che

⁷¹ PARK, *Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-Lying Island States in Legal and Protection Policy Research Series Paper No PPLA/2011/04*, United Nations High Commissioner for Refugees, Maggio 2011. Si veda anche COX, *The Continuing Question of Sovereignty and the Sovereign Military Order of Jerusalem, of Rhodes and of Malta*, cit. nota 66, pp. 221 e 226.

⁷² COX, *The Continuing Question of Sovereignty and the Sovereign Military Order of Jerusalem, of Rhodes and of Malta*, cit. nota 66, pp. 223 e 224. Il 9 marzo 2011, l'Ordine e l'Ungheria hanno ratificato un accordo di cooperazione internazionale: Order of Malta, *International Cooperation Agreement between Hungary and the Order of Malta*, marzo 2011, <<http://www.orderofmalta.int/news/46535/international-cooperation-agreement-between-hungary-and-the-order-of-malta/?lang=en>>. (visitato dall'autrice il 5.03.2023)

⁷³ Si vedano COX, *The Continuing Question of Sovereignty and the Sovereign Military Order of Jerusalem, of Rhodes and of Malta*, cit. nota 66, pp. 223 e 224; SAINTY, *The Order of Malta, Sovereignty, and International Law*, Cit nota 66.

⁷⁴ Patti lateranensi, l. n. 810/1929, stipulate l'11 febbraio 1929.

⁷⁵ WONG, *Sovereignty sunk? The position of 'sinking states' at international law*, cit. nota 37, p. 357; SAINTY, *The Order of Malta, Sovereignty, and International Law*, cit. nota 66.

⁷⁶ United Nations, *Permanent Observers* <http://www.un.org/en/members/nonmembers.shtml>, (visitato dall'autrice il 2.04.2023)

⁷⁷ Holy See, *Bilateral Relations of the Holy See* http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/documents/rc_seg-st_20010123_holy-see-relations_en.htm, (visitato dall'autrice il 2.04.2023)

⁷⁸ CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, cit. nota 25, p. 230.

un territorio, per essere considerato tale, sia in grado di ospitare una popolazione permanente, è necessario definire cosa si intenda per popolazione permanente.

Il diritto internazionale, innanzi tutto, non prevede un numero minimo di persone necessarie perché questo criterio possa essere soddisfatto⁷⁹. Per tentare di individuare un quantitativo minimo di popolazione richiesto si può fare riferimento al caso delle Isole Pitcairn, alle quali era stato riconosciuto dalla Assemblea generale delle Nazioni Unite il diritto di diventare uno Stato sovrano⁸⁰, sebbene la popolazione si aggirasse intorno alle cinquanta persone totali. Anche Van Dyke sostiene che una comunità stabile di una cinquantina di persone è il requisito per distinguere un'isola come prevista dall'articolo 121 (1) della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) dal concetto di roccia, previsto all'art 121 (3)⁸¹.

Oltre ad un requisito qualitativo è da tenere presente anche un requisito qualitativo per decretare se si tratti di popolazione permanente o meno. In questo senso è interessante vedere quanto statuito da una corte amministrativa tedesca nel caso “Principality of Sealand”⁸².

Il Principato di Sealand si definisce un microstato, situato su un forte della Seconda guerra mondiale al largo delle coste britanniche, in acque internazionali. Un cittadino tedesco affermava di aver acquisito la cittadinanza del Principato e quindi perso quella tedesca. Il tribunale ha respinto l'affermazione ritenendo che il Principato non avrebbe potuto validamente conferire la cittadinanza al ricorrente perché non si qualificava come Stato per mancanza di un territorio definito e di una popolazione permanente. Il tribunale ritenne infatti che 106 persone che si definivano “cittadini di Sealand” avrebbero, in linea di principio, potuto costituire una popolazione, non essendo previsto nel diritto internazionale un numero minimo. La Corte ha tuttavia ritenuto che il presunto Stato non possedeva questo criterio di statualità perché i suoi presunti

⁷⁹ WITNEY, *The Atlantis of the modern world?: The legal implications of sea level rise for the statehood of small Island states*, cit. nota 18, p. 85.

⁸⁰ U.N.G.A. Res. 2869 (XXVI), 20 dicembre 1971.

⁸¹ United Nations Convention on the Law of the Sea, 10 dicembre 1982, si veda anche DYKE e BROOKS, *Uninhabited Islands: Their Impact on then Ownership of the Oceans' Resources*, in *Ocean Dev. & Int'l L. J.*, 12, 1983, pp. 265 - 286; VAN DYKE, MORGAN, e GURISH, *The Exclusive Economic Zone of the Northwestern Hawaiian Islands: When Do Uninhabited Islands Generate an EEZ?*, in *San Diego L. Rev.*, 25, 1988, pp. 425 - 437.

⁸² Verwaltungsgericht Köln [VK] [Administrative Court of Cologne], May 3, 1978, Case No. 9 K 2565/77, *Deutsches Verwaltungsblatt* pp. 511 e ss., Germania, 1978.

sudditi non conducevano una vita comunitaria. Secondo la Corte, una popolazione permanente non solo deve avere a disposizione un'infrastruttura di base che soddisfi le necessità vitali, ma deve anche avere la volontà di vivere insieme come una comunità che padroneggia congiuntamente tutti gli aspetti dell'esistenza comunitaria. Dato che solo alcune persone si trovavano permanentemente sul forte, mentre gli altri "cittadini" si limitavano a visite sporadiche, che il forte marino offriva solamente casinò e strutture per l'intrattenimento e che i presunti cittadini delle Sealand avevano acquisito la loro nuova nazionalità principalmente per perseguire determinati interessi economici e fiscali, il tribunale ha ritenuto che questo elemento qualitativo mancasse⁸³.

Se dunque applichiamo questo ragionamento ai "disappearing States" significa che fino a che saranno presenti sul territorio delle infrastrutture che permetteranno anche ad una piccola parte di popolazione di rimanere a vivere come una comunità, allora si potrà ritenere che questi costituiscano un "population nucleus" in grado di far sopravvivere questo elemento della statualità. È quindi importante che ci sia una connessione permanente tra la popolazione e l'uso del territorio, questo implica che la popolazione non possa essere transitoria⁸⁴. A questo si aggiunge che

"[T]his population nucleus would serve as legal anchor to the probably much larger diaspora of island people, enabling the relocated citizens to visit the remnants of their home country and providing them protection from statelessness"⁸⁵.

Al contrario, se la popolazione che rimane sull'isola lo fa solo con l'intento di occuparsi di certi compiti come il mantenere attivo un faro, oppure lo sfruttamento di risorse, in questo caso non si potrebbe parlare di popolazione, infatti, una "caretaker population" o una "land-keeping population" senza una struttura sociale almeno di base che permetta una vita comune non potrà soddisfare il criterio tradizionale di

⁸³ STOUTENBOURG, *When Do States Disappear? Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of "Deterritorialized" Island States*, cit. nota 61, p. 64.

⁸⁴ RAIC, *Statehood and the Law of Self-Determination*, in *Developments in International Law*, Volume: 43, 2002 pp. 58-59; WITNEY, *The Atlantis of the modern world?: The legal implications of sea level rise for the statehood of small Island states*, cit. nota 18, pp. 85-86.

⁸⁵ STOUTENBOURG, *When Do States Disappear? Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of "Deterritorialized" Island States*, cit. nota 61, p.65.

popolazione permanente⁸⁶. È tuttavia inverosimile che in questo ultimo caso la comunità internazionale decida di dichiarare estinto uno Stato, che possiede ancora una parte di territorio, solo per il fatto che la popolazione che vi abita non formi una comunità. Città del Vaticano, infatti è un esempio di Stato con unicamente una “caretaker population”, non costituendo una società umana stabilita sul territorio⁸⁷. L’esempio del Vaticano dimostra dunque che un territorio che non soddisfa il requisito della popolazione può comunque qualificarsi come Stato se riconosciuto come tale da altri Stati.

Si ritiene dunque, alla luce di quanto detto finora, che è verosimile che la comunità internazionale continuerà a riconoscere i SIDS (Small Island Developing States), come degli Stati fino a quando essi avranno sul territorio un certo numero di persone che vivono sul territorio, anche se non soddisfano pienamente il criterio di “popolazione” giuridicamente inteso. Il riconoscimento sarebbe in questo caso costitutivo e non semplicemente dichiarativo, nel senso che “it would not acknowledge the fulfillment of the objective statehood criteria but would instead preserve the statehood of the island State in the sense of a legal fiction”⁸⁸.

3.1.2.3 Governo

Il terzo elemento costitutivo necessario per la creazione e il mantenimento della statualità è un governo effettivo, cioè la capacità di esercitare un controllo sulla popolazione e le proprietà all’interno del territorio dello Stato⁸⁹. Crawford sosteneva si trattasse dell’elemento più importante per la statualità, in quanto gli altri criteri dipendono proprio dalla capacità di governare, egli affermava infatti che “[g]overnmental authority is the basis for normal inter-State relations; what is an act of a State is defined primarily by reference to its organs of government, legislative,

⁸⁶ LAPAŠ, *Climate Change and International Legal Personality: “Climate Deterritorialized Nations” as Emerging Subjects of International Law?*, in *The Canadian Yearbook of International Law* 2021, p. 14.

⁸⁷ DUURSMA, *Fragmentation and the International Relations of Micro-States – Self-Determination and Statehood*, cit. nota 44, pp. 411 e ss.

⁸⁸ STOUTENBOURG, *When Do States Disappear? Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of “Deterritorialized” Island States*, cit. nota 61, p. 66.

⁸⁹ WITNEY, *The Atlantis of the modern world?: The legal implications of sea level rise for the statehood of small Island states*, cit. nota 18, p. 86.

executive or judicial”⁹⁰.

Con l'introduzione del principio di autodeterminazione e l'inizio del processo di decolonizzazione, si è visto come il requisito di effettività abbia subito un mutamento, in quanto entità coloniali che avevano diritto all'autodeterminazione sono state riconosciute come Stati autonomi ben prima che il loro governo raggiungesse i tradizionali livelli di effettività. Questa è stata una conseguenza dell'importanza che venne attribuita dal diritto internazionale al diritto di queste nuove entità di poter esercitare autorità su un dato territorio. Infatti nel caso di una rivendicazione di indipendenza e di controllo governativo autonomo, come nel caso delle ex entità coloniali, il diritto all'esercizio dell'autorità prevale sull'effettiva capacità di esercitarla⁹¹. Un simile ragionamento si potrebbe applicare anche al caso dei “disappearing States”, trattandosi di ex colonie che hanno subito lo stesso trattamento, e al momento si trovano minacciate da una circostanza esterna non dipendente da un loro comportamento. Anche se si tratta di una situazione differente perché in questo caso si parla di estinzione di uno Stato e non di creazione dello stesso, si ritiene che il diritto legittimo di governare su determinati territori potrebbe influenzare lo standard di efficacia applicato alla loro esistenza.

Come sappiamo, il problema dell'innalzamento del livello del mare non dipende dalle scelte di governo degli Stati maggiormente colpiti. La questione è quindi se l'esercizio fisico del controllo e dell'autorità governativa dei piccoli Stati insulari sia minacciata a tal punto da renderla inefficace, o se permanga un diritto legittimo e incontestato a tale controllo. Nello specifico ci si chiede se l'innalzamento del livello del mare intacca l'esercizio dell'autorità oppure il diritto che questa autorità ha di esercitarlo. In questo caso “where the independence and authority of a government is legitimate, the right to exercise that control takes precedence over the actual ability to exercise that authority”⁹². Si ritiene che sia sufficiente la presenza di uno solo di questi due aspetti di un governo effettivo, l'esercizio dell'autorità o il diritto di esercitare

⁹⁰ CRAWFORD *The Creation of States in International Law*, cit. nota 25, p. 56.

⁹¹ Ivi, p.57; STOUTENBOURG, *When Do States Disappear? Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of “Deterritorialized” Island States*, cit. nota 61, p. 65 ss.

⁹² WITNEY, *The Atlantis of the modern world?: The legal implications of sea level rise for the statehood of small Island states*, cit. nota 18, p. 88.

questa autorità⁹³. Nel caso dunque dell'impossibilità temporanea del governo, dovuta ai disastri ambientali e all'innalzamento del livello del mare, di portare avanti le sue attività interne o esterne, se permane una popolazione con una qualche forma organizzativa politica che ha l'autorità di controllare e imporre dei comportamenti (componente interna) e che è in grado di dare esecuzione agli obblighi derivanti dalle relazioni con altri Stati (componente esterna), allora si ritiene che il criterio del governo sia ancora soddisfatto, anche se in alcuni momenti è compromesso⁹⁴. Questo suggerisce che la presenza di una popolazione e un territorio siano la chiave per un governo efficace. E se la perdita di territorio avrà un impatto forte sulla capacità di governo, a causa della natura dell'innalzamento del livello del mare, molto probabilmente sarà il requisito della popolazione a portare alla prima indicazione di una perdita di statualità⁹⁵. Infatti "[a] government is not able to exercise authority when it has nothing to exercise that authority on"⁹⁶.

Si può anche immaginare uno scenario in cui i fattori di stress dello spostamento indotto dal cambiamento climatico, soprattutto se questo spostamento è stato un disastro improvviso come una grande alluvione, porterebbero al crollo dell'ordine governativo nello Stato insulare. In questo caso, si potrebbe affermare che lo Stato, anche se avesse ancora un territorio e una popolazione rimanente, cesserebbe di esistere per mancanza dell'efficacia del governo. Nel panorama internazionale si è tuttavia visto più volte come i c.d. "Stati falliti", cioè governi che per cause interne come rivoluzioni o guerre civili, o per cause esterne, come occupazioni militari o annessioni illegali non fossero più in grado di esercitare quel controllo almeno interno, che è richiesto, venissero comunque riconosciuti dalla comunità internazionale di

⁹³ RAIC, *Statehood and the Law of Self-Determination*, cit. nota 84, pp. 65-66, p. 408; CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, cit. nota 25, p. 44 e 56 ss. Si veda il caso, citato da entrambi gli autori, della formazione del Congo come stato autonomo, nel 1960, la cui situazione interna evidenziava come lo stesso non fosse in grado di esercitare un'autorità governativa effettiva sul proprio territorio e le propria popolazione ma nonostante questo la comunità internazionale non mise in dubbio la sua effettività in quanto Stato, proprio perché aveva "the right or title to exercise that authority", ereditato dal Belgio.

⁹⁴ STOUTENBOURG, *When Do States Disappear? Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of "Deterritorialized" Island States*, cit. nota 61, p. 67.

⁹⁵ WITNEY, *The Atlantis of the modern world?: The legal implications of sea level rise for the statehood of small Island states*, cit. nota 18, p. 88.

⁹⁶ *Ibidem*.

Stati.

Un'altra situazione ibrida si è già verificata nel diritto internazionale ed è quella dei "governi in esilio". La situazione in cui potrebbero versare i SIDS potrebbe essere simile, in quanto per sopravvivere lo Stato potrebbe dover trasferire il proprio apparato governativo sul territorio di un altro Stato, per la progressiva impossibilità di vivere sul territorio originale. In questo caso il "governments in exile do not constitute some sort of sui generis subject of international law with a distinct legal personality, but remain an organ of the State they represent"⁹⁷. Questo tuttavia significa che il governo in esilio dipende dall'esistenza o meno dello Stato che rappresenta. Il riconoscimento del governo dello Stato-isola, anche se in esilio, non porrebbe problemi dal punto di vista del diritto internazionale, ma è necessario che un nucleo di popolazione⁹⁸ sia rimasto sul territorio⁹⁹. Per cui, anche se gli altri Stati dovrebbero ignorare il fatto che in genere i governi in esilio sono visti come un'istituzione temporanea, mentre nel caso dello Stato insulare la spinta non sarebbe verso un eventuale ritorno in patria, ma verso una diaspora permanente, il riconoscimento non creerebbe un nuovo soggetto *sui generis* del diritto internazionale. La situazione si complicherebbe nel momento in cui tutta la popolazione, con l'aumento del livello del mare, sarebbe costretta a spostarsi dal territorio statale. In questo caso il riconoscimento di un governo in esilio senza uno Stato a cui appartiene conferirebbe personalità giuridica internazionale a un organo di un soggetto giuridico che non esiste più. Un precedente rispetto a una situazione con tratti simili può essere rivisto nel riconoscimento, durante la Prima guerra mondiale, di alcune organizzazioni, come il *Czechoslovak National Council* o il *Polish National Committee*, come "autorità in esilio" ancora prima che lo Stato che essi dichiaravano di rappresentare esistesse effettivamente. Queste autorità avevano però un potere limitato in confronto ai governi in esilio, in quanto potevano godere solo di un'autorità delegata e avevano solo quelle competenze che lo Stato ospitante è disposto a concedere loro. A queste condizioni sorgerebbe poi il dubbio se il governo abbia ancora una sua indipendenza. Questa

⁹⁷ STOUTENBOURG, *When Do States Disappear?* cit. nota 61, p. 69.

⁹⁸ Nel senso espresso nella sezione precedente, *infra* 3.1.2 (ii).

⁹⁹ Dunque anche questo requisito deve essere ancora soddisfatto.

problematica non si presenterebbe nel caso in cui la comunità internazionale continuasse a riconoscere il lo Stato in via di sparizione “deterritorializzato” come uno Stato, anche nel caso in cui i due requisiti di popolazione e/o territorio venissero meno¹⁰⁰.

3.1.2.4 *La capacità di entrare in relazione con gli altri Stati*

Sebbene Crawford non considerasse la capacità di entrare in relazione con gli altri Stati come un requisito per la statualità, ma ritenesse che al massimo ne fosse una conseguenza¹⁰¹, questo aspetto è ritenuto da molti autori come fondamentale, in quanto ritengono che sia l’indipendenza da uno Stato che ne determini l’abilità a monte, di entrare in relazione con gli altri¹⁰². Nell’arbitrato Isola di Palmas, l’arbitro Max Huber ha proprio affermato che: “[s]overeignty in the relations between States signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other State, the function of a State”¹⁰³.

Per essere indipendente, uno Stato deve esserlo fattivamente, cioè autosufficiente, e ciò dipende dalla grandezza del territorio e dalla quantità di risorse presenti. Deve poi essere indipendente legalmente, non essere quindi soggetto all’autorità di un altro Stato. Si discute se sia necessario che uno Stato sia indipendente su entrambi i fronti, ma la maggior parte sostiene che sia sufficiente essere indipendente legalmente¹⁰⁴. In questo caso uno Stato a rischio di sommersione non perderebbe la sua indipendenza

¹⁰⁰ Di questo si tratterà ampiamente nei paragrafi successivi.

¹⁰¹ CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, cit. nota 25, pp. 61-62.

¹⁰² MILANO, *Formazione dello Stato e processi di State-building nel diritto internazionale, Kosovo 1999-2013*, cit. nota 26, pp. 33 ss.; WITNEY, *The Atlantis of the modern world?: The legal implications of sea level rise for the statehood of small Island states*, cit. nota 18, p. 89.

¹⁰³ *Island o fPalmas Case, (Netherlands v United States)*, 1 RIAA, 1928, par. 838.

¹⁰⁴ Si veda in questo senso l’opinione separata di Anzillotti nel caso su Unione doganale austro-tedesca: “Independence as thus understood is really no more than the normal condition of States according to international law ; it may also be described as sovereignty (*suprema potestas*), or external sovereignty, by which is meant that the State has over it no other authority than that of international law [...] It follows that the legal conception of independence has nothing to do with a State's subordination to international law or with the numerous and constantly increasing States of de facto dependence which characterize the relation of one country to other countries. It also follows that the restrictions upon a State's liberty, whether arising out of ordinary international law or contractual engagements, do not as such in the least affect its independence. As long as these restrictions do not place the State under the legal authority of another State, the former remains an independent State however extensive and burdensome those obligations may be.” In *Customs Regime between Germany and Austria (Protocol of March 19th, 1931)*, Advisory Opinion del 5 settembre 1931, in PCIJ Series A7B n.41, 1931, pp. 37-107, pp 57-58.

solo perdendo la sua autosufficienza, fino al momento in cui non lo diventi anche da un punto di vista giuridico. Nel caso di uno Stato deterritorializzato, la sua indipendenza dipende “by the continued constitutive - recognition of the island state as a State”¹⁰⁵. Tuttavia, anche in questo caso, se l’intera popolazione fosse costretta a migrare in uno o più territori altri, per quanto si possa prevedere che uno Stato possa mantenere la sua abilità di rimanere formalmente indipendente, il fatto che la sua popolazione sia soggetta all’autorità di un altro Stato potrebbe provocare una mancanza di indipendenza. Una simile circostanza renderebbe molto difficile per uno Stato insulare imporre i propri dettami alla popolazione e regolare i propri affari interni ed esterni, in quanto un’entità soggetta a dominazione e controllo stranieri su base permanente o a lungo termine non è indipendente ai fini della statualità nel diritto internazionale¹⁰⁶.

Per concludere questa sezione si evidenzia come la Commissione di diritto internazionale nel Rapporto A/CN.4/L.972 del lavoro svolto nel 2022 afferma come questi criteri della statualità elencati nei paragrafi precedenti siano “multifaceted, with many exceptions, possibilities and changing definitions”¹⁰⁷, si tratta infatti di criteri derivanti da momenti storici estremamente diversi da quello attuale, in cui la sparizione di un territorio dovuta all’innalzamento del livello del mare non era neanche concepita come una possibilità. L’utilizzo di questi elementi della statualità potrebbe dunque limitare le possibilità che si possono individuare per tentare di mantenere la statualità per questi Stati. In particolare, emerge come uno Stato, secondo la Commissione, non possa scomparire automaticamente perché non soddisfa più uno dei requisiti, in particolare a causa della perdita di un territorio o di una popolazione dovuta all’inabitabilità delle sue aree. La Commissione aggiunge che, “according to State practice, failure to meet any of the criteria of the Convention on the Rights and Duties of States did not necessarily result in the termination of statehood”¹⁰⁸.

Da segnalare per completezza che la dottrina non sempre concorda con tale

¹⁰⁵ STOUTENBOURG, *When Do States Disappear?* cit. nota 61, p. 72.

¹⁰⁶ *Ibidem*; WITNEY, *The Atlantis of the modern world?: The legal implications of sea level rise for the statehood of small Island states*, cit. nota 18, p. 89-90.

¹⁰⁷ INTERNATIONAL LAW COMMISSION, Report dello Study Group on sea-level rise in relation to international law, A/CN.4/L.972, 15 luglio 2022, para. 41.

¹⁰⁸ A/CN.4/L.972, p. 10.

posizione: per esempio, Vukas afferma come “[t]he existence of all the three elements of statehood is indispensable not only at the moment of the creation of a State, but also for its continuing existence. The disappearance of any of them means the extinction of the legal personality of a State”¹⁰⁹. Si tratta di una posizione volta al mantenimento della certezza del diritto, e condivisibile, tuttavia chi scrive ritiene che sia necessario, per far fronte alla situazione paradossale alla quale il mondo sta assistendo, l’utilizzo di un’elasticità che permetta a certi Stati di sopravvivere, almeno in una forma ibrida, seguendo l’impostazione proposta dalla Commissione di diritto internazionale.

3.2 Effetti sullo status e i diritti dei cittadini degli Stati colpiti

La situazione dei cittadini dei c.d. *disappearing State* risulta estremamente complicata, in quanto ci si chiede “[i]f the State does cease to exist, then what is the legal status of its (prior) population? In the absence of having acquired a new nationality, could its people be considered ‘stateless’ as a matter of international law?”¹¹⁰. Viste le premesse fatte fino ad ora è chiaro che “the situation is unprecedented and may necessitate progressive development of international law to deal with the preservation of the identity of the communities affected”, come emerso dall’incontro internazionale tra esperti promosso dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) sull’apolidia¹¹¹.

È certo che vista la situazione che si creerà tra qualche decina di anni, è utile considerare l’attuale funzionamento della disciplina relativa all’apolidia per determinare se, e in che misura, questa possa fornire assistenza in tali circostanze in quanto al momento, per il diritto internazionale non è chiaro cosa succeda nei confronti dello status giuridico della popolazione quando uno Stato si estingue in questo modo. Vi è uno stato di non chiarezza sul destino della popolazione anche nel caso in cui uno Stato si estingua secondo i casi previsti dal diritto convenzionale, nel caso dei SIDS vi è ovviamente ancora più incertezza¹¹². Non è previsto infatti un diritto consuetudinario

¹⁰⁹ VUKAS, *States, Peoples and Minorities in Rec des Cours* 231:6, 1991 pp. 282-283.

¹¹⁰ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, 2012, p. 138

¹¹¹ Summary Conclusions of UNHCR’s Expert Meeting on “The Concept of Stateless Persons under International Law” (Prato, 27–28 maggio 2010) para I.C.27.

¹¹² Si veda in generale WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law* in, *Sijthoff and Noordhoff International Publishers*, 2nd rev (edn), 1979, pp. 135.

generale alla nazionalità, anche se vi è una forte presunzione in favore della prevenzione all'apolidia, ogni qualvolta vi sia un cambio di nazionalità, anche nel caso di successione tra Stati¹¹³. L'articolo 15 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo prevede il diritto alla nazionalità, ma manca il dovere correlato in capo agli Stati di conferire una nazionalità nel caso in cui qualcuno ne sia privo¹¹⁴.

Mentre il diritto dei trattati mira a evitare che gli abitanti di uno Stato esistente diventino apolidi quando un nuovo Stato sorge su quel territorio, vi sono prassi divergenti sull'automaticità o meno del cambiamento di nazionalità¹¹⁵. Seguendo l'interpretazione data dalla Corte Permanente di giustizia nel parere consultivo sulle Questioni concernenti l'acquisizione della nazionalità polacca¹¹⁶ e la conseguente teoria conforme di Crawford, la prassi è che i soggetti abitualmente residenti nel territorio del nuovo Stato acquisiscano automaticamente la cittadinanza e perdono la precedente nazionalità¹¹⁷. Si tratta tuttavia di casi che non sono direttamente applicabili alla situazione dei SIDS, che rappresentano un'ulteriore eccezione in questo ambito.

3.2.1 L'apolidia nel diritto internazionale

Vi sono due convenzioni che si occupano di apolidia, una del 1954, la Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status degli apolidi¹¹⁸ e una del 1961, la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia¹¹⁹.

¹¹³ BLACKMAN, *State Successions and Statelessness: The Emerging Right to an Effective Nationality under International Law*, in *Michigan Journal of International Law* 19, 1998, pp.1141, 1183.

¹¹⁴ Art. 15, Universal Declaration of Human Rights, GA Res 217A (III), UN GAOR, 3rd sess, 183rd plen mtg, UN Doc A/810, 10 dicembre 1948.

¹¹⁵ 1961 Convention, especially arts 8–10; International Law Commission's (ILC's) Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States, annexed to UNGA Res 55/153 (12 december 2000).

Si veda CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, cit. nota 25, pp. 52–53; BROWNLIE, *The Relations of Nationality in Public International Law* in 39 *British Year Book of International Law*, 1963, pp. 284 e 320;

O'CONNELL, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol 1, Cambridge, 1967, pp. 497–528.

See *AB v MB* (1951) 17 ILR 110, which refers to the 'absurd result of a State without nationals'.

¹¹⁶ *Questions concerning the Acquisition of Polish Nationality* (Advisory Opinion) PCIJ Series B No 7 (1923) 15.

¹¹⁷ CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, cit. nota 25, p. 53; si veda anche BERMAN, *But the Alternative is Despair: European Nationalism and the Modernist Renewal of International Law* in 106 *Harvard Law Review* 1792, 1993, pp. 1834–42.

¹¹⁸ The UN Convention on the Status of Stateless Persons, New York, 23 settembre 1954.

¹¹⁹ The UN Convention on the Reduction of Statelessness, New York, 30 agosto 1961.

La convenzione sullo Status delle persone apolidi era stata concepita inizialmente come un *addendum* della Convenzione sui rifugiati, poi si è deciso di crearne due autonome.

All'art. 1 la Convenzione stabilisce cosa si intenda per persone apolidi, e cioè una persona che “is not considered as a national by any State under the operation of its law”¹²⁰. Ci sono due modi per il quale una persona può trovarsi apolide secondo l'art. 1 della Convenzione del '54, il caso in cui una persona non abbia acquisito la nazionalità di uno Stato automaticamente alla sua nascita, e non gli sia stata assegnata neanche in seguito, oppure nel caso in cui una persona perda la nazionalità che inizialmente possedeva.

Questo strumento convenzionale prevede una tutela delle persone apolidi che si trovano legalmente sul territorio di uno Stato garantendo loro lo stesso trattamento che è riservato agli stranieri, così come il diritto di ricevere documenti. Tuttavia la previsione di questa condizione, la liceità sul territorio, garantisce grande discrezionalità agli Stati, essendo una tematica di dominio riservato¹²¹. Si ritiene dunque che “the requirement of lawful stay might be a pivotal barrier for stateless persons to enjoy the human rights stipulated therein; in particular as states will arguably not consider them refugees under the Convention Relating to the Status of Refugees”¹²².

La convenzione sullo Status delle persone apolidi opera una distinzione tra persone apolidi *de iure* e apolidi *de facto*, affermando poi che la convenzione si applichi unicamente alle persone apolidi *de iure*¹²³. Le persone apolidi *de facto* sono “citizens of a State, but are not adequately protected by it or are unable to establish their citizenship”¹²⁴, si tratta di soggetti che possiedono formalmente una cittadinanza che nella pratica non è efficace nel garantire i diritti che di norma ne conseguono¹²⁵. Dopo che numerosi richiami sono stati fatti rispetto alla necessità di includere le persone

¹²⁰ Convention relating to the Status of Stateless Persons, entrata in vigore il 6 giugno 1960, art. 1.

¹²¹ TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, 2023, p. 609.

¹²² DOBRIC, *Rising Statelessness due to Disappearing Island States: Does the Current Status of International Law Offer Sufficient Protection*, in *1 Statelessness & Citizenship Rev.* 42, 2019, p.60.

¹²³ Si veda l'art 1 (1) della Convenzione.

¹²⁴ UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons ‘A Study of Statelessness’

¹²⁵ United Nations Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, *A Study on Statelessness*, UN Doc E/i 112 and Add. 1 (1 August 1949) Introduction III, si veda anche DOBRIC, *Rising Statelessness due to Disappearing Island States*, cit. nota 122, p. 46.

apolidi *de facto* all'art 1, nell'Atto finale della Convenzione c'è un riferimento alle persone apolidi *de facto* e è presente una raccomandazione nella quale gli Stati vengono invitati a “consider sympathetically the possibility of according to that person the treatment which the Conventions accords to stateless person”¹²⁶.

Nella seconda convenzione, la Convenzione per la riduzione dell'apolidia, ci si concentra, più che sulla protezione, sul tentativo di eliminare la stessa. Per farlo la Convenzione obbliga gli Stati a garantire una nazionalità alle persone nate sul proprio territorio, che sarebbero in caso contrario, apolidi. Permette inoltre alle persone apolidi, in determinate circostanze, di acquisire la nazionalità dello Stato Membro. A questo di aggiunge che viene fatto espresso divieto di privare un soggetto della propria nazionalità per motivi razziali, etnici, religiosi o politici¹²⁷. La Convenzione prevede inoltre la creazione di un organismo al quale le persone apolidi possono rivolgersi per chiedere assistenza. Questa funzione fu affidata all'UNHCR, dall'Assemblea generale¹²⁸. Tuttavia anche questa convenzione si rivolge unicamente alle persone apolidi *de iure*, ma vi è una disposizione gemella a quella della convenzione del '54, nel Final Act, dove si incoraggiano gli Stati a estendere quanto previsto dal testo anche nei confronti delle persone apolidi *de facto*, quando questo è possibile¹²⁹. Sorprende poco notare come nelle due convenzioni in oggetto manchi uno specifico riferimento a cosa possa accadere ai cittadini di uno Stato il cui territorio scompare, essendo state create in anni in cui ancora ben poco si poteva prevedere rispetto alla situazione attuale e futura dell'innalzamento del livello del mare e della portata del cambiamento climatico.

Nel 1973 è stata poi ratificata la Convenzione CIEC (Commissione internazionale dello Stato Civile)

A questi strumenti specifici si aggiungono una serie di strumenti internazionali che cercando di evitare l'apolidia, sostengono il diritto ad una nazionalità per tutte le persone e vietano leggi sulla cittadinanza che discriminano per motivi tra cui la razza,

¹²⁶ Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons.

¹²⁷ Art. 9 Convention on the Status of Stateless Persons.

¹²⁸ Si veda SEET, *The Origins of UNHCR's Global Mandate on Statelessness in International Journal of Refugee Law*, 28(1), 2016, p. 7.

¹²⁹ GÖCKE, *Stateless Persons*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Agosto 2013.

la nazionalità, il sesso, la religione e la disabilità. Tra questi strumenti troviamo, oltre alla già citata Dichiarazione universale¹³⁰; anche il Patto internazionale per i diritti civili e politici¹³¹, la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale¹³²; la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali¹³³, la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne¹³⁴, la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia¹³⁵, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità¹³⁶ e la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie¹³⁷.

Gli strumenti più recenti che hanno affrontato questa tematica, e che risultano estremamente importanti per la tematica della scomparsa degli Stati, sono il Progetto di articoli sulla nazionalità delle persone fisiche in relazione alla successione di Stati¹³⁸, e le tre risoluzioni dell'Assemblea generale¹³⁹ nelle quali la stessa ha invitato i governi a tenere conto del Progetto di articoli della CDI, nella quale viene espressamente indicato il dovere degli Stati di prevenire l'apolidia nel caso di successione tra Stati¹⁴⁰.

Delle due convenzioni specifiche sulle persone apolidi solo Kiribati ha ratificato unicamente la Convenzione del '54. Di conseguenza, i trattati sull'apolidia rappresentano una "soluzione" molto debole nel contesto attuale. A questo si aggiunge

¹³⁰ Universal Declaration of Human Rights, GA Res 217A (III), UN GAOR, 3rd sess, 183rd plen mtg, UN Doc A/810 (10 dicembre 1948) art 15 (UDHR).

¹³¹ International Covenant on Civil and Political Rights, opened for signature 16 dicembre 1966, 999 UNTS 171 (entrato in vigore il 23 Marzo 1976) arts 16, 24, 26 (ICCPR).

¹³² International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, entrata in vigore il 4 gennaio 1969, art 5 (ICERD).

¹³³ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, entrata in vigore il 3 gennaio 1976, (ICESCR);

¹³⁴ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, entrato in vigore il 3 settembre 1981, art 9 (CEDAW);

¹³⁵ Convention on the Rights of the Child, opened for signature 20 November 1989, entrata in vigore il 2 settembre 1990, arts 2, 7 (CRC).

¹³⁶ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, entrata in vigore il 3 maggio 2008, art 18 (CRPD)

¹³⁷ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 2220, entrata in vigore il 1 luglio 2003, art 29 (ICPRMW).

¹³⁸ Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States, adottato dall' International Law Commission (ILC) alla 51° sessione nel 1999, e sottoposta all'Assemblea generale.

¹³⁹ UNGA Res 55/153 of 12 December 2000, UNGA Res 59/34 of 2 December 2004, e UNGA Res 63/188 of 18 December 2008.

¹⁴⁰ GÖCKE, *Stateless Persons*, cit. nota 129.

che anche degli Stati vicini, che potrebbero diventare gli Stati ospitanti, solamente Australia e Filippine hanno ratificato le convenzioni. Per questo è anche importante guardare a quali altri strumenti affermano gli stessi principi, trattandosi di strumenti più universali. Inoltre, sviluppi nel diritto internazionale suggeriscono che il cercare di impedire che le persone diventino apolidi, la prevenzione in questo senso e il divieto di deprivatione arbitraria di nazionalità, potrebbero essere diventate norme di diritto consuetudinario, cosa che comporterebbe il rispetto di queste a prescindere dalla partecipazione o meno a Convenzioni più o meno specifiche sul tema¹⁴¹.

L'essere apolide ha forti conseguenze sui propri diritti, si tratta di una persona vulnerabile alla discriminazione e soggetta a trattamenti non equi, che incontra difficoltà ad accedere a diritti basilari come quello ad un'educazione, alla sanità, ad un alloggio, al mercato del lavoro, al welfare, alla documentazione, così come al diritto di proprietà, a viaggiare e partecipare alla vita politica del Paese. Infatti "nationality is the legal bond between a person and their home State. It signifies membership of a community and culture that endures beyond residence in the territory"¹⁴².

3.2.1.1 *L'apolidia e la scomparsa dello Stato*

La particolarità della situazione dei SIDS fa in modo che venga in essere un nuovo modo per diventare apolidi, non più legato alla denazionalizzazione o al ritiro della nazionalità, per cui ad una situazione di arbitraria deprivatione, ma alla scomparsa dello Stato in quanto tale¹⁴³. La stretta focalizzazione giuridica degli strumenti lascia poco spazio alla possibilità di sostenere un'interpretazione più ampia che includa le persone il cui Stato rischia, o è in procinto, di scomparire (a meno che, ovviamente, lo Stato non abbia formalmente ritirato la loro nazionalità e con questo atto li faccia rientrare nel concetto giuridico di apolidia).

Il timore che in dottrina è emerso riguardo agli effetti del cambiamento climatico

¹⁴¹ United Nations High Commissioner for Refugees, Guidelines on Statelessness No 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5–9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, Guidelines, maggio 2020; European Convention on Nationality, p. 33. Si noti anche che la European Convention on Nationality prevede esplicitamente all'art. 4(b) che l'apolidia deve essere evitata.

¹⁴² FOSTER, HARD, LAMBERT, MCADAM, *The Future of Nationality in the Pacific, Preventing Statelessness and Nationality Loss in the context of Climate Change*, Maggio 2022.

¹⁴³ FOSTER E LAMBERT, *Statelessness as a Human Rights Issue: A Concept Whose Time has Come* in *International Journal of Refugee Law*, 28(4), 2016, p. 567.

sugli Stati del Pacifico¹⁴⁴ di cui fanno parte anche alcuni degli Stati soggetti alla nostra analisi¹⁴⁵ riguarda il rischio che le popolazioni di queste isole possano rimanere o diventare apolide, perdere la loro nazionalità di origine nel momento in cui si trasferiscono (forzatamente o meno) su un altro territorio, sia per il fatto stesso di risiedere in un Paese diverso dal proprio o per l'acquisto di un'altra nazionalità. A questo si aggiunge il rischio di non poter trasmettere la propria nazionalità originaria ai discendenti, per aver perso la stessa, o a causa di leggi che impediscono ai cittadini nati al di fuori del territorio di trasmettere la propria cittadinanza; e infine che venga impedita la partecipazione alle elezioni del Paese d'origine e di conseguenza venga impedito di far sentire la propria voce¹⁴⁶.

Il problema è che nel caso dei SIDS è facile che la popolazione diventi apolide *de facto*, si tratterebbe di persone che possiedono ancora una nazionalità ma lo Stato di appartenenza potrebbe non essere in grado di garantire una tutela minima dei diritti dei propri cittadini. Questo è dovuto al fatto che il governo di uno Stato in via di sparizione (pensiamo ad uno Stato al quale rimane solo un territorio simbolico, o allo Stato che continuerebbe ad esistere in qualche forma sebbene uno o più elementi costitutivi siano scomparsi successivi)¹⁴⁷ si troverebbe di fronte a numerosi vincoli pratici nell'esecuzione delle sue normali funzioni, il che significherebbe che la sua popolazione si troverebbe probabilmente in una situazione simile, se non uguale, a quella in cui si troverebbe se la statualità fosse cessata¹⁴⁸. Con grande probabilità, come si accennava nella sezione 2.1 (in cui si parla di perdita del territorio e della popolazione), l'intera popolazione di questi Stati si sposterà prima che si verifichi la

¹⁴⁴ Lo studio è stato condotto nei confronti di 23 isole del Pacifico, Stati o territori, precisamente Samoa Americane, Commonwealth delle Marianne Settentrionali, Isole Cook, Stati Federati di Micronesia, Figi, Polinesia Francese, Guam, Kiribati, Isole Marshall, Nauru, Nuova Zelanda, Niue, Nouvelle Calédonie, Palau, Papua Nuova Guinea, Isole Pitcairn, Samoa, Isole Salomone, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu e Wallis et Futuna.

¹⁴⁵ Tuvalu, Kiribati, Maldive.

¹⁴⁶ FOSTER, HARD, LAMBERT, MCADAM, *The Future of Nationality in the Pacific*, cit nota 142, p. 92.

¹⁴⁷ Si vedano le soluzioni proposte alla sezione 4.2 del presente capitolo.

¹⁴⁸ UNHCR, sostenuta dalla *International Organization for Migration* e dal *Norwegian Refugee Council*, 'Climate Change and Statelessness: An Overview' (sottoposto alla 6th Sessione del Ad Hoc Working Group on Long- Term Cooperative Action (AWG- LCA 6) nell'ambito della UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 1-12 giugno 2009, p. 2, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/igo/048.pdf>, (visitato dall'autrice il 13.05.23).

totale sommersione del loro territorio, quindi prima che lo Stato formalmente scompaia. Questo tuttavia non li tutela dal rischio di apolidia e perdita della nazionalità. Come affermato da Dobric, se la popolazione dei “disappearing State” verrà considerata *de iure* o *de facto* apolide dipenderà dalla volontà o meno della comunità internazionale di riconoscere questi ancora come Stati una volta sommersi¹⁴⁹.

L’UNHCR ha suggerito in tal senso che gli Stati stipulino degli accordi tramite i quali facilitare e pianificare il ricollocamento della propria popolazione verso altri Stati, così come l’introduzione di sistemi educativi e altre misure che possano preparare la popolazione a questa evenienza, così da incrementarne la resilienza e l’adattabilità ai futuri cambiamenti¹⁵⁰. Ha poi sostenuto che:

“[T]o prevent temporary statelessness, acquisition of an effective nationality should be foreseen prior to the dissolution of the affected State. Dual nationality may therefore need to be permitted at least for a transitional period. As well, a waiver may be required of formal requirements for renunciation or acquisition of nationality which might be difficult to fulfil for affected populations. Such arrangements would need to provide *inter alia* for the right of residence, military obligations, health care, pensions and other social security benefits. Citizens of affected States that might have been displaced earlier, possibly to third States not party to the agreement, may also need to be considered”¹⁵¹.

Una parte di dottrina ritiene che incorra un obbligo in capo allo Stato successore di prevenire l’apolidia, è difficile che questo obbligo si possa ritenere in capo agli Stati che si troveranno ad ospitare i cittadini degli Stati sommersi, in quanto essi non hanno

¹⁴⁹ DOBRIC, *Rising Statelessness due to Disappearing Island States: Does the Current Status of International Law Offer Sufficient Protection*, cit. nota 122, p. 50.

¹⁵⁰ UNHCR, sostenuta dalla *International Organization for Migration* e dal *Norwegian Refugee Council*, *‘Climate Change and Statelessness*, cit. nota 148.

¹⁵¹ *Ibidem*; Si veda anche PARK, *Climate Change and the Risk of Statelessness*, cit. nota 71, p.19; *Executive Committee Conclusion No 95 (LIV) Internal Protection*, para.V, 2003, che incoraggia “gli Stati a cooperare con l’UNHCR sui metodi per risolvere i casi di apolidia e a considerare la possibilità di fornire luoghi di reinsediamento quando la situazione di un apolide non può essere risolta nell’attuale paese ospitante o in un altro paese di precedente residenza abituale, e rimane precaria”.

la stessa responsabilità di uno Stato successore, che “replace a predecessor state in the responsibility for the international relations of territory”¹⁵².

La differenza riguardo alla mobilità dovuta al cambiamento climatico in queste isole rispetto agli altri Stati nel mondo, che stanno subendo i forti effetti dello stesso, è il rischio, più volte detto, di sparizione del territorio, questo fa sì che anche i meccanismi e i piani di tutela dei governi di questi Stati siano differenti, e più che all’adattamento (in questo caso possibile solo per un tempo limitato), si rivolgano maggiormente a dei piani organizzati di ricollocamento, o almeno alla predisposizione di questi piani nel caso il peggior scenario possibile si avveri in tempi brevi.

Già nel 2011 questa questione era stata portata all’attenzione del Consiglio di sicurezza dell’ONU, da Antonio Guterres (non ancora in vece di Segretario Generale delle NU), che così si rivolge al Consiglio: “[w]here will these people go if and when it becomes impossible for them to remain in their own country? Some of them may be able to acquire a second nationality once they have been obliged to move. But how will they retain their national identity?”¹⁵³. Sono passati più di dieci anni ed a questo quesito la comunità internazionale, così come la dottrina, faticano a dare una soluzione.

3.2.2 Prospettive future

È aperta da anni la discussione attorno all’opportunità o meno di prevedere, nel caso dei SIDS, un ricollocamento di massa delle popolazioni verso uno o più Stati esteri. Gli Stati colpiti, negli anni si sono attivati per prevedere degli accordi o capire l’eventuale disponibilità di altri Stati ad ospitare la propria popolazione, quello che emerge però è la volontà degli stessi di rimanere, almeno il più a lungo possibile, nel proprio territorio.

Il Pacifico ha già vissuto svariati ricollocamenti di massa, nella sua storia, per la

¹⁵² *Convention on the Avoidance of Statelessness in Relation to State Succession*, art 1(a). Per il discorso in generale si veda DOBRIC, *Rising Statelessness due to Disappearing Island States*: cit. nota 122, p. 162.

¹⁵³ GUTERRES, *Maintenance of International Peace and Security: New Challenges to International Peace and Security and Conflict Prevention* (Discorso, United Nations Security Council, 23 novembre 2011, <https://www.unhcr.org/en-au/admin/hcspeeches/4ee21edc9/statement-mr-antonio-guterres-united-nations-highcommissioner-refugees.html>, (visitato dall’autrice il 04.05.23).

precisione ottantasei, di cui trentasette per modifiche del territorio dettate da motivi ambientali e tredici invece dovute a degradazione dell'ambiente per cause antropiche¹⁵⁴. Queste migrazioni hanno interessato anche gli Stati che ora si vedono a rischio di estinzione, spesso verso le Isole Fiji, ma questo è accaduto nell'epoca coloniale, per cui non si può parlare di ricollocamento "internazionale". Precedentemente infatti, come chiaramente esposto da Campbell:

"Movement of people among the colonies was orchestrated by the colonial services and did not require passports or contemporary protocols of residency, citizenship, visas and the like (...) Colonial administrations could make decisions about land and community locations with fewer constraints than is currently possible, where land is enshrined in laws established to protect customary land rights in the newly independent nations. Secondly, colonial administrations could easily move people across what are now international boundaries, as long as the territories were colonised by the same metropolitan power"¹⁵⁵.

Oltre a sostenere dunque che attualmente, parlando di Stati indipendenti, si tratterebbe di una situazione differente, bisogna tenere conto anche del fatto che pare che il sentimento dominante dei Paesi protagonisti verso questa soluzione sia stato di scontento, proprio per il legame fondamentale che lega questa popolazione alla propria terra¹⁵⁶.

Durante la COP6 il Primo Ministro di Tuvalu aveva dichiarato che il governo stava vagliando la possibilità di acquistare un terreno in uno Stato vicino, per far fronte alle conseguenze così dure del cambiamento climatico sulle proprie terre, nel caso in cui diventassero "refugees to the impacts of climate change"¹⁵⁷. L'anno dopo Tuvalu

¹⁵⁴ CAMPBELL, GOLDSMITH e KOSHY, *Community Relocation as an Option for Adaptation to the Effects of Climate Change and Climate Variability in Pacific Island Countries (PICs) in Asia-Pacific Network for Global Change Research*, 2005, pp. 21ss. In alcuni casi si è previsto anche l'eventuale ritorno della popolazione.

¹⁵⁵ *Ivi* p. 77.

¹⁵⁶ *Ivi*, pp. 21 e ss. Legame fondamentale che è stato riconosciuto anche dalla Dichiarazione delle NU sul diritto delle popolazioni indigene all'art 26.

¹⁵⁷ Dichiarazione dell'On. Teleke Lauti tenitasi alla COP6 (Aia, Novembre 2000), in UNFCCC, *Climate Change: Small Island Developing States* (Climate Change Secretariat, 2005).

iniziò delle negoziazioni con le Isole Fiji per l'acquisto di una parte di territorio¹⁵⁸. Ci furono delle negoziazioni anche con l'Australia, segrete, per discutere un piano attraverso il quale Tuvalu potesse “trasferirsi” in Australia mantenendo in vita quindi le sue funzioni di Nazione sovrana, con la speranza di poter tornare a rioccupare le proprie terre un giorno. Tuttavia, da quello che emerge da un'intervista fatta da McAdam all'ex Primo Ministro tuvaluano, effettivamente il governo si è mosso per sondare questa ipotesi ma le risposte da parte degli altri Stati non sono state verso un'apertura in questo senso¹⁵⁹. E anche questi tentativi non erano dettati dall'idea di organizzare un ricollocamento di massa, ma di iniziare la costruzione di infrastrutture su questo nuovo territorio per permettere ai tuvaliani di poter viaggiare in quei luoghi ed eventualmente comprare un pezzo di terra¹⁶⁰. Si ritiene infatti che la migrazione di una parte della popolazione (non forzata) possa permettere “certain communities to maintain their presence by benefiting from the remittances of the emigrants. In some cases, emigration also contributes to lessening population pressure on fragile resources and complements family planning policies to control unintended childbearing”¹⁶¹.

¹⁵⁸ BEARUP, *Enterprise Island* in *Sydney Morning Herald Good Weekend magazine*, Sydney, 5 Maggio 2001, pp 44–47.

¹⁵⁹ Discorso: “Well in actual fact, there’s never been a new policy in this government. They have not yet formalized an immediate plan which should be presented to other countries for the future of the Tuvalu people. There is no such plan. But in the past, there have been plans and requests and believe you me, I was the one during the [Pacific Islands] Forum in 1995—in Brisbane, I was the Prime Minister. I specifically requested Paul Keating at that time: if Australia is willing to accept people from Tuvalu who wish to migrate to Australia, or even if Australia is prepared to give land for settlement; the response was a big ‘no’. They said because of the policy Australia had, they would not make any exemptions for Tuvalu. And then I reset the question—what happens if I bring my people here as refugees; would that be accepted because of climate change refugees? They said, ‘Oh well that is a remote area’. And then New Zealand responded by accepting our people to be fruit pickers . . . The only country who helped us at the time was the Prime Minister of Niue who offered for some [Tuvaluan] families to travel to Niue and settle there and work there. . . . And about 8 or 10 families, they are all in Niue now. Some of them are citizens of New Zealand because Niue is under New Zealand and they have been very, very happy. But that’s changed . . . it’s out. They are trying to revive it now. So you see—the only country who responded to that need was a Pacific brother—Niue like us” Intervista di McAdam a Sir Kamuta Latasi, che ha parlato a nome del parlamento di Tuvalu (ex-Primo Ministro), Funafuti, Tuvalu, 27 maggio 2009.

¹⁶⁰ Intervista di McAdam a Melton Tauetia, Climate Change Coordinator (Funafuti, Tuvalu, 21 Maggio 2009).

¹⁶¹ Il tasso annuo di variazione della popolazione (2010-2015) nei cinque Paesi più a rischio di sommersione è rispettivamente: 1-2,76% nelle Maldive, +0,87% a Tuvalu, +0,2% nelle Isole Marshall, +2,32% a Nauru e +1,82% a Kiribati. Fonte: UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017).

Come emerge anche dalle dichiarazioni fatte dal Presidente di Tuvalu l'anno successivo:

“While Tuvalu faces an uncertain future because of climate change, it is our view that Tuvaluans will remain in Tuvalu. We will fight to keep our country, our culture and our way of living. We are not considering any migration scheme. We believe if the right actions are taken to address climate change, Tuvalu will survive¹⁶²”.

Infatti, come sottolineato da Piguet il perseguimento di un adattamento locale attraverso la mobilità ha tuttavia i suoi limiti. Inoltre, l'emigrazione contribuisce alla scomparsa dello Stato. Gli emigranti e i loro discendenti si integrano gradualmente nelle società ospitanti, magari ottenendo la cittadinanza. L'apolidia è certamente evitata, ma al prezzo del logoramento della comunità nazionale. Questa ambivalenza rispetto alle conseguenze della mobilità spiega l'atteggiamento contrastante degli Stati nei confronti dell'emigrazione come risposta all'innalzamento del livello del mare¹⁶³. Oltre al motivo dell'integrità nazionale, alcuni Stati considerano che si tratti anche di una soluzione “troppo semplice” tramite la quale, gli Stati industrializzati, attraverso accordi bilaterali in cui accettano numeri (molto piccoli) di ingressi nel proprio territorio, si deresponsabilizzano rispetto all'impegno di far fronte al cambiamento climatico¹⁶⁴.

3.2.2.1 *Alcuni esempi di prassi statale*

Per evidenziare la tendenza degli Stati interessati a non intraprendere come soluzione (o almeno come unica soluzione) quella del ricollocamento, si darà conto della prassi dei due Stati “protagonisti” dell'innalzamento del livello del mare, Tuvalu

¹⁶² Dichiarazione di Apisai Ielemia, Tuvalu, 10 Dicembre 2009.

¹⁶³ PIGUET, *Statelessness: Risk Assessment and Policy Options*, 2019, p. 874.

¹⁶⁴ *Ibidem*. Senza considerare la violazione dell'art. 26 della Dichiarazione delle NU sul diritto delle popolazioni indigene che stabilisce “1. Indigenous peoples have the right to the lands, territories and resources which they have traditionally owned, occupied or otherwise used or acquired. 2. Indigenous peoples have the right to own, use, develop and control the lands, territories and resources that they possess by reason of traditional ownership or other traditional occupation or use, as well as those which they have otherwise acquired. 3. States shall give legal recognition and protection to these lands, territories and resources. Such recognition shall be conducted with due respect to the customs, traditions and land tenure systems of the indigenous peoples concerned”.

e Kiribati, attraverso l'analisi dei loro National Climate change Policy. Si tratta di strumenti programmatici che evidenziano quale sia la linea politica verso la quale questi Stati vogliono tendere per far fronte agli effetti del cambiamento climatico.

Nel National Climate Change Policy 2021-2030 di Tuvalu vi è una sezione dedicata “manged human mobility” nella quale si dà conto che la protezione del proprio popolo e del loro stile di vita dai rischi del cambiamento climatico è una necessità, non una scelta e che i diritti delle persone sfollate a causa del cambiamento climatico devono essere salvaguardati, così come “Tuvalu’s perpetual ownership of and access to land and ocean territories”¹⁶⁵. In questa sezione, dopo aver ribadito la possibilità effettiva che la propria terra possa diventare inabitabile in tempi imminenti, si sottolinea come sia necessario far fronte a questa situazione attraverso un approccio basato sui diritti umani, a migrazione e sfollamento indotti dal clima, che garantisca un trasferimento sicuro ai cittadini di questo Stato, così come una piena e significativa partecipazione alla nuova cultura e società che li accoglierà. L’obiettivo perseguito è quello di promuovere il rispetto del diritto di poter compiere le proprie scelte.

In linea con quanto sostenuto da McAdam circa il cambio di rotta compiuto dai governi dei SIDS nei confronti di una prospettiva di ricollocamento, non si fa alcun riferimento a misure di questo tipo nel Climate Change Policy. Si fa riferimento piuttosto a fornire ai propri cittadini dei titoli di studio o competenze lavorative che gli permettano di trovare lavoro all'estero. I riferimenti che si trovano nel National Climate Change Policy sono infatti a “Develop a national plan that provides durable options for people and communities affected by climate-induced displacement” e “Advocate and support the establishment of international legal frameworks on the rights of persons displaced by climate change”¹⁶⁶.

Nel Kiribati Climate Change Policy si parla solo di ricollocamento e sfollamento interni, anche se ci si chiede quali siano le azioni da prendere oltre ai vari meccanismi di adattamento messi in atto, che potrebbero non essere sufficienti, vista la particolare situazione in cui versano questi territori. La proposta è quella di “develop measures that will enhance action and support local measure to address loss and damage,

¹⁶⁵ Tuvalu’s National Climate Change Policy 2021-2030, p. 15.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

including consideration of finance, technology and capacity building at the national level”¹⁶⁷. La missione è infatti quella di salvaguardare l’esistenza presente e futura di Kiribati come Nazione sovrana e del suo popolo, della sua cultura, del suo ambiente, dei suoi progressi e delle sue aspirazioni alla luce degli impatti del cambiamento climatico e dei relativi rischi di catastrofe¹⁶⁸.

Tutto questo non vuol dire che gli Stati non si stiano attrezzando tramite accordi preventivi nei confronti di Stati vicini, un esempio è quello delle Isole Marshall, che hanno un accordo specifico di cooperazione con gli Stati Uniti¹⁶⁹.

3.2.2.2 *La Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the context of Sea Level Rise*

L’Associazione di diritto internazionale (ILA) ha creato un comitato specifico che si occupi di “International Law and Sea Level Rise”, operativo da novembre 2012 e che vede come responsabile il Professor Davor Vidas. Durante il primo incontro del Comitato, durante la 76esima conferenza dell’ILA a Washington DC sono state definite le tre aree su cui il comitato avrebbe dovuto concentrarsi: il diritto del mare, migrazione forzata e diritti umani, questioni legate alla statualità e alla sicurezza internazionale¹⁷⁰. Alla 78esima conferenza dell’ILA tenutasi a Sydney in agosto 2018 due risoluzioni sono state adottate¹⁷¹. Una delle due, la *Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the context of Sea Level Rise*, propone una serie di principi che possono aiutare gli Stati a evitare, mitigare e affrontare gli spostamenti di persone che si verificano nel contesto dell’innalzamento del livello del mare, sulla base di disposizioni, principi e quadri giuridici internazionali pertinenti¹⁷². Nel commento a questo testo l’ILA afferma come ci si aspetti un numero

¹⁶⁷ Kiribati Climate Change Policy 6.8, p. 19

¹⁶⁸ *Ivi*, p. 4.

¹⁶⁹ Compact of Association del 25 giugno 1983, gli Stati Uniti hanno la piena responsabilità della sicurezza e della difesa delle Isole Marshall.

¹⁷⁰ Si veda https://www.ila-hq.org/en_GB/committees/international-law-and-sea-level-rise (visitato dall’autrice il 18.05.23) e VIDAS, MCADAM, FREESTONE, *International Law Association and Sea Level Rise: Report of the International Law Association Committee on International Law and Sea Level Rise*, Febbraio 2019, p. 8.

¹⁷¹ 5/2018 e 6/2018.

¹⁷² Scopo della *Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the context of Sea Level Rise*, ILA, risoluzione 6/2018.

sempre più alto di persone che si spostano dalle zone maggiormente colpite dall'aumento del livello del mare, e visto che questo tipo di individui non è considerato dal diritto internazionale come rifugiati, ci sono elementi di persecuzione nei loro confronti. Si afferma come gli Stati colpiti, così come quelli che si trovano ad accogliere i flussi migratori necessitano una guida nel gestire questo fenomeno, soprattutto nel momento in cui lo stesso aumenti su larga scala¹⁷³.

Al principio 1 troviamo espresso l'obbligo per gli Stati di proteggere ed assistere le persone colpite dagli effetti dell'innalzamento del livello del mare¹⁷⁴, questo obbligo riflette quanto già stabilito al Principio 2(7) della Carta delle NU¹⁷⁵ e riguardo al caso specifico degli sfollati interni è riconosciuto all'art 3 dei Principi Guida sugli sfollati interni¹⁷⁶. Inoltre possiamo trovare lo stesso principio anche in un'altra risoluzione della Commissione di diritto internazionale dedicata alla protezione delle persone nel caso di disastri¹⁷⁷.

A proposito di ricollocamento il principio 6 della Dichiarazione di Sidney prevede che il trasferimento di parte o tutta la popolazione, pianificato dal Governo, debba essere previsto solamente su richiesta da parte delle persone coinvolte, e condotto con il loro pieno, libero e informato consenso¹⁷⁸. Si tratta di un principio di grande interesse in quanto si presta a più interpretazioni. Da un lato, in chiave di diritti umani, indica che il diritto alla vita privata e ad adeguate condizioni di vita - come diritto alla stabilità sul territorio - è derogabile con il consenso del titolare del diritto, dall'altro, in chiave di diritto internazionale generale, se parliamo di un "popolo" cui è riconosciuta

¹⁷³ Per quanto riguarda il concetto di "larga scala" si veda Institut du Droit International, Session de Hyderabad, 16th Committee, 'Mass Migration', Final Resolution, 9 Settembre 2017.

¹⁷⁴ Principle 1 della Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the context of Sea Level Rise è intitolato "The Primary Duty and Responsibility of States to Protect and Assist Affected Persons" e afferma che gli Stati hanno il dovere e la responsabilità primaria di fornire protezione e assistenza alle persone che risiedono abitualmente nei territori sotto la loro giurisdizione e che sono colpite dall'innalzamento del livello del mare.

¹⁷⁵ Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice, San Francisco, 1945.

¹⁷⁶ Principio 3 dei Guiding Principles on Internal Displacement, 1998; Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, UNGA res 71/127, 24 gennaio 2017, preambolo, para. 22. Si tratta di codificazione di diritto consuetudinario.

¹⁷⁷ Draft Articles on the Protection of Persons in the event of Disasters (n. 154), Article 10.

¹⁷⁸ Principio 6.1, Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the context of Sea Level Rise : "States affected by sea level rise shall only undertake planned relocations (whether within their territories or across international borders) when so requested by affected persons and communities, or when conducted with their full, free, and informed consent."

soggettività, indica che l'illiceità viene meno solo previo consenso.

Si afferma poi che l'unico caso in cui sia possibile prevedere queste misure senza il consenso della popolazione a queste soggetta è se si tratti di una misura necessaria per salvare la vita e la sicurezza della stessa, e che debba fondarsi su leggi nazionali che seguano gli standard internazionali rilevanti¹⁷⁹. A questo si aggiunge, visto il tipo di Stati di cui stiamo parlando, la necessità di prendere in conto il diritto di autodeterminazione per le popolazioni indigene, promuovendo il rispetto e la tutela di questo diritto, della loro cultura, identità, terra e risorse¹⁸⁰. Si suggerisce tuttavia, al Principio successivo, che gli Stati dovrebbero riconoscere la migrazione come un importante strumento di adattamento nel caso dell'innalzamento del livello del mare e del cambiamento climatico in generale, per questo si invitano entrambi gli Stati (di partenza e di arrivo) a modificare le proprie legislazioni interne, così come gli accordi bilaterali o multilaterali sul tema, per prevedere al loro posto degli accordi e legislazioni che facilitino la migrazione come misura di adattamento¹⁸¹. Fa seguito il Principio 9, che afferma come:

“States should admit persons displaced across borders in the context of disasters linked to sea level rise if they are personally and seriously at risk of, or already affected by, a disaster, or if their State of origin is unable to protect and assist them due to the disaster (even if temporarily). States

¹⁷⁹ Principio 6.2, Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the context of Sea Level Rise : “Where, despite the provision of adequate information and consultation, such consent cannot be obtained, planned relocations must only be undertaken as a measure of last resort to safeguard the lives and safety of those affected. They must be based on national law and implemented in accordance with relevant international legal standards”

¹⁸⁰ Principio 6.2, Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the context of Sea Level Rise: “Given their significance for indigenous peoples, States undertaking planned relocation shall respect and protect their rights to self-determination, culture, identity, land, and resources.”

¹⁸¹ Art. 7 Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the context of Sea Level Rise: Principio 7 – Migration of Affected Persons “1. States should recognise that temporary, circular, or permanent migration across borders can be an important means for persons to adapt to climate change and cope with the adverse effects of sea level rise. Both States of origin and destination should review existing domestic laws, as well as bilateral and regional migration arrangements, and consider new laws and agreements, to facilitate migration as an adaptation measure, in accordance with applicable international human rights law as well as international labour law. 3. Both States of origin and destination should cooperate to ensure that the full range of rights and protections afforded to migrants by international law is respected, including the right to liberty of movement and the freedom to choose one's place of residence”.

should ensure that they have adequate laws and policies in place to facilitate this protection”¹⁸².

A questo si aggiunge il divieto di *refoulement* nel caso in cui le persone che arrivano sul territorio straniero, se riportate nel loro paese di partenza, vedrebbero messa a rischio la vita e la loro sicurezza in particolare per il fatto che non avrebbero l’accesso necessario ad assistenza umanitaria e non riceverebbero protezione¹⁸³. A questo si aggiungono i divieti di *refoulement* già previsti da altri strumenti internazionali in vigore¹⁸⁴. La Dichiarazione prevede questo principio proprio perché, come si vedrà nel secondo capitolo di questo lavoro, le persone che si spostano per motivi legati all’innalzamento del livello del mare, così come tutte quelle che si muovono per motivi ambientali, non sono considerati rifugiati dal diritto internazionale¹⁸⁵.

È doveroso ricordare che questa dichiarazione non ha alcun carattere vincolante, essendo una bozza di principi emessi da un organismo internazionale formato da esperti che non rappresentano i propri Stati. Si tratta comunque di uno strumento importante, in quanto si tratta del primo tentativo di creare uno strumento volto alla tutela della specifica situazione delle popolazioni colpite dagli effetti dell’innalzamento del livello del mare, che si spera possa essere preso in considerazione dai governi interessati e non, per far fronte a questo fenomeno sempre più pressante.

3.2.2.3 I lavori dalla Commissione di diritto internazionale

La Commissione di diritto internazionale, dal 2019, si occupa della tematica “sea-level rise in relation to international law”, e nel 2022 ha pubblicato il primo report del

¹⁸² Principio 9.1 Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the context of Sea Level Rise.

¹⁸³ Principio 9.2, Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the context of Sea Level Rise: “States of refuge should not return persons to territories where they face a serious risk to their life or safety or serious hardship, in particular due to the fact that they cannot access necessary humanitarian assistance or protection. In all cases, States must observe the prohibition on forcible return to situations of persecution or other forms of serious harm, as provided for by applicable international law”.

¹⁸⁴ Si veda la Convention Relating to the Status of Refugees, 1951.

¹⁸⁵ A parte una minoranza in dottrina che opera un’interpretazione estensiva della Convenzione di Ginevra, come si vedrà al Cap. 2, sez. 3.1.1 (ii).

gruppo di studio su questa tematica. Nel 2023 ha pubblicato il secondo report che si occupa in maniera specifica degli effetti sul diritto del mare, mentre è previsto per il 2024 un nuovo report sul tema della protezione delle persone colpite dall'aumento del livello del mare, mentre nel 2025 il Gruppo di studio cercherà di finalizzare un rapporto sostanziale sull'argomento nel suo complesso, consolidando i risultati del lavoro svolto¹⁸⁶.

Nel report pubblicato nel 2022, la CDI sostiene, per far fronte alla problematica legata agli effetti dell'innalzamento del livello del mare sulla popolazione e la conseguente probabile migrazione o addirittura ricollocamento, che sia importante fare riferimento agli strumenti attualmente presenti nel diritto internazionale. Questi strumenti saranno analizzati nel successivo capitolo¹⁸⁷. Sebbene non siano stati creati con l'obiettivo di far fronte a questo evento climatico particolare, in mancanza di strumenti dedicati, questi ultimi possono aiutare a prevedere una tutela, seppur minima, di questi soggetti¹⁸⁸. Viene sottolineato come non esista al momento un quadro normativo dedicato appositamente alla tutela e gestione di questa situazione, e che gli strumenti esistenti siano estremamente frammentati¹⁸⁹. Emerge tuttavia come l'attuale diritto dei rifugiati, così come la *climate change law* e il diritto internazionale umanitario non siano "equipaggiati" per occuparsi della protezione delle persone colpite dall'innalzamento del livello del mare, mentre invece alcuni strumenti come la Convenzione di Kampala¹⁹⁰, la Dichiarazione di New York per rifugiati e migranti¹⁹¹ così come il Patto mondiale¹⁹² sono degli esempi positivi di cooperazione tra Stati¹⁹³.

Due delle "guiding question" poste durante la settantatreesima sessione, che si è svolta da aprile ad agosto 2022, e che guideranno i prossimi lavori della Commissione

¹⁸⁶Si veda https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml (vistato dall'autrice il 14.08.23) per una panoramica sulle attività della CDI sul tema dell'innalzamento del livello del mare.

¹⁸⁷ Si pensi alla Convenzione per la protezione dei rifugiati, ai vari strumenti universali a tutela dei diritti umani, o alla Convenzione quadro sul cambiamento climatico.

¹⁸⁸ International Law Commission, Report of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, A/CN.4/L.972, 15 luglio 2022, p. 5, par. 20.

¹⁸⁹ *Ivi*, p. 12-13, para. 60.

¹⁹⁰ African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa, Kampala, entrata in vigore il 06 dicembre 2012.

¹⁹¹ The New York Declaration for Refugees and Migrants, 16 settembre 2016.

¹⁹² Global Compact on Refugees, 17 dicembre 2018.

¹⁹³ International Law Commission, Report of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, cit. nota 188, p. 13, para. 61.

di diritto internazionale, sono proprio legate alla tematica in oggetto. La Commissione si propone infatti di lavorare sui principi applicabili alle situazioni che portano all'evacuazione, ricollocamento, sfollamento o migrazione di persone, a causa delle conseguenze dell'innalzamento del livello del mare o come misura di adattamento all'innalzamento del livello del mare e sull'applicabilità o meno dello "scope of the principle of international cooperation to help States with regard to the protection of persons affected by sea-level rise"¹⁹⁴.

La Commissione si interroga anche sull'applicabilità e utilità o meno degli strumenti a protezione dei diritti umani, al caso in questione, sostenendo che visto che il fenomeno dell'innalzamento del livello del mare non è attribuibile direttamente a nessuno Stato specifico, non è chiaro come le regole sui diritti umani possano operare in questo contesto, e in maniera specifica come e contro chi si possano presentare le richieste di risarcimento¹⁹⁵, a maggior ragione nel caso in cui lo Stato scompaia. In risposta a questa obiezione alcuni membri della Commissione hanno affermato come sia comunque importante ricordare che il diritto dei diritti umani è una lente importante attraverso la quale guardare all'innalzamento del livello del mare e sostiene che i diritti umani degli individui rimangono inalienabili anche se il loro Stato ha cessato di esistere a causa di questo fenomeno¹⁹⁶.

Si tratta purtroppo di lavori ancora acerbi che accennano a problematiche senza ancora darne una soluzione giuridica, si spera che nei prossimi lavori la Commissione di diritto internazionale possa dare delle risposte più concrete a questa problematica.

3.3 *Effetti sul diritto del mare*

Oltre ad avere effetti sulla statualità, l'innalzamento del livello del mare ha effetti anche sui diritti marittimi degli Stati, in quanto l'erosione costiera e le sempre più frequenti inondazioni possono provocare una modifica delle coste.

Gli effetti dell'innalzamento del livello del mare su "maritime entitlements" degli Stati hanno luogo nel momento in cui il territorio emerso da cui tali "entitlements"

¹⁹⁴ *Ivi*, p. 6, para. 21.

¹⁹⁵ A questo si tenderà di dare una risposta nel capitolo terzo.

¹⁹⁶ International Law Commission, Report of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, cit. nota 188, p. 13-14, par. 63-64.

dipendono subisce una modifica. È ovvio, dunque, che l'innalzamento del livello del mare provocherà uno spostamento della linea costiera. Le prime aree che subiranno delle modifiche saranno le “low tide elevations (LTEs)” che potrebbero essere completamente sommerse, provocando dunque una modifica delle linee di base, e di conseguenza di tutte le zone marittime dipendenti da essa.

La gamma delle zone marittime che uno Stato può rivendicare in base all'UNCLOS sono misurate dalla costa utilizzando la linea di base costiera. Nella misurazione di tutte queste zone, la linea di base costiera svolge un ruolo cruciale, così come nella delimitazione dei confini marittimi di uno Stato con i suoi vicini. È per questo motivo che uno Stato costiero che utilizza come linea di base un metodo diverso dalla “normale” linea di bassa marea deve commissionare e pubblicizzare carte nautiche di scala adeguata per mostrare le sue linee di base, e sottoporle (o le loro coordinate geografiche) al Segretario generale delle Nazioni Unite¹⁹⁷. È inoltre obbligato a pubblicare, pubblicizzare e presentare le carte nautiche o le coordinate delle linee di delimitazione degli accordi di delimitazione marittima con altri Stati¹⁹⁸. Nel tracciare le linee di base - e in particolare quelle degli arcipelaghi - gli Stati hanno generalmente approfittato delle norme dell'UNCLOS per spingere le loro linee di base, e quindi i loro diritti marittimi, il più lontano possibile verso il mare, utilizzando isole e altre caratteristiche morfologiche, molte delle quali possono ora essere a rischio di inondazione¹⁹⁹.

Il diritto internazionale, come ribadito nell'arbitrato sul *South China Sea*, considera che un'isola, ai sensi dell'articolo 121 della Convenzione ONU sul diritto del mare²⁰⁰, “generates a full suite of maritime zones but must be more than a mere rock incapable of sustaining human habitation or a maritime feature which is only above water at low tide”²⁰¹. Questo pone un problema per la sopravvivenza delle zone marittime degli

¹⁹⁷ Artt. 16(2), 47(9), 75(2), e 84(2) della United Nations Convention on the Law of the Sea, cit. nota 81.

¹⁹⁸ *Ivi*, artt. 21(3) e 42(3).

¹⁹⁹ FREESTONE, ÇIÇEK, *Legal Dimensions for Sea Level Rise: Pacific Perspectives*, in *The World Bank, GDFDR*, 2021, pp. 30 ss.

²⁰⁰ United Nations Convention on the Law of the Sea, cit. nota 81.

²⁰¹ GUILFOYLE, *Canute's Kingdoms: Can small island states legislate against their own disappearance?*, in *EJIL:talk*, 20 febbraio 2019, p. 1, consultabile al sito <https://www.ejiltalk.org/canutes-kingdoms-can-small-island-states-legislate-against-their-own-disappearance/> (visitato dall'autrice il 18.05.23)

Stati a rischio di sparizione, in quanto, come si è visto nella sezione dedicata al territorio, soprattutto nel caso di Stati formati da arcipelaghi, potrebbe essere che alcune isole che formano il suo territorio si trasformino in semplici rocce o che siano visibili solo nel momento di bassa marea, questo comporterebbe la diminuzione delle aree marittime spettanti, in quanto quell'area non potrebbe più formare territorio legittimo dello Stato e quindi dare vita a zone marittime conseguenti.

Ci si chiede dunque se, in risposta a questa problematica sia possibile per uno Stato “congelare” le sue linee di base dalla quale partono le zone marittime o se esse subiranno mutamenti man mano che il livello del mare aumenterà.

Secondo l'art. 5 dell'UNCLOS “the normal baseline for measuring the breadth of the territorial sea is the low-water line along the coast as marked on large-scale charts officially recognized by the coastal State”²⁰². Si tratta dunque di linee non fisse, ma che si muovono con il modificarsi della costa²⁰³. A questo si aggiunge il principio, espresso nel caso *North Sea Continental Shelf* del “the land dominates the sea”, che si muove in questo senso²⁰⁴.

Nel 2021 per far fronte a questa problematica gli Stati del Pacifico, durante la 51° sessione del *Pacific Island Forum* (PIF) hanno adottato la *Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-Related Sea Level Rise*²⁰⁵. In questa dichiarazione gli Stati esprimono qual è l'interpretazione che loro danno alla Convenzione sul diritto del mare. Nella dichiarazione si legge come l'UNCLOS sia considerata come “the legal framework within which all activities in the oceans and seas must be carried out”²⁰⁶. A questo però la Dichiarazione aggiunge, nel Preambolo

²⁰² Art.5 United Nations Convention on the Law of the Sea, cit. nota 81.

²⁰³ Si veda in questo senso il parere dell'International Law Association nel report della conferenza di Sophia del 2012 “Baselines Under The International Law Of The Sea”.

²⁰⁴ ICJ, *North Sea Continental Shelf* (Federal Republic of Germany v Netherlands), 20 febbraio 1969, para. 96; si veda in questo senso il dibattito emerso durante la 74° sessione dell'ILC tenutasi a Ginevra tra aprile e agosto 2023, dove si è discussa la valenza e l'interpretazione di questo principio per favorire la situazione degli Stati colpiti dall'innalzamento del livello del mare, ILA, *Sea-level rise in relation to international law*, Additional paper to the first issues paper (2020), by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, 2023, A/CN.4/761, sez. VI, pp. 59 e ss.

²⁰⁵ *Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-Related Sea Level Rise*, 6 agosto 2021, Pacific Island Forum.

²⁰⁶ *Ivi*, preambolo, para.1.

che

“[t]he relationship between climate change-related sea-level rise and maritime zones was not contemplated by the drafters of the Convention at the time of its negotiation, and that the Convention was premised on the basis that, in the determination of maritime zones, coastlines and maritime features were generally considered to be stable”²⁰⁷,

in secondo luogo, si aggiunge che gli Stati costieri, e in particolare le piccole isole e i paesi in via di sviluppo a bassa altitudine, hanno pianificato il loro sviluppo facendo affidamento sui diritti alle loro zone marittime garantiti dalla Convenzione²⁰⁸. Da ultimo viene precisato come anche la Dichiarazione riconosca il principio di stabilità giuridica, sicurezza, certezza e prevedibilità che sono alla base dell’UNCLOS, e che si riconosce l’importanza di questi principi nell’interpretazione e applicazione della Convenzione, nel contesto dell’innalzamento del livello del mare e del cambiamento climatico.

A questo seguono due affermazioni estremamente importanti nel corpo della Dichiarazione, su come i membri del PIF interpretano la UNLCOS. Nella prima si afferma che: “the Convention imposes no affirmative obligation to keep baselines and outer limits of maritime zones under review nor to update charts or lists of geographical coordinates once deposited with the Secretary-General of the United Nations”²⁰⁹. A questo viene aggiunto che:

“[M]aritime zones, as established and notified to the Secretary-General of the United Nations in accordance with the Convention, and the rights and entitlements that flow from them, shall continue to apply, without reduction, notwithstanding any physical changes connected to climate change-related sea-level rise”²¹⁰.

La posizione di questi Stati è dunque quella secondo la quale mantenere le zone

²⁰⁷ *Ivi*, Preambolo, para. 6.

²⁰⁸ *Ivi*, Preambolo, para. 3.

²⁰⁹ *Ivi*, p. 3.

²¹⁰ *Ibidem*.

marittime che sono state stabilite per la convenzione, così come i diritti che ne derivano, nonostante l'innalzamento del livello del mare dovuto al cambiamento climatico, è supportato sia dalla Convenzione che dai principi giuridici su cui si fonda²¹¹. A questa dichiarazione ha fatto seguito un'altra dichiarazione, dell' *Alliance of Small Island States* (AOSIS), del settembre 2021²¹² nella quale viene affermato che “there is no obligation under the United Nations Convention on the Law of the Sea to keep baselines and outer limits of maritime zones under review nor to update charts or lists of geographical coordinates once deposited with the Secretary-General of the United Nations” e che “such maritime zones and the rights and entitlements that flow from them shall continue to apply without reduction, notwithstanding any physical changes connected to climate change-related sea-level rise”²¹³.

L'adozione di queste due dichiarazioni a proposito dell'interpretazione da dare alla Convenzione, nel caso dell'innalzamento del livello del mare e del cambiamento climatico significa che almeno 41 Stati parte della stessa condividono la medesima interpretazione, per cui rappresentano un significativo consolidamento di questo approccio²¹⁴. Anche numerosi Stati durante il sesto Committee su “sea level rise and international law”²¹⁵ promosso dall'Assemblea generale, hanno manifestato interpretazioni simili sulla questione della necessità di adattare le linee base e di conseguenza le zone marittime nel caso di mutamento per innalzamento del livello del mare e cambiamento climatico, rispetto a quelle precedentemente dichiarate²¹⁶. Anche

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² Dichiarazione pubblicata sul sito web dell'AOSIS all'indirizzo <https://www.aosis.org/launch-of-the-alliance-of-small-island-states-leaders-declaration/> (visitato dall'autrice il 9.06.23).

²¹³ *Ivi*, par. 41 Viene ribadito lo stesso concetto nell'Agreement for the Establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, che nel preambolo afferma che “maritime zones, as established and notified to the Secretary-General of the United Nations in accordance with the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, and the rights and entitlements that flow from them, shall continue to apply, without reduction, notwithstanding any physical changes connected to climate change-related sea-level rise”.

²¹⁴ International Law Association, Report della conferenza di giugno 2022 tenutasi a Lisbona su International Law and Sea Level Rise, p.14.

²¹⁵ Sixth Committee tenutosi durante la 76° Sessione dell'UN General Assembly Generale delle Nazioni Unite, dal 28 ottobre al 2 novembre 2021.

²¹⁶ Si veda ad esempio l'Argentina “in terms of legal certainty it seems appropriate to consider that once the baselines and the outer limits of a coastal State or an archipelagic State have been properly determined in accordance with the requirements of UNCLOS, which also reflects customary international law, these baselines and limits should not be required to be readjusted should sea level change affect the geographical reality of the coastline”, Sixth Committee, 22nd meeting, 1 novembre 2021.

i SIDS, come Tuvalu e Kiribati, seguite dalle Isole Marshall, hanno negli ultimi anni, adottato legislazioni in linea con queste dichiarazioni, eliminando i riferimenti alle linee di bassa marea come linea di base per misurare le zone marittime, rimpiazzandole con un sistema di coordinate geografiche fisse.

Questa condivisione diffusa potrebbe portare al consolidarsi di una diversa interpretazione della norma internazionale nel senso di consentire il "congelamento" delle linee base che non sarebbero dunque più influenzate dall'innalzamento del livello del mare e l'erosione delle coste.

Rispetto a questa prassi il Comitato della Commissione di diritto internazionale, concludendo la parte dedicata a questo tema del report 2022²¹⁷ afferma che c'è un sostegno sempre più ampio e forte tra gli Stati verso la raccomandazione del Comitato del 2018²¹⁸ secondo la quale, "baselines and limits should not be required to be recalculated should sea level change affect the geographical reality of the coastline"²¹⁹. Ritiene tuttavia che per una maggiore sicurezza del diritto sarebbe auspicabile un accordo stipulato tra le parti dell'UNCLOS rispetto a questa interpretazione, oppure che gli stessi o l'Assemblea generale adottino una risoluzione all'unanimità o via *consensus*, in quanto si ritiene che sarebbe un passo significativo per soddisfare i requisiti di un "accordo" di tutti gli Stati parte sull'interpretazione dell'UNCLOS²²⁰.

Nel documento emesso dalla CDI l'anno successivo si riafferma questa tendenza, andando a sottolineare nuovamente come la prassi degli Stati sia verso il riconoscimento del congelamento della linea base e che nessuno Stato, anche quelli che non prevedono un regime di questo tipo, hanno contestato questo approccio. Ci si è addirittura interrogati se si potesse parlare dell'emersione di una prassi consuetudinaria in questo senso, tuttavia:

“[I]t was opined that it was too early to draw any related conclusions as to the existence of widespread practice and *opinio juris* in favour of fixed

²¹⁷ International Law Association, Report della conferenza di giugno 2022 tenutasi a Lisbona su International Law and Sea Level Rise, p. 21.

²¹⁸ Committee on International Law and Sea Level Rise, Resolution 5/2018, adottata alla 78^o Conference of the International Law Association, Sydney, Australia, 19–24 agosto 2018.

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ *Ibidem*.

baselines and the preservation of maritime zones, whether on the regional or the international plane”²²¹.

3.4 Conclusioni parziali

In questa sezione si sono analizzati gli effetti dell’innalzamento del livello del mare sui tre aspetti maggiormente colpiti, la statualità, i diritti dei cittadini e i diritti marittimi. Si è visto come questo fenomeno abbia conseguenze su tutte le componenti dello Stato, in varia misura, come anche i cittadini degli Stati sono e saranno estremamente colpiti da questi fenomeni, rischiando di diventare apolidi, almeno *de facto*, e di come la tutela attuale del diritto internazionale non sia sufficiente a far fronte a questo fenomeno. Si è esposto anche quali sono le azioni che stanno intraprendendo in questo senso gli Stati colpiti, e come il ricollocamento sia visto solamente come ultima risorsa e non come soluzione. Infine, si è visto in che modo l’innalzamento del livello del mare influenza i diritti marittimi degli Stati e le proposte avanzate da parte della comunità internazionale di un’interpretazione della Convenzione di Montego Bay che preveda la permanenza delle linee di base anche nel caso di modifica delle coste.

4 Soluzione proposte

4.1 Soluzioni finalizzate alla sopravvivenza dello Stato

Nella seguente sezione si andranno a esporre le proposte che sono state fatte in dottrina per far fronte alla scomparsa dello Stato in seguito al venire meno di uno o più dei suoi requisiti fondamentali.

La maggior parte delle soluzioni proposte in dottrina per evitare la scomparsa dello Stato sono costruite sulla tradizionale concezione di Stato territoriale prevista del diritto internazionale attuale²²². Si concentrano quindi sul mantenimento del territorio

²²¹ Chapter VIII: Sea-level rise in relation to international law, Report of the International Law Commission, 2023, para. 149.

²²² CRAWFORD, RAYFUSE, *Climate Change and Statehood*, cit. nota 55, pp. 249-250; JEANNENEY, *L’Atlantide, remarques sur la submersion de l’intégralité du territoire d’un Etat*, cit. nota 50, pp. 117-19.

attuale o dell'acquisizione di nuovo territorio²²³. A queste faranno poi seguito teorie che seguono un approccio differente e non si basano sulla ripartizione proposta dall'art.1 della Convenzione di Montevideo.

4.1.1 Costruzioni artificiali

La prima soluzione che viene proposta in dottrina consiste nella costruzione di infrastrutture artificiali che preservino il territorio a rischio di inondazione.

Costruzioni di questo tipo sono già state utilizzate negli anni da vari Stati, si pensi all'Olanda²²⁴ e più recentemente alle Maldive, che hanno sia costruito delle “barriere” per proteggere Malé, la capitale, sia si sono spinti fino alla costruzione di un'intera isola artificiale, Hulhumalé, sulla quale è stata ricollocata parte della popolazione di Malé, per alleggerirne il sovrappopolamento²²⁵. Così come la costruzione di strutture per preservare l'esistenza di Okinotorishima, due gruppi di piccole rocce appartenenti al Giappone²²⁶. Queste operazioni hanno l'obiettivo di mantenere e preservare le linee di base degli Stati e, di conseguenza, le rivendicazioni marittime ad esso associate.

Ci sono dunque due metodi utilizzati: costruire strutture volte a proteggere territori esistenti e costruzione di isole artificiali o installazioni.

Per quanto riguarda il primo metodo, i meccanismi più utilizzati sono la costruzione di “sea-walls” o altre barriere volte a stabilizzare la posizione della costa e proteggere infrastrutture chiave che si trovano nella zona costiera, a queste si aggiunge anche la creazione di dune o la rivegetazione delle coste che replichino

²²³ BLANCHARD, *Evolution or Revolution? Evaluating the Territorial State-Based Regime of International Law in the Context of the Physical Disappearance of Territory Due to Climate Change and Sea-Level Rise* in *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international*, Volume 53, Ottobre 2016, p. 93, consultabile a <https://doi.org/10.1017/cyl.2016.4>, (visitato dall'autrice il 06.06.23).

²²⁴ GAGAIN, *Climate Change, Sea Level Rise, and Artificial Islands: Saving the Maldives' Statehood and Maritime Claims through the 'Constitution of the Oceans* in 23 *ColoJ Int'l Env't'l L & Pol'y*, 2012, pp. 113-114.

²²⁵ SCHOFIELD e FREESTONE, *Options to Protect Coastlines and Secure Maritime Jurisdictional Claims in the Face of Global Sea Level Rise* in GERRARD & WANNIER, cit. nota 61, p. 155; RAYFUSE, *Sea Level Rise and Maritime Zones: Preserving the Maritime Entitlements of 'Disappearing' States* in GERRARD & WANNIER, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge, 2013, p. 176.

²²⁶ Summary of Recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf in Regard to the Submission Made by Japan del 12 novembre 2008, para 6, pp. 15-20, consultabile al http://www.un.org/depts/los/clcs-new/submissionsfiles/jpno8/comsumrec_jpn-fin.pdf, (visitato dall'autrice il 30.05.23); BLANCHARD, *Evolution or Revolution?*, cit. nota 223, p. 93.

“naturally occurring features that may have been previously removed”²²⁷. È bene ricordare che la protezione dei confini naturali, così come le strutture che creano un’estensione delle aree naturali, non trasformano il territorio in un territorio artificiale. Questa situazione non rientra nei casi riportati all’Art. 60 dell’UNCLOS; infatti, l’obiettivo non è quello di “*generate maritime entitlements through artificial means, but only aim to preserve its already recognized rights*”²²⁸. Come sottolineato da Blanchard è possibile per il diritto internazionale porre in essere delle azioni per fare in modo che l’isola in questione non diventi ai sensi dell’UNCLOS una roccia²²⁹ e che non sia dunque in grado di sostenere vita umana. Non è invece possibile il “miglioramento” di uno scoglio o roccia per fare in modo che possa diventare un’isola, capace quindi di generare zone marittime²³⁰. Anche l’ILA nel report di giugno 2022 afferma come la creazione di strutture che impediscano il deterioramento ulteriore della costa è accettabile da un punto di vista giuridico, anche se potrebbero essere “insufficient to mitigate some heritage and cultural loss, or prevent psychological harm among affected populations, and raise complex political, technological and practical challenges”²³¹. Si tratta infatti di soluzioni che possono funzionare per un periodo limitato, dipendente dall’aumento del livello del mare e dalle risorse disponibili per investire nell’adattamento²³².

²²⁷ SCHOFIELD, ARSANA, *Imaginary Islands? Options to Preserve Maritime Jurisdictional Entitlements and Provide Stable Maritime Limits in the Face of Coastal Instability in Proceedings of the Advisory Board on the Law of the Sea (ABLOS) Conference on Contentious Issues in UNCLOS - Surely Not?*, Monaco, 2010, p. 10.

²²⁸ STOUTENBOURG, *When Do States Disappear?* cit. nota 61, p. 62. Si veda anche SCHOFIELD e FREESTONE, *Options to Protect Coastlines and Secure Maritime Jurisdictional Claims in the Face of Global Sea Level Rise*, cit. nota 225, p. 157.

²²⁹ Art 121(3) United Nation Convention on the Law of the Sea, cit. nota.81

²³⁰ BLANCHARD, *Evolution or Revolution?*, cit. nota 223, p. 94; SCHOFIELD e FREESTONE, *Options to Protect Coastlines and Secure Maritime Jurisdictional Claims in the Face of Global Sea Level Rise*, cit. nota 225, p. 160.

²³¹ International Law Association, Lisbon Conference, International Law and Sea Level Rise, giugno 2022, p. 29, si veda anche ATAPATTU e SIMONELLI, *Climate Justice, Sustainable Development, and Small Islands State, A Case Study of the Maldives*, in ATAPATTU, GONZALEZ e SECK (eds), *The Cambridge Handbook of Environmental Justice and Sustainable Development*, Cambridge, 2021, pp. 434–450.

²³² Anche le Maldive, seppur abbiano fatto uso di questi strumenti di adattamento affermano che “artificial measures to preserve coastal areas, islands, and baselines cannot be a sustainable solution for developing States vulnerable to sea level rise” Submission by the Maldives, Doc. 2019/UN/N/50, of 31 dicembre 2019, p.3 disponibile al sito dell’ILC https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml, (visitato dall’autrice il 07.02.23).

Per quanto riguarda invece la creazione di un'isola artificiale la Convenzione di Montego Bay è piuttosto chiara, recitando “[a]rtificial islands, installations and structures do not possess the status of islands and cannot generate maritime zones of their own”²³³.

Quello che ci si chiede rispetto ai c.d. disappearing States è se, nonostante questa norma, si possa considerare come parte del territorio un'isola creata artificialmente (come quella di Hulhumalé delle Maldive), senza che la stessa generi nuove zone marittime²³⁴. Il problema persisterebbe però nel caso di completa sparizione di un'isola “sostituita” dal territorio di un'isola costruita artificialmente. In questo senso Wong sostiene che il diritto internazionale attuale non permette questo tipo di situazione, essendo l'UNCLOS molto chiara sul punto, non consentendo ad aree completamente artificiali di costituire un territorio. Questa conclusione è confermata dalla decisione della Corte amministrativa di Colonia in *Re Duchy of Sealand* che afferma come il territorio sia un “natural segment of the earth's surface” e che debba “come into existence in a natural way”²³⁵.

Una soluzione proposta per far fronte a questo ostacolo giuridico è proprio quella di emendare la Convenzione di Montego Bay, adducendo come motivazione la situazione senza precedenti che affligge i c.d. disappearing States²³⁶. Si tratta tuttavia di una proposta poco percorribile per ovvi ostacoli politici.

Un'ulteriore questione che rende problematica questa soluzione di costruzione artificiale è il costo e la tecnologia che questa soluzione comporta, è necessario ricordare infatti che si parla di Stati in via di sviluppo che, sicuramente, da soli, non sono in grado di sostenere un'opera del genere²³⁷.

²³³ Art 60 (8), United Nation Convention on the Law of the Sea, cit. nota 81. Si veda anche WONG, *Sovereignty sunk? The position of 'sinking states' at international law*, cit. nota 37, p. 384.

²³⁴ STOUTENBOURG, *When Do States Disappear?* cit. nota 61, p. 62.

²³⁵ In *Re Duchy of Sealand*, [1978] 80 ILR (Administrative Court of Cologne), p. 685.

²³⁶ GAGAIN, *Climate Change, Sea Level Rise*, cit. nota 224, p.107.

²³⁷ SOONS, *The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries* in 37 *Neth Int'l L Rev* 207, 1990, p. 231. Si veda JAIN, *The 21st Century Atlantis: The International Law of Statehood and Climate Change-Induced Loss of Territory* in 50 *StanJ Int'l L* 1, 2014, p. 48. Si veda anche International Law Association, Lisbon Conference, International Law and Sea Level Rise, giugno 2022, p. 29-30; Il Comitato dell'ILA nel rapporto si interroga se la cooperazione internazionale riguardo a queste azioni di prevenzione alla sparizione di un territorio sia un obbligo ai sensi del diritto internazionale sul cambiamento climatico, comprese, in particolare, le disposizioni relative all'adattamento al cambiamento climatico e alle perdite e ai danni. Il Comitato, tuttavia, non riesce a

Anche l'IPCC sottolinea come, una protezione costiera ben progettata è molto efficace nel ridurre i danni previsti e può essere efficiente dal punto di vista dei costi per le regioni urbane e densamente popolate, ma generalmente non è accessibile per le aree rurali e più povere. Una protezione efficace richiede investimenti dell'ordine di decine o centinaia di miliardi di dollari all'anno a livello globale²³⁸.

Oltre alle proposte di costruzione di territori artificiali, un'altra via intrapresa è stata la costruzione di uno "territorio virtuale" per mantenere in vita il patrimonio culturale e naturale della propria isola.

Il *Tuvalu's Future Now Project*, lanciato dell'ottobre del 2021 da Tuvalu, include tra le sue iniziative quella di creare una nazione digitale e un sistema amministrativo di governo digitale che possa, nello scenario peggiore di scomparsa del territorio, dare la possibilità di trasferirsi in un altro luogo e continuare a funzionare pienamente come nazione sovrana.

Sebbene Tuvalu sia contraria alla delocalizzazione come soluzione alla crisi climatica, in uno scenario futuro in cui si rendesse necessaria una migrazione di massa, la digitalizzazione dei servizi governativi garantirebbe che Tuvalu possa mantenere le proprie funzioni governative.

Il progetto mira a garantire, attraverso misure che prevedano che la legge sulla proprietà intellettuale, il nome di dominio di primo livello con codice del Paese di Tuvalu, il DotTV, non possano essere cancellate anche se il territorio terrestre di Tuvalu viene gravemente compromesso a causa del cambiamento climatico e dell'innalzamento del livello del mare e garantendo che il nome di dominio sia di Tuvalu in qualsiasi circostanza; garantendo che il nome di dominio sia adeguatamente commercializzato e gestito in modo da fornire un supporto monetario alle operazioni di Tuvalu in qualsiasi circostanza.

A questo Tuvalu affianca la creazione di archivi digitali della storia e delle pratiche culturali dell'arcipelago, includendo testi importanti, immagini o file multimediali per mantenere vivo ciò che è il territorio e le culture che su di esso

dare una risposta affermando come questi interrogativi siano ancora oggetto di dibattito e che dovranno essere ulteriormente approfonditi.

²³⁸ Cap 4 di IPCC SLR e Low Lying Island, coastal and communities, p. 324.

vivono²³⁹. Nel progetto si afferma che: “[i]f we have a displaced government or population dispersed across the globe, we would have a framework in place to ensure that we continue to coordinate ourselves, continue to deliver our services, manage our natural resources in our waters and all our sovereign assets”²⁴⁰.

Si tratta evidentemente di una soluzione non sufficiente, ma comunque interessante, che mostra in che modo uno degli Stati più colpiti dagli effetti del cambiamento climatico si stia muovendo per non far scomparire, almeno virtualmente la propria nazione.

4.1.2 Acquisizione di territorio

Una seconda possibilità per la sopravvivenza dello Stato è che lo Stato il cui territorio sta scomparendo acquisti del territorio da altri Stati. Ci sono diverse modalità tramite cui questo può accadere, tramite cessione di territorio o attraverso la fusione o l’unione con altri Stati. Ovviamente queste soluzioni porterebbero a esiti diversi nei confronti dello status dello Stato in via di sparizione. È necessario poi che vi sia una cooperazione con altri Stati che si prestino a cedere, fondersi o unirsi con lo stesso²⁴¹.

La cessione di territorio può avvenire secondo varie modalità: potrebbe essere venduto, donato o anche affittato²⁴². Questo comporterebbe la possibilità per lo Stato di poter esercitare una sovranità su questo territorio. Sono situazioni non nuove per il diritto internazionale essendo già accadute in passato²⁴³. Nei casi citati, in cui un

²³⁹ Si veda: The Future Now Project: Preparing Today to Secure Tomorrow, Policy Brief, novembre 2021 disponibile al link <https://drive.google.com/file/d/1F8Ksc99AsokFJRChQS7lluCiciC-ftny/view> e KOFE, *Tuvalu’s Future Now Project: preparing for climate change in the worst-case scenario*, in Devpolicyblog, 10 novembre 2021, disponibile al link <https://devpolicy.org/tuvalu-preparing-for-climate-change-in-the-worst-case-scenario-20211110/> (visitato dall’autrice il 24.05.23).

²⁴⁰ *Ibidem*.

²⁴¹ YAMAMOTO e ESTEBAN, *Atoll Island States and International Law*, Berlino, 2014, p. 187.

²⁴² Si veda per questo caso la box 1. “*Leases of Territory under International Law*” all’interno del report dell’ International Law Association, Lisbon Conference, International Law and Sea Level Rise, giugno 2022, pp. 30-31; si veda anche in maniera più dettagliata STRAUSS, *Leases of Territory under International Law*, Paper presented at ILA Committee Meeting (30 June 2021); e STRAUSS, *Territorial Leasing in Diplomacy and International Law* (Brill, 2015).

²⁴³ Vedi l’acquisto da parte degli Stati Uniti dell’Alaska dalla Russia nel 1867 e delle Indie Occidentali Danesi (oggi Isole Vergini) dalla Danimarca nel 1917. Per ulteriori approfondimenti si vedano MAAS, CARIUS, *Territorial Integrity and Sovereignty: Climate Change and Security in the Pacific and Beyond*, in SCHEFFRAN *et al.*, (eds.), *Climate Change, Human Security and Violent Conflict: Challenges for Societal Stability*, Heidelberg *et al.*, 2012, p. 659; YAMAMOTO e ESTEBAN, *Atoll Island States and International Law*, cit. nota 241; Convention between the United States and Denmark. Cession of the West Indies, 25 gennaio 1917.

popolo e un governo si stabiliscono su un territorio ceduto, si potrebbe verificare la *prescription*, cioè la:

“[A]cquisition of sovereignty over a territory through continuous and undisturbed exercise of sovereignty over it during such a period as is necessary to create under the influence of historical development the general conviction that the present condition of things is in conformity with international order”²⁴⁴.

Per quanto riguarda invece il caso di fusione, questo provocherebbe “absorption of the SIDS by the other state, whose legal personality would remain intact”²⁴⁵ mentre nel caso di una unione o della creazione di una federazione “would lead to the creation of a new legal entity and the extinction of the legal personalities of the formerly separate units”²⁴⁶. In entrambi i casi lo Stato andrebbe a perdere la propria statualità a favore di un altro Stato con il quale si fonde o a favore di una nuova entità nata dall’unione di più Stati. Il risultato è in ogni caso che lo Stato preesistente così com’era cesserebbe di esistere e la popolazione sarebbe soggetta a un governo altro, seppur si possa pensare a garantire una certa autonomia alla popolazione dell’ex SIDS.

Oltre a questo ci si chiede quale sia la sorte delle zone marittime dei SIDS in questi casi. Probabilmente nel caso di trasferimento di sovranità su territorio ceduto i SIDS potrebbero mantenere le proprie zone marittime, nel caso di fusione o unione, queste zone marittime passerebbero, nel primo caso allo Stato con cui è avvenuta la fusione e nel secondo caso alla nuova entità nata dall’unione di due o più Stati²⁴⁷. Tuttavia, questo approccio è criticato da Rayfuse che afferma come il diritto internazionale consuetudinario preveda già come definire i confini marittimi in modo da ottenere risultati equi²⁴⁸, il mantenimento delle zone marittime dovrebbe di conseguenza

²⁴⁴ OPPENHEIM, *International Law. A Treatise*, cit. nota 56, pp. 575 ss.

²⁴⁵ BLANCHARD, *Evolution or Revolution?* Cit. nota 223, p. 96.

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ RAYFUSE *International Law and Disappearing States: Utilizing Maritime Entitlements to Overcome the Statehood Dilemma* in *University of New South Wales Faculty of Law Research Paper no 2010-52*, 2010, p. 9; SOONS, *The Effects of a Rising Sea Level*, cit. nota 237, p. 23; RAYFUSE, *Sea Level Rise*, cit. nota 225, p. 178.

²⁴⁸ *Maritime Boundary in the Area between Greenland and Jan Mayen (Denmark v Norway)*, Advisory Opinion, 1993, ICJ Rep 38 at paragrafi 46, 48, 50.

seguire lo stesso principio che viene utilizzato per la costituzione dei confini marittimi. Poiché l'ipotesi di fusione o unione comporterebbe la perdita dei diritti marittimi di un SIDS, seguendo il diritto consuetudinario esistente, "it would [therefore] appear to be intrinsically inequitable and contrary to international law".²⁴⁹

In ogni caso, vi è un problema a monte, difatti non è chiaro se nel caso di sommersione del territorio si possa ancora ritenere che gli Stati mantengano le proprie zone marittime, stando al diritto del mare attuale non sarebbe possibile²⁵⁰.

A prescindere dalla problematica delle zone marittime poi, sul piano pratico, appare piuttosto inverosimile che uno o più Stati acconsentano a cedere parte del proprio territorio privandosi della sovranità su di esso in favore di un altro Stato, per non parlare della complessità a cui andrebbe incontro lo stato cedente per quanto riguarda gli aspetti politici, sociali ed economici²⁵¹. Senza prendere in conto gli effetti e la volontà in questo senso della popolazione dei SIDS.

4.2 *Approccio critico*

A differenza delle soluzioni fino ad ora proposte, quelle che verranno elencate ora differiscono in quanto non si basano più sulla tradizionale concezione di Stato territoriale prevista del diritto internazionale attuale, ma sulla creazione di nuove figure ibride non più basate sulla teoria classica dello Stato.

Thomas Grant ha descritto l'uso della Convenzione di Montevideo per definire gli elementi costitutivi di uno Stato come "a source of puzzlement" per via della sua natura obsoleta, andando poi a continuare affermando che:

"The Convention includes elements that are not clearly prerequisite to statehood, and it excludes elements that writers now widely regard as indispensable to a definition of the state ... It addresses a concept that had been in flux over the century leading up to its framing and that continued

²⁴⁹ RAYFUSE, *Sea Level Rise*, cit. nota 225, p. 179

²⁵⁰ Si veda *infra* sez. 3.3 e il report dell'International Law Association, Lisbon Conference, *International Law and Sea Level Rise*, giugno 2022, p. 32.

²⁵¹ WONG, *Sovereignty sunk? The position of 'sinking states' at international law*, cit. nota 37, p. 383;

CRAWFORD e RAYFUSE, *Climate Change and Statehood*, cit. nota 55, pp. 249-50; RAYFUSE, *Sea Level Rise*, cit. nota 225, p. 178; JAIN, *The 21st Century Atlantis*, cit. nota 237, p. 48.

to change thereafter. It posits a definition of statehood highly contingent upon the history, politics, and legal thought of its moment. It is over-inclusive, under-inclusive, and outdated”²⁵².

Alcuni autori, infatti, ritengono che si debbano prendere in considerazione anche altri elementi se si vuole parlare di statualità in maniera completa²⁵³. Ad esempio, l’indipendenza di uno Stato da altre entità (come nel caso della costituzione del Manchukuo nel 1932, considerato uno Stato fantoccio sotto il controllo del Giappone), e la legalità della sua creazione (ad esempio la creazione della Rhodesia basata su un’ideologia razzista)²⁵⁴. Inoltre, il riconoscimento da parte di altri Stati (ad esempio Kosovo o Taiwan) o la necessità di istituzioni democratiche e il rispetto dei diritti delle minoranze - due criteri, come si è visto, discussi dalla fine del XX secolo²⁵⁵.

Alcuni autori vanno oltre e mettono in discussione l’intero sistema westfaliano, Blanchard, riferendosi a un brano di Daniel Bethlehem²⁵⁶ si domanda:

“But what if we are now entering an era where changes in geography influence the system of international law itself, an era where the most appropriate response to territorial disappearance would be to find an alternative to the territorial state - the basis of the current system - in order to ensure the survival of the state as a form of social organization that is independent of its (former) territory?”²⁵⁷.

²⁵² GRANT, *Defining Statehood: The Montevideo Convention and Its Discontents* in 37 ColumJ Transnat’l L 403, 1998-99; VIDMAR, *Territorial Integrity and the Law of Statehood* in 44 Geo Wash Int’l L Rev, 2012, p. 453.

²⁵³ Ivi, GRANT, *Defining Statehood*; VIDMAR, p. 437-447 e 450-451; BLANCHARD, *Evolution or Revolution?*, cit. nota 223, p. 76.

²⁵⁴ STOUTENBURG, *When Do States Disappear?*, cit. nota 61, pp. 73-74.

²⁵⁵ CRAWFORD e RAYFUSE, *Climate Change and Statehood*, in RAYFUSE e SCOTT, (eds) *International Law in the Era of Climate Change*, Cheltenham, 2012, p. 246.

²⁵⁶ “Geographers have a good fortune that lawyers are denied. The law is not about eternal things. It is about the here and now. It is about how humankind organizes and manages its society. We hope that the law is of consequence, and it is our calling to work to this end. But the law can become old-fashioned. Mountains may only rarely change their position, and oceans only very rarely empty themselves of water. But the law is both more vulnerable and more adaptable. The place of geography in the international system is changing. It presents challenges to international law. These are challenges to which we must all rise.”, BETHLEHEM, *The End of Geography: The Changing Nature of the International System and the Challenge to International Law*, in *EJIL*, 25:1, 2014, p. 24.

²⁵⁷ BLANCHARD, *Evolution or Revolution?*, cit. nota 223, p. 102. Si fa presente che nonostante sia dia conto di questo pensiero dottrinale, si sia consapevoli che si tratti di pura speculazione giuridica,

Come Hurrel afferma, la legittimità del diritto vigente e la sua effettività sono intaccate nel momento in cui non corrispondono più alla situazione reale, in questo caso la sparizione di territori²⁵⁸. È necessario cercare basi alternative per l'ordinamento giuridico internazionale perché, allo stato attuale, il diritto internazionale fornisce soluzioni incomplete ai problemi dell'innalzamento del livello del mare e dei SIDS in particolare. È necessario infatti che la comunità internazionale crei un contesto che sia in linea con la realtà, in cui entità che si vengono a creare, come gli Stati deterritorializzati, siano praticabili e riconosciute²⁵⁹. La sparizione dei territori, così come il cambiamento climatico per cui questo fenomeno si è accelerato, stanno già causando incertezze nel diritto internazionale, minandone la stabilità, in particolare per quanto riguarda il diritto del mare e delle migrazioni, e entità ibride (come i governi in esilio di cui si parlava sopra) sono riconosciute solo in limitati e specifici casi, in genere legati a considerazioni di natura politica. La legittimità del sistema è già, quindi, affetta²⁶⁰.

A questa instabilità che sta vivendo il diritto internazionale in questi anni si aggiunge la teoria di Allen Buchanan, la “moral theory of international law” che prevede uno standard minimo di giustizia come condizione necessaria perché il diritto internazionale sia legittimo, che si materializza tramite una giustizia fondata sull'effettiva tutela dei diritti umani fondamentali²⁶¹. Nel considerare lo standard minimo di giustizia è però necessario utilizzare un “inter-civilizational approach”, che si concentri sull'integrazione di una pluralità di valori e non sull'universalizzazione dei valori occidentali²⁶². Entrambi questi approcci hanno un focus simile: “a legitimate and moral international system is one that defines states in terms of human

molto distante dalle fonti effettive del diritto internazionale.

²⁵⁸ HURREL, *International Law and the Making and Unmaking of Boundaries* in BUCHANAN e MOORE, eds, *States, Nations and Borders: The Ethics of Making Boundaries*, Cambridge, 2003, pp. 275-276.

²⁵⁹ BURKETT, *Nation Ex-Situ*, cit. nota 55, pp.106-107.

²⁶⁰ BUCHANAN, *The Legitimacy of International Law* in BESSON e TASIOULAS (eds), *The Philosophy of International Law*, Oxford, 2010, p. 87; BLANCHARD, *Evolution or Revolution?*, cit. nota 223 p. 106.

²⁶¹ BUCHANAN, *The Legitimacy of International Law*, cit. nota 260.

²⁶² YASUAKI, *The Need for an Intercivilizational Approach to Evaluating Human Rights in Human Rights Dialogue*, 1997; BLANCHARD, *Evolution or Revolution?*, cit. nota 223, p. 107.

communities, without necessarily linking them to territorial entities”²⁶³.

Burkett, basandosi sull’assunto che l’ordine internazionale dovrebbe svilupparsi tenendo come focus le comunità umane, propone di lasciare come unico elemento fondante dello Stato della concezione westfaliana la popolazione, attraverso l’utilizzo di due concetti: la diaspora e la teoria cosmopolita²⁶⁴. Entrambi questi concetti si oppongono a un concetto ben presente nel XXI secolo: i confini e soprattutto l’ipotesi che il confine di appartenenza coincida con quello geografico. Attraverso l’esempio della diaspora si rende invece evidente come l’appartenenza ad un gruppo specifico va oltre i confini. Secondo questo paradigma i diritti e i doveri tra i membri di un gruppo intercorrono a prescindere da dove i suddetti membri siano fisicamente.

Il cosmopolitismo va oltre, sostenendo la necessità di una “global politics that ... projects a sociality of common political engagement among all human beings across the globe”²⁶⁵. A un primo sguardo superficiale può sembrare che il concetto di diaspora e quello di cosmopolitismo si contraddicano, ma al contrario, il cosmopolitismo, invece di andare a “diluire” le identità culturali, si fonda su “differential equality” (together, but different), on the inclusion of these communities within “transcendent solidarities”, based on a moral duty to preserve common values”²⁶⁶. L’utilità di queste teorie per far fronte alla questione dei SIDS è legata al fatto che entrambe si basano su un concetto di appartenenza sociale che esisterebbe indipendentemente dal territorio e che potrebbe essere utilizzato per garantire la continuità dei SIDS come entità sociali²⁶⁷.

Queste teorie hanno dei limiti, in quanto pongono l’accento sulle comunità umane, che dovrebbero essere l’obiettivo principale, data la realtà attuale, ma per ora mancano

²⁶³ PIERRE-CAPS, *La mondialisation et la crise de l'Etat national* in MOUTON, COT (eds.), *L'Etat dans la mondialisation: colloque de Nancy*, Parigi, 2013, p. 41; CANGADO TRINDADE, *Quelques réflexions sur l'humanité comme sujet du droit international*, in ALLAND et all. (eds.), *Uniti et diversiti du droit international: Ecrits en l'honneur du Professeur Pierre-Marie Dupuy*, Leiden, 2014, p. 166.

²⁶⁴ BURKETT, *The Nation Ex-Situ*”, cit. nota 55, pp. 89-93.

²⁶⁵ JAMES, *Political Philosophies of the Global: A Critical Overview* in JAMES (ed), *Globalization and Politics, Volume IV Political Philosophies of the Global*, London, 2014, p. 7-10.

²⁶⁶ BLANCHARD, *Evolution or Revolution*, cit. nota 223, p. 109; PIERRE-CAPS, *La mondialisation et la crise de l'Etat national*, cit. nota 263, p. 50 ; Si veda anche YASUAKI, *The Need for an Intercivilizational Approach to Evaluating*

Human Rights in Human Rights Dialogue, 1:1, 1997.

²⁶⁷ BLANCHARD, *Evolution or Revolution?* cit. nota, 223, p. 110.

ancora di elementi di prassi che sarebbero necessari per essere considerati una base completa per l'organizzazione sociale. Ci si chiede ad esempio come verrebbero attuati i diritti e i doveri delle persone disperse. Inoltre se si pensa al caso particolare dei SIDS dove una delle priorità è proprio quella di mantenere la propria identità culturale, “[t]hese populations want to be helped in order to survive as they now are, and the diasporic and cosmopolitan theories fail to address such a desire clearly”²⁶⁸.

Si ritiene dunque che, sebbene queste teorie siano interessanti perché tentano di proporre soluzioni interpretando in maniera innovativa il concetto di comunità internazionale e di statualità, purtroppo non sono in grado di proporre soluzioni efficaci al problema della scomparsa dello Stato.

4.2.1 Lo Stato “deterritorializzato”

Un'ulteriore proposta dottrinale, che richiede anch'essa un ripensamento globale del diritto internazionale, ma che si ritiene importante da esporre, è quella dello Stato deterritorializzato.

Il concetto di Stato deterritorializzato è stato proposto per la prima volta in dottrina da Rayfuse²⁶⁹. Viene presa in considerazione una nuova categoria di Stato²⁷⁰ e si basa sull'assunto che nel diritto internazionale sono presenti entità alle quali viene riconosciuta la sovranità nonostante siano sprovviste di territorio, per cui, secondo l'autrice il diritto internazionale è capace di far fronte al problema della scomparsa degli Stati attraverso una modalità che “positively recognizes their sovereign rights without further victimizing them by the loss not only of their territory but of their sovereign existence as well”²⁷¹.

Si tratta dunque, nel caso dei SIDS, di riconoscerli come una nuova realtà deterritorializzata, consistente in un governo o un'autorità eletta dai cittadini dello Stato deterritorializzato. Questa autorità agirà dunque come beneficiaria dei beni dello Stato, a vantaggio dei suoi cittadini, a prescindere da dove essi vivranno. Essa garantirà

²⁶⁸ *Ibidem*

²⁶⁹ RAYFUSE, *W(h)ither Tuvalu? Oceans Governance and Disappearing States in International Symposium on Islands and Oceans*, Tokyo, 22-23 gennaio 2009.

²⁷⁰ RAYFUSE, *Sea Level*, cit. nota 225, p. 179.

²⁷¹ RAYFUSE, “*W(h)ither Tuvalu?*”, cit. nota 269, p. 100.

una rappresentanza dello Stato a livello internazionale e tutelerà gli interessi dei suoi cittadini nei confronti dei o del nuovo Stato ospitante. Tra questi diritti vi sono quelli di “maintain their original personal, property, cultural, linguistic and nationality rights for themselves and their descendants while simultaneously being granted full citizenship rights in the new ‘host’ state or states”.

Per quanto riguarda le zone marittime la proposta è che vengano mantenute invariate, seppure le linee base evidentemente cambino (sempre che ci siano ancora) e continuino ad essere gestite da questa autorità, per poter permettere il sostentamento della popolazione rilocata.

Questa soluzione è la soluzione che anche i governi di Tuvalu e delle Maldive hanno contemplato.

L’aspetto positivo di questa soluzione è che “[i]n whichever way the former citizens of a vanishing island state continue their lives after having left their homeland (...) they (...) could retain a measure of self-determination by exercising independent and autonomous control over their abandoned territory or territorial waters”²⁷².

Secondo questa teoria per giustificare l’esistenza di uno Stato deterritorializzato si possono portare numerosi esempi di realtà atipiche nel diritto internazionale, come l’Unione Europea²⁷³, che possiede alcuni elementi di sovranità seppure non soddisfi i criteri di statualità. Un altro esempio, ancora più analogo è quello dell’Ordine di Malta²⁷⁴. Alcuni tuttavia criticano l’utilizzo di analogie a queste entità (Ordine di Malta e Santa Sede) per il fatto che questi soggetti differiscono in maniera significativa dalla situazione in cui si troveranno i SIDS, in quanto queste entità non solo sono prive di territorio, ma anche di popolazione, per cui non possono dare spunti su come risolvere i problemi legati allo status degli Stati colpiti dall’innalzamento del livello del mare²⁷⁵. Come sottolineato da Stoutenburg “[i]t is the maintenance of all the legal attributes of statehood, and the continued enjoyment of sovereign equality, that would distinguish “deterritorialized” island states from other non-territorial so-called special

²⁷² ODALEN, *Underwater Self-determination: Sea-level Rise and Deterritorialised Small Island States in Ethics, Policy & Environment*, 17:2, 2014, p.230.

²⁷³ CRAWFORD e RAYFUSE, *Climate Change and Statehood*, cit. nota 55, pp. 252-253; YAMAMOTO, ESTEBAN, *Atoll Island States and International Law*, cit. nota 241, p. 203.

²⁷⁴ Si veda sezione 2.1.2.i dove se ne è parlato più estensivamente.

²⁷⁵ LAPAŠ, *Climate Change and International Legal Personality*, cit. nota 86, p. 13.

sovereign entities, such as the Sovereign Order of Malta, which have been reduced, after the loss of their territory, to international legal subjects with only functionally circumscribed competences that enable the fulfilment of their (limited) tasks²⁷⁶.

Una critica che viene fatta a questa soluzione è che probabilmente i cittadini dello stato sommerso, essendo rilocati o dispersi in uno o più Stati è facile che acquisiscano la cittadinanza del luogo ospitante, limitando il ruolo dello Stato deterritorializzato²⁷⁷. A questo, tuttavia, Rayfuse risponde sostenendo l'importanza di un istituto del genere almeno per il tempo di una generazione o di una vita per aiutare la transizione e dare il tempo al diritto internazionale di adattarsi a questa nuova situazione ed adottare norme *ad hoc*²⁷⁸.

Ci si chiede poi come sia possibile che un'entità governativa operi se situata in un luogo diverso da quello della popolazione governata. Anche in questo caso possono venire in aiuto altre forme particolari che sono state legittimate nei secoli, come quella dei governi in esilio, cioè “accepts governments that are detached from the requirement of territory, or at least locality”²⁷⁹. Tuttavia, vi sono due differenze fondamentali tra i casi di Governi in esilio e la situazione dei SIDS, che non è possibile ignorare. In primo luogo, la popolazione, nel caso dei governi in esilio, è concentrata in un territorio definito mentre il governo è ubicato su un diverso territorio, nel caso dei SIDS la popolazione potrebbe disperdersi. In secondo luogo, il governo in esilio deve agire temporaneamente perché ha sempre, almeno ipoteticamente, la possibilità di ristabilire il potere sul proprio territorio, questo non è il caso dei SIDS, in quanto il loro territorio, in seguito alla sommersione, è altamente inverosimile che riemerga.

Lapas critica questa soluzione, sostenendo che “such a fiction is not only in contradiction to the concept of statehood in international law, but it also does not seem to offer a very useful solution to disappearing island state populations”²⁸⁰, infatti afferma come questa soluzione non permetterebbe alla popolazione di essere

²⁷⁶ GROTE STOUTENBURG, *Disappearing Island States in International Law*, Leiden, 2015, p. 379.

²⁷⁷ WONG, *Sovereignty Sunk?*, cit. nota 37, pp. 385-386.,

²⁷⁸ RAYFUSE, *W(h)ither Tuvalu?*, cit. nota 269, p. 102.

²⁷⁹ STOUTENBURG, *When Do State Disappear*, cit. nota 61, p. 68. Si veda anche JEANNENEY, *L'Atlantide, remarques sur la submersion de l'intégralité du territoire d'un Etat*, cit. nota 5050, p. 126.

²⁸⁰ LAPAŠ, *Climate Change and International Legal Personality*, cit. nota 86, p. 14.

considerate apolide *de iure* e quindi non permetterebbe di usufruire delle tutele che il diritto internazionale prevede²⁸¹. Il concetto di statualità separato dal concetto di “territorio definito” come requisito ampiamente accettato per la statualità nel diritto internazionale, nonché la creazione di nozioni di nuovo conio come “Stati deterritorializzati”, “not only seem to be oxymoronic but, at the same time, lead to undermining the fundamental difference between territorial and non-territorial subjects of international law”²⁸². Gli Stati, essendo delle entità territoriali, come sottolineato da Crawford²⁸³, non possono spostarsi da un territorio ad un altro²⁸⁴. Pertanto, il trasferimento di uno Stato dopo la perdita permanente del suo intero territorio sarebbe giuridicamente impossibile, poiché esso avrebbe già, *ipso facto*, perso la sua statualità e di conseguenza cessato di esistere come Stato²⁸⁵.

Una soluzione già presente nel diritto internazionale che si avvicina a quella dello Stato deterritorializzato è quella del sistema della *trusteeship*, previsto dalla Carta delle Nazioni Unite ai capitoli XXII e XXIII²⁸⁶. Si tratta di un istituto creato per amministrare alcuni territori non autonomi che venivano affidati ad uno Stato Membro dell’ONU, supervisionati dal Consiglio di amministrazione fiduciaria²⁸⁷, con l’obiettivo di portarli all’autogoverno e all’indipendenza. Un’amministrazione fiduciaria nei confronti dei SIDS sarebbe diversa da quella prevista dalla Carta ONU perché l’obiettivo principale sarebbe sempre quello dell’amministrazione dei beni nazionali a beneficio del popolo. Inoltre “[a] critical difference in the contemporary application of the trusteeship system is that the purpose of the arrangement would be to maintain self-governance and self-determination, and elected citizens of the [deterritorialized state] would serve as trustees”²⁸⁸. L’ONU dovrebbe dunque lasciare

²⁸¹ Si veda *infra* sez. 3.2.1. Si veda anche STOUTENBURG, *Disappearing Island States in International Law*, cit. nota 276, p. 405.

²⁸² LAPAŠ, *Climate Change and International Legal Personality*, cit. nota 86, p. 14.

²⁸³ CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, cit. nota 25, p. 46; si veda anche in questo senso PINEDA, *The Disappearing Island State Phenomenon: A Challenge to the Universality of the International Law of the Sea*, Conference Paper No 11/2018, European Society of International Law Conference Paper Series, 13–15 settembre 2018.

²⁸⁴ JENNINGS, WATTS, *Oppenheims’s International Law*, vol 1, Introduction and Part 1, Londra, 1992, p. 121.

²⁸⁵ LAPAŠ, *Climate Change and International Legal Personality*, cit. nota 86, p. 15.

²⁸⁶ Charter of the United Nations, 25 giugno 1945, entrata in vigore il 24 ottobre 1945.

²⁸⁷ Cap XXIII della Charter of the United Nations, cit. nota 286.

²⁸⁸ BURKETT, *Nation Ex-Situ*, cit. nota 55, p. 108.

il funzionamento interno alla nuova entità, e agire principalmente a sostegno della transizione²⁸⁹.

L'amministrazione di fiducia potrebbe essere vista come uno strumento che vada a minare la sovranità dei SIDS sul proprio territorio, anche perché è importante ricordare che questi Stati sono proprio coloro che hanno avuto il passato di colonie e territori sotto amministrazione fiduciaria stessa, e che hanno raggiunto la sovranità solo pochi anni fa. Tuttavia, simbolicamente, "this recognises that an international solution is required for the international problems of climate change. Practically, it ensures that there is international oversight of the process"²⁹⁰.

Vi è una problematica che si presenta rispetto a questa soluzione, perché uno Stato membro delle Nazioni Unite non può essere posto sotto la supervisione del Consiglio. Per cui i SIDS dovrebbero uscire dalle NU per poter usufruire di questo meccanismo. La maggior parte dei SIDS, essendo Stati membri delle Nazioni Unite sotto la supervisione di nessun altro Stato, dovrebbero innanzitutto ritirarsi dall'ONU per poter applicare il regime dell'amministrazione fiduciaria dell'ONU. Tuttavia, tale ritiro pregiudicherebbe i benefici che i SIDS ottengono dall'essere parte di organizzazioni multilaterali come l'ONU, il principale dei quali è il mantenimento della loro statualità, che è rafforzata dal riconoscimento di altri Stati²⁹¹.

4.3 Conclusioni parziali

In questa ultima sezione si sono passate in rassegna le proposte che sono state avanzate in dottrina per far fronte alla scomparsa dello Stato. Alcune sono volte alla conservazione della statualità attraverso modalità volte al mantenimento dell'elemento territoriale. Si tratta di soluzioni interessanti ma o temporanee o poco percorribili. Altre propongono di risolvere la questione della scomparsa dello Stato rivoluzionando il concetto stesso di Stato e adattandolo alla nuova realtà, utilizzando concetti differenti come quello di nazione o valutando, nel caso della proposta della concezione dello "Stato deterritorializzato", di abbandonare la concezione fondata sui quattro elementi costitutivi e immaginare uno Stato privo del proprio territorio. Si tratta di proposte

²⁸⁹ BLANCHARD, *Evolution or Revolution?*, cit. nota 223 p. 101.

²⁹⁰ WONG, *Sovereignty Sunk? The Position of 'Sinking States' at International*, cit. nota 37 p. 386.

²⁹¹ *Ivi*, p. 387; BURKETT, *Nation Ex-Situ*, cit. nota 55, p. 109.

interessanti anche se si reputa difficile che possano essere accolte. Tuttavia l'idea dello Stato deterritorializzato potrebbe essere funzionale almeno per un periodo di tempo limitato, per garantire un "passaggio" meno traumatico alla sua popolazione, da cittadini di quello Stato a cittadini del Paese di accoglienza (nella speranza che non diventino invece apolidi).

5 Conclusione

In questo primo capitolo ci si è soffermati sugli effetti che il cambiamento climatico, e in particolar modo l'innalzamento del livello del mare, che ne è diretta conseguenza, hanno sulla sfera giuridica degli Stati e dei propri cittadini. Nello specifico ci si è concentrati su un certo tipo di Stati, che secondo gli studi scientifici più recenti saranno i primi a subire i maggiori impatti di questo fenomeno. Si tratta dei piccoli Stati insulari o arcipelagici, che essendo territori estremamente piccoli e che si ergono poco al di sopra del livello del mare, rischiano la totale sommersione del proprio territorio, in tempi relativamente brevi. Gli scienziati parlano di un aumento del livello del mare da due a sei metri a seconda di quanto si riusciranno a ridurre le emissioni di gas a effetto serra, in duecento anni.

Si è poi andati ad individuare quali siano gli aspetti maggiormente affetti da questi fenomeni ambientali, e ci si è concentrati sulla statualità, sullo status dei cittadini e i loro diritti e sui diritti marittimi dello Stato.

Rispetto al primo aspetto, dopo aver ripercorso la nascita e l'evoluzione del concetto di statualità, si è andati a vedere come l'innalzamento del livello del mare impatta i singoli aspetti della statualità e come il venire meno di uno di questi influenzi l'esistenza dello Stato stesso. Si è visto come sia possibile, attraverso un'interpretazione estensiva e l'utilizzo di figure ibride, prevedere la sopravvivenza dello Stato, almeno temporaneamente, seppur una o più dei suoi elementi costitutivi vengono meno.

Ci si è poi concentrati sul secondo aspetto, cioè le conseguenze che l'innalzamento del livello del mare, e il conseguente rischio di cessazione della statualità, hanno nei confronti delle popolazioni che vivono su questi territori, andando ad analizzare la legislazione sull'apolidia nel diritto internazionale, situazione nella quale incorrerebbe la popolazione degli Stati che cesserebbero di esistere, evidenziando come il diritto

internazionale preveda un sistema di tutele ben lontano dall'essere sufficiente e che soprattutto lascia sguarniti di tutela le persone apolidi *de facto*, categoria nella quale più probabilmente si troverebbero i cittadini degli Stati in questione, almeno fino al momento in cui non venga decretata l'effettiva scomparsa dello Stato. Si sono poi andate ad analizzare le soluzioni proposte da alcuni degli Stati colpiti per far fronte a questa situazione e garantire i diritti fondamentali ai propri cittadini, mostrando come la ricollocazione non sia la soluzione prevista ma che gli stessi piuttosto si stiano adoperando per garantire ai propri cittadini i mezzi per poter migrare autonomamente mantenendo un legame con la patria di origine.

Si sono poi andati a individuare alcuni degli effetti che l'innalzamento del livello del mare ha sui diritti marittimi degli Stati in questione, in particolare ci si è concentrati sul problema della progressiva modifica delle coste, dalla quale deriverebbe una modifica della linea base con conseguente riduzione delle aree marittime sottoposte allo sfruttamento e alla sovranità dello Stato. Si è dunque espressa l'interpretazione che sempre più Stati danno delle disposizioni relative della Convenzione di Montego Bay, che va a stabilire come la linea di base sia in realtà fissa e che non sia dunque influenzata dall'erosione costiera.

Infine ci si è concentrati sulle soluzioni proposte dalla dottrina per far fronte a questa situazione giuridica completamente nuova della sparizione di uno Stato per il venir meno del suo territorio o della popolazione. Si sono analizzate dapprima delle soluzioni che si basano comunque sul concetto classico di Stato, come quella di far fronte alla sparizione del territorio costruendo barriere che ne rallentano l'erosione o addirittura attraverso la creazione di territori artificiali, soluzioni che, come si è visto, incontrano problemi sia giuridici che pratici.

Si è poi vista la possibilità di acquisire del territorio da altri Stati, per poter "spostare" lo Stato su un altro territorio, o creare una nuova entità statale andando a unirsi con uno o più Stati esistenti. Anche questa è una soluzione che seppur già utilizzata nel diritto internazionale, potrebbe riscontrare numerosi problemi pratici, sia perché gli Stati colpiti dall'innalzamento del livello del mare non vogliono spostarsi dalle loro terre per il legame culturale e spirituale che hanno con le stesse, sia perché potrebbe non essere facile trovare uno Stato terzo che decida di cedere parte del suo territorio per essere soggetto alla sovranità di un altro Stato.

Si dà conto, poi, di una particolare iniziativa intrapresa dal governo di Tuvalu, di creare una nazione digitalizzata, per garantire la continuità di governo e anche per mettere al riparo, almeno virtualmente, le ricchezze storiche e naturali che fanno parte dello Stato.

Si è poi dato uno sguardo a soluzioni emerse in dottrina che criticano la concezione di Stato moderna e basano le proprie proposte non tanto sui requisiti classici dello Stato ma su concetti quali cosmopolitismo, diaspora e nazione. Anche questo tipo di soluzioni si è visto che seppur interessanti dal punto di vista di una nuova visione della comunità internazionale, difficilmente presentano soluzioni percorribili realmente.

Sulla scia di queste dottrine è stata proposta anche la creazione di una figura ibrida che è lo “Stato deterritorializzato”, cioè uno Stato che non necessita più del requisito del territorio per sopravvivere. Si tratta di una proposta interessante, ma che per essere applicabile necessiterebbe la messa in discussione dell’intero sistema giuridico internazionale attuale, e dunque risulta al momento piuttosto utopica.

Si è infine fatto riferimento alla figura della *trusteeship*, che si avvicina al concetto di “Stato deterritorializzato” ma utilizza un istituto già presente nel diritto internazionale, che tuttavia necessiterebbe di numerosi adattamenti per far fronte ad una situazione così particolare.

Con questo capitolo si è cercato di dare conto della complessità degli effetti che il cambiamento climatico e l’innalzamento del livello del mare hanno su differenti aspetti del diritto internazionale. Purtroppo, come emerge, ancora nessuna soluzione concordata è stata prevista a livello internazionale, seppure da oramai più di un decennio sia la comunità scientifica che la dottrina si occupano di evidenziare i rischi a cui si sta andando incontro e tentano di proporre delle soluzioni. Ma come sottolineato dalla Commissione di diritto internazionale, non potrà essere suo il compito (o della dottrina in generale) di individuare una soluzione a questi problemi, in quanto il suo ruolo è limitato al far emergere le problematiche giuridiche fondamentali che derivano dall’innalzamento del livello del mare, piuttosto che individuare le soluzioni a queste problematiche²⁹², affidate, invece alla comunità degli

²⁹² International Law Commission, Report dello Study Group on sea-level rise in relation to international law, 15 luglio 2022, A/CN.4/L.972, par. 48.

Stati, che dovranno adoperarsi per trovare delle risposte ai tanti interrogativi emersi, e farlo al più presto.

CAPITOLO 2:
ESISTENZA E CONTENUTO DELLA DISCIPLINA DELLE MIGRAZIONI AMBIENTALI
NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

1 Introduzione

In questo secondo capitolo si affronterà lo studio di una delle conseguenze del cambiamento climatico che ha un forte impatto sui diritti umani: le “migrazioni ambientali”.

Come si è evidenziato nel capitolo precedente, l’innalzamento del livello del mare può portare le persone a migrare, deteriorando e diminuendo il territorio a loro disposizione. Questo ha un forte impatto sulla sopravvivenza dello Stato. Viceversa la scomparsa di uno Stato ha un impatto molto forte sulla migrazione. Come si vedrà affrontando questa tematica nel presente capitolo, tuttavia, le migrazioni ambientali non avvengono solo nei piccoli Stati insulari in seguito all’innalzamento del livello del mare, ma possono verificarsi in seguito o a causa di tutti i tipi di mutamento dell’ambiente, da quelli più estremi e immediati, come terremoti ed inondazioni, a quelli a lenta insorgenza, come la desertificazione o, appunto, l’innalzamento del livello del mare.

Per affrontare questa tematica si inizierà delineando che cosa si intende per “migranti ambientali” e quando si è iniziato a parlare di questo fenomeno. Si vedrà poi che ancora non è prevista una definizione condivisa dalla comunità internazionale e si esporranno le varie terminologie utilizzate e le ragioni che stanno dietro alle differenti scelte. Infine, si proporrà una panoramica delle differenti cause dello spostamento e quali sono i diversi effetti che ne scaturiscono.

Dopo questa panoramica introduttiva, vista l’assenza di una disciplina specifica prevista dal diritto internazionale volta alla tutela di coloro che devono spostarsi in seguito ad un cambiamento dell’ambiente in cui vivono, si prenderanno in considerazione alcune branche del diritto internazionale per valutare se sia possibile, attraverso strumenti non specifici, prevedere una qualche forma di riconoscimento e tutela dei “migranti ambientali”. Si andranno ad analizzare le varie discipline a tutela

dei diritti dei migranti in generale che troviamo nel diritto internazionale, sia a livello universale che regionale, e alcune legislazioni nazionali che hanno introdotto nel proprio ordinamento forme di tutela che possono applicarsi a questa categoria di migranti.

Ci si concentrerà poi sul diritto internazionale dell'ambiente per valutare se attraverso le sue fonti vi sia stato un riconoscimento di questa categoria e di come questa branca, che si occupa di prevenire gli eventi che portano alla migrazione, contribuisca all'individuazione di una tutela nei loro confronti.

Infine, si esporranno alcune iniziative diplomatiche di grande interesse volte allo studio di questa categoria di migranti, per poi concludere dando conto delle proposte dottrinali che sono state fatte per colmare l'assenza di tutele per i "migranti ambientali" nel diritto internazionale, individuandone i punti di forza e di debolezza.

2 Il fenomeno delle "migrazioni ambientali"

Gli individui che migrano per fattori legati all'ambiente vengono chiamati da alcuni migranti ambientali o climatici, da altri rifugiati ambientali o climatici e da altri ancora sfollati ambientali o climatici¹. Si dividono tra soggetti che si spostano dal proprio luogo di residenza pur restando all'interno dei confini nazionali (i c.d. *internally displaced persons*, "IDPs"), che attualmente sono coloro che più frequentemente e in maggior numero si spostano in seguito a cambiamenti ambientali², e soggetti che invece nel loro migrare superano i confini per stabilirsi in uno Stato diverso da quello di nazionalità. Questa è la categoria che rileva maggiormente per il diritto internazionale andando a interessare più Stati.

2.1 Origine della formula "migranti ambientali"

Del rapporto tra ambiente e migrazioni si inizia a parlare già dagli anni '70 del secolo scorso, quando emerge per la prima volta il termine "rifugiati ambientali" in un articolo di Lester Brown, fondatore del *WorldWatch Institute*³, ed è dopo una decina

¹ Seguirà nella prossima sezione un approfondimento sulle ragioni legate alla scelta di una terminologia piuttosto che di un'altra. Qui si chiameranno, per il momento "migranti ambientali".

² MCADAM, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford, 2012, p. 16.

³ BROWN, LESTER e altri, *Twenty-Two Dimensions of the Population Problem*, in *WorldWatch Paper 5*, Washington, D.C., 1976.

di anni che il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (*UN Environment Programme*, "UNEP"), nelle parole del Direttore El Hinnawi, pubblica uno dei primi studi che evidenziano l'impatto dei fattori ambientali sulle migrazioni e definisce questa categoria come:

"[W]ho have been forced to leave their traditional habitat, either temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or caused by human activity such as industrial accidents) or who have been permanently displaced by a large economic development or the processing and deposit of toxic residues, putting their existence at risk and/or seriously affecting their quality of life"⁴.

Mentre nel 1990, nel suo primo report, il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, "IPCC") riconosce che gli effetti del cambiamento climatico possano indurre migrazioni di larga scala⁵, nel 2014 riconosce un legame tra cambiamento climatico, migrazioni e rischi per la pace e la sicurezza internazionale, affermando che il cambiamento climatico durante il XXI Secolo comporterà un aumento del fenomeno migratorio e che questo "can indirectly increase risks of violent conflicts in the form of civil war and inter-group violence by amplifying well-documented drivers of these conflicts such as poverty and economic shocks"⁶.

⁴ EL-HINNAWI, *Environmental refugees*, UNEP, Nairobi, 1985, p. 1.

⁵ Nel report veniva affermato che "The most vulnerable human settlements are those especially exposed to natural hazards, e.g. coastal or river flooding, severe drought, landslides, severe wind storms and tropical cyclones. The most vulnerable populations are in developing countries, in the lower-income groups: residents of coastal lowlands and islands, populations in semi-arid grasslands, and the urban poor in squatter settlements, slums and shanty towns, especially in megacities. In coastal lowlands such as in Bangladesh. China and Egypt, as well as in small island nations, inundation due to sea-level rise and storm surges could lead to significant movements of people. Major health impacts are possible, especially in large urban areas, owing to changes in availability of water and food and increased health problems due to heat stress spreading of infections. Changes in precipitation and temperature could radically alter the patterns of vector-borne and viral diseases by shifting them to higher latitudes, thus putting large populations at risk. As similar events have in the past, these changes could initiate large migrations of people, leading over a number of years to severe disruptions of settlement patterns and social instability in some areas". IPCC First Assessment Report, 1990, p. 55, para. 2.4.1.

⁶ FIELD, BARROS, DOKKEN, MACH, MASTRANDREA, BILIR, CHATTERJEE, EBI, ESTRADA, GENOVA, GIRMA, KISSEL, LEVY, MACCRACKEN, MASTRANDREA, WHITE, *IPCC: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, United Kingdom and New York, 2014, p. 29. Di come gli effetti

I “migranti ambientali” si possono dunque considerare una categoria di migranti che solo recentemente ha acquisito una propria autonoma rilevanza socio-economica sulla scena internazionale⁷, a seguito del lento riconoscimento da parte di organismi internazionali, non ancora arrivato a compimento, vista l’assenza di una tutela specifica a loro dedicata.

2.2 *Problemi di definizione*

Come emerge dai differenti appellativi che vengono utilizzati, questa categoria di soggetti è ancora priva di una definizione giuridica. Il mancato accordo su una definizione accettata internazionalmente riflette il controverso rapporto tra ambiente, migrazione e sviluppo in quanto è estremamente arduo separare, negli eventi migratori, i fattori ambientali da quelli sociali, economici e politici⁸. In questo si riflettono le scelte degli appellativi da utilizzare.

A seconda degli organi o degli studiosi che si occupano di queste tematiche il termine utilizzato spesso cambia, in base alla connotazione e al peso che si voglia dare ad uno o all’altro aspetto, mettendo in risalto la volontarietà o meno dello spostamento, la volontà di vittimizzare o meno l’individuo che si sposta, il focus o meno sul cambiamento climatico⁹.

La difficoltà di scelta riguarda sia il termine che definisce il gruppo che attua lo spostamento, sia la causa dello spostamento. Per quanto riguarda il primo caso vi è chi tende a definire questi individui con il termine generico di “migranti”, chi utilizza il termine “profughi” o “sfollati” e chi ancora utilizza il termine “rifugiati”. Vi sono visioni diverse anche sulla cosiddetta “causa predominante” dello spostamento, c’è chi mette l’accento più sul cambiamento climatico mentre c’è chi preferisce utilizzare il termine più generico di ambiente, chi ancora utilizza il termine ecologici¹⁰.

del cambiamento climatico abbiano un effetto sulla sicurezza internazionale si parlerà nel capitolo 3.

⁷ Rilevanza espressa dai numerosi studi e documenti concernenti questa categoria da vari organi delle Nazioni Unite, si veda la sezione dedicata dall’Organizzazione internazionale per le migrazioni all’indirizzo <https://environmentalmigration.iom.int/environmental-migration> e quella dell’UNHCR <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/environment-disasters-and-climate-change/climate-change-and>.

⁸ IOM, *Discussion Note: Migration and the Environment*, MC/INF/288, 1 novembre 2017, p. 1.

⁹ Si veda in generale RENAUD, BOGARDI, DUN, WARNER, *Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?*, in *UNU-EHS InterSecTions*, vol. 5, 2007.

¹⁰ Vedi CHENTRENS, *Eco-migrazioni transfrontaliere: la riconducibilità alla nozione di*

Come indicato nel paragrafo precedente, nel 1985 l'*UN Environmental Programme* propose di utilizzare la terminologia di “environmental refugees” per parlare per la prima volta di questa categoria¹¹.

L'utilizzo di questa terminologia, nello specifico del termine rifugiati è stata in seguito contestata, *inter alia*, dall'UNHCR che ha espresso il timore che l'utilizzo del termine anche per soggetti che non rientrano direttamente nella categoria prevista dalla Convenzione di Ginevra potrebbe portare ad indebolire il suo regime giuridico, oltre ad essere “not strictly accurate under current international law”¹². A questo si aggiunga che non si possono far rientrare in questa categoria coloro che nello spostarsi in seguito al mutamento dell'ambiente non hanno attraversato un confine nazionale (IDP's).

Si legge infatti nel glossario pubblicato dall'OIM¹³ e in quello pubblicato dall'UNHCR¹⁴, sotto questa terminologia, come lo stesso fosse usato inizialmente per attirare l'attenzione sulla tematica ma che ora è generalmente riconosciuto come potenzialmente fuorviante, non trattandosi di una categoria di rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951¹⁵. Si aggiunge, dunque, come sia preferibile l'utilizzo di termini quali “migranti ambientali” o “persone sfollate”¹⁶.

Nel linguaggio utilizzato dalle Nazioni Unite e dai suoi organi il termine “displacement” viene utilizzato per indicare movimenti forzati, mentre “migration” è utilizzato per indicare uno spostamento “that is not predominately forced but nonetheless may not be entirely voluntary”¹⁷. Anche questi termini non sono esenti da

'rifugiato' nel contesto internazionale, regionale e domestico, 2019 e MARKOVA, *Ecological Migrants: International Legal Status and Prospects of its Consolidation*, in *Kutafin Law Review*, vol. 8, n° 2, 2021.

¹¹ EL-HINNAWI, *Environmental Refugees*, cit. nota 4, p. 4.

¹² *Ibidem*; si veda <https://www.unhcr.org/glossary/#c> alla parola “climate refugee” viene sostenuto che “[t]he term climate refugee is often used in the media and other discussions. However, this phrase can cause confusion, as it does not exist in international law. This term is also problematic in attributing displacement to a single driver - climate change - which is better characterised as a “risk multiplier” that exacerbates and combines with other drivers of displacement, as recognised by the Global Compact on Refugees. (...) Regardless, the term climate refugee (along with similar terms climate change refugee and environmental refugee) is not endorsed by UNHCR”.

¹³ IOM, *Glossary on Migration*, 2019, p. 31.

¹⁴ Consultabile all'indirizzo <https://www.unhcr.org/glossary/#c> alla voce “climate refugee”.

¹⁵ United Nation Convention Relating to the Status of Refugees, Ginevra, adottata il 28 giugno 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954.

¹⁶ IOM, *Glossary on Migration*, cit. nota 13, p. 31.

¹⁷ GENERAL ASSEMBLY UN, *Addressing human rights protection gaps in the context of migration and displacement of persons across international borders resulting from the adverse effects of climate change and supporting the adaptation and mitigation plans of developing countries to bridge*

critiche, c'è chi ha affermato che andando a sottolineare maggiormente “the ‘pull’ of the destination more than the ‘push’ of the source country” questo possa “carries negative connotations which reduce the implied responsibility of the international community for their welfare”¹⁸. Per ovviare a questa questione alcuni autori hanno aggiunto al “migrant” il termine “induced” o “forced”. A questi viene affiancato il termine “ambientali” o “climatici”. Anche rispetto alla scelta di utilizzare uno di questi due termini non vi è unanimità. Si ritiene che gli spostamenti dovuti al cambiamento climatico siano una sottocategoria dei movimenti causati da mutamenti dell'ambiente¹⁹. Il termine “ambientali” “is more inclusive as it encompasses any kind of environment-related event”, mentre “climatici” “is less inclusive as it is associated only to slow-onset processes where, however, the causal link is difficult to identify”²⁰.

In numerosi strumenti il focus è spostato dai soggetti al tipo di spostamento, per cui non si parlerà di migranti o di sfollati ma piuttosto di spostamenti, come si può leggere nella Nansen Initiative²¹ che utilizza la terminologia “climate change induced displacement, migration and planned relocation”²². L'utilizzo di questa terminologia è sposato anche dal Consiglio per i diritti umani delle NU²³.

La problematica riguarda non solamente la scelta di una definizione comune, ma anche l'opportunità o meno di individuarne più d'una per definire le diverse situazioni che si creano. A questo proposito Renaud²⁴, basandosi sulla proposta fatta dall'OIM²⁵

the protection gaps, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 23 aprile 2018, 3A/HRC/38/21, p. 3, nota 4; HUMAN RIGHTS COUNCIL, *The Slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants*, 22 marzo 2018, A/HRC/37/CRP.4, p. 8, para. 16.

¹⁸ BROWN, *Climate Change and Forced Migration: Observations, Projections and Implications*, in *Human Development Office Report Office Occasional Paper*, 2007, p. 8.

¹⁹ IOM, *Glossary on Migration*, cit. nota 13, p. 31.

²⁰ VILLANI, *Reflection on human rights law as suitable instrument of complementary protection applicable to environmental migration*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2021, p. 4.

²¹ The Nansen Initiative, *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, Vol 1, 2015, pp. 16-22, para. 8.

²² HUMAN RIGHTS COUNCIL, *The Slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants*, 22 marzo 2018, A/HRC/37/CRP.4, p. 8, para. 15.

²³ Ivi, para. 16.

²⁴ RENAUD, DUN, WARNER, BOGARDI, *A Decision Framework for Environmentally Induced Migration*, in *International Migration*, vol. 49, 2011, pp. 14-15.

²⁵ IOM, *Discussion Note: 'Migration and the Environment'*, 94^a sessione dell'IOM Council, Doc. No. MC/INF/288, 2007, para. 6. Si veda anche IOM, *Glossary on Migration*, 2^a ed, *International Migration Law*, n. 25, 2011, p. 33. Allo stesso tempo, l'OIM al paragrafo 34 suggerisce il termine “environmentally displaced persons” come “[p]ersons who are displaced within their country person of

suggerisce infatti l'utilizzo di tre categorie: gli "environmental emergency migrant" con i quali si riferisce alle persone sfollate a causa di un evento ambientale sia che rimangono all'interno dei confini dello Stato, sia che li superino; gli "environmentally forced migrant", che *devono* lasciare la propria casa "in order to avoid the worst of environmental deterioration"²⁶ oppure non hanno la possibilità di tornare alla loro casa precedente. L'esigenza di partire è più debole per questa categoria rispetto alla prima, ma esiste comunque in misura tale da giustificare la qualificazione di tale movimento come forzato. In questa categoria sembrano rientrare almeno alcune persone che migrano come forma di adattamento. La terza categoria è costituita dagli "environmentally motivated migrants", che hanno ancora la possibilità di scegliere se lasciare la propria casa, ma vivono in un ambiente in via di deterioramento, "or who initially were qualified as environmental emergency migrants but have a real return option"²⁷.

L'esigenza di individuare differenti categorie deriva dalla necessità di prevedere differenti risposte e trattamenti a seconda delle caratteristiche dello spostamento.

Stabilire un termine che definisca questa categoria di persone una volta per tutte, è importante in quanto, avrebbe "real implications for the obligations of the international community under international law"²⁸. Anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella sua Risoluzione del 2009 ha definito la mancanza di un termine univoco un vero e proprio ostacolo per il riconoscimento della categoria²⁹.

Alcuni si interrogano sulla necessità di individuare una separata categoria di migranti, quella per motivi ambientali, anche il Presidente della Conferenza di Nansen ha sostenuto che "from a protection perspective, there is no compelling reason to

habitual residence or who have crossed an international border and for whom environmental degradation, deterioration or destruction is a major cause of their displacement, although not necessarily the sole one" per descrivere persone il cui spostamento è stato chiaramente forzato. Non è chiaro, tuttavia, se questa categoria sia separata da quella dei "migranti ambientali" o se sia una sua categoria secondaria. Inoltre, questa nozione rischia di compromettere la terminologia concordata per gli sfollati interni.

²⁶ RENAUD, DUN, WARNER, BOGARDI, *A Decision Framework for Environmentally Induced Migration*, cit. nota 24, pp. 14-15.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ BROWN, *Climate Change and Forced Migration: Observations, Projections and Implications*, in Human Development Office Report Office Occasional Paper, cit. nota 18, p. 7.

²⁹ Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *Environmentally induced migration and displacement: a 21st century challenge*, 1655, 2009, para. 12.

distinguish between displacement due to climate related and other disasters”³⁰. Ci si chiede dunque se le migrazioni vadano affrontate guardando a cosa le induce o piuttosto concentrandosi sui bisogni delle persone che si spostano³¹.

Il presente studio usa come termine di lavoro, per questione di semplicità, un’unica terminologia generica: “migranti ambientali”, in quanto si condivide l’affermazione che “rifugiati” sia scorretto dal punto di vista del diritto internazionale, e si ritiene che “climatici” sarebbe riduttivo, non essendo, i cambiamenti dell’ambiente, derivati solamente dal cambiamento climatico. Si riconosce tuttavia che non si tratti della terminologia corretta dal punto di vista giuridico.

2.3 *Le differenti cause dello spostamento e i loro effetti*

La causa della migrazione è rilevante in quanto determina la condizione giuridica del soggetto che migra, e di conseguenza anche i diritti e doveri che gli Stati di destinazione devono riconoscerli, come affermato da McAdam:

“[I]nternational law and institutions respond to climate- related human movement will depend in part on: (a) whether such movement is perceived as voluntary or involuntary; (b) the nature of the trigger (a rapid- onset disaster versus a slow- onset process); (c) whether international borders are crossed; (d) the extent to which there are political incentives to characterize movement as linked to climate change or not; and (e) whether movement is driven or aggravated by human factors, such as discrimination”³².

Una prima macro-distinzione che si può attuare è tra migranti regolari e migranti irregolari. I primi si distinguono dai secondi in quanto entrano in uno Stato non seguendo le vie legali previste dallo stesso³³. Ovviamente a questa si aggiunge quella già accennata tra i migranti che attraversano confini nazionali e chi invece rimane

³⁰ Chairperson’s Summary, Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st Century, Oslo, 6–7 Giugno 2011, para 5.

³¹ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, cit. nota 2, p. 23.

³² *Ivi*, p. 17.

³³ PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate - Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, Napoli, 2018, p. 11.

all'interno dello Stato di appartenenza.

Secondo l'Alto Commissario dei Rifugiati (UNHCR) è sempre più difficile categorizzare i diversi tipi di migrazioni, in quanto in genere la loro causa è il combinato disposto di conflitti, pressioni economiche e cambiamenti nell'ambiente³⁴.

Ci sono vari approcci proposti in dottrina per categorizzare le differenti cause di spostamento dovute al modificarsi dell'ambiente, quella adottata in questa ricerca è quella proposta da Walter Kalin, l'ex Rappresentante dei diritti umani per gli IDP's. È importante tenere a mente che ogni tipo di categorizzazione è artificiale e non rispecchia perfettamente la complessità e fluidità del fenomeno, ma può essere utile per mostrare come non vi sia un unico tipo di migrazione e di cambiamento dell'ambiente.

Le migrazioni ambientali avvengono per differenti queste cause: per l'aumento dei disastri idro-meteorologici: un esempio potrebbero essere le alluvioni o i cicloni. Questi eventi si è visto come abbiano come effetto principale quello di una migrazione che non si spinge oltre ai confini nazionali, infatti gli spostamenti sono in genere brevi e non permanenti. In caso di evacuazioni pianificate dai governi da aree a rischio: in genere queste portano ad uno spostamento interno e permanente. In seguito a degradazione ambientale e disastri a lenta insorgenza: come la desertificazione e la riduzione della disponibilità di acqua. Questo tipo di cambiamento non è detto che porti ad una migrazione, ma può indurre la popolazione a considerare la migrazione volontaria come un mezzo di adattamento al cambiamento dell'ambiente e potrebbe essere la ragione per cui le persone si spostano per cercare migliori condizioni di vita e opportunità. Se l'ambiente nel quale vivono diventa talmente inospitale da rendere quasi impossibile la sopravvivenza, la migrazione diventerà forzata e lo spostamento permanente.

Nel caso dei piccoli Stati insulari a rischio di scomparsa dovuta all'innalzamento del livello del mare: in questo caso la migrazione sarà permanente ed evidentemente si spingerà al di fuori dei confini nazionali. Quando ci sono rischi di conflitti sulle risorse essenziali: il cambiamento climatico rischia di aumentare i conflitti esacerbati dalla scarsità delle risorse e dalla lotta per l'accaparramento, questo porta a conflitti

³⁴ MC ADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, cit. nota 2 , p. 15.

sociali e di conseguenza a migrazioni di lunga durata³⁵.

Questi differenti scenari si riferiscono a differenti tipi di pressione e impatto, che avranno un effetto sul tempo, la velocità e la portata del movimento migratorio³⁶.

2.4 Conclusioni parziali

In questa prima sezione si è delineato cosa si intenda per “migrazioni ambientali” e si è dato conto di quando la comunità internazionale ha iniziato ad occuparsi di questo fenomeno, che, come abbiamo visto, è di recente interesse. Si sono poi elencate le differenti terminologie che vengono utilizzate per riferirsi a questa categoria di soggetti e di come nessuna di queste in realtà sia giuridicamente corretta e condivisa. Infine si sono delineate le differenti cause che portano gli individui a lasciare la propria abitazione e le differenti risposte alle varie modifiche dell’ambiente.

3 La protezione dei migranti nel diritto internazionale

In questo secondo paragrafo si andranno ad analizzare i vari strumenti, internazionali e non, che si possono prendere in considerazione per ricercare un sistema di tutele dei “migranti ambientali”. Si darà conto in principio degli strumenti universali che si occupano di migrazioni, per poi concentrarci sugli strumenti regionali e infine analizzare alcune legislazioni interne che hanno previsto delle forme di tutela per i “migranti ambientali”.

3.1 A livello universale

Non esiste un vero e proprio diritto internazionale delle migrazioni, si tratta più che altro di un’etichetta utilizzata per indicare varie fonti del diritto internazionale che si occupano dei vari aspetti legati alla migrazione, mutate da branche del diritto diverse come i diritti umani, il diritto penale e il diritto umanitario e garantirne una

³⁵ KÄLIN, *Conceptualising Climate-Induced Displacement*, in MCADAM (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, 2010, p. 85. Per altri tipi di categorizzazione si vedano: BARNETT, WEBBER, *Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change in Commission on Climate Change and Development*, 2009; KRALER, CERNEI, NOACK, “*Climate Refugees*” *Legal and policy responses to environmentally induced migration*, richiesto da Directorate General for internal policies policy department c: citizens’ rights and constitutional affairs civil liberties, justice and home affairs, 2011, p. 31 ss.

³⁶ MC ADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, cit. nota 2, pp. 18-19.

coerenza interna³⁷.

L'assenza di una disciplina unitaria deriva dal fatto che il tema dell'immigrazione rientra fra quegli ambiti che si dicono di "dominio riservato" (*domestic jurisdiction*) degli Stati ai sensi dell'art. 2(7) della Carta delle Nazioni Unite³⁸. Gli Stati sono quindi liberi di adottare le norme e procedure ritenute più opportune per gestire i flussi migratori in entrata e in uscita dal proprio territorio, ivi compresa l'adozione di eventuali bandi all'entrata.

Tuttavia il diritto internazionale prevede forme specifiche di tutela nei confronti di categorie di soggetti che si ritengono maggiormente vulnerabili³⁹. Da ciò ne derivano obblighi nei confronti degli Stati, che riducono in parte quel "dominio riservato" tanto caro alle entità statali.

A tale considerazione generale, va aggiunto che una categoria di migranti gode di una tutela specifica nel diritto internazionale: si tratta dei rifugiati richiedenti asilo.

3.1.1 La Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati

Il termine "rifugiato" è un termine giuridico, che presuppone il godimento di diritti e il soddisfare di determinati requisiti, che sono individuati all'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951⁴⁰, letti congiuntamente al Protocollo del 1967⁴¹. È rifugiato per il diritto internazionale colui che:

“[O]wing to well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former

³⁷ OPESKIN, PERRUCHOUD, REDPATH-CROSS, *Foundation of International Migration Law*, 2012, p. 8.

³⁸ Art 2(7), United Nation Charter, 1945 : “Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII”.

³⁹ Come si vedrà *infra* nella sez. 3.1.5, dedicata alla protezione complementare.

⁴⁰ United Nation Convention Relating to the Status of Refugees, Ginevra, adottata il 28 giugno 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954.

⁴¹ Protocol Relating to the Status of Refugees, New York, adottato il 31 gennaio 1967 ed entrato in vigore il 4 ottobre 1967.

habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it”⁴².

I requisiti per essere definiti rifugiati sono dunque tre: il fondato timore di essere perseguiti per una delle cause individuate nell’articolo, trovarsi in uno Stato differente rispetto allo Stato di cittadinanza e l’impossibilità di farvi ritorno, la mancanza di tutela da parte del proprio Stato.

Che cosa si intenda per persecuzione non viene spiegato nella Convenzione, ma si ritiene sia “a threat to the life or freedom, or the infliction of suffering or harm usually through confinement, torture, substantial economic deprivation, or systematic violation of basic human rights under government sanction”⁴³.

Come si può vedere, non è presente nessun riferimento al cambiamento climatico o al deterioramento dell’ambiente naturale come causa dello spostamento. Questo si ritiene sia dovuto anche in larga parte al periodo in cui è stata individuata la definizione di rifugiato, avvenuta poco dopo la fine della Prima guerra mondiale, in un tempo in cui ancora la tematica ambientale era ben lungi dall’essere una tematica chiave delle agende internazionali⁴⁴.

Il diritto internazionale dei rifugiati riconosce una forte protezione ai soggetti che superano i confini nazionali per cercare tutela in uno Stato estero, attraverso il principio di *non-refoulement*, che impedisce agli Stati di accoglienza di respingere l’ingresso e di porre in essere il rimpatrio forzato in un Paese che perseguita gli stessi, oltre ad attribuire a questi uno *status* ai quali sono collegati svariati diritti, come quello di non discriminazione⁴⁵. Il principio di *non-refoulement* è previsto all’articolo 33 della Convenzione di Ginevra⁴⁶, ma lo troviamo anche in altre fonti e si ritiene sia divenuto

⁴² Art. 1A(2) della United Nation Convention Relating to the Status of Refugees, cit. nota 40.

⁴³ ISLAM, *Climate refugees and international refugee law*, in ISLAM, BHUIYAN (eds.), *An Introduction to International Refugee Law*, Leiden, Boston, 2013, p. 221; si veda anche HATHAWAY, *The Law of Refugee Status*, Toronto, 1991, pp. 105, 112.

⁴⁴ La conferenza di Stoccolma, con la quale si ritiene sia iniziato il moderno diritto internazionale dell’ambiente è infatti del ‘72.

⁴⁵ Art. 3 della United Nation Convention Relating to the Status of Refugees, cit. nota 40.

⁴⁶ Art. 33 della United Nation Convention Relating to the Status of Refugees, cit. nota 40: “1. No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. 2. The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to

un principio di diritto consuetudinario⁴⁷. Ciò si deduce non solo dall'art. 42 della Convenzione⁴⁸ che inserisce l'articolo 33 tra le norme per le quali vi è impossibilità di apporre riserve, ma si evince anche dalla presenza di questo principio in numerosi strumenti di diritto internazionale⁴⁹.

Negli anni la categoria di persone che godevano del riconoscimento dello status di rifugiato è stata ampliata grazie ad un'interpretazione estensiva dell'articolo 1A(2). Le cause di persecuzione indicate a questo articolo non sono da considerare dunque un elenco chiuso, in quanto, tenendo in considerazione lo scopo e l'oggetto della Convenzione di Ginevra e degli altri strumenti di diritto internazionale dei diritti umani, “possono rientrare nella categoria di atti di persecuzione anche violazioni particolarmente gravi dei diritti umani e comportamenti discriminatori”⁵⁰ che non per forza rientrano tra quelli indicati all'art. 1A(2). Questo però non pare essere sufficiente per ritenere che la categoria dei “migranti ambientali” possa ricadere sotto lo status di rifugiati, “even though they flee particular dangers and therefore may find themselves in a refugee-like situation”⁵¹.

3.1.1.1 *Approccio restrittivo*

Uno dei grandi problemi per quanto riguarda la tutela delle migrazioni dovute al mutamento dell'ambiente è identificare un “persecutore”. Spesso nei casi di deterioramento dell'ambiente, gli Stati che lo subiscono non sono coloro che hanno contribuito a crearlo, soprattutto nel caso del deterioramento dovuto al cambiamento

the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgement of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country”.

⁴⁷ Art 7 dell'International Covenant on Civil and Political Rights, (ICCPR), adottato nel 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo del 1976; art. 3 della Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1984. Si veda Human Rights Council, *The Slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants*, 22 marzo 2018, A/HRC/37/CRP.4.

⁴⁸ Art. 33 della United Nation Convention Relating to the Status of Refugees, cit. nota 40.

⁴⁹ Ad esempio l'art. 3 par. 1 della Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, cit. nota 47 e l'art. 4 del Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, 1963.

⁵⁰ PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate - Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, cit. nota 33, p. 87.

⁵¹ KÄLIN, SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, in *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR, febbraio 2012, p. 31.

climatico. Si pensi ad esempio, ai governi di Kiribati e Tuvalu. Questi piccoli Stati insulari non sono responsabili del cambiamento climatico nel suo complesso, né stanno sviluppano politiche che aumentano gli impatti negativi su particolari settori della popolazione. E saranno questi Stati, quelli dai quali potrebbero partire notevoli flussi migratori quando le terre diventeranno sempre più inospitali⁵². Occorre dunque sottolineare che:

“This delinking of the actor of persecution from the territory from which flight occurs is a complete reversal of the traditional refugee paradigm: whereas Convention refugees flee their own government (or private actors that the government is unable or unwilling to protect them from), a person fleeing the effects of climate change is not escaping his or her government, but rather is seeking refuge from — yet within — countries that have contributed to climate change”⁵³.

A questo si aggiunge che spesso, nei casi di migrazione transfrontaliera, il Paese di origine non si accanisce sulla popolazione colpita, ma si adopera per fornirle assistenza e protezione, e anche nei casi, frequenti, in cui gli Stati non siano in grado di fornire assistenza, perché mancano delle capacità o delle risorse necessarie e si rivolgono alla comunità internazionale per chiedere supporto⁵⁴.

Si dimostra dunque difficile attribuire allo Stato di origine la qualità di persecutore. È difficile attribuire questa caratteristica anche alla comunità internazionale, agli Stati industrializzati, o all’ancora più astratto cambiamento climatico. *L’Australian Refugee Review Tribunal (RRT)* ha rigettato questo tipo di argomentazione, sostenendo che in questi casi:

“[T]he Tribunal does not believe that the element of an attitude or motivation can be identified, such that the conduct feared can be properly

⁵² Ivi, p. 31 ss; MCADAM, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, in *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR, Maggio 2011, p. 12 ss; MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, cit. nota 2, p. 42 ss.

⁵³ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, cit. nota 2, p. 45.

⁵⁴ KÄLIN, SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, cit. nota 51, p. 32.

considered persecution for reasons of a Convention characteristic as required....There is simply no basis for concluding that countries which can be said to have been historically high emitters of carbon dioxide or other greenhouse gases, have any element of motivation to have any impact on residents of low lying countries such as Kiribati, either for their race, religion, nationality, membership of any particular social group or political opinion”⁵⁵.

Infatti, anche se il cambiamento climatico e il suo impatto fossero classificabili come “persecuzione”, la Convenzione di Ginevra del ‘51 richiede che tale persecuzione avvenga per un determinato motivo: razza, religione, nazionalità, opinione politica, o appartenenza a un particolare gruppo. Non è sufficiente dunque provare che vi sia stato un certo grado di persecuzione. Questo ulteriore requisito pone particolare difficoltà in quanto l’impatto del cambiamento climatico è altamente indiscriminato. Sostenere che le popolazioni colpite (accomunate geograficamente o in base alle risorse di cui dispongono) possano definirsi un “gruppo sociale specifico” risulterebbe molto complicato da stabilire, in quanto la Convenzione richiede che il gruppo in questione sia connesso da fondamentali e immutabili caratteristiche che non siano solamente il rischio di essere perseguitate⁵⁶.

Il requisito della persecuzione limita “the Convention’s humanitarian scope and does not afford universal protection to asylum seekers. No matter how devastating may be epidemic, natural disaster or famine, a person fleeing them is not a refugee within the terms of the Convention”⁵⁷.

È significativo in questo senso che l’Alto Commissario per i rifugiati dell’ONU abbia più volte affermato che i c.d. “environmental refugees” non sono una categoria giuridica e il suo mandato non si estende a loro.

⁵⁵ RRTA, 0907346 [2009], 1168, 10 dicembre 2009, para 51.

⁵⁶ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, cit. nota 2, p. 46, HATHAWAY,-FOSTER, *The law of refugee status*, Cambridge, 2014, pp. 362 ss., WEERASINGHE, *Refugee Law in a Time of Climate Change, Disaster and Conflict*, in *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR, gennaio 2020, p. 95-97.

⁵⁷ *A and Another v Minister for Immigration and Ethnic Affairs and Another*, Australia High Court, 24 febbraio 1997, disponibile a https://www.refworld.org/cases,AUS_HC,3ae6b7180.html (visitator dall’autrice il 16.06.23)

È evidente, dopo quanto detto, che la Convenzione di Ginevra, attualmente, non si presta a fornire una tutela certa per i “migranti ambientali”, anche se si facesse conto su una interpretazione maggiormente estensiva, per questi individui non vi sarebbe una risposta certa⁵⁸.

Come emerge dalla lettura del *Research materials* dell’UNHCR⁵⁹ ancora non si può ritenere che i “migranti ambientali” rientrino nella definizione di rifugiato individuata dalla Convenzione di Ginevra; tuttavia, si può notare lo sforzo interpretativo che si sta cercando di compiere nel trovare delle strade per far rientrare, in alcuni casi, o almeno di non escludere a priori, questa categoria dallo status di rifugiato.

3.1.1.2 Approccio estensivo

Nonostante, come si è appena scritto, prassi e dottrina prevalente e la giurisprudenza siano concordi nell’affermare che non si possa attribuire lo status di rifugiato ai “migranti ambientali”, continuano a pervenire di fronte alle Corti nazionali centinaia di richieste in seguito a inondazioni, cicloni, terremoti, e altri eventi naturali, anche a lenta insorgenza⁶⁰.

Come si è visto la giurisprudenza e gli studi sui rifugiati tendono ad assimilare la nozione di rischi e disastri naturali e considerano tali eventi come minacce e danni

⁵⁸ Di seguito un elenco di casi in cui le corti non hanno riconosciuto lo *status* di rifugiato per cause ambientali: Nuova Zelanda: *Refugee Appeal No 72719/2001*, RSAA (17 settembre 2001) (Tuvalu); *Refugee Appeal No 72313/2000*, RSAA (19 October 2000) (Tuvalu); *Refugee Appeal No 72314/2000*, RSAA (19 ottobre 2000) (Tuvalu); *Refugee Appeal No 72315/2000*, RSAA (19 ottobre 2000) (Tuvalu); *Refugee Appeal No 72316/2000*, RSAA (19 ottobre 2000) (Tuvalu); *Refugee Appeal Nos 72179–72181/2000*, RSAA (31 agosto 2000) (Tuvalu); *Refugee Appeal Nos 72189–72195/2000*, RSAA (17 agosto 2000) (Tuvalu); *Refugee Appeal No 72185/2000*, RSAA (10 agosto 2000) (Tuvalu); *Refugee Appeal No 72186/2000*, RSAA (10 agosto 2000) (Tuvalu). Australia: 1004726 [2010] RRTA 845 (30 settembre 2010) (Tonga); 0907346 [2009] RRTA 1168 (10 dicembre 2009) (Kiribati); N00/34089 [2000] RRTA 1052 (17 novembre 2000) (Tuvalu); N95/09386 [1996] RRTA 3191 (7 novembre 1996) (Tuvalu); N96/10806 [1996] RRTA 3195 (7 novembre 1996) (Tuvalu); N99/30231 [2000] RRTA 17 (10 gennaio 2000) (Tuvalu); V94/02840 [1995] RRTA 2383 (23 ottobre 1995) (Tuvalu). Bangladesh: *Mohammed Motahir Ali v Minister of Immigration, Local Government and Ethnic Affairs* [1994] FCA 887; N93/00894 [1996] RRTA 3244 (14 novembre 1996).

⁵⁹ WEERASINGHE, *Refugee Law in a Time of Climate Change, Disaster and Conflict*, in *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR, cit. nota 56, p. 81 ss.

⁶⁰ SCOTT, *Finding Agency in Adversity: Applying the Refugee Convention in the Context of Disasters and Climate Change*, in *Refugee Survey Quarterly*, Volume 35, Issue 4, 2016, p. 27. Scott evidenzia i casi dello tsunami del 2004 nello Sri Lanka, di un tifone in Cina, di un uragano in Honduras, del disastro naturale e tecnologico di Fukushima, in Giappone, e di un ciclone in Myanmar.

indiscriminati alle persone. Tali minacce e danni indiscriminati sono considerati come derivanti da fattori esterni o forze della natura e sono generalmente ritenuti non correlati all'azione dell'uomo⁶¹.

Scott invece propone un approccio differente, che si basa sui paradigmi sviluppati nel campo della “disaster risk reduction”, che riconosca come le discriminazioni già esistenti rendano differenti gli effetti dei disastri su una popolazione⁶².

Fino ad ora, dottrina e giurisprudenza si sono maggiormente concentrate, per l'applicazione o meno della Convenzione sui rifugiati, su, da un lato l'azione o l'inazione dello Stato nel contesto o all'indomani di un disastro, e dall'altro sulla distruzione intenzionale dell'ambiente come forma di oppressione contro specifici gruppi di persone. Mentre, d'altro canto, si analizza raramente come l'azione o l'inazione *ex-ante* da parte di un governo, compresa la discriminazione legata a uno dei casi previsti dalla Convenzione, combinata con un danno derivante da un disastro ambientale o dagli effetti avversi del cambiamento climatico possano sostenere una richiesta di asilo⁶³. Questa terza categoria è il fulcro della discussione perché è in situazioni in cui l'azione dell'uomo non è immediatamente evidente, che le sfide dottrinali ed epistemologiche si fanno più complesse.

Scott e Hathaway propongono l'utilizzo del c.d. “predicament approach”. Come si è già evidenziato, per godere dei diritti e tutele propri dei rifugiati è necessario che vi sia un nesso causale tra il rischio di persecuzione e uno dei motivi indicati dalla Convenzione sui rifugiati. Tuttavia è sufficiente che uno di questi motivi contribuisca solamente a creare il rischio di persecuzione, senza che sia l'unica causa o la causa dominante. E in questo senso si muove il “predicament approach” per il quale:

“The Refugee Convention’s nexus clause is to acknowledge that the causal element may be satisfied where the intention either of the persecutor or of the state in withholding protection is linked to a Convention ground, or

⁶¹ WEERASINGHE, *Refugee Law in a Time of Climate Change, Disaster and Conflict*, in *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR, cit. nota 55, p. 90.

⁶² SCOTT, *Finding Agency in Adversity: Applying the Refugee Convention in the Context of Disasters and Climate Change*, in *Refugee Survey Quarterly*, Volume 35, Issue 4, 2016, p. 26.

⁶³ WEERASINGHE, *Refugee Law in a Time of Climate Change, Disaster and Conflict*, cit. nota 56, p. 87.

where the Convention ground explains why the applicant is at risk of being persecuted⁶⁴.

Questo approccio viene utilizzato ed espresso dalla Corte neozelandese nel caso Teitiota, dove afferma che:

“[B]road generalisations about natural disasters and protection regimes mask a more complex reality. The relationship between natural disasters, environmental degradation, and human vulnerability to those disasters and degradation is complex. It is within this complexity that pathways can, in some circumstances, be created into international protection regimes, including Convention-based recognition”⁶⁵.

Prendendo come punto di partenza la definizione di disastro data dall’Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione del rischio di disastri (UNDRR)⁶⁶ nel valutare le richieste di protezione internazionale, si riconosce che i rischi e i danni derivanti da un pericolo e da un degrado ambientale possono avere un impatto differenziato in base alla vulnerabilità pregressa delle persone. Interpretando in questo senso l’impatto dei fenomeni ambientali si può definire che “hazards and environmental degradation (including as influenced by the adverse effects of climate change) may affect vulnerable individuals in a manner that creates experiences or risks of serious harm that rise to the level of persecution”⁶⁷.

Sebbene sia un approccio interessante, al momento non si può sostenere che la tutela dei “migranti ambientali” possa avvenire, in maniera sistematica e completa attraverso questa interpretazione del concetto di rifugiato, non c’è infatti prassi in

⁶⁴ HATHAWAY, FOSTER, *The law of refugee status*, cit. nota 56, capitolo 5.

⁶⁵ *AF (Kiribati)* [2013] NZIPT 800413, New Zealand Immigration and Protection Tribunal, 25 giugno 2013, decisione riguardante il Sig. Teitiota, para 57.

⁶⁶ La definizione di disastro data dall’International Strategy for Disaster Reduction (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) è la seguente: “A serious disruption of the functioning of a community or a society at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts”, consultabile al sito <https://www.undrr.org/terminology/disaster> (visitato dall’autrice in data 07.04.23).

⁶⁷ WEERASINGHE, *Refugee Law in a Time of Climate Change, Disaster and Conflict*, cit. nota 56, p. 96.

questo senso.

3.1.2 Principi Guida sugli sfollati interni

La prima azione concreta delle Nazioni Unite nei confronti della tutela delle migrazioni ambientali, anche se solo di carattere interno, è stata l'adozione dei Principi guida sugli sfollati interni⁶⁸, trenta principi guida che prevedono i diritti e le garanzie a tutela dei profughi interni. Questi principi danno una definizione degli IDP's come:

“Persons or group of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border”⁶⁹.

Nonostante sia uno strumento non recentissimo, prevede esplicitamente che le persone possano spostarsi (all'interno dei confini Statali) per cause derivanti da disastri naturali, si tratta di un riconoscimento molto importante per la tutela dei “migranti ambientali”, al quale, come vedremo⁷⁰, molti strumenti regionali si ispireranno. Durante la stesura di questi Principi Guida non vi è stata unanimità verso l'estensione della tutela a così tanti gruppi di individui che sono costretti a spostarsi per motivazioni differenti, e alcuni Stati avrebbero preferito limitare la definizione di IDP a coloro che sono soggetti a persecuzione o che sarebbero considerati rifugiati se avessero attraversato un confine. Ma l'opinione prevalente è stata invece che anche le persone colpite da catastrofi naturali e umane o da progetti di sviluppo siano anch'esse sfollate e bisognose d'attenzione, e che oltre a questo possano essere trascurate o discriminate dai loro governi per motivi politici o etnici, oppure possano subire violazioni dei diritti umani in altri modi⁷¹.

⁶⁸ Guiding Principles on Internal Displacement, UN Commission on Human Rights, 1998.

⁶⁹ Introduction, “Scope and Purpose”, dei Guiding Principles on Internal Displacement.

⁷⁰ Si veda *infra* sez 3.2.2 e 3.2.3.

⁷¹ COHEN, *The Guiding Principles on Internal Displacement*, in *Global Governance* 10, 2004, p. 466.

I principi contenuti in questo strumento descrivono dettagliatamente quali sono i diritti di questi soggetti, e si riferiscono a tutte le fasi dello spostamento. Essi definiscono gli standard per la protezione durante lo sfollamento, adattando l'intera gamma di diritti civili, politici, economici, sociali e culturali alle esigenze specifiche degli sfollati. Infine, offrono standard per la protezione durante il ritorno, il reinsediamento e la reintegrazione.

I primi quattro sono i principi generali, e indicano i diritti che devono essere garantiti agli IDP, come il diritto di non essere discriminati e di godere degli stessi diritti di cui godono i cittadini di quel paese⁷², così come l'obbligo di protezione e assistenza umanitaria in capo agli Stati⁷³. I principi dal 5 al 9 sono sul divieto di sfollamento forzato mentre i principi dal 10 al 23 si concentrano sulla tutela degli IDPs durante lo spostamento, dove viene ribadito il diritto alla libertà di movimento e la libertà di poter scegliere il proprio luogo di residenza⁷⁴. I principi dal 24 al 27 trattano l'assistenza umanitaria, mentre i principi finali, dal 28 al 30 sono sulla tutela nel momento del ritorno, sull'integrazione nel luogo di accoglienza e sull'eventuale ricollocamento.

Anche se si tratta di uno strumento non vincolante, trattandosi di un atto di *soft law*, molti dei principi che propone si basano su fonti giuridiche vincolanti esistenti⁷⁵ ma è comunque di fondamentale importanza nel guidare l'azione degli Stati e delle organizzazioni internazionali e non governative nel far fronte a delle migrazioni interne⁷⁶.

⁷² Principio 1 dei Guiding Principles on Internal Displacement, cit. nota 68.

⁷³ *Ivi*, principio 3.

⁷⁴ *Ivi*, principio 14.

⁷⁵ Il team legale non ha mai concepito il proprio ruolo come un ruolo di creazione di nuovo diritto, anche se spesso c'era la tentazione di migliorare le norme internazionali esistenti quando sono state riscontrate lacune e aree grigie. Ad esempio, alcune ONG hanno esortato i legali di rafforzare l'obbligo dei governi di accettare gli aiuti internazionali, ma i principi non vanno oltre la legge esistente. Si vedano in questo senso NÍ GHRÁINNE, Internally Displaced Persons (IDPs), in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, aprile 2021, para. 25; COHEN, *The Guiding Principles on Internal Displacement*, cit. nota 71, p. 467.

⁷⁶ Angola e Burundi ad esempio hanno adottato delle fonti normative nel cui preambolo viene riconosciuti i Principi Guida come fonti vincolanti, Georgia, Liberia, Nepal e Sri Lanka hanno basato i loro fonti giuridiche interne sui Principi stabiliti della fonte di *soft law*. La Corte Costituzionale colombiana ha sostenuto che le autorità nazionali sono vincolate al rispetto dei Principi Guida.

3.1.3 Global Compact sui rifugiati e Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato due strumenti innovativi con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione internazionale nei settori della protezione internazionale e della gestione delle migrazioni, il Global Compact sui rifugiati⁷⁷ e il Global Compact per la migrazione⁷⁸. Si tratta di atti che non sono giuridicamente vincolanti e si basano sugli impegni concordati nel 2016 dagli Stati membri delle Nazioni Unite nella Dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti, che ha riconosciuto chiaramente l'interrelazione tra cambiamento climatico e migrazione⁷⁹.

Il Global Compact per la Migrazione stabilisce 23 obiettivi per garantire una migrazione sicura, ordinata e regolare. Ogni obiettivo è accompagnato da una dichiarazione di impegno e da una lista di azioni che gli Stati membri devono intraprendere. Il paragrafo 18 del preambolo è dedicato interamente ai “natural disasters, the adverse effects of climate change, and environmental degradation”⁸⁰. Si raccomanda agli Stati di assicurare che i cambiamenti dell'ecosistema non costringano gli individui e le comunità a cercare condizioni di vita dignitose all'estero migrando irregolarmente. Pertanto, il GCM include inequivocabilmente il cambiamento climatico come fattore decisivo della migrazione e, in linea con quanto raccomandato dalla *Task Force on Displacement*, invita a impegnarsi a livello internazionale per meglio comprendere, prevedere e affrontare gli spostamenti umani derivanti da disastri naturali improvvisi e a lenta insorgenza, dal degrado ambientale e dal cambiamento climatico⁸¹.

I più importanti obiettivi sono l'Obiettivo 2 che impone di: “[m]inimize the adverse

⁷⁷ Global Compact on Refugees (GCR), New York, 17 dicembre 2018, UN Doc. A/RES/73/151.

⁷⁸ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM), Marrakesh, 10 dicembre 2018, UN Doc. A/RES/73/195.

⁷⁹ UN General Assembly Resolution, New York Declaration for Refugees and Migrants, 2016, UN Doc. A/RES/71/1, para. 43; MARKOVA, *Ecological Migrants: International Legal Status and Prospects of its Consolidation*, cit. nota 10, pp. 237 ss.

⁸⁰ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, cit. nota 78, preambolo, para. 18, lettera h – l; si veda anche SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of “Climate Refugees”*, 2020, Svizzera, p. 152.

⁸¹ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, cit. nota 78, preambolo, para. 18, lettera h.

drivers and structural factors that compel people to leave their country of origin”⁸² e l’Obiettivo 5 che prevede la necessità di: “[e]nhance availability and flexibility of pathways for regular migration”⁸³, in quanto affrontano direttamente la questione della migrazione ambientale e delle ragioni dello spostamento⁸⁴.

In ottemperanza a tali obblighi, gli Stati membri esprimono l’intenzione di sviluppare nuove procedure nazionali e regionali o di migliorarle “to develop or build on existing national and regional practices for admission and stay of appropriate duration based on compassionate, humanitarian or other considerations for migrants compelled to leave their countries of origin owing to sudden-onset natural disasters and other precarious situations”⁸⁵, e per cooperare nell’identificare, sviluppare e rafforzare soluzione per i “migranti ambientali”⁸⁶.

Per quanto riguarda la categoria di chi è obbligato a migrare (*forced migration*), il GCM richiama gli Stati a trovare una soluzione tra cui “vising planned relocation and visa options, in cases where adaptation in or return to their country of origin is not possible”⁸⁷. Pare dunque che sia chiaro come il principio di *non refoulement* si debba applicare quando il ritorno al paese di origine è impossibile in seguito ad una modifica dell’ambiente⁸⁸. Questa interpretazione è confermata dalla lettura del paragrafo 37 che nell’individuare le modalità di rimpatrio dignitose proibisce gli Stati di farne uso nel momento in cui il ritorno potrebbe sottoporre l’individuo ad un danno irreparabile per la propria vita, secondo quanto stabilito dai diritti umani⁸⁹.

Il *Global compact on Migration* non prevede uno *status* particolare a livello internazionale per i “migranti ambientali”, prevede solo che gli Stati Membri cooperino sulle questioni legate alla migrazione. Questo sistema potrebbe contribuire allo sviluppo di un meccanismo di protezione internazionale per tutti i migranti,

⁸² *Ivi*, obiettivo 2.

⁸³ *Ivi*, obiettivo 5.

⁸⁴ MARKOVA, *Ecological Migrants: International Legal Status and Prospects of its Consolidation*, cit. nota 10, p. 237 ss.

⁸⁵ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, cit. nota 78, obiettivo 5 (g).

⁸⁶ *Ivi*, obiettivo 5 (h).

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of “Climate Refugees”*, cit. nota 77, pp. 152-153

⁸⁹ *Ibidem*.

nonché a sviluppare lo status giuridico internazionale dei “migranti ambientali”⁹⁰. L’importanza di questo strumento è il fatto che abbia riconosciuto il cambiamento dell’ambiente naturale e il cambiamento climatico come causa di migrazione, anche forzata⁹¹.

Come la *Task Force on Displacement* ha affermato nel 2018, “this historical migration policy achievement could trigger a review of existing national human mobility policy frameworks in line with the GCM provisions. New mobility policy frameworks could also be developed on the basis of this Compact, opening the possibility to further mainstream climate and environmental dimensions”⁹².

Il Global Compact sui Rifugiati ha quattro obiettivi: alleggerire l’onere dei paesi ospitanti, migliorare la capacità dei rifugiati di sostenersi da soli, aumentare l’accesso a soluzioni di autosostentamento per i Paesi terzi, contribuire a creare le condizioni per un ritorno sicuro e dignitoso nei paesi di origine⁹³.

L’approccio per quanto riguarda i rifugiati è cauto, nel testo si vede come gli Stati non abbiano voluto affermare che fosse possibile attribuire lo *status* dei rifugiati ai “rifugiati ambientali”, sostenendo che “while not in themselves causes of refugee movements, climate, environmental degradation and natural disasters increasingly interact with the drivers of refugee movements”⁹⁴. Tuttavia è importante notare l’utilizzo dei termini “increasingly interact”, che come sottolineato dallo stesso UNHCR, evidenzia la consapevolezza della crescente importanza dell’interazione tra pressioni ambientali e migrazioni forzate⁹⁵.

Nonostante la sua natura non vincolante, il Global Compact sui rifugiati serve come piano d’azione per la comunità internazionale per sostenere i rifugiati e i Paesi

⁹⁰ MARKOVA, *Ecological Migrants: International Legal Status and Prospects of its Consolidation*, cit. nota 1084, p. 239.

⁹¹ SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of “Climate Refugees”*, cit. nota 77, p. 154.

⁹² Report of the Task Force on Displacement (TFD Report), 17 settembre 2018. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf (visitato dall’autrice il 15.04.23), para. 65; SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of “Climate Refugees”*, cit. nota 77, p. 154.

⁹³ Global Compact on Refugees, cit. nota 77 para. 7.

⁹⁴ Global Compact on Refugees, cit. nota 77, para. 8.

⁹⁵ SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of “Climate Refugees”*, cit. nota 77, p. 155.

ospitanti nel rispondere meglio al grande afflusso di richiedenti asilo e contribuire a una distribuzione uniforme dell'onere tra gli Stati. Questi strumenti servono dunque per proporre meccanismi di cooperazione tra gli Stati per far fronte alla migrazione di massa, ma non possono essere ritenuti la soluzione per regolare e definire la migrazione ambientale⁹⁶.

Nel complesso si tratta di due strumenti che rappresentano una svolta nel riconoscimento dei “migranti ambientali” e nel riconoscimento della necessità di introdurre un sistema di cooperazione che ponga una tutela adeguata nei confronti di questa categoria.

3.1.4 Ulteriori strumenti elaborati in ambito ONU

3.1.4.1 UNHCR

L'UNHCR è l'Agenzia ONU per i rifugiati, il cui mandato è quello di “guidare e coordinare, a livello mondiale, la protezione dei rifugiati e le azioni necessarie per garantire il loro benessere”⁹⁷. L'ostacolo più grande per questa agenzia, nell'occuparsi dei “migranti ambientali” è che, come si è già evidenziato, a questi non possa essere attribuito lo *status* di rifugiati⁹⁸. Inizialmente questa organizzazione si è concentrata soprattutto sui casi in cui sono i rifugiati (dunque già riconosciuti come tali, e per ragioni che esulano dal mutamento dell'ambiente) che subiscono gli effetti del cambiamento climatico e non in generale ai “migranti ambientali”⁹⁹. Tuttavia, la forte convinzione personale dell'ex Alto Commissario, António Guterres, ha portato l'istituzione a occuparsi di questo tema. Infatti lo stesso sostenne che l'UNHCR avesse il dovere di mettere gli Stati al corrente della situazione di crisi e proporre delle soluzioni per far evolvere e adattare il diritto internazionale a questa nuova emergenza¹⁰⁰. Fu così che nel 2010 i disastri naturali e il cambiamento climatico

⁹⁶ MARKOVA, *Ecological Migrants: International Legal Status and Prospects of its Consolidation*, cit. nota 10, p. 240.

⁹⁷ Si veda <https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/>.

⁹⁸ MCADAM, *Creating new norms on Climate Change, natural disasters and displacement 2010-2013*, in *Refuge*, vol. 29, n. 2, 2014, p. 14.

⁹⁹ UNHCR, *The Environment & Climate Change Updated Version*, ottobre 2015, Ginevra.

¹⁰⁰ GUTERRES (UN High Commissioner for Refugees), *Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR Perspective*, 23 ottobre 2008, disponibile al link <http://www.unhcr.org/4901e81a4.html> (visitato dall'autrice il 08.06.23).

comparvero nell'agenda come "new drivers of displacement"¹⁰¹ e legittimando l'organo delle Nazioni Unite ad occuparsi anche di questo tipo di migrazioni, nonostante non rientrino nel concetto classico di rifugiato.

Il passo successivo dell'UNHCR fu quello di organizzare un *Expert Meeting* su cambiamento climatico e migrazioni, che si tenne a Bellagio nel 2011. Durante questo incontro degli esperti vennero incaricati di sviluppare degli studi che evidenziassero la portata del fenomeno e i limiti del diritto internazionale esistente nel farvi fronte, e di individuare degli strumenti che potessero essere adottati a livello internazionale. Sebbene su molte cose gli esperti non si trovassero d'accordo, essi affermarono la necessità di sviluppare uno strumento che andasse a tutelare i migranti non tutelati dalla Convenzione di Ginevra, specialmente i "migranti ambientali", invitando gli Stati, l'UNHCR e le altre Organizzazioni internazionali a muoversi in questo senso¹⁰². Venne poi indicato come fosse fondamentale un modello basato sulla cooperazione internazionale e la condivisione degli oneri e delle responsabilità¹⁰³.

A seguire l'UNHCR fu coinvolta nella Conferenza di Nansen. Sebbene non fosse tra i promotori ufficiali, è doveroso sottolineare come ne sia stata una grande sostenitrice. Si tratta di uno dei nove membri del comitato consultivo della Conferenza e l'Alto Commissario è stato l'unico capo di un'istituzione che ha preso parola nella sessione plenaria di apertura¹⁰⁴.

A questa seguì, sempre nel 2011, il *Ministerial Meeting*, che fu un evento di grande rilievo in cui l'Alto commissario attirò l'attenzione degli Stati sui limiti del diritto internazionale nei confronti di una nuova categoria di persone, che sicuramente non potevano considerarsi rifugiati, ma che neanche si potessero considerare "truly migrants" non muovendosi volontariamente, e che dunque si trovavano in un vuoto normativo¹⁰⁵. Durante questo incontro vennero incalzati gli Stati ad interrogarsi e

¹⁰¹ Apparvero nell' UNHCR's Background Paper to the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges. Si veda anche MCADAM, *Creating new norms on Climate Change, natural disasters and displacement 2010-2013*, cit. nota 95, p. 14.

¹⁰² UNHCR, Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement, 22-25 febbraio 2011, para 1.

¹⁰³ *Ivi*, para 2.

¹⁰⁴ MCADAM, *Creating new norms on Climate Change, natural disasters and displacement 2010-2013*, cit. nota 95, p. 14-15.

¹⁰⁵ GUTERRES, *Address* (statement by UN High Commissioner for Refugees, delivered at the Intergovernmental Meeting at Ministerial Level to mark the 60th Anniversary of the 1951 Convention

impegnarsi su come risolvere la situazione ma si conclude con un niente di fatto. Come sottolinea Kalin, “[t]his was no accident but rather the expression of a lack of willingness by a majority of governments, whether from reasons of sovereignty, competing priorities or the lead role of UNHCR in the process”¹⁰⁶.

Negli anni successivi l’impegno di questa agenzia ONU si è sempre dimostrato costante, e anche durante la COP 26¹⁰⁷ l’UNHCR ha ribadito quanto sia necessario che gli Stati parte tutelino gli sfollati e aiutino gli Stati che li ospitano e supportino le comunità colpite nel prevenire e minimizzare gli effetti del cambiamento climatico in modo tale da prevenire le migrazioni¹⁰⁸.

3.1.4.2 OIM

L’Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) si dedica sia all’assistenza dei governi nella gestione dei flussi migratori che all’assistenza dei migranti stessi. Occupandosi di queste tematiche è evidente che la stessa ha dovuto confrontarsi con il fenomeno dei “migranti ambientali”. Recentemente la stessa ha sviluppato l’*Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021–2030*¹⁰⁹. L’obiettivo di questo strumento è quello di “promuovere una Strategia pluriennale al fine di sostenere gli Stati e gli altri stakeholder nello sviluppo di politiche e azioni più consapevoli delle vulnerabilità dei migranti “climatici”¹¹⁰. I sei principi che vengono individuati all’interno di questo documento sono il rispetto dei diritti umani, tenere in considerazione i nuovi aspetti della migrazione (i.e. l’influenza del cambiamento climatico), porre l’attenzione sulle prospettive di genere, adottare un

relating to the Status of Refugees and the 50th Anniversary of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, Geneva, 7 December 2011), in UNHCR, *Pledges 2011: Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons* (Geneva, Palais des Nations, 7–8 December 2011), Ginevra, 2012, p. 141.

¹⁰⁶ KÄLIN, *From the Nansen Principles to the Nansen Initiative*, in *Forced Migration review*, p. 48.

¹⁰⁷ Cop26, Glasgow, 31 ottobre – 12 novembre 2021.

¹⁰⁸ Si veda <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>.

¹⁰⁹ IOM, *Institutional Strategy on Migration, Environment And Climate Change 2021–2030 For a Comprehensive, Evidence and Rights-Based Approach to Migration in the context of Environmental Degradation, Climate Change and Disasters, for the Benefit of Migrants and Societies*, Ginevra, 29 Ottobre 2021.

¹¹⁰ GERACI, *L’azione dell’IOM e la recente Strategia istituzionale su migrazione, ambiente e cambiamento climatico: obiettivi, priorità e futura attuazione*, in SIOI, febbraio 2022, p. 2.

approccio inclusivo per i migranti, garantire il diritto di vivere dignitosamente, e una coerenza maggiore delle politiche poste in essere.

Gli obiettivi individuati sono tre, e sono quello di tutelare sia i soggetti che si sono già spostati in seguito ad un evento ambientale (*people to move*), sia coloro che devono ancora farlo (*people on the move*) e infine chi è rimasto nei territori coinvolti (*people to stay*). Poi vengono indicate quattro aree di intervento, nelle quali l'OIM ribadisce come il proprio ruolo sia quello di sostenere gli Stati e le organizzazioni regionali e internazionali nello sviluppo dei propri sistemi di tutela (*IOM migration policy role*), e di supportarli nel far fronte alle sfide che questa nuova migrazione comporta (*IOM operational role*), di impegnarsi nello studio, analisi, e produzione di materiale di approfondimento della materia (*IOM knowledge provider role*), e infine "rafforzamento del supporto dell'OIM nei processi e nei negoziati promossi a livello globale"¹¹¹ (*IOM Convening role*).

Come per molti degli strumenti finora elencati, la critica che si può muovere è la mancanza di previsione di strumenti per far fronte a questa crisi, perché prevedono solamente l'indicazione dell'importanza del fenomeno e l'esigenza di prenderlo in considerazione a livello globale.

3.1.5 La protezione complementare

Non essendo possibile individuare una tutela dei "migranti ambientali" nel quadro giuridico delineato dalla Convenzione di Ginevra¹¹² e degli altri strumenti summenzionati è utile guardare all'istituto della protezione complementare per vedere se attraverso questa sia possibile garantire a questa categoria una tutela adeguata.

La protezione complementare consiste in un insieme di norme che traggono origine dal diritto umanitario e dai diritti umani e che applicano il principio di non respingimento in aggiunta alle ipotesi previste dalla Convenzione sui rifugiati del 1951, fornendo una tutela aggiuntiva¹¹³. Il principio di *non refoulement*, come abbiamo visto¹¹⁴, è previsto dalla Convenzione di Ginevra, ma lo troviamo stabilito anche in

¹¹¹ *Ivi*, p. 4.

¹¹² Come evidenziato nella sezione 3.1.1.

¹¹³ MCADAM, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford, 2007, p. 2-3.

¹¹⁴ Si veda la sez. 3.1.1.

altri strumenti¹¹⁵ e si ritiene ricognitivo di una norma consuetudinaria e dunque si applica anche ai casi che non rientrano nell'alveo della Convenzione predetta¹¹⁶.

Si ritiene che la creazione della protezione complementare sia stata ispirata proprio da quanto statuito nell'atto finale della Conferenza di adozione della Convenzione del 1951 che così cita "the hope that the Convention (...) will have value as an example exceeding its contractual scope and that all nations will be guided by it in granting so far as possible to persons in their territory as refugees and who would not be covered by the terms of the Convention, the treatment for which it provides"¹¹⁷.

Il diritto internazionale dei diritti umani svolge varie funzioni nella tutela dei migranti, in primo luogo, stabilisce gli standard minimi di trattamento che gli Stati devono garantire agli individui all'interno del loro territorio o della loro giurisdizione, e fornisce un mezzo per valutare quali diritti sono compromessi dal cambiamento climatico e quali autorità nazionali hanno la responsabilità primaria di rispondere ai diritti a rischio. In secondo luogo, se questi diritti sono a rischio, il diritto dei diritti umani può fornire una base giuridica per chiedere (e ottenere) protezione in un altro Stato, la c.d. "protezione complementare". In terzo luogo, se si verifica una ricollocazione, il diritto dei diritti umani richiede il rispetto di standard minimi di trattamento, ed è quindi rilevante per lo status giuridico riconosciuto agli sfollati¹¹⁸.

La protezione complementare impone ad uno Stato il divieto di respingere (*refouler*) un individuo sotto la sua giurisdizione se il rimpatrio comporta il rischio, per quella particolare persona, di subire trattamenti inumani o degradanti o possa mettere a rischio la sua vita. Si assiste ad una limitazione dei suoi poteri sovrani per tutelare i diritti umani. Il Paese ospitante si vede negare la possibilità di allontanare il soggetto dal proprio territorio: se lo facesse, contribuirebbe, anche se indirettamente, a violare dei diritti umani primari e inalienabili¹¹⁹.

¹¹⁵ International Covenant on Civil and Political Rights, art 7; Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984, art 3.

¹¹⁶ Si veda Human Rights Council, *The Slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants*, 22 marzo 2018, A/HRC/37/CRP.4.

¹¹⁷ Atto finale della Conference for the adoption of the Geneva Convention, para. IV, E.

¹¹⁸ MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, 2012, p.52.

¹¹⁹ *Ibidem*, SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of "Climate Refugees"*, cit. nota 77, pp. 158 e ss; OHCHR, *Principles and Practical Guidance on the Protection of the Human Rights of Migrants in Vulnerable Situations- Report*, 2018, A/HRC/37/34, p. 9; Human Rights Council, *The Slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants*, 22

Il primo diritto che dovrà essere tutelato sarà quindi il diritto alla vita, protetto a livello universale dall'articolo 3 della Dichiarazione Universale dei diritti umani¹²⁰, dall'articolo 6 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici¹²¹ e dall'articolo 6 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza¹²². Il diritto alla vita è poi tutelato da disposizioni specifiche nei sistemi regionali¹²³. Queste disposizioni tutelano un “bene” che deve essere garantito in maniera assoluta ed è essenzialmente per questo motivo che il rischio di perdere la propria vita comporta l'attivazione dell'obbligo di non respingimento ogni volta che il rimpatrio di una persona potrebbe portare alla morte¹²⁴.

Il principio di *non refoulement* si applica anche quando un individuo può essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti. Troviamo all'articolo 7 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici¹²⁵ e all'articolo 3 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti¹²⁶ la tutela rispetto a questi tipi di atti.

Tuttavia perché la protezione sia garantita è necessario che il pericolo alla vita o di subire trattamenti inumani sia attuale o almeno imminente. E questo pone delle difficoltà nell'ottenere una protezione internazionale “when an individual is “fleeing” his or her own country due to progressive and gradual climate/environmental degradations that have not yet made the territory completely uninhabitable”¹²⁷.

marzo 2018, A/HRC/37/CRP.4.

¹²⁰ Universal Declaration of Human Rights, 10 dicembre 1948.

¹²¹ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), adottato nel 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo del 1976, New York.

¹²² Convention on the Rights of the Child (CRC) è stata approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, New York City.

¹²³ Art. 2 dell' European Convention on Human Rights; art. 2 dell' American Convention on Human Rights; art. 4 dell' African Charter on Human and Peoples Rights; art. 4 dell' Arab Charter on Human Rights.

¹²⁴ Si veda in questo senso l'attività dell'UN Human Rights Committee (HRC), General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, 2004, para. 12, disponibile al link: <https://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html> (visitato dall'autrice il 06.06.23); si veda anche UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 6 : Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin, 2005, para. 27, disponibile al link: <https://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

¹²⁵ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), cit. nota 121,

¹²⁶ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 dicembre 1984.

¹²⁷ SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of “Climate Refugees”*, cit. nota 77, p. 162.

Seguendo l'interpretazione data dalla decisione del Comitato ONU sui diritti umani su Teitiota¹²⁸ e del Global Compact sulle migrazioni¹²⁹, la manifestazione di un danno ambientale irreparabile può rendere impossibile una vita dignitosa nel Paese di origine e mostra che stanno prendendo piede interpretazioni estensive degli strumenti a disposizione. Tuttavia al momento un rischio futuro non dà vita ad una violazione dei diritti umani fondamentali¹³⁰.

Pertanto, la protezione complementare, così come attualmente strutturata e applicata non è idonea a proteggere i “migranti ambientali” come categoria in sé. Inoltre, questi sistemi esistono per proteggere persone in presenza di particolari situazioni individuali che sono inaccettabili dal punto di vista della tutela dei diritti umani, e non per proteggere intere categorie predeterminate. In questo senso, la difficile applicabilità dei regimi di protezione complementare rispetto al fenomeno delle migrazioni indotte dal clima non deve sorprendere: la necessità di un pericolo imminente percepito dai richiedenti, così come la natura eccezionale e grave della loro situazione individuale, alla fine rappresentano criteri in base ai quali la protezione complementare, ove prevista, potrebbe essere applicata solo ed esclusivamente a pochissimi individui, a causa di circostanze individuali del tutto peculiari¹³¹.

¹²⁸ UNHCR (2020). *Teitiota v. New Zealand*, para. 9.11; si vedrà questo caso in maniera approfondita al capitolo 3 sez 2.1.

¹²⁹ Global Compact on Migration, para. 37, quando afferma che il rimpatrio di un migrante nel suo paese d'origine dovrebbe essere vietato in presenza di un rischio prevedibile di danno irreparabile.

¹³⁰ Come affermato da SCIACCALUGA in *International Law and the Protection of “Climate Refugees”* alla pagina 163: “The moment in which an asylum plea is submitted is a determining factor. Current and existing case law does not foresee, in fact, that preventive movements driven by the expectation (albeit scientifically based) of the worsening of living conditions due to climate or environmental pressures are able to activate the principle of *non refoulement*”.

¹³¹ Approccio confermato dal caso New Zealand Immigration and Protection Tribunal, Decision No. [2014] NZIPT

501370-371, <https://www.refworld.org/pdfid/585152d14.pdf> e nel caso italiano Corte di Appello di Bologna, N° 524/201619, febbraio 2016, nel quale la Corte ha confermato la sentenza di primo grado che aveva riconosciuto il diritto alla protezione umanitaria a un cittadino pakistano che soffriva per i frequenti disastri ambientali nel suo Paese d'origine. La Corte d'Appello, dopo aver sottolineato che non esiste ad oggi un elenco esaustivo e tassativo dei motivi umanitari che consentono la garanzia di un permesso di soggiorno, e che questi devono quindi essere valutati caso per caso dai giudici competenti (che devono prendere in considerazione tutti gli elementi pertinenti), ha stabilito che “nel caso di specie la particolare situazione dell'appellato, vittima di eventi alluvionali che lo hanno privato di ogni bene materiale e di ogni affetto nel paese di provenienza dove non è neppure possibile il ricorso alle autorità locali, sia meritevole della misura della protezione umanitaria”.

3.2 *A livello regionale*

3.2.1 Europa

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha da tempo ricavato dal divieto di trattamenti inumani di cui all'articolo 3 della CEDU e dalla protezione del diritto alla vita di cui all'articolo 2 della CEDU, il divieto di trasferire forzatamente una persona in uno Stato in cui sarebbe esposta al rischio di essere sottoposta a privazione arbitraria della vita, a tortura o ad altre gravi violazioni dei diritti umani fondamentali¹³². Il fondamento di questa giurisprudenza è l'idea che in tutti questi casi non è il comportamento dello Stato di destinazione a essere giudicato, ma quello dello Stato le cui autorità ordinano l'espulsione o la deportazione. Pertanto, è lo Stato di invio che agisce in modo disumano e viola i suoi obblighi se e quando, pur essendo consapevole del pericolo, pone un elemento chiave nella catena di eventi che portano alla tortura, ai maltrattamenti o alla morte.

Nella maggioranza dei casi la Corte ha messo in pratica questa interpretazione per tutelare individui i cui diritti sarebbero stati violati da agenti statali o non statali nel paese di rinvio. Nel caso *D. contro Gran Bretagna* la Corte EDU ha tuttavia riconosciuto che l'articolo 3 CEDU possa applicarsi anche in casi eccezionali quando:

“The source of the risk of proscribed treatment in the receiving country stems from factors which cannot engage either directly or indirectly the responsibility of the public authorities of that country, or which, taken alone, do not in themselves infringe the standards of that Article”¹³³.

Ha seguito questa interpretazione la Corte costituzionale austriaca annullando una decisione del Tribunale per l'asilo secondo cui un richiedente asilo respinto poteva essere rimandato nel suo paese natale, il Pakistan, sostenendo che il Tribunale non aveva esaminato, ai sensi dell'articolo 3 della CEDU, se l'interessato avrebbe dovuto tornare nelle zone colpite dalle inondazioni del 2010 o se sarebbe stato in grado di

¹³² Si veda *Soering v. UK*, ECtHR, A/161 (1989); *Ahmed v. Austria*, ECtHR, Reports 1996-VI; *H.L.R. v. France*, ECtHR, Reports 1997-III; *Vilvarajah and Others v. UK*, ECtHR, A/215 (1991); *Cruz Varas v. Sweden*, ECtHR, A/201 (1991); *Chahal v. UK*, ECtHR, Reports 1996-V.

¹³³ *D. v. UK*, ECtHR, Reports 1997-III, para. 49.

trovare un'alternativa ragionevole di ricollocazione¹³⁴. La Corte costituzionale ha affermato, senza determinare la portata dell'articolo 3 CEDU nei casi di ritorno in aree colpite da calamità, l'applicabilità, in linea di principio, del divieto di trattamenti inumani a tali ritorni¹³⁵.

Si può ritenere che questo approccio possa applicarsi ai “migranti ambientali” che potrebbero vedere messa in pericolo la propria vita se facessero ritorno nel luogo dal quale sono scappati perché divenuto inospitale alla vita umana.

Oltre all'attività giurisprudenziale anche gli organi del Consiglio d'Europa si sono pronunciati sull'argomento. L'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa già nel 2009 ha adottato una risoluzione, la 1655¹³⁶ e una raccomandazione, la 1862¹³⁷ intitolate, entrambe, *Environmentally induced migration and displacement: A 21st century challenge* nelle quali si invita il Comitato dei Ministri a:

“Set up a working group, in co-operation with other European institutions, to carry out a comprehensive legal study on the gaps in existing international law and normative regulations with a view to an eventual elaboration of a European framework convention for the recognition of the status of environmental migrants, should this be deemed necessary”¹³⁸.

Questi strumenti invitano a prendere in considerazione la possibilità di aggiungere un nuovo protocollo alla CEDU dedicato al diritto ad un ambiente sano e sicuro¹³⁹. Nella Risoluzione viene anche rilevata l'importanza dei Principi Guida sullo sfollamento interno¹⁴⁰ e vengono incoraggiate le Nazioni Unite a trovare una strada

¹³⁴ Bundesverfassungsgericht (Österreich), decision U84/11 del 19 settembre 2011, www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_09889081_11U00084_00/JFT_09889081_11U00084_00.pdf.

¹³⁵ KÄLIN, SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, cit. nota 50, pp. 35-36.

¹³⁶ Parliamentary Assembly, *Environmentally induced migration and displacement: a 21st-century challenge* Resolution 1655, 2 febbraio 2009.

¹³⁷ Parliamentary Assembly, *Environmentally induced migration and displacement: a 21st-century challenge* Recommendation, n. 1862, 30 gennaio 2009.

¹³⁸ *Ivi*, para. 6.2.

¹³⁹ *Ivi*, para. 6.3.

¹⁴⁰ Guiding Principles on Internal Displacement, cit. nota 68.

per estendere i Principi Guida anche a coloro che migrano per ragioni ambientali¹⁴¹. Il Comitato dei Ministri, nonostante accolga di buon grado l'interesse dell'Assemblea sulla questione e ne condivida le preoccupazioni, rifiuta l'idea di creare un protocollo aggiuntivo alla CEDU e afferma di preferire di lasciare l'iniziativa in questo campo alle Nazioni Unite e altri organismi internazionali¹⁴².

A dieci anni di distanza è stato adottato un report intitolato *A legal status for "climate refugees"* dal *Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons*¹⁴³, che propone una bozza di risoluzione, oltre ad uno studio sullo stato dell'arte della materia. Nella bozza di risoluzione si ribadisce ciò che era emerso nelle relazioni predette, e si afferma come la tutela attualmente prevista (o non prevista) non sia sufficiente, si afferma come la mobilità umana e gli spostamenti dovuti al cambiamento climatico richiedano una risposta migliore. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa dovrebbero quindi adottare un approccio più proattivo alla protezione delle vittime di disastri naturali e migliorare i meccanismi di preparazione alle catastrofi, sia in Europa che in altre regioni¹⁴⁴. Si invitano gli Stati a riconoscere la migrazione umana come strumento di adattamento e resilienza e di conseguenza una legittima forma di adattamento al cambiamento climatico, dal quale ne deriva la necessità di rivedere i sistemi di gestione dei flussi migratori¹⁴⁵.

Sebbene questi strumenti non vincolanti non abbiano sortito l'effetto sperato, bisogna riconoscerne l'importanza, in quanto dimostrazione di interesse di questa organizzazione a definire e prevedere una tutela condivisa dei fenomeni di migrazione (interna ed esterna) dovuti ai cambiamenti ambientali. Importante in questo senso è l'invito che viene fatto agli Stati parte di includere nella legislazione nazionale una norma che riconosca i "migranti ambientali" come categoria e ne tuteli le loro esigenze

¹⁴¹ Parliamentary Assembly, Environmentally induced migration and displacement: a 21st-century challenge Resolution 1655, 2 febbraio 2009, para. 6.4 e 6.5.

¹⁴² Parliamentary Assembly, Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment, Report del Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs di cui è Rapporteur Mr José MENDES BOTA, Portugal, Group of the European People's Party, Doc. 12298, 19 giugno 2010, para. 9.

¹⁴³ Parliamentary Assembly, A legal status for "climate refugees", Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Resolution 2307, doc. 14955, 27 agosto 2019.

¹⁴⁴ *Ivi*, para. 3.

¹⁴⁵ *Ivi*, para. 4.

di protezione, non solo basandosi sugli articoli 2 e 3 della CEDU (divieto di respingimento) ma anche prevedendo forme di protezione complementare¹⁴⁶.

Anche l'Unione europea ha un complesso sistema di tutela dei migranti che tuttavia non ne individua una tutela specifica.

In primo luogo si può fare riferimento all'articolo 188R del Trattato di Lisbona dell'UE¹⁴⁷. Si era pensato potesse essere una base per prevedere una qualche forma di tutela per i “migranti ambientali”, individuando la cosiddetta “clausola di solidarietà” e citando “the Union and its Member States shall act jointly in a spirit of solidarity if a Member State is (...) the victim of a natural or man-made disaster”¹⁴⁸. Il problema in questo caso è che la clausola si riferisce ai disastri che avvengono solamente all'interno degli Stati membri e in ogni caso è limitata ad aiutare gli Stati all'interno del proprio territorio, quindi innanzitutto si parla di un rapporto Stato-Stato e non di tutelare direttamente il cittadino, e poi questo aiuto avviene all'interno del territorio dove il disastro è avvenuto¹⁴⁹.

Un altro esempio di protezione complementare nell'Unione europea è la protezione sussidiaria garantita dalla “nuova direttiva qualifiche”¹⁵⁰ che attribuisce la qualifica di beneficiario di protezione internazionale, sia a chi possiede lo status di rifugiato, sia a chi può beneficiare della protezione sussidiaria, che tuttavia non include il danno o degrado dell'ambiente e il cambiamento climatico tra i tipi di danno grave che possono portare alla concessione di tale protezione. Vi è poi una proposta di regolamento qualifiche, destinato a sostituire la direttiva del 2011 che è attualmente in fase di discussione ma pare non contenere nuovamente nessun riferimento ai “migranti

¹⁴⁶ PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate - Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, cit. nota 33, p. 135-136.

¹⁴⁷ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Lisbona, 13 Dicembre 2007.

¹⁴⁸ *Ivi*, art. 188 R.

¹⁴⁹ PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate - Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, cit. nota 33, p. 136.

¹⁵⁰ La prima, Council Directive 2004/83/ EC on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Official Journal L 304, del 29 aprile 2004; la “nuova” Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, 2011/95/UE del 13 dicembre 2011.

ambientali”¹⁵¹.

L’Unione europea ha creato anche un diverso meccanismo atto a garantire protezione agli sfollati, la protezione temporanea¹⁵², protezione concepita in particolare per le persone in fuga da zone di conflitto armato o di violenza endemica e alle persone che rischiano seriamente o che sono state vittime di violazioni sistematiche o generalizzate dei loro diritti umani. La direttiva lascia ampio spazio di manovra, utilizzando termini ampi come “mass influx” e “unable to return”. Nonostante l’ampia interpretazione che si possa dare a questa terminologia, sembra improbabile far rientrare i “migranti ambientali” in queste categorie in quanto per “sfollati” si intendono “(i) persons who have fled areas of armed conflict or endemic violence; (ii) persons at serious risk of, or who have been the victims of, systematic or generalised violations of their human rights”¹⁵³; e per “afflusso massiccio” si intende “arrival in the Community of a large number of displaced persons, who come from a specific country or geographical area, whether their arrival in the Community was spontaneous or aided, for example through an evacuation programme”¹⁵⁴.

Lo strumento più recente sul tema è il Patto sulla migrazione e l’asilo del 23 settembre 2020¹⁵⁵, un documento programmatico attraverso il quale la Commissione europea ha voluto stabilire le linee guida che orienteranno i lavori della stessa su questioni migratorie per i seguenti cinque anni. Contestualmente sono state operate delle riforme che vanno a modificare il sistema di asilo europeo.

È previsto che venga abrogato l’istituto della protezione temporanea e sostituito con quello della protezione immediata, proposta che ha come obbiettivo primario quello di prevedere una maggiore flessibilità per gli Stati membri nel reagire alle crisi e ai casi di forza maggiore e di garantire una protezione immediata. Ci si propone poi di “to

¹⁵¹ PERRINI, *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo ed i migranti ambientali: una categoria “dimenticata”?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2021, p. 250.

¹⁵² Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, 20 luglio 2001, p. 12.

¹⁵³ *Ivi*, art. 2, lett. c).

¹⁵⁴ *Ivi*, art. 2, lett. d).

¹⁵⁵ Consultabile al sito https://commission.europa.eu/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adottata-23-settembre-2020_en (visitato dall’autrice il 20.05.23).

ensure that the system of solidarity established in the new Asylum and Migration Management Regulation is well adapted to a crisis characterized by a large number of irregular arrivals”¹⁵⁶. Per quanto riguarda invece il concetto di “situazione di crisi”, questo si presta ad un’interpretazione più ampia, rispetto alla precedente protezione temporanea, che prevedeva una lista di ipotesi definite. La situazione di crisi viene definita come

“[A]n exceptional situation of mass influx of third-country nationals or stateless persons arriving irregularly in a Member State or disembarked on its territory following search and rescue operations, being of such a scale, in proportion to the population and GDP of the Member State concerned, and nature, that it renders the Member State’s asylum, reception or return system non-functional and can have serious consequences for the functioning the Common European Asylum System or (...), an imminent risk of such a situation”¹⁵⁷.

Si potrebbe ritenere possibile di far rientrare in questa categoria chi è obbligato a migrare in seguito a eventi naturali di una certa gravità come una vasta inondazione, uno tsunami o un terremoto¹⁵⁸.

Anche se pare vi sia stato un miglioramento rispetto alle proposte precedenti per quanto riguarda il contenuto della tutela, venendo garantiti tutti i diritti previsti dalla protezione sussidiaria, per quanto riguarda la sfera soggettiva vediamo che questa è considerevolmente limitata. Sono considerati solo “displaced persons from third countries who are facing a high degree of risk of being subject to indiscriminate violence, in exceptional situations of armed conflict, and who are unable to return to their country of origin”¹⁵⁹. Ne sono dunque nuovamente esclusi i “migranti

¹⁵⁶ Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum, COM(2020) 609 final, 23 settembre 2020, p. 12.

¹⁵⁷ Art. 1.2, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum, European Commission, Bruxelles, 23.9.2020, COM(2020) 613 final, 2020/0277(COD).

¹⁵⁸ PERRINI, *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo ed i migranti ambientali: una categoria “dimenticata”?*, cit. nota 147, p. 225.

¹⁵⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum, cit. nota 157, art. 10, par. 1.

ambientali”.

Per quanto riguarda lavori specifici sulla materia, il Consiglio europeo già nel 2010 aveva creato un documento dal titolo “Programma di Stoccolma. Un’Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini” in cui veniva sottolineato come fosse necessario studiare il collegamento che vi è tra cambiamento climatico e migrazioni, con riguardo anche agli effetti che questo può avere nei confronti dell’Unione europea¹⁶⁰. La Commissione europea ha poi elaborato uno studio, intitolato *Climate change, environmental degradation, and migration*¹⁶¹ in cui, dopo aver riscontrato la mancanza di meccanismi di protezione riguardanti questa categoria, affermava che per affrontare la migrazione ambientale bisogna basarsi su tre aspetti: *knowledge, dialogue e cooperation*¹⁶².

Vi è, da ultimo una nuova risoluzione del Parlamento europeo, emessa il 19 maggio 2021, che si intitola “Gli effetti del cambiamento climatico sui diritti umani e il ruolo dei difensori dell’ambiente in tale ambito”¹⁶³. In questo documento si ribadisce l’impatto che il cambiamento climatico, il degrado ambientale e le catastrofi naturali hanno sulle migrazioni e gli sfollamenti. Si rileva la perdurante mancanza di un sistema di tutela nei confronti di questi soggetti a livello internazionale, e si “underlines that the UN Human Rights Committee has ruled that states must take into account the human rights impacts of the climate crisis in the country of origin when considering the deportation of asylum seekers”¹⁶⁴. Tuttavia, dalla trattazione appena svolta, emerge come questi inviti non siano stati ancora colti.

3.2.2 Africa e Medioriente

L’Africa, e come vedremo anche il Sud America, vivono e hanno vissuto grandi

¹⁶⁰ Consiglio europeo, *Programma di Stoccolma – Un’Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea* del 5.5.2010, C115, p. 1.

¹⁶¹ *Climate change, environmental degradation, and migration*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An EU Strategy on adaptation to climate change, SWD(2013) 138 final, consultabile al sito www.ec.europa.eu (visitato dall’autrice il 07.07.23).

¹⁶² *Ivi*, pp. 35-36.

¹⁶³ The effects of climate change on human rights and the role of environmental defenders on this matter, European Parliament resolution del 19 maggio 2021 on the effects of climate change on human rights and the role of environmental defenders on this matter, 2020/2134(INI), 2022/C 15/10.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

spostamenti di persone, dovuti a vari motivi (guerre, povertà) ma anche da fattori ambientali, questo ha portato queste due zone del mondo a prevedere degli strumenti che tutelassero queste categorie, non sempre tutelate dalla Convenzione di Ginevra del 1951¹⁶⁵. La Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità africana¹⁶⁶ è sicuramente uno strumento importante ai fini della nostra ricerca, in quanto al suo interno troviamo il rinvio alla definizione prevista dalla Convenzione di Ginevra ma ampliata, infatti recita:

“The term ‘refugee’ shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality”¹⁶⁷.

Gli eventi ambientali estremi possono mettere a rischio l'ordine pubblico, dunque si potrebbe ritenere che i “migranti ambientali” possano ricadere sotto questa definizione¹⁶⁸. Tuttavia, purtroppo, questa interpretazione non gode del sostegno degli Stati parte alla Convenzione, che non hanno mai assecondato una tale lettura della norma¹⁶⁹. È stata messa in pratica la possibilità di spostarsi in un altro Stato per fuggire alle conseguenze dei disastri ambientali e rimanere nello Stato di accoglienza temporaneamente. È successo nel caso dell'eruzione del monte congolese Nyiragongo

¹⁶⁵ CHENTRENS, *Eco-migrazioni transfrontaliere: la riconducibilità alla nozione di ‘rifugiato’ nel contesto internazionale, regionale e domestico*, 2019, p. 22

¹⁶⁶ Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, adottata 10 Settembre 1969, entrata in vigore il 20 Giugno 1974, 1001 UNTS 45.

¹⁶⁷ Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (“OAU Convention”), adottata il 10 settembre 1969, entrata in vigore il 20 Giugno 1974, art 1.2.

¹⁶⁸ CHENTRENS, *Eco-migrazioni transfrontaliere: la riconducibilità alla nozione di ‘rifugiato’ nel contesto internazionale, regionale e domestico*, cit. nota 161, p. 24; MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, cit. nota 2, p. 48.

¹⁶⁹ In linea con questa teoria Walter Kalin afferma che “one could argue that sudden-onset disasters per se seriously disturb public order, but it is rather unlikely that the States concerned would be ready to accept such an expansion of the concept beyond its conventional meaning of public disturbances resulting in violence”; KÄLIN, *Conceptualising Climate-Induced Displacement*, in MCADAM (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, 2010, p. 88; si veda anche CHENTRENS, *Eco-migrazioni transfrontaliere: la riconducibilità alla nozione di ‘rifugiato’ nel contesto internazionale, regionale e domestico*, cit. nota 161, p. 24.

nel 2002, in questo caso i cittadini avevano trovato rifugio in Ruanda. Tuttavia questa pratica regionale non è stata mai resa un obbligo previsto dalla Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità africana¹⁷⁰.

L'Autorità intergovernativa sullo sviluppo (IGAD)¹⁷¹, ha adottato la Dichiarazione di Khartoum¹⁷², nella quale si afferma che le cause di migrazione interne non sono solo in conflitti armati ma anche i disastri naturali¹⁷³ e gli Stati membri si impegnano a non solamente a rispettare i diritti umani delle persone sfollate, ma anche a occuparsi delle necessità delle comunità di accoglienza.

Un altro strumento estremamente importante per il continente africano è la Convenzione di Kampala¹⁷⁴, creata per garantire protezione e assistenza agli sfollati interni in Africa. Ai fini del nostro studio è uno strumento di grande rilevanza, in primo luogo perché si tratta dell'unico strumento vincolante che prevede una tutela degli IDP's e prevede esplicitamente in capo agli Stati parte l'obbligo di "protect and assist persons who have been internally displaced due to natural or human made disasters, including climate change"¹⁷⁵. Si tratta di uno strumento importante sia per la protezione che prevede nei confronti degli sfollati, sia per gli obblighi di prevenzione delle varie forme di sfollamento forzato che prevede in capo agli Stati. Un altro punto estremamente importante della Convenzione è l'attribuzione delle responsabilità individuale per atti di sfollamento forzato. Secondo questa Convenzione, infatti la responsabilità è anche dei *non state actors* che sono coinvolti, e l'esempio più calzante nel caso del cambiamento climatico sono le multinazionali¹⁷⁶. A questo si aggiunge il

¹⁷⁰ EDWARDS, *Refugee Status Determination in Africa*, in *African Journal of International and Comparative Law*, Settembre 2006, Vol. 14, No. 2, 225-227.

¹⁷¹ Intergovernmental Authority on Development, organizzazione intergovernativa creata nel 1996 composta da Gibuti, Kenia, Somalia, Sudan, Uganda, Eritrea e Sud Sudan che ha come oggetto di rafforzare la cooperazione regionale nei settori della cooperazione economica, della tutela ambientale e dello sviluppo sociale.

¹⁷² La Khartoum Declaration è stata adottata alla Ministerial Conference on Internally Displaced Persons in the IGAD Sub-Region, il 2 settembre 2003.

¹⁷³ *Ivi*, para. 1.

¹⁷⁴ African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa, adottata allo Special Summit dell'Unione tenutosi a Kampala il 23 ottobre 2009, entrata in vigore il 6 dicembre 2012 e ratificata da 27 Stati, dati consultabili sul sito www.internal-displacement.org (visitato dall'autrice il 10.05.23).

¹⁷⁵ *Ivi*, art. 5, par. 4.

¹⁷⁶ *Ivi*, Art. 3(1)(i), che recita "the accountability of non-State actors involved in the exploration and exploitation of economic and natural resources leading to displacement".

fatto che la Convenzione attribuisce agli Stati l'obbligo di risarcire i danni subiti dagli sfollati interni in caso di omessa protezione o assistenza in caso di disastri naturali. La Convenzione, nonostante si rivolga solamente a coloro che si muovono all'interno del confine nazionale (IDP's), dimostra un'apertura da parte del continente africano nel prendere in considerazione anche i "migranti ambientali" e ad individuarne qualche forma di tutela. Si tratta dunque di uno strumento che ispirandosi ai Principi Guida delle Nazioni Unite¹⁷⁷ li implementa ulteriormente, avendo natura vincolante, prevedendo una tutela specifica per danni ambientali derivanti dal cambiamento climatico e per l'introduzione di importanti concetti relativi alla responsabilità umana e Statale in caso di disastri ambientali¹⁷⁸.

La Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS)¹⁷⁹ durante la conferenza regionale sulle sfide legate alla protezione dal cambiamento climatico in Africa occidentale ha raccomandato la stesura di un nuovo strumento giuridico per garantire la protezione delle persone sfollate a causa del cambiamento climatico al di fuori del loro Paese d'origine¹⁸⁰. Ne è scaturita la Dichiarazione di Lomè sulle sfide della protezione al cambiamento climatico in Africa Occidentale¹⁸¹ che raccomanda l'istituzione di un fondo e di misure per rispondere alle esigenze delle persone colpite dai disastri ambientali¹⁸². Si tratta sempre di uno strumento non vincolante, che però mostra un riconoscimento da parte degli Stati membri della problematica delle migrazioni ambientali, infatti gli Stati membri hanno sottolineato l'importanza di redigere strumenti giuridici per proteggere le persone costrette a fuggire per motivi

¹⁷⁷ Guiding Principles on Internal Displacement, cit. nota 68.

¹⁷⁸ ZECCA, *The Protection of "Environmental Refugees"* in BURUNO, PALOMBINO, ROSSI (eds), *Regional Contexts, in Migration and the Environment Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*, 2017, p. 110-11.

¹⁷⁹ Economic community of West African States, organizzazione internazionale nata nel 1975, ne fanno parte Benin, Burkina Faso (sospeso nel 2022), Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, [Ghana](#), Guinea (sospesa nel 2022), [Guinea-Bissau](#), [Liberia](#), [Mali](#) (sospeso nel 2021), Niger, Nigeria, Senegal, [Sierra Leone](#), Togo; la Mauritania ne ha fatto parte fino al 1999.

¹⁸⁰ ECOWAS, Conference Adopts Human Rights-Based Approach to Climate Change Issues in West Africa, 17 settembre 2009, N°: 090/2009, disponibile al link <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=090&lang=en&annee=2009> (visistato dall'autrice il 30.07.2023).

¹⁸¹ Lomé Declaration on Protection Challenges to Climate Change in West Africa, 15-16 Settembre 2009.

¹⁸² *Ivi*, raccomandazione n. 5.

climatici, poiché gli strumenti attuali non forniscono una protezione adeguata¹⁸³.

La questione delle migrazioni ambientali coinvolge in maniera sempre più estesa anche la regione araba. Lo strumento principale che si occupa di diritti dei rifugiati nel contesto della Lega araba¹⁸⁴ è la *Convention on Regulating Status of Refugees in Arab Countries* del 1994, che riprende la definizione di rifugiato dalla Convenzione di Ginevra, ma introduce un'importante innovazione, infatti si legge all'articolo 1 che per rifugiati si intende: “[a]ny person who unwillingly takes refuge in a country other than his country of origin or his habitual place of residence because of [...] the occurrence of *natural disasters* or grave events resulting in major disruption of public order in the whole country or any part thereof”¹⁸⁵. Si può dunque sostenere come la Convenzione araba costituisca un notevole passo avanti verso il riconoscimento di una tutela verso i “migranti ambientali”, in quanto non si limita, come altri strumenti regionali precedentemente analizzati, a citare una nozione indefinita di ordine pubblico, ma riconosce che le cause ambientali sono sufficienti a concedere lo status di rifugiato¹⁸⁶. Anche questo strumento, tuttavia non è vincolante in quanto non è ancora entrato in vigore¹⁸⁷.

3.2.3 America Latina

In America Latina lo strumento a cui fare riferimento è la Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati¹⁸⁸, adottata nel 1984 grazie all'iniziativa di un gruppo di esperti

¹⁸³ ECOWAS, Conference Adopts Human Rights-Based Approach to Climate Change Issues in West Africa, cit. nota 180. Si veda anche ZECCA, The Protection of “Environmental Refugees”, cit. nota 174, p. 110-11.

¹⁸⁴ Charter of Arab League, adottata il 22 marzo 1945 da sette Stati (Egitto, Iraq, Libano, Arabia Saudita, Siria, Transgiordania, Yemen), art. 2. Attualmente composta da 22 Stati membri, inclusa la Palestina.

¹⁸⁵ League of Arab States, Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries, 1994, disponibile al sito: <https://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html> (visitato dall'autrice il 30.07.23), corsivo aggiunto.

¹⁸⁶ ZECCA, The Protection of “Environmental Refugees” in Regional Contexts cit. nota 178, p. 119-120, si vedano anche CHENTRENS, *Eco-migrazioni transfrontaliere*, cit. nota 165, p. 26; KÄLIN, SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, cit. nota 50, p. 34.

¹⁸⁷ Si veda <https://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html> (visitato dall'autrice il 30.07.23).

¹⁸⁸ Cartagena Declaration on Refugees, adottata al Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 novembre 1984, in Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, OAS Doc OEA/Ser.L/V/II .66/doc.10, rev. 1, 190-93 (1984-85).

regionali che, con il supporto dell'Università del Messico, si è riunito all'inizio degli anni '80 in risposta allo scarso interesse dell'OSA (Organizzazione degli Stati americani)¹⁸⁹ ad affrontare la questione dei rifugiati in America Centrale¹⁹⁰. Anche questo strumento internazionale non ha portata vincolante.

Alla conclusione 3 della Dichiarazione di Cartagena si legge che :

“(...)[t]he definition or concept of a refugee to be recommended for use in the region is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order”¹⁹¹.

Anche in questo caso è la dicitura “seriously disturbed public order” che fa presupporre di poter ampliare la categoria di soggetti tutelati dalla Convenzione di Ginevra e farvi rientrare anche i “migranti ambientali”. Tuttavia emerge da un documento preparato dal un Gruppo di esperti¹⁹² e adottato durante la Conferenza internazionale dei rifugiati del Centro America¹⁹³, il concetto di ordine pubblico dovrebbe essere collegato alle azioni umane e non ai disastri naturali¹⁹⁴. Inoltre, viene sottolineata una distinzione tra i migranti economici e le vittime di disastri naturali, sottolineando che questi ultimi non possono essere qualificati come rifugiati “unless special circumstances arise which are closely linked to the refugee definition”¹⁹⁵. Ciò

¹⁸⁹ Organization of American States (OAS), organizzazione regionale nata nel 1948.

¹⁹⁰ Per un approfondimento sul processo di adozione della Dichiarazione si veda REED-HURTADO, *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*, UNHCR, *Legal and Protection Policy Research Series*, 2013, p. 1 ss., pp. 6 -12.

¹⁹¹ Conclusione n.3, Cartagena Declaration on Refugees, cit. nota 188.

¹⁹² Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America, 1989.

¹⁹³ Declaration and Concerted Plan of Action in Favour of Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons, 30 maggio 1989

¹⁹⁴ Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America, 1989, para. 33.

¹⁹⁵ *Ivi*, para. 38.

che è stato detto a proposito della reticenza degli Stati membri ad adottare un'interpretazione estensiva per quanto riguardava lo strumento africano si ripropone dunque nello stesso senso rispetto alla convenzione di Cartagena¹⁹⁶. Solamente alla commemorazione del trentennale della Dichiarazione, nella Dichiarazione del Brasile viene fatto un riferimento al fatto che il cambiamento climatico e i disastri naturali inducono la migrazione transfrontaliera¹⁹⁷, si tratta dell'unico caso di apertura degli Stati parte alla Dichiarazione di Cartagena. L'Organizzazione degli Stati americani ha riconosciuto l'effetto che il cambiamento climatico può avere sui godimenti dei fondamentali diritti umani. Tuttavia nelle risoluzioni adottate per far fronte al cambiamento climatico, non sono menzionati i "migranti ambientali"¹⁹⁸. L'OSA ha invece sottolineato l'importanza di proteggere e assistere gli sfollati interni colpiti da disastri ambientali¹⁹⁹.

Si può conseguentemente concludere che neanche i sistemi regionali forniscono soluzioni soddisfacenti o una tutela adeguata a questa categoria di migranti.

3.3 Sistemi nazionali

In questo paragrafo si darà conto delle legislazioni dei Paesi che hanno previsto, in qualche modo, una tutela o un riconoscimento delle migrazioni dovute all'ambiente.

¹⁹⁶ ZECCA, *The Protection of "Environmental Refugees"*, cit. nota 178, p. 113.

¹⁹⁷ Brazil Declaration, A Framework for Cooperation and Regional Solidarity to Strengthen the International Protection of Refugees, Displaced and Stateless Persons in Latin America and the Caribbean, adottata il 3 dicembre 2014, p.18.

¹⁹⁸ Si veda la Risoluzione dell'OAS General Assembly su Human Rights and Climate Change in the Americas, AG/RES.2429 (XXXVIII-O/08), giugno 2008, che al para. 2 si propone di "to pursue and step up the efforts being made from within the OAS to counter the adverse effects of climate change, and to increase the resilience and the capacity of vulnerable states and populations to adapt to the phenomenon of climate change". Questa risoluzione si basa sulle precedenti risoluzioni dell'OAS General Assembly su Climate Change in the Americas AG/RES.1674 (XXIX-O/99), Natural Disaster Reduction and Response Mechanisms AG/RES.1682 (XXIX-O/99), The Socioeconomic and Environmental Impacts of Climate Change on the Countries of the Hemisphere AG/RES.1736 (XXX-O/00) e AG/RES.1821 (XXXI-O/01), Human Rights and the Environment AG/RES. 1819 (XXXI-O/01) e Human Rights and the Environment in the America's AG/RES.1896 (XXXII-O/02) e AG/RES.1926 (XXXIII-O/03).

¹⁹⁹ OAS AG/RES 2578 (XL-O/10), Giugno 8, 2010, par. 6.

3.3.1 Italia

In Italia nel Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero²⁰⁰ troviamo il riferimento, all'articolo 20, intitolato "Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali", ai "disastri naturali". Questa norma prevede che si possa riconoscere la protezione temporanea per rilevanti esigenze umanitarie, tra cui sono previsti, appunto, i disastri ambientali. Ne consegue dunque il divieto di respingimento, previsto all'art. 10. Come Perrini sottolinea, "si tratta, tuttavia, di un meccanismo di difficile attivazione dal momento che affinché possano essere attivate misure di protezione temporanea è necessaria l'adozione di un apposito decreto del presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale e con gli altri Ministri eventualmente interessati"²⁰¹. È chiaro, dunque che si possa ricorrere a questa procedura solamente in casi di emergenza estrema. È poi applicabile l'istituto della protezione umanitaria, prevista dall'UE e introdotta nell'ordinamento italiano con la legge Turco-Napolitano n. 40/1998. Si tratta di un permesso rilasciato dal Questore. Quando non ci sono i presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno si può comunque attribuire lo stesso nel caso in cui vi siano "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano"²⁰². Come anche sostenuto dalla Corte di cassazione, i presupposti per poter attribuire questo tipo di protezione rappresentano "un catalogo aperto non necessariamente fondato sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o l'incolumità psicofisica"²⁰³. La Commissione nazionale per il diritto di asilo ha, in una circolare del luglio 2015, chiarito molti aspetti della protezione complementare, tra cui fornire un elenco (non esaustivo) in cui si può riconoscere la protezione umanitaria. In questo elenco possiamo trovare il riferimento alle "gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza"²⁰⁴.

²⁰⁰ Decreto legislativo 286/98.

²⁰¹ PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate - Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, cit. nota 33, p. 167-168.

²⁰² Art 5, co. 26 del Testo unico sull'immigrazione.

²⁰³ Corte di cassazione, sentenze n. 26566/2013 e 15466/2014.

²⁰⁴ Circolare prot. 00003716 del 30 luglio 2015 su "ottimizzazione delle procedure relative

La previsione di questa disciplina è stata interrotta dalla “legge Salvini”²⁰⁵ che adotta un approccio sovranista e ha abolito l’istituto della protezione umanitaria (più generale) sostituendolo con nuove forme di permessi di soggiorno, da rilasciare in casi ben determinati, tra cui figurano anche le calamità naturali. Occorre specificare che il contenuto della tutela è estremamente limitato, in quanto non è previsto che si possa convertire questo tipo di permesso in permesso di soggiorno, alla scadenza dello stesso.

Questa *impasse* viene superata con l’adozione del decreto-legge n. 130/2020, convertito nella legge n. 173/2020. Sono rimaste invariate le ipotesi specifiche di rilascio del permesso, dunque anche quelle relative alle calamità naturali, ma si è modificata la durata del permesso, in quanto si prevede una durata di due anni (e non più di uno) e convertibile in permessi di soggiorno per motivi di lavoro. A questo si aggiunge che la norma, all’art. 2 prevede il divieto di respingimento o espulsione quando vi sono “fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti” e “qualora esistano fondati motivi di ritenere che l’allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare”.

I limiti principali rispetto a questo mezzo di tutela sono, da un lato, il fatto che la stessa sia temporanea, e di carattere meno esteso (per quanto riguarda le tipologie di diritti che attribuisce al richiedente) rispetto alla protezione umanitaria. Dall’altro sebbene, seguendo l’interpretazione delle corti italiane²⁰⁶ vi sia un riconoscimento delle cause di ragioni ambientali come cause sufficienti per vedersi attribuire questa protezione, è stata applicata solamente a casi di eventi ambientali improvvisi, e non a

all’esame delle domande di protezione internazionale. Ipotesi in cui ricorrono i requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari”, Ministero dell’Interno – Commissione nazionale per il diritto di Asilo.

²⁰⁵ Legge n. 132/2018 di conversione del decreto-legge del 4 ottobre 2018 n. 113, cui ha fatto seguito il decreto-legge n. 53/2019, convertito in legge n. 77/2019.

²⁰⁶ Vedi anche Tribunale di Milano 16.09.2015: “l’art 5 co. 6 del TU immigrazione non individuando, neppure in via esemplificativa, i seri motivi che potrebbero fondare il riconoscimento della protezione umanitaria, è suscettibile di ampia interpretazione e consente di ricondurre situazioni soggettive, come i bisognosi a causa di particolari condizioni di vulnerabilità dei soggetti richiedenti, ma anche oggettive, ossia relative al paese di provenienze, come una grave instabilità politica, episodi di violenza o insufficiente rispetto dei diritti umani, carestie, disastri naturali o ambientali e situazioni analoghe”.

quelli a lenta insorgenza, che, come già evidenziato, possono rappresentare eventi ugualmente gravi per le popolazioni investite²⁰⁷.

3.3.2 Paesi scandinavi

In questa sottosezione si darà conto delle legislazioni e della prassi di Svezia, Finlandia e Danimarca nei confronti delle persone che migrano per motivi ambientali.

Nell'ordinamento svedese, una persona che sia "unable to return to the country of origin because of an environmental disaster"²⁰⁸ può vedersi attribuire l'asilo. È però precisato che la norma non si applica in caso di "slow-onset processes"²⁰⁹.

Per quanto riguarda la legislazione finlandese il quadro normativo che prevede la protezione umanitaria afferma che "[a]n alien residing in Finland is issued with a residence permit on the basis of humanitarian protection, if (...) he or she cannot return to his or her country of origin or country of former habitual residence as a result of an environmental catastrophe"²¹⁰ e dai lavori preparatori si evince che ricadono sotto lo scopo della norma sia i disastri naturali che quelli antropici²¹¹.

La Finlandia poi ha istituzionalizzato il meccanismo della protezione temporanea che può essere concessa anche nel caso di una catastrofe ambientale²¹². Essendo di tipo temporaneo la protezione avrà una durata massima di tre anni e spetta al governo la decisione di attribuirle o meno²¹³. Entrambe queste fattispecie non sono ancora state utilizzate nei confronti di migranti.

La Danimarca ha proceduto ad un'interessante applicazione delle disposizioni in materia di protezione umanitaria e ha rilasciato permessi di soggiorno per motivi

²⁰⁷ PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate - Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, cit. nota 33, p. 167 ss.

²⁰⁸ Swedish Aliens Act, Capitolo 4, Sezione 2a.

²⁰⁹ Preparatory work, prop. 1996/97:25 s. 101, p. 100.

²¹⁰ Finnish Aliens Act, Chapter 6, Section 88a(1).

²¹¹ KÄLIN, SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, cit. nota 50, p. 45; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, an EU Strategy on adaptation to Climate Change, cit. nota 161, p. 138; PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate - Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, cit. nota 33, p. 165-167.

²¹² Finnish Aliens Act, Section 109.

²¹³ PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate - Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, cit. nota 33, p. 166.

umanitari alle famiglie con figli minori provenienti da alcune zone dell'Afghanistan, dove la siccità è particolarmente grave, e anche ad afghani indigenti senza terra provenienti da zone colpite dalla siccità e dall'insicurezza alimentare e che si troverebbero, se facessero ritorno, in una situazione di particolare vulnerabilità²¹⁴.

3.3.3 Stati Uniti

L' *Immigration and Nationality Act* statunitense prevede la concessione discrezionale della protezione temporanea quando “there has been an earthquake, flood, drought, epidemic, or other environmental disaster in the state resulting in a substantial, but temporary, disruption of living conditions in the area affected” e quando “the foreign state is unable, temporarily, to handle adequately the return to the state of aliens who are nationals of the state”²¹⁵. La particolarità è che solo chi si trova già nel territorio statunitense al momento del disastro può fare domanda²¹⁶.

3.3.4 Argentina

Anche l'Argentina ha recentemente adottato una legislazione che prevede l'accesso a permessi di soggiorno provvisori per le persone che potrebbero non essere in grado di tornare nel proprio paese di origine a causa di un disastro naturale o ambientale²¹⁷.

3.4 Conclusioni parziali

In questa seconda sezione si sono analizzate le fonti del diritto internazionale che si occupano di diritti dei migranti, da quelle universali, come la convenzione di

²¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, an EU Strategy on adaptation to Climate Change, cit. nota 161, p. 138.

²¹⁵ Immigration and Nationality Act (USA) 8 USC§ 244.

²¹⁶ Il TPS è stato concesso nel caso dell'uragano Mitch che ha colpito gran parte dell'America Centrale nel 1998; tuttavia, in altre situazioni di simile gravità, tra cui le devastanti alluvioni del 2008 ad Haiti, questo sistema non è stato attivato; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, an EU Strategy on adaptation to Climate Change, cit. nota 161, p. 20; KÄLIN, SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, in *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR, cit. nota 50, p. 45.

²¹⁷ SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of “Climate Refugees”*, cit. nota 77, pp. 172-173.

Ginevra, i Principi Guida sugli sfollati interni, i due Patti globali e altri strumenti proposti, a quelli nazionali, passando per i sistemi regionali. Quello che emerge da questa analisi è che nessuno di questi strumenti è capace di fornire una tutela adeguata e completa ai “migranti ambientali”, ma che attraverso gli strumenti a tutela dei diritti umani o dei diritti dei rifugiati si possa, in determinati casi, garantire un qualche livello di tutela.

4 Il ruolo del diritto internazionale dell’ambiente

In questa terza sezione si analizzeranno gli strumenti di diritto dell’ambiente che possono essere utili per delineare il riconoscimento e la tutela dei “migranti ambientali”. Come si è visto nel primo paragrafo i “migranti ambientali” sono una categoria particolare di migranti, che si muove in seguito a mutamenti nell’ambiente in cui vive. Per questo il diritto dell’ambiente è uno strumento estremamente importante per far fronte a questo tipo di mobilità e che deve essere preso in considerazione affianco alle fonti che tutelano i diritti umani di cui si è visto nel paragrafo precedente, perché, attraverso i suoi strumenti può impedire l’aggravarsi delle situazioni che spingono questi soggetti a partire, ed esortare gli Stati a prendere in considerazione questa categoria di soggetti vulnerabili.

Si andranno dunque a delineare brevemente quali sono le iniziative promosse dalla comunità internazionale per far fronte alla situazione dei “migranti ambientali” dal punto di vista della tutela dell’ambiente, attraverso l’analisi di due Convenzioni quadro estremamente importanti e nate contestualmente, la Convenzione quadro sul cambiamento climatico e la Convenzione quadro contro la desertificazione. Si andranno in particolare a studiare quali iniziative sono state portate avanti dalle COP e dagli accordi istituiti nell’alveo di questi due strumenti.

4.1 Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico

La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico²¹⁸ è il primo strumento vincolante stipulato a livello internazionale per far fronte al

²¹⁸ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Rio de Janeiro, giugno 1992, entrata in vigore il 21 marzo 1994.

cambiamento climatico, viene adottato in conclusione alla Conferenza di Rio²¹⁹ ed è uno degli strumenti più importanti del diritto internazionale dell'ambiente. Il suo obiettivo è quello della “stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system”²²⁰.

Sebbene, come si è già detto ampiamente, il cambiamento climatico abbia un impatto molto forte sul cambiamento dell'ambiente e dunque sulle migrazioni da questo provocate, la Convenzione, probabilmente anche per la sua risalente creazione, non fa riferimento ai “migranti ambientali”. Nonostante la Convenzione si occupi di normare le relazioni tra Stati e non degli obblighi degli stessi nei confronti degli individui²²¹, è uno strumento che si ritiene fondamentale per prevenire queste forme di migrazioni o per non esacerbarle, andando a lavorare sulla mitigazione delle cause e l'inasprimento del cambiamento climatico. Inoltre grazie alle COP che si sono succedute negli anni sono stati adottati vari strumenti che vanno a individuare dei meccanismi per raggiungere gli obiettivi stabiliti nella Convenzione quadro e che si collegano con la migrazione ambientale²²².

4.1.1 Cancun Adaptation Framework (2010)

Il *Cancun Adaptation Framework*, adottato al termine della COP16 del 2010, è stato il primo strumento in seno all'UNFCCC che si riferisce alle migrazioni ambientali. Nel testo si invitano gli Stati Parte a prendere “measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels”²²³. Inoltre si riconosce come le migrazioni possano essere interne o transnazionali fornendo così una forma di responsabilità istituzionale

²¹⁹ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), [Rio de Janeiro](#), 3-14 giugno 1992.

²²⁰ Art. 2, United Nations Framework Convention on Climate Change, cit. nota 218.

²²¹ United Nations Framework Convention on Climate Change, cit. nota 218, artt. 3-4.

²²² STEFFENS, *Climate Change Refugees in the Time of Sinking Islands*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 52(3), 2019, p. 743-744.

²²³ Art. 14 (f), UNFCCC, risultato del lavoro del Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention, COP 16, 2010.

per assistere coloro che sono costretti a fuggire dal loro paese di origine²²⁴. Si tratta della prima volta che l'Onu riconosce le migrazioni ambientali²²⁵, e sebbene si tratti di uno strumento non vincolante, dimostra il riconoscimento da parte degli Stati degli impatti del cambiamento climatico sugli spostamenti umani e della necessità di strategie per affrontarli²²⁶. Più precisamente, l'accordo riconosce che “efforts addressing displacement need to be undertaken not only at the national but also regional and international levels, thus putting climate-related internal as well as cross-border displacement on the international agenda”²²⁷.

4.1.2 Meccanismo di Varsavia (2013)

Il *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts* sono stati creati durante la COP19 (novembre 2013) a Varsavia per affrontare le perdite e i danni associati agli impatti del cambiamento climatico, compresi gli eventi estremi e quelli a lenta insorgenza, nei Paesi in via di sviluppo e per promuovere “implementation of approaches to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change (...) in a comprehensive, integrated and coherent manner”²²⁸. Si tratta di un passo importante in quanto si va a creare uno spazio politico legittimo per discutere e affrontare le conseguenze negative del cambiamento climatico se gli sforzi della società per mitigare e adattarsi non sono sufficienti.

4.1.3 Accordo di Parigi (2015)

Con la COP di Parigi si assiste ad un'evoluzione di quanto stabilito a Cancun.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of “Climate Refugees”*, cit. nota 77, p. 146; CC refugees in the time of sinking islands, p. 744, KÄLIN, SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, cit. nota 50, p. 50.

²²⁶ MCADAM, *Creating new norms on Climate Change, natural disasters and displacement 2010-2013*, in *Refuge*, vol. 29, n. 2, 2014, p.13.

²²⁷ KÄLIN, SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, cit. nota 50, p. 50.

²²⁸ Conference of the Parties Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012, addendum, Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its eighteenth session, FCCC/CP/2012/8/Add.1, Decision 3/CP.18 Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity, p. 22.

Viene adottato l'Accordo di Parigi²²⁹, che mira al rafforzamento delle capacità degli Stati di far fronte agli effetti del cambiamento climatico²³⁰. Il tema delle migrazioni ambientali non faceva parte dei “topics” dell'accordo di Parigi. Sebbene nella versione preliminare dell'accordo fosse presente un esplicito riferimento a “climate change induced displacement, migration and planned relocation”²³¹, nel testo definitivo si trova solamente il riferimento, nel preambolo, al riconoscimento del cambiamento climatico come “common concern of humankind” e che gli Stati nell'agire contro il cambiamento climatico dovrebbero “respect, promote and consider their respective obligations on human rights” anche rispetto ai migranti²³². Questo ha rappresentato un passo indietro nel riconoscimento delle migrazioni ambientali, che avrebbe potuto avvenire se fosse stato inserito in uno strumento vincolante universale così importante per la tematica del cambiamento climatico.

Tuttavia ci si è riferiti a questa tematica nella Decisione allegata²³³ nella quale è stato chiesto all' *Executive Committee of the Warsaw International Mechanism* di creare una *Task force on Displacement*²³⁴, attiva dal 2017, dedicata alle migrazioni ambientali, con l'obiettivo di “develop recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to adverse impacts of climate

²²⁹ The Paris Agreement, UNFCCC, 12 dicembre 2015, entrato in vigore il 4 novembre 2016.

²³⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change, Report of the Conference of the Parties on its Twenty-First Session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015, 1-2, FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Jan. 29, 2016).

²³¹ *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, Second session, part twelve, Parigi, dal 29 novembre al 5 dicembre 2015 (disponibile su unfccc.int); Draft Text on COP 21 agenda item 4 (b) Durban Platform for Enhanced Action (decision 1/CP.17). Adoption of a protocol, another legal instrument, or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties. Version 1 of 9 December 2015 at 15:00 (disponibile su unfccc.int).

²³² Paris agreement, cit. nota 229, preambolo. Si vedano anche Human Right Council, The Slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants, A/HRC/37/CRP.4, para. 75 e VILLANI, *Reflection on human rights law as suitable instrument of complementary protection applicable to environmental migration*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2021, p. 7.

²³³ Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, adottato contestualmente all'Accordo di Parigi, si veda anche WARNER, *Human mobility and the Paris Agreement: Contribution of climate policy to the global compact for safe, orderly and regular migration. Input to the UN Secretary-General's report on the global compact for safe, orderly and regular migration, in response to Note Verbale of 21 Luglio 2017, requesting inputs to the Secretary-General's report on the global compact for safe, orderly and regular migration*, Bonn, 19 settembre 2017, p. 2.

²³⁴ Si veda l'indirizzo <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD> (visitato dall'autrice il 13.05.23).

change”²³⁵. Tale *task force* suggerisce il riconoscimento del cambiamento climatico come fattore di spostamento e i pericoli ad esso collegati²³⁶. Nel settembre 2018 questa *Task Force* ha pubblicato il rapporto finale²³⁷ contenente uno studio completo sulle sfide e le opportunità per minimizzare e affrontare gli spostamenti legati al clima, nel quale si raccomanda agli Stati parte di “[c]onsider the formulation of national and subnational legislation, policies, and strategies, as appropriate, that recognize the importance of integrated approaches to avert, minimize, and address displacement related to adverse impacts of climate change and issues around human mobility, taking into consideration human rights obligations and other relevant international standards and legal considerations, and with inter-ministerial and cross-sectoral inputs, with the participation of relevant stakeholders”²³⁸.

4.1.4 COP successive

Nella COP 22 tenutasi a Marrakesh nel 2017, si incoraggiano nuovamente gli Stati parte ad agire per far fronte al fenomeno delle migrazioni ambientali, attraverso iniziative bilaterali e multilaterali²³⁹

Alla COP successiva, con sede a Katowice, vengono approvate le raccomandazioni del Comitato esecutivo del *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts* su approcci integrati per evitare, minimizzare e affrontare lo sfollamento legati agli impatti negativi del cambiamento climatico²⁴⁰, che si concentrano fortemente sulla necessità di rafforzare

²³⁵ Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, para. 49.

²³⁶ STEFFENS, *Climate Change Refugees in the Time of Sinking Islands*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 52(3), 2019, p. 745.

²³⁷ Report of the Task Force on Displacement, 17 settembre 2018, disponibile all’indirizzo https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf (visitato dall’autrice il 14.05.23).

²³⁸ *Ivi*, p. 7, para. 33.

²³⁹ UNFCCC COP 22, Marrakech, 2017, Report of the Conference of the Parties on its twenty-second session, Decision 3/CP.22, Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts, para. 9.

²⁴⁰ UNFCCC COP 24, Katowice, 2018, Report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts, Decision -/CP.24, allegato “Recommendations from the report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts on integrated approaches to averting, minimizing and addressing displacement related to the adverse impacts of climate change”.

la cooperazione internazionale per una migliore comprensione del fenomeno, fornendo così indicazioni piuttosto generiche. Tuttavia, vi sono alcuni punti specifici che, nel lungo periodo, potrebbero rappresentare punti di partenza per lo sviluppo di misure di protezione dedicate ai migranti climatici forzati. Ad esempio, le parti sono invitate a formulare norme, politiche e strategie “to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change (...), taking into consideration their respective human rights obligations and, as appropriate, other relevant international standards and legal considerations”²⁴¹.

In nessuna delle COP successive, fino ad arrivare all’ultima (COP27) tenutasi a Sharm el Sheikh lo scorso anno, è stato affrontato l’aspetto delle migrazioni ambientali.

4.2 Convenzione contro la desertificazione

Anche la Convenzione contro la desertificazione (UNCCD)²⁴², adottata contestualmente alla UNFCCC, è collegata alla tematica del cambiamento climatico, in quanto va a dedicarsi ad un effetto specifico dello stesso, che è la progressiva desertificazione dei terreni. Come si è visto in precedenza, la desertificazione è uno degli *slow onset event* che causano le migrazioni ambientali. Infatti all’interno della COP13 nel 2017 è stata adottata una Decisione sulle migrazioni²⁴³ dove si invitano gli Stati parte a “[p]romote the positive role that measures taken to implement the Convention can play to address desertification/land degradation and drought as one of the drivers that causes migration”²⁴⁴. Si riconosce dunque esplicitamente che questi cambiamenti ambientali siano fattori che causano flussi migratori e si richiede al segretariato da un lato di sostenere la cooperazione e le iniziative regionali e internazionali che mirano a promuovere il ruolo positivo che la gestione sostenibile del territorio può svolgere per affrontare la desertificazione, il degrado del territorio e

²⁴¹ *Ivi*, para. 1, lettere g) ed i).

²⁴² United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa, Parigi, 14 ottobre 1994, entrata in vigore il 26 dicembre 1996.

²⁴³ COP, The Positive Role That Measures Taken under the Convention Can Play to Address Desertification/Land Degradation and Drought as One of the Drivers That Causes Migration, 2017, ICCD/COP(13)/L.25.

²⁴⁴ *Ivi*, para 1 (a).

la siccità come uno dei fattori che causano le migrazioni²⁴⁵. Dall'altro di rafforzare la cooperazione intersettoriale con altre agenzie e programmi delle Nazioni Unite, organizzazioni regionali e internazionali e con le parti interessate, per condividere informazioni sui legami tra desertificazione, degrado del territorio, siccità e migrazione²⁴⁶. Inoltre nel quadro strategico 2018-2030 dell'UNCCD²⁴⁷ viene riconosciuto che la desertificazione, il degrado delle terre e la siccità sono sfide di dimensione globale e contribuiscono ad aggravare i problemi economici, sociali e ambientali come la povertà, la cattiva salute, la mancanza di sicurezza alimentare, la perdita di biodiversità, la scarsità d'acqua, la ridotta resilienza al cambiamento climatico e la migrazione forzata. Il secondo obiettivo del quadro strategico è quello di "improve the living conditions of affected populations"²⁴⁸ e uno degli impatti previsti se si raggiunge l'obiettivo prefissato è proprio quello di ridurre in maniera sostanziale la migrazione "forced by desertification and land degradation"²⁴⁹.

4.3 Conclusioni parziali

In questa terza sezione si sono analizzate le iniziative che prendono in considerazione la categoria dei "migranti ambientali" portate avanti all'interno delle due Convenzioni quadro, quella sul cambiamento climatico e quella contro la desertificazione dei terreni. Sebbene emerga uno sforzo da parte degli Stati di prendere in considerazione questa nuova categoria di migranti e riconoscere il legame tra cambiamento climatico, modifiche dell'ambiente e conseguenti migrazioni, ancora gli Stati non si sono voluti impegnare nel prevedere una tutela nei loro confronti e una conseguente responsabilità degli Stati per non agire in maniera sufficiente al mitigamento del cambiamento climatico e dunque indurre le popolazioni alla migrazione. Questa reticenza è evidenziata dalla mancanza di un riconoscimento ufficiale nell'Accordo di Parigi e dall'assenza di questa tematica nelle ultime COP.

²⁴⁵ *Ivi*, para 2 (c).

²⁴⁶ *Ivi*, para 2(d).

²⁴⁷ UNCCD 2018–2030 Strategic Framework, Decision 7/COP.13, 15 settembre 2017, ICCD/COP(13)/21/Add.1

²⁴⁸ *Ivi*, Strategic objective 2.

²⁴⁹ *Ivi*, Expected impact 2.4.

5 Proposte per superare il vuoto normativo

A conclusione di questa lunga esposizione di quali sono, ad oggi, gli strumenti, le attività e i tentativi che la comunità internazionale ha messo in pratica, sia strumenti preesistenti interpretati estensivamente, che strumenti nuovi, appare evidente come ancora questo non sia sufficiente per garantire uno *status* ai “migranti ambientali” e di conseguenza una loro tutela giuridica.

Per superare questa *impasse* ci sono state varie proposte sia portate avanti da alcuni governi, organizzazioni e società civile, sia a livello dottrinale, di seguito verranno elencate le principali.

Si parlerà in primo luogo dell’iniziativa di Nansen e della Piattaforma sullo sfollamento dovuto ai disastri. Infine, si andranno ad esporre e a valutare le proposte della dottrina per superare il vuoto normativo, che si dividono principalmente in tre filoni: l’ampliamento della definizione di rifugiato prevista dalla Convenzione di Ginevra, l’introduzione della tutela dei “migranti ambientali” nell’alveo della Convenzione quadro sul cambiamento climatico e la creazione di uno strumento di tutela *ad hoc*.

5.1 Iniziative diplomatiche

5.1.1 L’iniziativa di Nansen

Nel giugno del 2011 fu organizzata la *Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st Century* organizzata dal Governo norvegese sulla scia della *Bellagio roundtable* organizzata dall’UNHCR²⁵⁰. Durante la Conferenza si sono stabiliti dieci principi sul tema del cambiamento climatico e degli spostamenti, che stabiliscono la necessità di prevenire i disastri ambientali e di rafforzare le misure in seguito al loro avverarsi²⁵¹.

Nel preambolo vediamo come l’obiettivo di questi principi sia quello di “guide responses to some of the urgent and complex challenges raised by displacement in the

²⁵⁰ The Nansen Conference Climate Change and Displacement in the 21st Century, Oslo, 5-7 giugno, 2011.

²⁵¹ PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate - Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, cit. nota 33, p. 162.

context of climate change and other environmental hazards”²⁵². Nel primo principio possiamo trovare affermato quanto sia necessario uno studio approfondito delle questioni in oggetto, i principi successivi (dal II al IV) vanno a definire i ruoli e le responsabilità dei soggetti interessati (Stati, governi locali, società civile e privati, ma anche la comunità internazionale). Troviamo affermata la primaria responsabilità degli Stati nei quali i cambiamenti avvengono, di tutelare i propri cittadini, ricordando l’importanza del coinvolgimento delle autorità locali, del settore civile e dei privati. Il principio IV ricorda come solo a livello nazionale non sia possibile far fronte a queste situazioni, affermando che “when national capacity is limited, regional frameworks and international cooperation should support action at national level and contribute to building national capacity, underpinning development plans, preventing displacement, assisting and protecting people and communities affected by such displacement, and finding durable solutions”²⁵³.

Si sottolinea al principio VII che è necessario dare applicazione alle norme internazionali esistenti, colmare gli eventuali vuoti normativi, e all’articolo successivo si afferma che “although for those displaced within their own country, the Guiding Principles on Internal Displacement provide a “sound legal framework”, implementation is not possible without adequate national laws, policies and institutions”²⁵⁴. Si sottolinea come invece manchi una tutela per coloro che si spostano in un territorio al di fuori dello Stato di origine, e per questo sia necessario sviluppare un coerente e consistente approccio a livello internazionale, anche se in questo caso si fa riferimento esclusivamente ai *sudden-onset disasters*. Si invitano gli Stati a collaborare con l’UNHCR e gli altri *stakeholders* rilevanti per creare uno strumento o un quadro normativo di riferimento della tematica in oggetto²⁵⁵.

All’adozione di questi principi non ha fatto seguito, come invece auspicato, l’adozione da parte degli Stati di azioni o almeno impegni concreti per sanare il vuoto giuridico evidenziato. La sede in cui si sperava questo avvenisse era il l’incontro

²⁵² Preambolo dei Nansen Principles, pubblicati a p. 5 del report della Conferenza di Nansen, cit. nota 250, documento disponibile qui <https://www.unhcr.org/4ea969729.pdf> (visitato dall’autrice il 2.06.23).

²⁵³ Art IV dei Nansen Principles.

²⁵⁴ KÄLIN, *From the Nansen Principles to the Nansen Initiative*, in *Forced Migration review*, p. 1.

²⁵⁵ Art IX dei Nansen Principles.

ministeriale indetto da UNHCR nel dicembre 2011 per commemorare rispettivamente il sessantesimo e il cinquantesimo anniversario della convenzione ONU sui rifugiati e quella sugli apolidi²⁵⁶. Occasione mancata perché nel comunicato adottato, gli Stati decisero di non fare alcun riferimento agli effetti del cambiamento climatico sulle migrazioni e ad un eventuale strumento di tutela²⁵⁷.

Fu così che per far fronte a questa inazione da parte della comunità internazionale, Norvegia e Svizzera decisero di lanciare la *Nansen Initiative*: “a state-owned consultative process, outside the UN, to build consensus – in a bottom-up way – among interested states about how best to address cross-border displacement in the context of sudden- and slow-onset disasters”²⁵⁸. Consultazioni periodiche che hanno visto come protagonisti gli Stati di accoglienza, quelli colpiti dai cambiamenti dell’ambiente e la società civile.

Ne è scaturito un documento, l’*Agenda for the protection of cross-border displacement persons in the context of disaster and climate change*, pubblicata nel 2015²⁵⁹. Questo documento, pubblicamente supportato da 109 Stati, ha il pregio di concentrarsi sia sulla protezione dei “migranti ambientali”, sia sulla prevenzione al fenomeno, cercando di evitare eventi disastrosi che inducano gli individui a migrare. Vengono invitati gli Stati a prevedere una tutela temporanea sia per i soggetti che arrivano nel territorio dello Stato ospitante in seguito ad un evento climatico estremo, sia coloro che già si trovavano lì e che dunque non potranno fare ritorno nel Paese di origine. Il permesso previsto dall’*Agenda* è considerato di origine temporanea²⁶⁰. Uno dei risultati della *Nansen Initiative* fu anche la creazione della *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, strumento che si concentra sugli spostamenti di individui unicamente in seguito a eventi ambientali estremi e che propone soluzioni per proteggere gli sfollati e prevenire l’avvenimento disastroso²⁶¹.

²⁵⁶ Si veda <https://www.unhcr.org/ministerial-meeting.html> (visitato dall’autrice il 17.05.23).

²⁵⁷ KÄLIN, *From the Nansen Principles to the Nansen Initiative*, cit. nota 254, p. 2.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ *Agenda for the protection of cross-border displacement persons in the context of disaster and climate change*, Nansen, 2015.

²⁶⁰ PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate - Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, cit. nota 33, p. 164.

²⁶¹ ZGOŁA, *The Nansen Initiative and Migrants in Countries in Crisis Initiative*, in BRUNO, PALOMBINO, ROSSI, *Migration and the Environment Some Reflections on Current Legal Issues and*

5.1.2 La Platform on Disaster Displacement

A questo ha fatto seguito la creazione, nel 2016, della *Platform on Disaster Displacement*²⁶², il cui compito è quello di attuare le raccomandazioni della *Protection Agenda* attraverso un piano di azione triennale. Le aree di azione sono quelle indicate dalla *Nansen Initiative* e la *Platform* ha quattro obiettivi strategici. Il primo è quello di raccolta di dati e continua ricerca sull'argomento, il secondo è quello di migliorare le differenti pratiche già in vigore e rafforzare la cooperazione tra gli attori interessati, per prevenire, ridurre e far fronte agli spostamenti transfrontalieri dovuti a catastrofi, sia a livello nazionale, ma anche regionale e internazionale. Gli ultimi due obiettivi sono quello di promuovere una coerenza tra le politiche attuali e quello di colmare i vuoti normativi²⁶³.

Con questa Piattaforma non si intende creare nuove norme o standard giuridici globali, ma invitare gli attori a continuare il lavoro dell'Iniziativa di Nansen nel consolidare e potenziare l'uso di pratiche efficaci e nel promuovere la coerenza delle politiche ed iniziative esistenti. La piattaforma è ancora attiva e ha pubblicato un nuovo piano d'azione triennale che si concluderà nel 2023 i cui obiettivi, simili a quelli del triennio precedente sono, in primo luogo, quello di promuovere l'attuazione integrata dei quadri di azione sulla mobilità umana, il cambiamento climatico e la riduzione del rischio di disastri. In questo senso si riconosce come “there is now widespread recognition of disaster displacement as a protection challenge in the international community”²⁶⁴ e che importanti progressi siano stati compiuti. A questo seguono gli altri tre obiettivi, che mirano nuovamente a promuovere lo sviluppo di strumenti che superino i vuoti normativi, lo scambio di conoscenze e la raccolta di dati sugli spostamenti in seguito a disastri e il loro impatto²⁶⁵.

Possible Ways Forward, p. 159.

²⁶² Si veda <https://disasterdisplacement.org/> (visitato dall'autrice il 24.05.23).

²⁶³ PDD Workplan (2016-2019) – adottato il 15 gennaio 2017; MCADAM, *From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement*, in *University of New South Wales Law Journal*, Vol. 39, No. 4, 2016, p. 1533; vedi anche Platform on Disaster Displacement, *Addressing the Protection Needs of People Displaced across borders*.

²⁶⁴ Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2023.

²⁶⁵ *Ibidem* e Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2023 Annex I: Workplan; Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2023 Annex II: Logical Framework on

5.2 *Le proposte della dottrina*

5.2.1 Emendare la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati

Una delle soluzioni proposte per far fronte al vuoto normativo è stata quella di emendare la Convenzione di Ginevra²⁶⁶, contenente la definizione di rifugiato e i diritti in capo allo stesso. Considerato che molti si rivolgono alla categoria definendoli rifugiati climatici è ovvio che una delle soluzioni proposte sia quella di far rientrare nella definizione di rifugiato anche chi è obbligato a spostarsi in seguito o per evitare mutamenti dell'ambiente che possano mettere a rischio il godimento dei diritti fondamentali, sfruttando uno strumento già in vigore e ben consolidato.

Come si è detto in precedenza²⁶⁷ non si può ritenere che i “migranti ambientali” rientrino nella categoria di rifugiati, anche adottando un'interpretazione estensiva della Convenzione in oggetto. La soluzione che pare più lineare è dunque quella di ampliare, attraverso un emendamento, la definizione di rifugiato prevista all'art. 1 della Convenzione di Ginevra. Questa via è stata proposta anche a livello statale, ad esempio nel 2006 dallo Stato delle Maldive o il Bangladesh nel 2009, durante la conferenza sul clima tenutasi a Copenaghen. Tuttavia, la dottrina è abbastanza concorde nel ritenere che non sia la miglior strada percorribile. Come sostenuto da Atapattu:

“Those who advocate for amending the Geneva Convention must take the specific context in which it was adopted into consideration and see whether the existing framework can be stretched to cover another category of people unrelated to the original objective and in a totally different context. If the international community is serious about protecting the category of people who will be displaced as a result of climate change, then it makes sense to do so within the legal framework governing climate change or adopting a separate legal regime altogether”²⁶⁸.

Outcomes and Outputs.

²⁶⁶ Geneva Convention, cit. nota 15.

²⁶⁷ Vedi *infra* sez. 3.1.1.

²⁶⁸ ATAPATTU, *Climate Change: Disappearing States, Migration, and Challenges for International Law*, in [Washington Journal of Environmental Law & Policy](#), Vol. 4, issue 1, 2014, p. 26; si veda anche FEROLLA VALLANDRO DO VALLE, *Six of One, Half a Dozen of the Other: the*

Si ritiene inoltre che non sia la soluzione ottimale perché i “migranti ambientali”, nel regime della Convenzione di Ginevra, rappresenterebbero sempre un’eccezione e il numero di persone che rientrerebbero in questa categoria sarebbe comunque verosimilmente basso, dovendo soddisfare dei criteri molto precisi, aspetto che confliggerebbe con i numeri delle migrazioni ambientali²⁶⁹. Senza contare che la categoria degli IDP’s (che ricordiamo al momento è la più numerosa tra i “migranti ambientali”) rimarrebbe esclusa. Un altro motivo per cui gran parte della dottrina ritiene che l’emendamento della Convenzione sui rifugiati non sia la migliore strada percorribile è anche legato al timore che questo possa intaccare il fragile traguardo della tutela prevista per i rifugiati. Riaprendo la discussione sul contenuto della convenzione si teme che alcuni Stati possano proporre anche di ridurre la portata della convenzione, invece che estenderla, o di diminuire le garanzie da essa previste²⁷⁰. A questo si aggiungono le grandi differenze che intercorrono tra la categoria dei rifugiati e quella dei “migranti ambientali”²⁷¹.

5.2.2 Emendare la Convenzione quadro delle NU sul cambiamento climatico

Un’altra proposta è stata quella di inserire la legislazione a tutela dei “migranti ambientali” in un protocollo della Convenzione quadro sul cambiamento climatico delle NU²⁷².

Il vantaggio maggiore di questa proposta è quello di inserirsi in un sistema che prevede una struttura ben precisa (COP) e ben consolidata, e il nuovo strumento potrebbe basarsi su principi già stabiliti dalla Convenzione e dunque già condivisi da un grande numero di Stati nel mondo, come il principio della responsabilità comune ma differenziata. Inserire la tutela dei “migranti ambientali” in questo sistema potrebbe contribuire alla loro protezione, collegandola al regime climatico generale, e legandola

Inefficiency of Recognizing Refugee Status to Environmentally Displaced Persons, in BRUNO, PALOMBINO, ROSSI (eds.), *Migration and the Environment Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*, Roma, 2017, pp. 1- 23.

²⁶⁹ STEFFENS, *Climate Change Refugees in the Time of Sinking Islands*, cit. nota 232, pp. 758-759.

²⁷⁰ Ivi, p. 752.

²⁷¹ MAYER, COUNIL, *Climate Change, migration and human rights, Towards group-specific protection?*, in *Climate Change and Human Rights*, 2015 p. 173; STEFFENS, *Climate Change Refugees in the Time of Sinking Islands*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 52(3), 2019, p. 758.

²⁷² The UN Framework Convention on Climate Change, cit. nota 218.

ai progressi della scienza climatica che potrebbe definire i rischi per le persone nelle determinate regioni²⁷³.

Kalin e Schrepfer sostengono che, in questo modo, “establishing structural interdependencies would be particularly easy”²⁷⁴ in quanto gli “Stati del sud del mondo” che sono, in genere, più colpiti da eventi di questo tipo potrebbero essere più favorevoli ad accettare degli obblighi di tutela nei confronti dei “migranti ambientali”, in quanto in cambio potrebbero ricevere accesso a un sostegno aggiuntivo da parte del “Fondo di adattamento”. Gli Stati meno colpiti potrebbero invece assumersi un certo grado di condivisione degli oneri e impegnarsi ad ammettere gli sfollati in determinate circostanze in cambio di impegni da parte degli “Stati del sud del mondo” su altri aspetti dei negoziati sul cambiamento climatico²⁷⁵.

Uno degli svantaggi di prevedere la negoziazione di un protocollo sui “migranti ambientali” durante le COP della UNFCCC è il fatto che a queste non partecipano esperti di diritto della migrazione quanto piuttosto dei rappresentanti degli Stati che si occupano di aspetti più specificatamente ambientali e finanziari²⁷⁶. L’aspetto più problematico è poi il fatto che all’interno di questo forum ci si occupi, giustamente, solo degli effetti del cambiamento climatico. Come sottolineato all’inizio della trattazione, si è scelto apposta di chiamare questa categoria di migranti “ambientali” e non “climatici” proprio perché è importante ricomprendere tutti i cambiamenti dell’ambiente e non solo quelli derivanti o esacerbati dal cambiamento climatico. L’eruzione di un vulcano, ad esempio, crea sicuramente una situazione che può portare allo sfollamento di una popolazione, ma non è causato dal cambiamento climatico, non per questo non deve essere prevista una tutela per gli sfollati²⁷⁷. A questo si aggiunga

²⁷³ BIERMANN, BOAS, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, in *Global Environmental Politics*, 10 (1), 2010, pp. 76-77.

²⁷⁴ KÄLIN, SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, cit. nota 51, p. 73.

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ I terremoti che hanno causato lo tsunami del 2004 e che hanno colpito il Pakistan nel 2005, il Sichuan nel 2008, Haiti nel 2010 o il Giappone nel 2011 dimostrano che lo spostamento delle persone, anche se in gran parte interno, è stato uno dei maggiori impatti dei disastri, rendendo le persone colpite altrettanto vulnerabili e bisognose di assistenza e protezione di quelle che si spostano a causa di eventi legati al clima. Nel 2008, si stima che 20 milioni di persone siano state sfollate internamente a causa di disastri legati al clima e 16 milioni a causa di disastri non legati al clima. Si veda in questo senso anche MCADAM, *Swimming against the tide: why climate change displacement treaty is not the answer*, in

che “it is –possibly with the exception of rising sea levels – often difficult to establish a direct link between climate change and a specific disaster”²⁷⁸.

5.2.3 Creare una nuova Convenzione ad hoc

Un’ulteriore proposta fatta in dottrina per superare il vuoto normativo è quella di stipulare una nuova convenzione, universale, che si occupi della tematica, senza legarla a strumenti o strutture già esistenti. Anche in questo caso vi sono sia degli aspetti positivi che negativi rispetto alla soluzione proposta.

Ci sono state numerose proposte in questo senso in dottrina.

Troviamo uno studio²⁷⁹ che suggerisce di adottare uno strumento internazionalmente vincolante, che si focalizzi sui “burden - and responsibility-sharing mechanisms”, e sulla tutela dei diritti basandosi sui diritti umani. Questo studio suggerisce di distinguere le responsabilità e gli obblighi in base agli eventi che causano i movimenti.

In Australia invece vi è una proposta di convenzione che si occupi di “migranti ambientali” sia interni che transnazionali. La particolarità di questo studio è che gli autori propongono “to determine the level of admission and stay in countries on the basis of the greenhouse gas emissions of the country concerned, thus including an element of state responsibility and the polluter-pays principle”²⁸⁰.

L’Università di Limoges ha elaborato una bozza di Convenzione su *International Status of Environmentally-Displaced Persons*²⁸¹, dopo aver organizzato una serie di “colloqui internazionali” nel 2005. L’obiettivo è quello di stabilire giuridicamente

International Journal of Refugee Law, 23(1), 2011.

²⁷⁸ KÄLIN, SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, cit. nota 50, p. 74.

²⁷⁹ AMMER, NOWAK, STADLMAYR, HAFNER, *Rechtsstellung und rechtliche Behandlung von Umweltflüchtlingen*, studio 54/2010 commissionato da Umweltbundesamt, Vienna, novembre 2010, 112; Per la versione inglese si veda: AMMER, NOWAK, STADLMAYR, HAFNER, *Legal Status and Legal Treatment of Environmental Refugees*, Umweltbundesamt, 54/2010.

²⁸⁰ KÄLIN, SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, cit. nota 50, p. 57. Per la convenzione quadro si veda HODGKINSON, BURTON, ANDERSON, YOUNG, *Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses*, in *The New Critic*, Issue 8, settembre 2008; HODGKINSON, BURTON, ANDERSON, YOUNG, *The Hour When the Ship Comes In: A Convention for Persons Displaced by Climate Change*, in *Monash University Law Review*, 36(1), 2010.

²⁸¹ PRIEUR, *Draft convention on the international status of environmentally- displaced persons*, in *Revue Européenne de Droit de l’Environnement*, 12-4, 2008, pp. 395-406.

l'ammissione, la permanenza e lo status delle persone che sono obbligate a migrare da uno Stato all'altro, sia temporaneamente che in maniera permanente²⁸². La bozza di convenzione prevede anche la creazione della *World Agency for Environmentally-Displaced Persons*²⁸³. Questo strumento ha subito varie revisioni negli anni²⁸⁴.

Un'ulteriore proposta arriva da Harvard, i cui professori Bonnie Docherty and Tyler Giannini nel 2009 hanno promosso l'adozione di uno strumento legalmente vincolante che si basasse sul rispetto dei diritti umani e della responsabilità condivisa per tutelare i "migranti ambientali"²⁸⁵.

In Europa troviamo il *Global Governance Project*, un progetto di ricerca portato avanti da tredici istituti di ricerca europei che individua quattro principi che possano servire come base per lo sviluppo istituzionale del regime giuridico. Essi sono: "Principle of Planned Re-location and Resettlement, Principle of Resettlement Instead of Temporary Asylum, Principle of Collective Rights for Local Populations, Principle of International Assistance for Domestic Measures". A differenza degli altri studi, in questo caso non si ritiene utile la creazione di uno strumento internazionale a sè ma si propone la creazione di un Protocollo sul riconoscimento, la protezione e il reinsediamento dei rifugiati climatici (così vengono chiamati), il c.d. *Climate Refugee Protocol* della Convenzione quadro sul cambiamento climatico delle NU²⁸⁶.

Come si è appena visto gli strumenti che la dottrina propone si basano tutti su meccanismi differenti ma si può provare a dare conto in generale dei vantaggi e gli svantaggi della previsione di uno strumento *ad hoc*.

L'adozione di un trattato internazionale universale ha il vantaggio di creare un

²⁸² Ivi, artt. 1-2.

²⁸³ Ivi, art. 11.

²⁸⁴ KÄLIN, SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, cit. nota 50, p. 57; MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, cit. nota 2, p. 191.

²⁸⁵ Vedi DOCHERTY, GIANNINI, *Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees*, *Harvard Environmental Law Review*, 33, n. 2, 2009; SCISSA, *Recognition and Protection of Environmental Migrants in International Law*, in *E-International Relation*, p. 2; KÄLIN, SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, cit. nota 50, p. 57.

²⁸⁶ BIERMANN, BOAS, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, cit. nota 269, pp. 76-77; KÄLIN, SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, cit. nota 50, p. 57; MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, 2012, p.191.

sistema in grado di far fronte agli effetti negativi del cambiamento climatico ovunque questi si avverino.

Un ulteriore aspetto positivo è che permetterebbe di consolidare obblighi in capo, non solo ai paesi ospitanti, ma anche a quelli di origine, imponendo di adottare misure aggiuntive per preservare la qualità dell'ambiente, così come garantire l'istruzione alla propria popolazione per assicurare loro la capacità di migrare nel territorio di uno Stato straniero e di adattarsi rapidamente a nuove condizioni e realtà.

Infine, un trattato internazionale sarebbe l'opportunità per riflettere sulla natura interdisciplinare del problema della migrazione ambientale. In quanto il fulcro del problema non è solo la violazione dei diritti umani in relazione al cambiamento dell'ambiente, quanto piuttosto un obbligo per la comunità internazionale nel suo intero di ridurre l'impatto sull'ambiente attraverso l'adempimento degli obblighi di tutela dell'ambiente.

Se il trattato seguisse il modello proposto da Crépeau (ex Relatore speciale delle Nazioni Unite per i diritti dei migranti), dove si vanno a prendere in considerazione tutte le categorie di migranti, a prescindere dalla ragione dello spostamento, si ovvierebbe inoltre al problema più insidioso che è quello della relazione causale tra il movimento e la causa ambientale, o, ancora più difficile, del cambiamento climatico. Uno svantaggio di questa opzione è, tuttavia, che nell'ambito di un trattato per la protezione di tutte le categorie di migranti sarebbe difficile prendere in considerazione le varie caratteristiche che sono proprie dei "migranti ambientali"²⁸⁷.

Tuttavia, anche questa non è la soluzione perfetta, come sottolineato da McAdam: "if a treaty is nonetheless thought desirable, it is important that it be viewed as one of a number of mechanisms that may respond to climate-induced displacement, rather than as the solution"²⁸⁸. Secondo l'autrice, infatti, una Convenzione universale non è lo strumento ideale, affrontando le esigenze dei migranti da un punto di vista generale e non potendo dare conto delle specificità regionali, per questo sarebbe da preferire

²⁸⁷ MARKOVA, *Ecological Migrants: International Legal Status and Prospects of its Consolidation*, cit. nota 10, p. 242 ss.

²⁸⁸ MCADAM, *Swimming against the tide: why climate change displacement treaty is not the answer*, cit. nota 273, p. 8.

l'adozione di più strumenti regionali²⁸⁹.

5.3 Conclusioni parziali

In questa ultima sezione si sono analizzate inizialmente le proposte di alcuni governi, organizzazioni e società civile per approfondire lo studio e la tutela dei “migranti ambientali”, si tratta di iniziative di grande spessore, che hanno proposto degli strumenti validi per far fronte a questa crisi migratoria. Il limite è quello di essere delle iniziative che non sono state portate avanti dalla comunità internazionale e che dunque non hanno nessun valore vincolante.

Infine, dopo aver analizzato le differenti proposte dottrinali per colmare il vuoto normativo nei confronti dei “migranti ambientali” si è visto che tutte le proposte (emendare la Convenzione di Ginevra, emendare la Convenzione quadro sul cambiamento climatico o creare una Convenzione *ad hoc*) presentino contemporaneamente aspetti positivi e negativi e nessuna pare rappresentare la soluzione ideale.

Oltre a questo, è importante sottolineare come queste proposte appaiono inverosimili da realizzare in quanto manca il requisito fondamentale per portarle avanti, come emerge dall'analisi svolta, e cioè la volontà della comunità statale nella sua interezza di voler prevedere un sistema di diritti specifici in capo a questa determinata categoria di migranti, che corrisponde a una serie di obblighi nei loro confronti.

6 Conclusione

In conclusione, questo capitolo ha fornito un'analisi approfondita delle migrazioni ambientali nel contesto del diritto internazionale. Nella prima sezione, si è delineato la definizione di “migrazioni ambientali”, notando l'evoluzione recente dell'interesse della comunità internazionale per questo fenomeno complesso. Si sono esaminate le diverse terminologie utilizzate per riferirsi a questa categoria di individui, evidenziando la mancanza di una definizione giuridicamente condivisa. Inoltre, si sono

²⁸⁹ Ivi, p. 4; SCISSA, *Recognition and Protection of Environmental Migrants in International Law*, cit. nota 285, p. 2.

esposte le molteplici cause che spingono le persone a migrare a causa di cambiamenti ambientali.

Nella seconda sezione, ci si è concentrati sulle fonti del diritto internazionale relative ai diritti dei migranti, rivelando che nessuno di questi strumenti offre una tutela completa ai “migranti ambientali”. Tuttavia, si è notato che, in determinati casi, i diritti umani o le normative sui rifugiati possono fornire un certo livello di protezione.

Nella terza sezione, si è esaminato le iniziative intraprese all'interno delle Convenzioni quadro sul cambiamento climatico e contro la desertificazione dei terreni. Sebbene vi sia uno sforzo da parte degli Stati nel riconoscere il legame tra cambiamento climatico, modifiche dell'ambiente e migrazioni, ancora non si è raggiunto un accordo per garantire una tutela formale ai “migranti ambientali”. Questa reticenza è evidente nell'Accordo di Parigi e nelle discussioni delle COP successive.

Infine, nella quarta sezione, si sono presentate le proposte avanzate da governi, organizzazioni e società civile per studiare e tutelare i “migranti ambientali”. Benché queste iniziative siano di grande rilevanza, il limite principale è la loro mancanza di vincolo legale a livello internazionale. Inoltre, le diverse proposte dottrinali per colmare il vuoto normativo non hanno portato a soluzioni soddisfacenti.

In sintesi, il capitolo evidenzia la complessità della questione delle migrazioni ambientali e la necessità di un impegno più profondo e coordinato a livello internazionale per affrontare questa sfida emergente in modo adeguato e giusto. La protezione dei diritti dei “migranti ambientali” richiede un'azione concertata da parte della comunità internazionale al fine di sviluppare un quadro giuridico efficace e garantire una tutela adeguata a coloro che sono costretti a migrare a causa di condizioni ambientali mutate.

CAPITOLO 3:
LA RESPONSABILITÀ DEGLI STATI COME CHIAVE
PER MITIGARE GLI EFFETTI DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO

1 Introduzione

In questo terzo capitolo si affrontano gli strumenti messi in campo dalla comunità internazionale per chiarire gli obblighi degli Stati in tema di cambiamento climatico¹.

Si andranno ad analizzare tre diverse modalità attraverso le quali si è provato ad individuare la mancata ottemperanza degli obblighi di mitigazione e adattamento e le conseguenti responsabilità in capo agli Stati.

In primo luogo si andranno ad esporre due casi sorti di fronte al Comitato per i diritti umani, estremamente importanti per lo sviluppo del diritto in questo senso.

Il primo ha un *focus* sui diritti dei “migranti ambientali”, segna un’apertura nell’ampliamento del principio di *non refoulement* e afferma numerosi principi fondamentali, sebbene il Comitato non abbia accolto la richiesta del ricorrente.

Il secondo ha come oggetto la prima richiesta di risarcimento di una parte della popolazione verso il proprio Stato per l’inazione nei confronti del cambiamento climatico, richiesta questa volta accolta dal Comitato.

Si passerà poi ad elencare ed analizzare le tre richieste di parere consultivo che nel giro di un anno sono state poste di fronte a tre giurisdizioni differenti, il Tribunale del Mare, la Corte interamericana dei diritti dell’uomo e infine la Corte internazionale di giustizia.

Infine si affronterà la tematica relativa al coinvolgimento del Consiglio di sicurezza nel far fronte all’emergenza climatica, all’opportunità o meno di questo intervento, analizzando le varie iniziative che in questo senso sono state fatte negli anni, fino all’ultima proposta di risoluzione, non accolta, del 2021.

¹ Per una panoramica generale sulla responsabilità degli Stati si veda CRAWFORD, *State Responsibility*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Settembre 2006.

2 La prassi delle istanze quasi giurisdizionali

Negli ultimi anni si è assistito ad un aumento significativo di contenziosi portati avanti da individui e da organizzazioni non governative di fronte a corti sia nazionali che internazionali o davanti a organi quasi giuridici, per denunciare il mancato rispetto da parte degli Stati dei loro obblighi positivi di limitare gli effetti del cambiamento climatico, stabiliti, *inter alia*, dall'Accordo di Parigi del 2015². In questa sezione si andranno ad approfondire due casi analizzati dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, con esiti opposti, i quali risultano fondamentali nell'affermazione di alcuni principi cardine per tutelare i diritti umani dagli effetti del cambiamento climatico e nell'individuare alcuni obblighi in capo agli Stati parte. Non si tratterà di altri due casi che negli anni sono stati portati di fronte a organismi internazionali a tutela dei diritti umani, in quanto le richieste non sono state ritenute ammissibili³ e

² Paris Agreement, Parigi, 12 dicembre 2015, per una panoramica dei casi si veda climatecasechart.com (visitato dall'autrice il 28.09.23). Si veda anche VILLANI, *Reflection on Human Rights Law as suitable instrument of complementary protection applicable to environmental migration*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 3/2021, p. 12 e ss e SARDU, *L'evoluzione del concetto di giurisdizione extraterritoriale nel contenzioso climatico internazionale basato sui diritti umani*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2/2023, p. 122.

³ Si tratta del caso *Inuit c. Stati Uniti* (Petition Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts and Omissions of the United States, Petition No P-1413-05 (IACommHR, 16 Novembre 2006) (Inuit); Si tratta della popolazione indigena Inuit e delle ONG che hanno fatto ricorso contro gli Stati Uniti di fronte alla Commissione interamericana per i diritti umani. Lamentavano che lo Stato convenuto avesse violato i loro diritti alla vita, alla residenza e al movimento, alla cultura, alla proprietà, alla salute, all'integrità fisica e alla sicurezza, a causa degli effetti del cambiamento climatico. La commissione ha rigettato la l'istanza, per la difficoltà di stabilire un legame causale tra l'immissione nell'atmosfera di agenti inquinanti e i danni subiti dalla popolazione Inuit per lo scioglimento dei ghiacci. per approfondire si vedano, tra gli altri HARRINGTON, *Climate Change, Human Rights and the Right to Be Cold*, in *Fordham Environmental Law Review*, 18, 2007, p. 513;

JODOIN, SNOW e COROBOW, *Realizing the Right to Be Cold? Framing Processes and Outcomes Associated with the Inuit Petition on Human Rights and Global Warming*, in *Law & Society Review*, 54, 2020, p. 168.

Il caso *Sacchi* (*Sacchi et al v Argentina et al*, Communication No 105/2019 (Sacchi) and Committee on the Rights of the Child 'Decision Adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure, Concerning Communication No. 104/2019' UN Doc CRC/C/88/D/104/2019 (11 November 2021) (Sacchi decision).

Si tratta di un gruppo di bambini di diversa nazionalità che hanno presentato un reclamo di fronte al Comitato per i diritti del fanciullo contro Argentina, Brasile, Francia, Germania, e Turchia, lamentando la violazione dei propri diritti alla vita, alla salute, alla cultura e al migliore interesse per i fanciulli, per non aver adottato misure adeguate al far fronte agli effetti del cambiamento climatico. Per approfondire si veda, tra gli altri LA MANNA, *Cronaca di una decisione di inammissibilità annunciata: la petizione contro il cambiamento climatico sacchi et al. c. argentina et al. non supera il vaglio del comitato sui diritti del fanciullo*, 15 novembre 2021, in <http://www.sidiblog.org/2021/11/15/cronaca-di-una-decisione-di-inammissibilita-annunciata-la-petizione-contro-il-cambiamento-climatico-sacchi-et-al-c-argentina-et-al-non-supera-il-vaglio-del-comitato-sui-diritti-del-fanciullo/> (visitato dall'autrice il 16.06.2023) e LA MANNA, *Il Comitato sui diritti del fanciullo si pronuncia in merito al cambiamento*

dunque non è possibile svolgere un'analisi sul merito della questione e si escluderanno dalla trattazione anche quelli tuttora pendenti⁴.

2.1 Il caso Teitiota

Il 7 gennaio 2020 il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha reso la sua decisione sul caso Ieone Teitiota contro Nuova Zelanda⁵. Il caso aveva ad oggetto la richiesta da parte di un cittadino di Kiribati di vedersi attribuito lo status di rifugiato da parte di questo Stato, in quanto costretto a lasciare il proprio territorio d'origine in seguito agli effetti del cambiamento climatico.

Nel 2007 Teitiota, insieme alla famiglia, è migrato in Nuova Zelanda, dove è rimasto in maniera irregolare fino al 2012, quando richiede che gli venga riconosciuto lo status di rifugiato. Il *Refugee and Protection Officers*, riferendosi all'*Immigration Act* del 2009⁶ non accoglie la richiesta sostenendo non ci fossero sufficienti motivi per credere che il richiedente e la sua famiglia fossero in pericolo di essere privati arbitrariamente della vita o essere sottoposti a trattamenti crudeli nel caso in cui fossero stati deportati nuovamente nello Stato di origine. La richiesta fu negata

climatico: punti di forza e criticità della decisione Sacchi e altri c. Argentina e altri, in Quaderni di Sidiblog, 2021, pp. 33-47.

⁴ Caso Athabaskan (2013) Seeking Relief from Violations of the Rights of Arctic Athabaskan Peoples Resulting from Rapid Arctic Warming and Melting Caused by Emissions of Black Carbon by Canada (IACCommHR, 23 April 2013) (Athabaskan); caso Duarte Agostinho (2020); caso Rights of Indigenous People in Addressing Climate-Forced Displacement (2020), caso Klima-seniorinnen (2021), caso Müllner (2021), caso Greenpeace Nordic (2021), caso Carême (2021), caso Uricchio (2021), caso De Conto (2021), caso Environ-mental Justice Australia (2021), caso Violations of Human Rights by Federation of Bosnia Herzegovina (BiH) and China due to Coal Fired Plants (2021), caso Soubeste (2022), caso Humane Being (2022), caso Plan B (2022).

⁵ Human Rights Committee (HRC), Case *Ieoane Teitiota v New Zealand*, Communication No 2728/2016 Views of 24 October 2019; se si vuole approfondire si vedano CITRONE, *La stagione dell'ambiente del Comitato delle Nazioni Unite dei diritti umani*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2020, p. 1 e ss.; HAMZAH SENDUT, *Climate Change as a Trigger of Non-Refoulement Obligations Under International Human Rights Law*, in *EJIL:Talk!*, 6 Febbraio 2020, www.ejiltalk.org (visitato dall'autrice il 20.05.2023); G. Reeh, *Climate Change in the Human Rights Committee*, in *EJIL:Talk!*, 18 Febbraio 2020, www.ejiltalk.org; (visitato dall'autrice il 20.05.2023); MANNEGGIA, *Non-refoulement of Climate Change Migrants: Individual Human Rights Protection or 'Responsibility to Protect'? The Teitiota Case Before the Human Rights Committee*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 635 e ss.; MUSSI, *Cambiamento climatico, migrazioni e diritto alla vita: le considerazioni del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite nel caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, p. 826 e ss.; SOMMARIO, *When climate change and human rights meet: A brief comment on the UN Human Rights Committee's Teitiota decision*, in *Questions of International Law*, 2021, p. 51 e ss., www.qil-qdi.org. (visitato dall'autrice il 20.05.2023);

⁶ Public Act 2009 No 51 adottato il 16 Novembre 2009.

nuovamente dall'*Immigration and Protection Tribunal*⁷. Allora il ricorrente ha proposto appello avverso alla decisione di fronte alla *New Zealand High Court*, che nuovamente respinge la richiesta sostenendo che gli effetti del cambiamento climatico che Kiribati stava vivendo non erano sufficienti per qualificare il ricorrente come rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra⁸. Lo stesso sosterranno la Corte d'appello⁹ e la Corte Suprema della Nuova Zelanda¹⁰, alla quale il cittadino di Kiribati si rivolge. Le corti sono unanimi nel ritenere che il ricorrente non avrebbe corso il rischio di subire una discriminazione al suo ritorno a Kiribati, in quanto i giudici non ritengono che “environmental degradation resulting from climate change or other natural disasters could create a pathway into the Refugee Convention or protected person jurisdiction”¹¹. Questo è avvenuto nonostante la situazione in cui versa Kiribati¹², di cui si è ampiamente parlato nel primo capitolo¹³.

Dopo aver esaurito i ricorsi interni, il signor Teitiota si rivolge, in ultima istanza, al Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite¹⁴. Nel settembre del 2015 invia una comunicazione a questo organo nel quale afferma che la Nuova Zelanda, nel negargli un permesso per rimanere sul territorio, avesse violato il suo diritto alla vita come

⁷ New Zealand Immigration and Protection Tribunal, AF (Kiribati), NZIPT 800413, 25 Giugno 2013.

⁸ United Nation Convention Relating to the Status of Refugees, Ginevra, adottata il 28 giugno 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954.

⁹ Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment, NZCA 173, 8 Maggio 2014.

¹⁰ New Zealand Supreme Court, Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment, NZSC 107, 20 Giugno 2015.

¹¹ *Ivi*, para. 13.

¹² La situazione in cui si trova il richiedente è la seguente: l'Isola di Tarawa, che fa parte dell'arcipelago di Kiribati, è sovraffollata per via delle migrazioni da parte di altre isole che non possiedono i servizi che questa isola offre, questo ha provocato delle tensioni sociali dovute alla scarsità di terre e acqua potabile dovuti agli eventi ambientali collegati al cambiamento climatico tra cui l'innalzamento del livello del mare. L'erosione e il cedimento della costa, così come le mareggiate e le alte maree primaverili, hanno iniziato a colpire abitazioni, terreni e proprietà. Oltre a compromettere i trasporti sull'isola, l'alto contenuto di sale nell'acqua depositata sul terreno ha provocato non solo la contaminazione dell'acqua potabile, ma anche la distruzione dei raccolti. Ciò ha provocato un grave deterioramento della salute della popolazione con carenze di vitamina A, malnutrizione, avvelenamento da pesce e altri disturbi. Poiché le pressioni ambientali e demografiche sembrano essere condizioni diffuse che interessano tutto il territorio della Repubblica, il trasferimento interno appare del tutto impraticabile e i cittadini sono costretti a migrare all'estero.

¹³ Si veda il capitolo 1.

¹⁴ Il comitato è un organo non giuridico destinatario dei reclami di Stati e anche individui che sostengono vi sia stata una violazione da parte di uno Stato parte, delle disposizioni del Patto. La Nuova Zelanda ha ratificato il Patto nel 1989.

stabilito all'art 6 del Patto internazionale per i diritti civili e politici¹⁵. Il richiedente sosteneva che l'innalzamento del livello del mare a Kiribati avesse come effetti sia la riduzione e conseguente scarsità di territorio abitabile, causa di violente controversie sul possesso territoriale che hanno danneggiato la sua vita, sia fenomeni di degrado ambientale come la salinizzazione delle acque potabili¹⁶.

Il Comitato, il 7 gennaio 2020 ritiene ammissibile la richiesta di Teitiota. Il richiedente infatti aveva motivato a sufficienza la sua richiesta secondo la quale, una volta trasferito a Kiribati, avrebbe corso un rischio imminente di essere arbitrariamente privato della sua vita a causa degli effetti dell'innalzamento del livello del mare. Tuttavia, poi, nell'affrontare nel merito la questione, il Comitato rigettò il ricorso, sostenendo che quanto ad esso sottoposto non fosse invece sufficiente per ritenere che le decisioni delle corti australiane non erano state chiaramente arbitrarie o “amounted to a manifest error or denial of justice, or that the courts otherwise violated their obligation of independence and impartiality”¹⁷. Principalmente il Comitato ha addotto che non vi fosse un rischio imminente per il ricorrente in quanto il governo di Kiribati si sta già attivando per far fronte a questi effetti. Inoltre il pericolo lamentato da Teitiota non era sufficientemente specifico nei suoi confronti, in quanto tutta la popolazione di Kiribati versa nella stessa situazione¹⁸.

Questa decisione si ritiene comunque di estrema rilevanza per quanto riguarda la responsabilità degli Stati nei confronti del cambiamento climatico, e dei suoi effetti, come in questo caso, le migrazioni ambientali, perché il Comitato ha riconosciuto che “environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life”¹⁹.

Nonostante il Comitato non riconosca nel caso specifico la violazione del diritto

¹⁵ International Covenant on Civil and Political Rights adottato nel 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo del 1976.

¹⁶ Il diritto all'acqua potabile è stato riconosciuto come essenziale alla qualità della vita ed all'esercizio di tutti i diritti dell'uomo dalla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 28 luglio 2010, A/64/L.63.

¹⁷ HRC, Case *Ieoane Teitiota v New Zealand*, cit. nota 5, para. 9.13.

¹⁸ *Ivi*, para. 8.4.

¹⁹ HRC, Case *Ieoane Teitiota v New Zealand*, cit. nota 5, para. 9.4; la Corte richiama inoltre il UN Human Rights Committee (HRC), General comment no. 36, Article 6 (Right to Life), 3 settembre 2019, CCPR/C/GC/35, paragrafo. 62.

alla vita da parte della Nuova Zelanda nel rinviare il richiedete e la sua famiglia a Kiribati, nello svolgere la sua analisi ha fatto emergere principi ed esigenze di estrema rilevanza per il futuro del diritto internazionale.

In primo luogo il Comitato per i diritti umani ha compiuto una ricostruzione nella quale ha evidenziato che la migrazione ambientale “represents a fast-growing phenomenon that needs special attention also at a supranational level”²⁰. Oltre a questo ha compiuto un’analisi precisa delle correlazioni tra i diritti umani e la migrazione ambientale, andando ad affermare che “the right to life cannot be properly understood if it is interpreted in a restrictive manner, and that the protection of that right requires States parties to adopt positive measures”²¹. Il Comitato dei diritti umani aveva già riconosciuto, nel caso *Portillo Cáceres contro Paraguay*²² l’esistenza di una connessione tra la protezione dell’ambiente e il diritto ad una vita vissuta con dignità²³.

Secondo Foster e McAdam inoltre, il fatto che il Comitato abbia sostenuto che “the effects of climate change in receiving states may expose individuals to a violation of their rights under articles 6 or 7 of the Covenant, thereby triggering the non-refoulement obligations of sending states”²⁴ è significativo soprattutto perché può influenzare il modo in cui avvocati, politici e decisori valuteranno come agire nei confronti di migrazioni ambientali²⁵.

Infatti l’aspetto maggiormente significativo di questa decisione del Comitato ONU per i diritti umani è proprio l’apertura che ha mostrato verso un riconoscimento e una maggiore tutela nei confronti dei cd. migranti ambientali. Tale maggiore tutela si concretizza in particolare nell’interpretazione estensiva dell’obbligo di *non refoulement*²⁶. Il Comitato afferma che il cambiamento climatico possa indurre la

²⁰ VILLANI, *Reflection on Human Rights Law as suitable instrument of complementary protection applicable to environmental migration*, cit. nota 2, p. 18.

²¹ HRC, *Case Ieoane Teitiota v New Zealand*, cit. nota 5, para. 9.4.

²² Si veda UN Human Rights Committee, *Portillo Cáceres v Paraguay*, 9 Agosto 2019, Comm No. 2751/2016 CCPR/C/126/D/2751/2016.

²³ *Ivi*, para. 7.3.

²⁴ HRC, *Case Ieoane Teitiota v New Zealand*, cit. nota 5, para 9.11.

²⁵ FOSTER, MCADAM, *Analysis of ‘imminence’ in international protection claims: Teitiota v New Zealand and beyond*, in ICLQ vol 71, ottobre 2022, p. 976.

²⁶ LICATA, MASSANISSO, *Profughi ambientali: dall’esempio del caso Teitiota al consenso internazionale*, 2022, <https://www.osservatoriodiritti.it/2022/05/05/profughi-ambientali>, (visitato dall’autrice il 05.05.2023)

migrazione e dunque anche far scattare l'obbligo di *non refoulement* in capo allo Stato di accoglienza e sostiene che se “the risk of an entire country becoming submerged under water is such an extreme risk, the conditions of life in such a country may become incompatible with the right to life with dignity before the risk is realized”²⁷. Questa posizione si allinea con quelle affermate da altri tribunali dei diritti umani in altri casi di “climate litigation” che, pur concentrandosi sugli effetti dei disastri improvvisi, hanno ripetutamente stabilito un legame tra le preoccupazioni ambientali e l'invocazione del diritto alla vita²⁸.

L'aspetto più innovativo della decisione del Comitato è la nuova interpretazione della relazione tra il diritto alla vita e il principio di *non refoulement*²⁹ rispetto al cambiamento climatico e al degrado ambientale. Il Comitato afferma che il divieto di estradare, deportare o in altro modo trasferire “may be broader than the scope of the principle under international refugee law, since it may also require the protection of aliens not entitled to refugee status”³⁰. Per sostenere questo approccio il Comitato richiama il Commento generale 31³¹ dove afferma che gli Stati Parte non possono

²⁷ HRC, Case *Ieoane Teitiota v New Zealand*, cit, nota 5, para. 9.11.

²⁸ Si veda in questo caso CEDU, *Hadzhiyska v Bulgaria*, n. 20701/09, 15 Maggio 2012. Questo tipo di legame è stato riconosciuto anche in altri casi, si veda: CEDU, *Öneryildiz v Turkey*, n. 48939/99, 30 Novembre 2004; CEDU, *Budayeva et al. v. Turkey*, n. 15339/02, 20 Marzo 2008; CRDU, *Kolyadenko et al. v Russia*, n. 17423/05, 28 Febbraio 2012. Se si vuole approfondire si vedano: PISILLO MAZZECCESCHI, *Responsabilité de l'État pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, in *Recueil Des Cours*, 2008, p.175 e ss.; NICOLETTI, *The Prevention of Natural and Man-Made Disasters: What Duties for States?*, in DE GUTTRY, GESTRI, VENTURINI (eds), *International Disaster Response Law*, Cham, Springer, 2012, p. 177 e ss.; KALIN, *The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters*, in *German Yearbook of International Law*, 2012, p. 119 e ss.; SOSSAI, *States' Failure to Take Preventive Action and to Reduce Exposure to Disasters as a Human Rights Issue*, in ZORZI GIUSTINIANI, CASOLARI, BARTOLINI, SOMMARIO (eds.), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, London, Routledge, 2018, p. 119 e ss. Si veda anche il parere consultivo della Corte interamericana dei diritti dell'uomo del 2017 su diritti umani e l'ambiente, nel quale la stessa ha riconosciuto l'esistenza di un innegabile relazione tra la protezione dell'ambiente e la realizzazione di altri diritti umani, e come il degrado ambientale e gli effetti negativi del cambiamento climatico “affect the effective enjoyment of human rights”, Inter American Court of Human Rights, Advisory Opinion requested by the Republic of Colombia: Environment and Human Rights (State obligations in relation to the environment within the framework of the protection and guarantee of the rights to life and to personal integrity – interpretation and scope of Articles 4.1 and 5.1 in relation with Articles 1.1 and 2 of the American Convention on Human Rights), OC-23/17, Opinion of 15 novembre 2017, Serie A No. 23, point 108.

²⁹ Per una panoramica generale del principio di *non refoulement* si veda NASCIMBENE, *Le Non-Refoulement comme Principe du Droit International et le Rôle des Tribunaux dans Sa Mise en OEuvre*, Ouverture de l'Année judiciaire, 27 Gennaio 2017.

³⁰ HRC, Case *Ieoane Teitiota v New Zealand*, cit, nota 5, para. 9.3.

³¹ UN Human Rights Committee, General comment no. 31, The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, 26 Maggio 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13

estradare, deportare, espellere o allontanare in altro modo una persona dal proprio territorio quando vi siano fondati motivi per ritenere che vi sia un rischio reale di danno irreparabile ai sensi dell'articolo 6 del Patto³². Di conseguenza gli Stati parte dovranno applicare il principio di *non refoulement* anche a chi non rientra nella definizione di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra ma che subisce, per cause derivanti da motivi ambientali o climatici, una minaccia seria e reale della possibilità di godere del diritto alla vita.

L'aspetto più importante che emerge da questo caso è proprio il fatto che il Comitato ammette che gli effetti del cambiamento climatico possano *per se* portare alla violazione del diritto individuale alla vita a tal punto da richiedere una protezione dal rimpatrio, anche se con dei limiti.

Ci sono però tre condizioni che si devono avverare perché si possa ottenere, secondo il ragionamento del Comitato, una protezione da parte degli Stati parte. In primo luogo la protezione può essere garantita solamente nel caso in cui si tratti di un "actual threats", esistente al momento in cui il diritto alla vita è invocato. Non si può dunque imporre agli Stati di garantire la protezione ad un individuo quando le conseguenze dei cambiamenti ambientali sono solo presunte e non sono provate da dati oggettivi che consentano di verificare una effettiva e attuale minaccia per la vita dell'individuo.

In secondo luogo, per applicare il principio di *non refoulement* lo Stato di origine deve essere ritenuto incapace o non intenzionato ad adoperarsi per contrastare gli effetti negativi sull'ambiente e porre in essere dei meccanismi di protezione nei confronti della sua popolazione per garantire il godimento del diritto alla vita. È dunque alquanto inverosimile che un individuo possa richiedere protezione ad un altro Stato se nel suo Paese sono in atto misure di adattamento, anche se magari non sufficienti per far fronte agli eventi ambientali³³.

Infine, l'enfasi che dal Comitato viene attribuita alla presenza di conflitti, alla violenza, suggerisce che sia ancora necessario qualcosa di più oltre le modifiche

³² *Ibidem*.

³³ HRC, Case *Ieoane Teitiota v New Zealand*, cit, nota 5, para 9.6 e 9.12; VILLANI, *Reflection on Human Rights Law as suitable instrument of complementary protection applicable to environmental migration*, cit. nota 2, p. 21.

dell'ambiente perché venga garantita una protezione agli individui. Infatti Behrman e Kent affermano, in maniera un po' provocatoria, che “by the time the conditions are such that the threshold is met, it is more than likely that the extreme scarcity of potable water, of cultivable land, of general precarity, will have created conditions of violence and conflict anyway”³⁴.

Il Comitato ha respinto nel merito il ricorso di Teitiota in quanto, secondo lo stesso, il pericolo che il richiedente correva nel rientrare nel suo Paese non era sufficientemente specifico nei suoi confronti, ma fosse assimilabile a quello corso da tutti i suoi concittadini³⁵, e “the obligation to refrain from deportation arises only when the risk is personal to the claimant”³⁶. Il Comitato ribadisce che per invocare l'articolo 6 del Patto è necessario che il rischio di danno irreparabile lamentato “must be personal”³⁷, e che non sia sufficiente che sia legato e motivato solamente facendo riferimento alle condizioni generali in cui versa lo Stato dove si vuole rinviare la persona. Ci devono poi essere prove sufficienti dell'esistenza effettiva di questo rischio. A questo però aggiunge che c'è un'eccezione a questo requisito, nei casi più estremi. Le richieste di risarcimento che si basano su condizioni generali, saranno accettate solo nei casi più estremi³⁸ e aggiunge che “there is a high threshold for providing substantial grounds to establish that a real risk of irreparable harm exists”³⁹.

Questo meccanismo si rifà al sistema previsto dalla Convenzione di Ginevra secondo la quale la persecuzione deve essere provata come diretta e specifica nei confronti di un gruppo definito di persone o di un individuo, e la violenza o la minaccia alla vita generalizzata non è sufficiente per attribuire lo *status* di rifugiato. Questo pone un problema non da poco per future richieste in questo senso, in quanto il cambiamento climatico e i suoi effetti, così come i danni ambientali, sono eventi che vanno a colpire le comunità in generale, piuttosto che individui specifici⁴⁰.

³⁴ BEHRMAN, KENT, *The Teitiota Case and the limitations of the human rights framework*, in *QIL, Zoom-in*, 75, 2020, p. 38.

³⁵ HRC, General Comment No 36, cit. nota 19, para. 30.

³⁶ BEHRMAN, KENT, *The Teitiota Case and the limitations of the human rights framework*, cit. nota 34, p. 34.

³⁷ HRC, *Case Ieoane Teitiota v New Zealand*, cit. nota 5, para 9.3.

³⁸ General comment No. 36, cit. nota 19, para. 30

³⁹ HRC, *Case Ioane Teitiota v New Zealand*, cit. nota 5, para 9.3.

⁴⁰ BEHRMAN, KENT, *The Teitiota Case and the limitations of the human rights framework*, cit. nota 34, p. 35.

Si possono ipotizzare due casi in cui tale condizione possa avverarsi. Una prima ipotesi è quella di una discriminazione nei confronti di una parte della popolazione, ma a questo punto l'aspetto ambientale non sarebbe più importante e si ritornerebbe ai criteri "classici" del diritto dei rifugiati. Un secondo caso potrebbe verificarsi laddove la povertà relativa di una parte della popolazione potrebbe portare a un impatto ampiamente sproporzionato sui poveri e quindi individuare un gruppo determinato. Tuttavia, se si guarda a Stati come Kiribati, in cui è l'intero Paese ad essere in pericolo, questo aspetto sarà molto meno rilevante. Pertanto, l'insistenza sulla dimostrazione di un rischio di danno maggiore rispetto alla popolazione generale creerà una barriera insuperabile per molti coloro che attualmente si trovano a dover affrontare il cambiamento climatico, come i cd. SIDS⁴¹. Anche uno degli esperti del comitato, nella sua dissenting opinion, ha affermato, provocatoriamente, che "New Zealand's action is more like forcing a drowning person back into a sinking vessel, with the "justification" that after all, there are other voyagers on board"⁴².

Come emerge infatti dalle due opinioni dissenzienti⁴³, i due autori si chiedono cosa sia necessario per raggiungere il livello di gravità sufficiente, se le condizioni in cui versa Kiribati (cibo e acqua potabile in esaurimento, innalzamento del livello del mare e riduzione delle terre, conseguenti disordini, malattie e acqua contaminata) non lo sono.

Un ulteriore aspetto che il Comitato vede come problematico nell'affermare la necessità di protezione di Teitiota e della sua famiglia è che Kiribati diventerà inospitale alla vita "solamente" (secondo le prove portate dal richiedente) tra dieci o quindici anni, e questo non rappresenta, secondo il Comitato, un tempo sufficientemente urgente per determinare un imminente rischio alla vita. Infatti il Comitato afferma che:

"could allow for intervening acts by the Republic of Kiribati, with the assistance of the international community, to take affirmative measures to

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² HRC, Case *Ieoane Teitiota v New Zealand*, cit, nota 5, Annex 2, para. 6.

⁴³ HRC, Case *Ieoane Teitiota v New Zealand*, cit, nota 5, Annex 1, Individual opinion of Committee member Vasilka Sancin (dissenting) e Annex 2 Individual opinion of Committee member Duncan Laki Muhumuza (dissenting).

protect and, where necessary, relocate its population. The Committee notes that the State party's authorities thoroughly examined this issue and found that the Republic of Kiribati was taking adaptive measures to reduce existing vulnerabilities and build resilience to climate change related harms”⁴⁴.

A questo proposito McAdam sostiene che sia molto diverso rivolgersi a queste situazioni trattandole come mere speculazioni su eventi ipotetici e lontani nel tempo, quando invece si tratta di situazioni per cui esistono prove scientifiche solide. Inoltre, sostenere, come ha fatto il Comitato, che visto che Kiribati si stava operando per far fronte a questi eventi il rischio non fosse imminente, porta ad un esito alquanto “assurdo”. Infatti è come se si suggerisse ai governi degli Stati colpiti, che desiderano agevolare il percorso dei propri cittadini nella ricerca di protezione altrove, di non agire per contrastare gli effetti del cambiamento climatico⁴⁵.

Al netto delle considerazioni svolte si può affermare che questa decisione, seppur con i grandi limiti appena espressi e il negato accoglimento della specifica richiesta di Teitiota e della sua famiglia possa essere vista come un ennesimo riconoscimento, da parte di un organo delle Nazioni Unite, del fatto che gli eventi ambientali (sia a lenta insorgenza che improvvisi) “can propel cross-border movement of individuals seeking protection from climate change-related harm”⁴⁶ e che sia un decisivo passo avanti nel riconoscimento in capo ai “migranti ambientali” del principio di *non refoulement*.

2.2 Il caso degli abitanti delle Isole dello stretto di Torres

Il 23 settembre 2022 il Comitato dei diritti umani ha emesso un'altra importante decisione in materia di cambiamento climatico e diritti umani⁴⁷. Si tratta del caso portato avanti da otto cittadini australiani in loro nome e dei loro sei figli, tutte persone appartenenti alle comunità indigene delle isole Boigu, Poruma, Warraber e Maisg, che

⁴⁴ HRC, Case *Ieoane Teitiota v New Zealand*, cit, nota 5, para 9.12.

⁴⁵ FOSTER, MCADAM, *Analysis of 'imminence' in international protection claims: teitiota v new zealand and beyond*, in ICLQ vol 71, Ottobre 2022 pp 975–982.

⁴⁶ HRC, Case *Ieoane Teitiota v New Zealand*, cit, nota 5, para 9.11

⁴⁷ Human Rights Committee (HRC), *Daniel Billy et al. v Australia*, communication No. 3624/2019, decisione del 21 luglio 2022.

fanno parte della regione australiana dello Stretto di Torres. Si tratta di piccole isole pianeggianti che subiscono fortemente, come si è visto nel capitolo primo, gli effetti del cambiamento climatico. Quello che lamentano questi cittadini australiani è la mancata adozione, da parte dello Stato di cittadinanza, di misure adeguate di adattamento al cambiamento climatico attraverso infrastrutture che proteggano le terre e che permettano loro di continuare a svolgere la propria vita dignitosamente (ad esempio tramite la costruzione di barriere che rallentino l'innalzamento del livello del mare) e di non aver adottato misure di mitigazione per ridurre le emissioni di gas effetto serra, non avendo cessato di promuovere l'estrazione e l'uso di combustibili fossili⁴⁸.

Gli abitanti di queste isole hanno denunciato che l'innalzamento del livello del mare sta causando inondazioni ed erosione delle isole, mentre l'aumento della temperatura e l'acidificazione degli oceani provocano lo sbiancamento dei coralli, la morte della barriera corallina e il declino dei fondali marini e di altre specie marine, importanti dal punto di vista nutrizionale e culturale per la loro popolazione. Hanno poi sostenuto che il cambiamento climatico porti forti piogge e tempeste che contribuiscono al degrado del terreno e degli alberi e diminuiscono di conseguenza il cibo disponibile, che deriva soprattutto da pesca e agricoltura tradizionale.

I ricorrenti hanno dunque accusato l'Australia di aver violato l'articolo 2 del Patto sui diritti civili e politici⁴⁹, letto in combinato disposto con gli articoli 6 (diritto alla

⁴⁸ *Ivi*, para. 3.1.

⁴⁹ International Covenant on Civil and Political Rights, cit. nota 15.

vita)⁵⁰, 17 (diritto alla vita privata e familiare)⁵¹ e 27 (tutela delle minoranze)⁵², nonché di aver violato questi articoli singolarmente. Lamentano poi la violazione dell'articolo 24(1) (diritti dei minori)⁵³, letto singolarmente e in combinato disposto con gli articoli 6, 17 e 27 del Patto.

I richiedenti hanno poi affermato che secondo la più alta corte australiana gli organi statali non hanno un dovere di diligenza per non aver regolato i danni ambientali. Questa affermazione è stata una delle ragioni per cui il Comitato ha ritenuto il caso ammissibile nonostante i richiedenti non avessero esperito tutti i ricorsi interni⁵⁴.

La Commissione, a differenza del parere emesso nel caso del cittadino di Kiribati e della sua famiglia contro la Nuova Zelanda, ha accolto le lamentele dei ricorrenti riconoscendo che l'Australia non aveva effettivamente fornito un'adeguata protezione alle popolazioni indigene delle Isole dello Stretto di Torres nei confronti degli impatti

⁵⁰ Art. 6 dell' International Covenant on Civil and Political Rights: 1. Every human being has the inherent right to life. This right shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life. 2. In countries which have not abolished the death penalty, sentence of death may be imposed only for the most serious crimes in accordance with the law in force at the time of the commission of the crime and not contrary to the provisions of the present Covenant and to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. This penalty can only be carried out pursuant to a final judgement rendered by a competent court. 3. When deprivation of life constitutes the crime of genocide, it is understood that nothing in this article shall authorize any State Party to the present Covenant to derogate in any way from any obligation assumed under the provisions of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. 4. Anyone sentenced to death shall have the right to seek pardon or commutation of the sentence. Amnesty, pardon or commutation of the sentence of death may be granted in all cases. 5. Sentence of death shall not be imposed for crimes committed by persons below eighteen years of age and shall not be carried out on pregnant women. 6. Nothing in this article shall be invoked to delay or to prevent the abolition of capital punishment by any State Party to the present Covenant.

⁵¹ Art. 17 dell' International Covenant on Civil and Political Rights: 1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation. 2. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

⁵² Art. 27 dell' International Covenant on Civil and Political Rights: In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language. Al para. 3.5 della Views troviamo infatti che i richiedenti lamentano come "The authors' minority culture depends on the continued existence and habitability of their islands and on the ecological health of the surrounding seas.⁵² Climate change already compromises the authors' traditional way of life and threatens to displace them from their islands. Such displacement would result in egregious and irreparable harm to their ability to enjoy their culture".

⁵³ Art.24(1) dell'International Covenant on Civil and Political Rights: 1. Every child shall have, without any discrimination as to race, colour, sex, language, religion, national or social origin, property or birth, the right to such measures of protection as are required by his status as a minor, on the part of his family, society and the State.

⁵⁴ HRC, *Daniel Billy et al. v Australia*, cit. nota 47, para. 7.3.

negativi del cambiamento climatico, e in questo modo ha violato “their rights to enjoy their culture and be free from arbitrary interferences with their private life, family and home”⁵⁵.

Si possono evidenziare vari meriti di questa decisione. In primo luogo, il Comitato ha rifiutato l’argomento presentato dall’Australia secondo la quale “[c]limate change is a global phenomenon attributable to the actions of many States”⁵⁶ e che quindi non potesse essere ritenuta responsabile come singolo Stato, del cambiamento climatico e dei suoi effetti in questo senso. Il Comitato ha invece affermato, per la prima volta, che uno Stato è responsabile per le sue azioni ed omissioni nella lotta al cambiamento climatico, anche singolarmente. In questo senso ha sottolineato che l’Australia “is and has been in recent decades among the countries in which large amounts of greenhouse gas emissions have been produced. The Committee also notes that the State party ranks high on world economic and human development indicators”⁵⁷.

Si tratta di una conclusione di particolare rilievo in quanto invece la Commissione di diritto internazionale, nel suo report sull’innalzamento del livello del mare non aveva affrontato in maniera soddisfacente il punto legato all’attribuzione e agli obblighi in capo ai singoli Stati, affermando che:

“Some members of the Study Group questioned whether the international law of human rights framework could be fully relevant to the protection of persons affected by sea-level rise. It was observed that while States had human rights obligations towards individuals, the sea-level rise phenomenon was not directly attributable to any particular State. Accordingly, it was unclear how human rights rules would operate within that context”⁵⁸.

⁵⁵ Australia violated Torres Strait Islanders’ rights to enjoy culture and family life, UN Committee finds, 23 settembre 2022, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/09/australia-violated-torres-strait-islanders-rights-enjoy-culture-and-family>. (visitato dall’autrice il 28.06.2023)

⁵⁶ HRC, *Daniel Billy et al. v Australia*, cit. nota 47, para. 6.3.

⁵⁷ *Ivi*, para. 7.8.

⁵⁸ International Law Commission, Seventy-third session, Geneva, dal 18 Aprile al 3 Giugno e da Luglio al 5 Agosto 2022, ‘Study Group on Sea-level Rise in Relation to International Law’, A/CN.4/L.1972, p. 64.

La decisione del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha dunque attribuito la responsabilità degli impatti del cambiamento climatico ad uno Stato sovrano e nel valutare la sua capacità di affrontare tali impatti, ha preso in considerazione il fatto che lo stesso fosse un grande emettitore. Nel valutare poi se disponesse delle risorse necessarie per affrontare tali impatti ha rimarcato come lo stesso si trovi ai primi posti negli indicatori mondiali di sviluppo economico e umano.

Si tratta di un precedente che potrebbe essere anche molto utile nella valutazione che il Tribunale del diritto del mare è stato invitato a fare attraverso la redazione di un parere consultivo sulle responsabilità derivanti dalla Convenzione ONU sul diritto del mare in capo agli Stati membri, nel tutelare l'ambiente marino dagli effetti negativi del cambiamento climatico⁵⁹. Il fatto che il Comitato abbia ritenuto responsabile uno Stato per gli effetti del cambiamento climatico, tra cui l'acidificazione delle acque, l'innalzamento del livello del mare e l'estinzione di specie marine, può avere una particolare rilevanza per la ricostruzione degli obblighi derivanti dall'articolo 192 dell'UNCLOS⁶⁰ nel contesto del cambiamento climatico, in particolare per il significato da attribuire dell'obbligo di "protect" e "preserve" l'ambiente marino, nonché per quanto riguarda la questione dello standard di diligenza necessario per soddisfare tale obbligo⁶¹.

Gli strumenti ai quali i cittadini australiani hanno fatto riferimento nell'individuare la responsabilità dell'Australia (l'Accordo di Parigi e altri strumenti internazionali) non ricadano tra le fonti per i quali il Comitato possa valutare la responsabilità dell'Australia (che si può riferire solo al Patto internazionale per i diritti politici e civili). Il Comitato ha tuttavia affermato che questi strumenti sono comunque rilevanti per interpretare gli obblighi in materia di diritti umani stabiliti dall'ICCPR, nella misura in cui gli autori non chiedono un risarcimento per le violazioni degli altri trattati di cui il Comitato non è stato investito, ma fanno piuttosto riferimento ad essi per interpretare gli obblighi dello Stato parte ai sensi del Patto. In questo senso il Comitato

⁵⁹ *Supra*, sez. 3.1.

⁶⁰ Art 192, UN Convention United Nations Convention on the Law of the Sea, (UNCLOS), Montego Bay, 10 dicembre 1982.

⁶¹ FERIA-TINTA, *On the request for an advisory opinion on climate change under UNCLOS before the International Tribunal for the Law of the Sea*, *Journal of International Dispute Settlement*, 2023, 00, p. 9.

ritiene che l'appropriatezza di tali interpretazioni riguardi il merito delle rivendicazioni degli autori ai sensi del Patto⁶². Si tratta di un aspetto importante della decisione, in quanto il Comitato va a confermare come “[i]nternational environmental legal obligations of States are indeed relevant to interpreting the scope of their duties under the Covenant. Treaties should be interpreted in the context of their normative environment”⁶³.

La Corte poi non ha accettato la difesa dell’Australia secondo la quale i richiedenti non avessero motivato a sufficienza che si trattasse di un danno e pericolo attuale o passato e non solo futuro⁶⁴ affermando che

“[T]he authors are among those who are extremely vulnerable to intensely experiencing severely disruptive climate change impacts. The Committee considers, based on the information provided by the authors that the risk of impairment of those rights, owing to alleged serious adverse impacts that have already occurred and are ongoing, is more than a theoretical possibility”⁶⁵.

In questo senso la decisione è innovativa anche quando tratta dello “standard of care” necessario nell’adottare le misure per far fronte al cambiamento climatico. Infatti nonostante l’Australia avesse già messo in pratica delle misure di adattamento, stabilite nel 2016-2021 *Torres Strait Regional Adaptation and Resilience Plan (TSRA)*⁶⁶ e nel *Torres Strait Seawalls program (2019-2023)*⁶⁷ e avesse fatto ingenti investimenti a questo fine, il Comitato rileva che il ritardo nel costruire le infrastrutture necessarie alle misure di adattamento (che sarebbero dovute terminare proprio nel 2023) hanno avuto effetti negativi sui modi in cui i richiedenti vivono la loro vita. Ciò è avvenuto

⁶² HRC, *Daniel Billy et al. v Australia*, cit. nota 47, para. 7.5

⁶³ *Ivi*, para. 5.6; si veda anche FERIA-TINTA, *On the request for an advisory opinion on climate change under UNCLOS before the International Tribunal for the Law of the Sea*, *Journal of International Dispute Settlement*, cit. nota 60, p. 9.

⁶⁴ HRC, *Daniel Billy et al. v Australia*, cit. nota 47, para. 7.9 dove si legge: “the authors invoke potential future harms and have not sufficiently substantiated their claim that they are victims of a past or existing violation or imminent threat of a violation of their rights by the State Party” was likewise rejected by the Committee”.

⁶⁵ *Ivi*, para. 7.10.

⁶⁶ *Torres Strait Regional Adaptation and Resilience Plan (TSRA)*, 2016-2021.

⁶⁷ *Torres Strait Seawalls program*, 2019-2023.

in particolare con l'allagamento e l'inondazione dei terreni del villaggio, delle sepolture ancestrali e l'impatto sull'approvvigionamento di sostanze nutritive. Si tratta di una conclusione importante, perché viene stabilito che “adaptation measures, even if of necessary scale, are not adequate if they come too late. Timeliness in relation to impacts is thus part of the standard of care expected of a good government”⁶⁸.

Questa decisione è rilevante anche per quel che riguarda il riconoscimento dei diritti delle persone indigene. Il Comitato, nella sua analisi, ha preso in considerazione l'intima connessione spirituale che lega la popolazione a queste terre e la dipendenza della loro integrità culturale dalla salute degli ecosistemi che li circondano⁶⁹.

Nel suo ragionamento il Comitato ha richiamato anche il General Comment n° 36 sul diritto alla vita, nel quale ha stabilito che il diritto alla vita include anche il diritto delle persone di avere una vita dignitosa e di essere liberi da azioni ed omissioni che potrebbero causargli una morte innaturale o prematura⁷⁰. Ma a questo aggiunge che si ritiene violato l'articolo 6 del Patto anche se tali minacce e situazioni non comportano la perdita di vite umane e che “States parties may be in violation of article 6 of the Covenant even if such threats and situations do not result in the loss of life”⁷¹. A questo il comitato, nel parere sul caso contro l'Australia, aggiunge che:

“[S]uch threats may include adverse climate change impacts, and recalls that environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life”⁷².

⁶⁸ VOIGT, *UNHRC is Turning up the Heat: Human Rights Violations Due to Inadequate Adaptation Action to Climate Change*, in *EJILTALK*, 26 Settembre 2022, disponibile all'indirizzo ejiltalk.org/unhrc-is-turning-up-the-heat-human-rights-violations-due-to-inadequate-adaptation-action-to-climate-change/ (visitato dall'autrice il 04.06.2023)

⁶⁹ HRC, *Daniel Billy et al. v Australia*, cit. nota 47, para. 8.9. Si segnalano le parole del Comitato su questa tematica: “the information made available to it indicates that the State party's failure to adopt timely adequate adaptation measures to protect the authors' collective ability to maintain their traditional way of life, to transmit to their children and future generations their culture and traditions and use of land and sea resources discloses a violation of the State party's positive obligation to protect the authors' right to enjoy their minority culture. Accordingly, the Committee considers that the facts before it amount to a violation of the authors' rights under article 27 of the Covenant”, para. 8.14.

⁷⁰ HRC, General comment no. 36, cit. nota 19, para. 3.

⁷¹ *Ivi*, para. 7.

⁷² HRC, *Daniel Billy et al. v Australia*, cit. nota 47, para 8.3.

Nel rilevare la violazione degli articoli 17 e 27, il Comitato ha ordinato all’Australia di provvedere ad una “full reparation” che includesse misure di adattamento che garantissero che gli abitanti delle isole in questione non venissero interamente sommerse, così come l’obbligo di adottare misure “to prevent similar violations in the future”⁷³.

È poi interessante notare come alla nozione di “home” non si attribuisca unicamente il significato di terra, ma anche di acque territoriali, e si faccia riferimento anche alla protezione della cultura che riguarda il rapporto delle popolazioni indigene con la flora e la fauna presenti in terra e nel mare. La decisione del Comitato ha imposto allo Stato competente il dovere di proteggere tali ecosistemi dagli effetti del cambiamento climatico, per la loro inestricabile relazione con i diritti umani di queste popolazioni. Anche questo aspetto può essere d’ispirazione per il futuro parere consultivo del Tribunale del mare, in quanto, come affermato da Feria-Tinta:

“It is peculiar, that the first international legal pronouncement relating to climate change and the protection of the marine environment has been delivered by an international human rights organ in the context of a contentious case, but this provides a stepping-stone to support the reasoning of ITLOS in interpreting UNCLOS in the context of climate change”⁷⁴.

I diritti che il Comitato ha ritenuto fossero stati violati solo gli articoli 17 e 27 del Patto sui diritti civili e politici, che tutelano rispettivamente il diritto alla vita privata e familiare e il diritto alla cultura degli individui. Ha invece escluso la violazione del diritto alla vita, affermando che i ricorrenti non avessero dimostrato sufficientemente l’esistenza di un pericolo concreto ed imminente per la loro vita sulle isole. Gli organismi per i diritti umani hanno da tempo sostenuto che le misure di adattamento sono un chiaro esempio di azioni che gli Stati devono intraprendere per adempiere ai

⁷³ *Ivi*, para. 11.

⁷⁴ FERIA-TINTA, *On the request for an advisory opinion on climate change under UNCLOS before the International Tribunal for the Law of the Sea*, *Journal of International Dispute Settlement*, cit nota 61.

loro obblighi in materia di diritti umani⁷⁵. La decisione, tuttavia, ha lasciato irrisolta la questione relative agli obblighi degli Stati in materia di diritti umani per quanto riguarda la mitigazione del cambiamento climatico⁷⁶. Si ritiene che in questo senso il Comitato abbia perso un'occasione, in quanto nonostante abbia affermato che i trattati internazionali sul clima facciano parte del sistema giuridico rilevante nell'interpretare e valutare una eventuale violazione del Patto⁷⁷, ha deciso di non prevedere degli obblighi positivi in capo allo Stato, cosa che avrebbe potuto fare basandosi sulle disposizioni dell'Accordo di Parigi⁷⁸.

Tuttavia, come affermato dal membro del Comitato Hélène Tigroudja:

“This decision marks a significant development as the Committee has created a pathway for individuals to assert claims where national systems have failed to take appropriate measures to protect those most vulnerable to the negative impacts of climate change on the enjoyment of their human rights⁷⁹”.

2.3 Conclusioni parziali

In questa prima sezione, attraverso l'analisi dei due casi soprariportati, si è evidenziato come il diritto internazionale stia compiendo dei piccoli passi avanti nel riconoscimento di una tutela nei confronti delle persone che sono costrette a migrare per l'aggravarsi delle situazioni ambientali del proprio territorio e verso l'attribuzione della responsabilità di uno Stato nel caso non agisca in maniera sufficiente per mitigare gli effetti del cambiamento climatico. Sebbene sia possibile evidenziare molti limiti a queste decisioni, infatti i membri del Comitato si sarebbero potuti spingere molto più

⁷⁵ Si veda, ad esempio A/HRC/31/52 (n 1) para. 68–70; e A/74/161 (n 1) para. 84–86.

⁷⁶ LUPORINI, SAVARESI, *International human rights bodies and climate litigation: Don't look up?* In RECIEL. 2023;32 (2), p. 275; VOIGT, *UNHRC is Turning up the Heat: Human Rights Violations Due to Inadequate Adaptation Action to Climate Change*, cit nota 68.

⁷⁷ HRC, *Daniel Billy et al. v Australia*, cit. nota 47, para. 7.5

⁷⁸ Si vedano in particolar modo l'articolo 2 (1) e l'articolo 4(3) del Paris Agreement Paris, Parigi, 12 dicembre 2015, si veda poi su questo aspetto VOIGT, *UNHRC is Turning up the Heat: Human Rights Violations Due to Inadequate Adaptation Action to Climate Change*, cit nota 68.

⁷⁹ *Australia violated Torres Strait Islanders' rights to enjoy culture and family life*, UN Committee finds, 23 settembre 2022, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/09/australia-violated-torres-strait-islanders-rights-enjoy-culture-and-family> (visitato dall'autrice il 30.06.2023)

avanti nel riconoscimento della responsabilità degli Stati, come evidenziato nella trattazione, si tratta comunque di un inizio che si spera dia il buon esempio nel riconoscere sempre di più questi aspetti.

3 Il ruolo della giurisdizione consultiva

Come si è visto poc'anzi, si è assistito negli ultimi anni ad una crescita esponenziale del contenzioso climatico a livello globale. Tuttavia, finora non si è mai assistito ad un caso in cui uno o più Stati hanno portato di fronte ad una Corte internazionale un altro Stato per valutarne la responsabilità nell'inazione di fronte all'aggravarsi del cambiamento climatico. Tuvalu aveva annunciato di voler portare dinnanzi alla Corte internazionale di giustizia gli Stati Uniti, per far dichiarare la loro responsabilità per il cambiamento climatico, ma poi non ha mai concretizzato l'intenzione⁸⁰. La natura volontaria della giurisdizione internazionale ostacola la nascita di contenziosi tra Stati in quanto i maggiori emettitori di gas effetto serra sono Stati che non accettano, ad esempio, la giurisdizione della Corte internazionale di giustizia e non mostrano interesse nel deferire un caso legato al clima ad un tribunale internazionale⁸¹.

Nell'ultimo anno sono dunque nate varie iniziative, nei confronti di diverse corti internazionali di richieste di pareri consultivi relativi agli obblighi e responsabilità in capo agli Stati per il cambiamento climatico, per tentare di aggirare i limiti appena menzionati di un contenzioso climatico tra Stati.

La speranza è proprio quella di utilizzare questi pareri come pressione nei confronti degli Stati che ancora non si adoperano a contrastare gli effetti negativi del cambiamento climatico affinché lo facciano. Inoltre si crede che, essendoci attualmente pendenti molti casi, un parere della Corte internazionale di giustizia così come di altre Corti internazionali possa avere un effetto sul loro esito.

⁸⁰ *Tiny Tuvalu Sues United States Over Rising Sea Level*, NEW ZEALAND HERALD (29 Agosto 2022), <http://www.nzherald.co.nz/world/tiny-tuvalu-sues-united-states-over-rising-sealevel/IG7EKELGPDSUS4ILC54CT3GAM>, (visitato dall'autrice il 30.06.2023)

⁸¹ Solamente due degli otto maggiori Stati inquinatori hanno accettato la giurisdizione obbligatoria della Corte internazionale di giustizia, India e Giappone. Si veda *Country Greenhouse Gas Emissions Data*, CLIMATEWATCH, <http://www.wri.org/data/climate-watch-cait-country-greenhouse-gasemissions-data> (visitato dall'autrice il 03.07.2023); CIG, *Declarations Recognizing the Jurisdiction of the Court as Compulsory*, <http://www.icj-cij.org/en/declarations> (visitato dall'autrice il 3.07.2023).

Disposizioni specifiche a tutela dell'ambiente volte a contrastare gli effetti del cambiamento climatico, non sono presenti nella maggior parte degli strumenti principali del diritto internazionale, in quanto creati in un periodo in cui questa sensibilità era ancora assente. Per tale motivo il ruolo, in primis della Corte internazionale di giustizia, quale corte universale (sia per tematiche che geograficamente) così come anche le altre Corti per le aree di competenza, può rivelarsi estremamente significativo. Alle Corti si richiede non solo che chiariscano quali sono gli obblighi in capo agli Stati nell'epoca del cambiamento climatico, ma anche di assicurarsi che gli strumenti internazionali esistenti "rimangano uno strumento vivente, in evoluzione"⁸².

I vantaggi del richiedere un parere consultivo, rispetto all'attivare la giurisdizione contenziosa, sono principalmente due. In primo luogo, la giurisdizione consultiva non necessita del consenso da parte degli Stati che producono le maggiori emissioni inquinanti⁸³. In secondo luogo, il procedimento consultivo riflette maggiormente la natura globale degli interessi in gioco quando si parla di cambiamento climatico⁸⁴. Inoltre questo tipo di procedimento può aggirare alcuni ostacoli procedurali che invece un procedimento contenzioso potrebbe trovarsi ad affrontare, come questioni di causalità e di attribuzione della condotta che ostacolerebbero la nascita di un caso su questi temi⁸⁵. A questo si aggiunge che al procedimento possono partecipare tutti gli Stati interessati e la Corte non sarebbe, ad esempio, vincolata a regole procedurali rigide che vincolerebbero ad esempio la partecipazione della società civile⁸⁶. Lachs

⁸² GALANTUCCI, *Cambiamento climatico e responsabilità degli Stati: breve riflessione sulle possibili ricadute di un parere della Corte internazionale di giustizia in termini di prassi statali e giustizia ambientale*, Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana, SIOI, aprile 2023.

⁸³ MAYER, *International Advisory Proceedings on Climate Change*, Michigan Journal of International Law Volume 44, parte I e parte II A, 2023.

⁸⁴ Si veda FREESTONE, BARNES, e AKHAVAN, *Agreement for the Establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS)*, 37 INT'L J. MARINE & COASTAL L. 166, 168, 2022; si veda anche WOLFRUM, *Advisory Opinions: An Alternative Means to Avoid the Development of Legal Conflicts?*, in *International Law And Litigation: A Look Into Procedure* 99, 106 (Hélène Ruiz Fabri ed., 2019).

⁸⁵ RIDINGS, *An ICJ Advisory Opinion on Climate Change: Can It Assist in Driving Ambition?*, 2021, consultabile su <http://peneloperidings.com/wp48/index.php/2021/11/01/an-icj-advisory-opinion-on-climate-change-can-it-assist-indriving-ambition>. (visitato dall'autrice il 15.07.2023)

⁸⁶ Si veda Statute of the International Court of Justice (ICJ Statute), art. 66; International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), Rules of the Tribunal, art. 133, U.N. Doc. ITLOS/8 (28 ottobre 1997, modificato il 15 marzo, il 21 settembre 2001, ed il 17 marzo 2009). Sull'intervento si veda ad esempio

aggiunge che “because they are not limited to a strict analysis of facts, Advisory Opinions offer a Court (or Tribunal) a much greater potential to develop the law than do judgments in contentious proceedings”⁸⁷.

Nonostante i vantaggi elencati siano plurimi bisogna ricordare che i pareri consultivi non hanno valore giuridico vincolante. Tuttavia si ritiene che “[t]he lack of legal force of advisory opinions does not necessarily affect their political pull as authoritative judicial pronouncements”⁸⁸.

Alla luce di quanto detto finora parte della dottrina ritiene dunque che i pareri consultivi siano “particularly suitable to clarify . . . disputed point[s] of law”⁸⁹, soprattutto quelli che si rivolgono ad una problematica che riguarda la comunità intera degli Stati⁹⁰.

Nell’ultimo anno ben tre pareri consultivi sono stati richiesti da parte di diversi gruppi di Stati, di fronte a tre diverse giurisdizioni, ossia il Tribunale internazionale del mare, la Corte interamericana dei diritti dell’uomo e la Corte internazionale di giustizia. Di seguito si vedranno nel merito le questioni poste, in ordine cronologico. Purtroppo al momento in cui si scrive ancora nessuna corte ha emesso il proprio parere.

3.1 La richiesta di parere consultivo al Tribunale del Mare

Il 12 dicembre del 2022 è stata inoltrata una richiesta per un parere consultivo al Tribunale Internazionale del diritto del mare (*International Tribunal for the Law of the Sea*, “ITLOS”). Al momento in cui si scrive sono in corso le prime udienze di fronte

ICJ Statute, artt. 62–63; ITLOS Statute, artt. 31–32, in Annex VI dell’ITLOS, 10 dicembre 1982. Su *amicus curiae*, si veda ad esempio, ICJ Statute, art. 34(2); Rules of ITLOS, art. 84.

⁸⁷ LACHS, *Some Reflections on the Contribution of the ICJ to the Development of International Law*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 10, 1983, p. 239 e ss, 249.

⁸⁸ MAYER, *International Advisory Proceedings on Climate Change*, cit. nota 83, p. 44; si veda anche ICJ, *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary, and Romania*, Advisory Opinion, 30 marzo 1950, p. 71; ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 luglio 2004, p. 47; ITLOS, *Request for Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission*, Case No. 21, Advisory Opinion, 2 aprile 2015, p. 76.

⁸⁹ WOLFRUM, *Advisory Opinions: Are They a Suitable Alternative for the Settlement of International Disputes?*, in WOLFRUM, GÄTZSCHMANN (eds), *International Dispute Settlement: Room For Innovations?*, 2013 p. 35, 39.

⁹⁰ Si veda BOISSON DE CHAZOURNES, *Advisory Opinions and the Furtherance of the Common Interest of Humankind*, in BOISSON DE CHAZOURNES, ROMANO, & MACKENZIE (eds), *International Organizations And International Dispute Settlement: Trends And Prospects*, 2002, p. 105, 107 e MAYER, *International Advisory Proceedings on Climate Change*, cit. 88 p. 42 e ss.

al tribunale. Questa richiesta ha come oggetto la relazione tra la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e il cambiamento climatico ed è stata fatta dalla Commissione dei piccoli Stati insulari in materia di cambiamento climatico e diritto internazionale (COSIS). L'accordo costitutivo della Commissione, concluso da Antigua e Barbuda e Tuvalu, al quale si sono poi aggiunti Palau, Santa Lucia, Niue, Bahamas, Saint Kitts e Nevis, Saint Vincent e Grenadines e Vanuatu, prevede, all'articolo 2 la possibilità di adire il Tribunale del mare in via consultiva su "any legal question within the scope of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea"⁹¹.

La domanda verte principalmente su quali siano gli obblighi che hanno gli Stati parte della Convenzione sul diritto del mare da un lato, in materia di prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento marittimo in relazione agli effetti deleteri del cambiamento climatico, tra cui l'aumento delle temperature dei mari, l'innalzamento del livello del mare, l'aumento di acidificazione delle acque, eventi che si ritiene siano causati dalle emissioni di gas effetto serra nell'atmosfera dovute ad un'attività antropogenica. In secondo luogo si chiede quali siano gli obblighi degli Stati parte nel "protect and preserve the marine environment in relation to climate change impacts, including ocean warming and sea level rise, and ocean acidification"⁹².

In primo luogo, il Tribunale dovrà definire se le emissioni di CO₂ e gas effetto serra (e il conseguente effetto climatico) siano da considerare inquinamento ai sensi dell'articolo 1(1)(4) dell'UNCLOS. Su questo punto si sono già pronunciate corti interne, come nel caso Shell⁹³. Il tribunale dovrà poi interrogarsi sui significati di

⁹¹ Art 2 Agreement for the establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Edimburgo, 31 ottobre 2021, n. 56940. La questione della giurisdizione consultiva del Tribunale si affronterà a breve in questo paragrafo.

⁹² Request for Advisory Opinion, 12 dicembre 2022, Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, i quesiti sono: What are the specific obligations of State Parties to the United Nations Convention on the Law of the Sea (the "UNCLOS"), including under Part XII: (a) to prevent, reduce and control pollution of the marine environment in relation to the deleterious effects that result or are likely to result from climate change, including through ocean warming and sea level rise, and ocean acidification, which are caused by anthropogenic greenhouse gas emissions into the atmosphere? (b) to protect and preserve the marine environment in relation to climate change impacts, including ocean warming and sea level rise, and ocean acidification?

⁹³ Dutch District Court, Milieudefensie et al v Royal Dutch Shell plc. Judgment of 26 May 2021; in questo famoso caso il Tribunale distrettuale dell'Aja ha ritenuto, nell'ambito della sua interpretazione dell'articolo 7 di Roma II36, che le parti avevano giustamente preso come punto di partenza che il cambiamento climatico, sia esso pericoloso o meno, dovuto alle emissioni di CO₂, costituisce un danno

“protect” e “preserve” relativi all’ambiente marino, secondo quanto stabilito all’articolo 192, ed in particolare individuare quale significato attribuirgli nel contesto del cambiamento climatico. Successivamente si ritiene dovrà valutare se l’obbligo di protezione include anche la protezione da danni futuri e se il termine “preserve” significhi più un obbligo di mantenimento della situazione attuale (“maintain”) o un dovere di migliorarla (“improve”). Per quanto riguarda l’articolo 194, il Tribunale dovrà definire se il dovere di “prevent, reduce and control pollution of the marine environment from any source”⁹⁴ include la protezione dell’ambiente marino contro il cambiamento climatico e quali sono le misure che questo articolo individua. Il Tribunale dovrà interrogarsi poi se gli articoli 207 (dovere di proteggere dalle fonti di inquinamento terrestri)⁹⁵ e 212 (dovere di adottare leggi e regolamenti per prevenire l’inquinamento dell’ambiente marino attraverso l’atmosfera)⁹⁶ creano un obbligo di mitigazione delle attività terrestri che hanno un impatto sugli oceani⁹⁷.

Comprensibilmente all’interno della Convenzione sul diritto del mare non troviamo riferimenti al cambiamento climatico. Si tratta tuttavia di uno strumento vivente che, come affermato dal Giudice Lucky:

“[M]eans that they ‘grow’ and adapt to changing circumstances. The law of the sea is not static. It is dynamic and, therefore, through interpretation and construction of the relevant articles a court or tribunal can adhere and give positive effect to this dynamism”⁹⁸.

Per quanto riguarda la competenza del Tribunale del mare ad emettere dei pareri

ambientale, ai sensi dell’articolo 7 di Roma II. Il contesto in cui questa sentenza è stata emessa era la situazione pericolosa in cui versa la regione di Wadden nei Paesi Bassi. Il tribunale olandese ha ritenuto che le inondazioni costiere abbiano colpito in passato le aree costiere basse dell’Europa nord-occidentale e si prevede che i rischi sono destinati ad aumentare a causa dell’innalzamento del livello del mare e dell’aumento del rischio di mareggiate dovuto al cambiamento climatico.

⁹⁴ Art. 194(1) UNCLOS, cit. nota 60.

⁹⁵ *Ivi*, art 207.

⁹⁶ *Ivi*, art. 212.

⁹⁷ FERIA-TINTA, *On the request for an advisory opinion on climate change under UNCLOS before the International Tribunal for the Law of the Sea*, in *Journal of International Dispute Settlement*, cit. nota 61, pp. 15-16.

⁹⁸ Separate Opinion in Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), 2 aprile 2015, si veda BARRETT E BARNES, *Law of the Sea, UNCLOS as a Living Treaty*, 2016, p. 4.

consultivi, essa non è prevista in maniera espressa nello statuto, ma si ricava dalla lettura dell'articolo 138 del Regolamento di procedura, che prevede come “[t]he Tribunal may give an advisory opinion on a legal question if an international agreement related to the purposes of the Convention specifically provides for the submission to the Tribunal of a request for such an opinion”⁹⁹. L'articolo, al paragrafo due, prevede che questa richiesta possa essere fatta da “whatever body” che sia autorizzato da un accordo a porre tale questione. Si ritiene che si intenda dunque che solamente un'organizzazione intergovernativa possa attivare questa funzione della corte¹⁰⁰. Questo significa che due o più Stati possono richiedere un parere consultivo dell'ITLOS senza assicurarsi l'ampia coalizione politica necessaria per richiedere un parere consultivo alla Corte internazionale di giustizia, possono dunque intentare “class actions o *erga omnes* advisory proceedings”¹⁰¹ davanti all'ITLOS¹⁰².

Per quanto riguarda la competenza consultiva del Tribunale del mare, lo stesso è stato adito con una richiesta di parere consultivo solamente in due occasioni, nel 2011¹⁰³ e nel 2015¹⁰⁴, facendo riferimento al combinato disposto dell'articolo 21 dello Statuto¹⁰⁵ e della disposizione facente parte dell'accordo esterno che attribuiva al Tribunale questa competenza. La prima volta il Tribunale è stato adito per chiarire quali fossero le responsabilità e gli obblighi degli Stati nei confronti delle persone e delle entità che sponsorizzano attività nell'Area. Nel secondo parere invece il Tribunale affronta la questione delle attività di pesca illegali, non dichiarate e non

⁹⁹ Art. 138, Rules of the ITLOS, ITLOS/8, 17 marzo 2009.

¹⁰⁰ NDIAYE, *The Advisory Function of the International Tribunal for the Law of the Sea*, in *Chinese Journal of International Law*, Volume 9, Issue 3, settembre 2010, pp 565–587; TREVES, *Advisory Opinions Under the Law of the Sea Convention*, in MOORE, NORDQUIST (eds), *Current Marine Environmental Issues and the International Tribunal for the Law of the Sea*, 2001.

¹⁰¹ SHABTAI, *International Tribunal for the Law of the Sea: 1996–97 Survey*, in *Int'l J. Marine & Coastal*, 13, 1998, p. 507.

¹⁰² MAYER, *International Advisory Proceedings on Climate Change*, cit. nota 83, p. 68.

¹⁰³ Case No. 17, Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (Request for Advisory Opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber).

¹⁰⁴ Case No. 21, Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC) (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal); si veda VENTRA, *Tackling illegal, unregulated and unreported fishing: the ITLOS Advisory Opinion on Flag-state Responsibility for IUU fishing and the principle of due diligence*, in *Revista de Direito Internacional*, Vol.12 (1), 2015, pp. 50-67.

¹⁰⁵ Art. 21 Statute of ITLOS: “The jurisdiction of the Tribunal comprises all disputes and all applications submitted to it in accordance with this Convention and all matters specifically provided for in any other agreement which confers jurisdiction on the Tribunal”.

regolamentate (IUU) e fornisce linee guida su come tali attività dovrebbero essere regolate e prevenute.

Non essendosi ancora pronunciato, al tempo in cui si scrive, sull'accoglimento o meno di questa richiesta, si può unicamente provare ad analizzare quale sia stata la risposta data nel parere consultivo del 2015 per valutare se vi sia o meno la possibilità di un accoglimento. Sul punto dell'ammissibilità si è pronunciata anche l'Italia, nel suo parere scritto. L'Italia rimarca come secondo la stessa il Tribunale possa esercitare la competenza di emettere dei pareri consultivi, rifacendosi, in primo luogo a quanto affermato dallo stesso nel parere consultivo emesso nel 2015, nel quale affermava che:

“In terms of article 21 of the Statute, it is the ‘other agreement’ which confers [advisory] jurisdiction on the Tribunal. When the ‘other agreement’ confers advisory jurisdiction on the Tribunal, the Tribunal then is rendered competent to exercise such jurisdiction with regard to ‘all matters’ specifically provided for in the ‘other agreement’. Article 21 and the ‘other agreement’ conferring jurisdiction on the Tribunal are interconnected and constitute the substantive legal basis of the advisory jurisdiction of the Tribunal”¹⁰⁶.

Si sofferma poi sull'art 138 delle *Rules*¹⁰⁷, nel quale è prevista la disposizione nella quale si indica la possibilità per il Tribunale di emettere dei pareri consultivi ed a questo proposito sottolinea come il fatto che non ci siano state obiezioni all'adozione delle Regole di procedura durante la Conferenza delle Parti dell'UNCLOS¹⁰⁸, evidenzia un'implicita manifestazione del consenso degli Stati Parte all'esercizio di questa competenza da parte del Tribunale¹⁰⁹. A questo viene ulteriormente aggiunto

¹⁰⁶ ITLOS, Advisory Opinion, Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, 2 aprile 2015, ITLOS Reports 2015, p. 22, para. 58.

¹⁰⁷ Rules of the Tribunal (ITLOS/8) adottate il 28 ottobre 1997 e modificate il 15 marzo 2001, 21 settembre 2001, 17 marzo 2009, 25 settembre 2018, 25 settembre 2020 e 25 marzo 2021.

¹⁰⁸ "The Meeting took note with appreciation of the Report of the Tribunal", si veda il Report of the eighth Meeting of State Parties (Doc. SPLOS/31), 4 giugno 1998, para. 10 e 14.

¹⁰⁹ Request for an advisory opinion submitted by the commission of small islands states on climate change and international law, Written Statement of Italy, 15 giugno 2023, p. 4. Sulla questione della competenza del Tribunale del mare ad emettere dei pareri consultivi si veda anche MAROTTI, *Sulla funzione consultiva del Tribunale internazionale del diritto del mare*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Anno XCVIII Fasc. 4 – 2015, pp. 1170-1197.

che sia il fatto che successivamente alla pubblicazione del primo parere consultivo, nessuno Stato si è opposto, tranne uno che sostenne che “the Tribunal should have declined having jurisdiction”¹¹⁰, sia il riferimento fatto nell’ *Agreement on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction* (“BBNJ”) al conferire alla Conferenza delle Parti la possibilità di richiedere lei stessa all’ITLOS di dare un parere consultivo su questioni concernenti l’oggetto del progetto¹¹¹. Questo, secondo la delegazione italiana:

“[C]an be seen as a confirmation of the aforementioned generalised consent of States, as well as of their willingness to provide for the conferral of an advisory jurisdiction on the Tribunal in new international agreements related to the purposes of the Convention”¹¹².

Per quanto riguarda l’oggetto della questione, l’Italia sostiene che, visto che nel 2015 il Tribunale non ha sentito l’esigenza di limitare la sua competenza a questioni legate all’interpretazione e applicazione dell’accordo internazionale che gli conferisce giurisdizione, riconoscendo la possibilità di pronunciarsi su questioni giuridiche che abbiano una “sufficiente connessione” con gli scopi e i principi dell’accordo, possa pronunciarsi anche sulla questione del rapporto tra la Convenzione ONU sul diritto del mare e il cambiamento climatico.

Ci sono vari vantaggi che si possono elencare nell’aver individuato proprio nell’ITLOS il foro competente a pronunciarsi sulla questione del cambiamento climatico.

¹¹⁰ Report of the twenty~fifth Meeting of State Parties (Doc. SPLOS/287), 13 luglio 2015, para. 23.

¹¹¹ All’Art 47 para. 7 dell’Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction si legge “The Conference of the Parties may decide to request the International Tribunal for the Law of the Sea to give an advisory opinion on a legal question on the conformity with this Agreement of a proposal before the Conference of the Parties on any matter within its competence. A request for an advisory opinion shall not be sought on a matter within the competences of other global, regional, subregional or sectoral bodies, or on a matter that necessarily involves the concurrent consideration of any dispute concerning sovereignty or other rights over continental or insular land territory or a claim thereto, or the legal status of an area as within national jurisdiction. The request shall indicate the scope of the legal question on which the advisory opinion is sought. The Conference of the Parties may request that such opinion be given as a matter of urgency”.

¹¹² Request for an advisory opinion submitted by the commission of small islands states on climate change and international law, Written Statement of Italy, 15 giugno 2023, p. 5.

Innanzitutto è l'organo specializzato nel diritto del mare, e il mare è un elemento naturale estremamente rilevante quando si parla di cambiamento climatico, sia per gli effetti che "subisce" (si veda innalzamento del livello del mare e acidificazione delle acque, tra le altre) sia per il ruolo mitigante. Uno studio condotto dall'*International Union for Conservation of Nature* ("IUCN") ha rilevato come "the ocean, due to its size and reflective (albedo) capacity, has absorbed more than 93% of the heat generated by anthropogenic global warming since 1971"¹¹³. Inoltre, come si è visto nel capitolo uno¹¹⁴ il cambiamento climatico, attraverso l'effetto dell'innalzamento del livello del mare, ha un effetto sulle linee di base stabilite dal diritto del mare e di conseguenza su tutte le aree marittime degli Stati.

Un secondo vantaggio è la maggiore celerità dei procedimenti di fronte a questo organo rispetto, ad esempio, alla Corte internazionale di giustizia¹¹⁵. A questo si aggiunge il fatto che il Tribunale ha già mostrato la propria sensibilità rispetto alle questioni ambientali nel primo parere consultivo del 2011 relativo alla protezione e alla conservazione dell'ambiente marino dal titolo *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*¹¹⁶. Il Tribunale aveva poi manifestato la sua apertura verso queste tematiche tramite le parole della sua ex Vicepresidente Attard, che così si era espressa:

"ITLOS should be well-prepared for the contemporary law of the sea challenges. [. . .]

More attention needs to be given to the interdependence between the oceans and the atmosphere. It is generally agreed that climate change is leading to ocean warming, acidification, and sea-level rise. These adverse

¹¹³ Si veda ORAL, *Climate Change and Protecting the Oceans: A Tale of Two Regimes*, 11 Maggio 2018, contenuto audiovisivo disponibile al link <https://media.un.org/en/asset/k1m/k1mumx1v1r> (visitato dall'autrice il 12.07.2023); LAFFOLEY, BAXTER (eds), *Explaining ocean warming: Causes, scale, effects and consequences*, full report, Gland, IUCN, 2016, p. 17.

¹¹⁴ Si veda *infra* cap 1, sez. 3.3.

¹¹⁵ SPLOS/148. Meeting of States Parties, Sixteenth Meeting, 19–23 giugno 2006, Report of the sixteenth Meeting of States Parties, 28 luglio 2006, s 19; FERIA-TINTA, *On the request for an advisory opinion on climate change*, cit nota 61.

¹¹⁶ Advisory Opinion 17, Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (Request for Advisory Opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber), 1 febbraio 2011.

effects could lead to requests for the settlement of disputes or for Advisory Opinions. I am pleased that the Tribunal has already given important decisions on the protection and preservation of the marine environment. Furthermore, it is constantly striving to keep abreast of contemporary challenges such as sea-level rise”¹¹⁷.

Il 14 settembre 2023 sono iniziate le consultazioni orali davanti al Tribunale alle quali hanno partecipato più di 50 soggetti (tra Stati, organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative). Il primo rappresentante che ha preso la parola è stato il Primo ministro di Antigua e Barbuda, che ha parlato in nome della *Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*. Nel suo discorso il Primo Ministro ricorda che gli Stati non si sono rivolti al Tribunale per la creazione di nuovo diritto, ma per chiarire quali sono gli obblighi stabiliti dalla Convenzione sul diritto del mare che già sono dovuti agli Stati Parte¹¹⁸. Afferma poi come l’accordo con il quale è stato creato il COSIS rimarca l’importanza fondamentale degli oceani come “sinks and reservoirs of greenhouse gases”¹¹⁹, e di come l’ambiente marino sia di rilevanza estrema per gli effetti negativi del cambiamento climatico sui piccoli Stati insulari e ribadisce come “[t]he ocean is fundamental to the climate system of Earth, so it is befitting that the first in these series of proceedings should be before ITLOS, the guardian of the 1982 UN Convention on the Law of the Sea”¹²⁰.

Nel rimarcare quali danni lo Stato da lui rappresentato avesse subito in questi anni a causa dell’inasprirsi delle condizioni ambientali avverse, avvisa che i suoi concittadini diventeranno presto migranti climatici, o rifugiati “dependent on the voluntary generosity of several countries among whom they would have had to be scattered with no obligations for their safety or well-being”¹²¹, rimarcando come ancora a livello internazionale non sia prevista alcuna tutela per questi soggetti e che

¹¹⁷ ITLOS, Newsletter 2018/3, ITLOS Bench: Intervista al Vicepresidente Attard (Malta) disponibile al link <https://www.itlos.org/en/main/press-media/itlos-newsletters/itlos-newsletter-2018/3/> (visitato dall’autrice il 14 giugno 2023)

¹¹⁸ *Ivi*, p. 6, aspetto rimarcato anche dal Primo Ministro di Tuvalu, p. 11 righe 25-28.

¹¹⁹ *Ivi* p. 5.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ *Ivi*, p. 7.

la loro accoglienza e protezione è lasciata al buon cuore degli Stati di destinazione¹²². È interessante notare come l'aspetto delle migrazioni climatiche o ambientali, come effetto del cambiamento climatico, è un aspetto che emerge in numerosi interventi svolti dagli Stati di fronte al Tribunale¹²³.

Il Primo Ministro di Kiribati, che ha preso la parola per secondo, ricorda come, nel preambolo della Convenzione sul diritto del mare venga affermato che il suo obiettivo è quello di “facilitate international communication” e “promote the peaceful uses of the seas and oceans, equitable and efficient utilization of their resources, the conservation of their living resources and the study, protection and preservation of marine environment” “for all people of the world”¹²⁴, affermando che anche loro (gli abitanti di Kiribati) sono persone del mondo e che quindi richiedono l'equità che è alla base del diritto internazionale¹²⁵. Secondo il rappresentante di Kiribati un parere consultivo può facilitare la cooperazione tra gli Stati parte e incoraggiare una discussione più ampia tra i maggiori leader mondiali sugli obblighi in capo a ciascuno Stato, sul far fronte al cambiamento climatico¹²⁶.

Il legale rappresentante del COSIS, Akhavan, fa poi un'analisi delle richieste poste al Tribunale, e sottolinea come, in primo luogo, le evidenze scientifiche non sono messe in discussione, l'aumento della temperatura non deve aumentare più di 1.5°C e che per raggiungere questo obiettivo bisogna diminuire drasticamente le emissioni di gas effetto serra. Nel sostenere ciò evidenzia come nessuno Stato nelle dichiarazioni scritte depositate di fronte al Tribunale metta in dubbio la validità scientifica dei rapporti del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico, né potevano farlo. Anzi, la maggior parte delle dichiarazioni scritte si basava in modo affermativo sulle conclusioni del Gruppo¹²⁷.

In secondo luogo, sostiene come non ci siano dubbi sul fatto che le emissioni

¹²² Si ceda *infra* Cap. 2.

¹²³ Si veda ad esempio il Bangladesh, 13/09/2023 p.m., ITLOS/PV.23/C31/6, p. 15; Mauritius, 15/09/2023 a.m., ITLOS/PV.23/C31/9, p. 19; Nuova Zelanda, 15/09/2023 p.m., ITLOS/PV.23/C31/10, p. 6; Mozambico, 18/09/2023 a.m., ITLOS/PV.23/C31/11, p. 3; Le Filippine, ITLOS/PV.23/C31/12, 19/09/2023 a.m., p. 18.

¹²⁴ Preambolo dell'UNCLOS, cit. nota 60.

¹²⁵ Public sitting held on Monday, 11 September 2023, at 10 a.m., at the International Tribunal for the Law of the Sea, ITLOS/PV.23/C31/1/Corr.1, p. 13-14.

¹²⁶ *Ivi*, p. 14.

¹²⁷ *Ivi*, p. 24

atmosferiche di gas effetto serra rappresentino fonte di inquinamento per l'ambiente marino ai sensi dell'articolo 1(1)(4) della Convenzione sul diritto del mare, in quanto si tratta esattamente di "introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment... which results or is likely to result in deleterious effects"¹²⁸. Tutti gli Stati e organizzazioni governative, tranne due che sono intervenute e che si sono riferite all'articolo summenzionato hanno concordato con questa conclusione, una conclusione, che il rappresentante aggiunge, "triggers a wide range of specific obligations under Part XII"¹²⁹. Si può dunque affermare, continua il rappresentante legale di COSIS, che i membri della Convenzione sul diritto del mare abbiano degli obblighi scaturenti dalle disposizioni presenti nella Parte XII. In particolare si tratta dell'obbligo di proteggere e preservare l'ambiente marino previsto dall'articolo 192¹³⁰, dell'obbligo di adottare tutte le misure necessarie "to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from any source", derivante dall'articolo 194(1)¹³¹ e di assicurare che "activities under their jurisdiction or control are so conducted as not to cause damage by pollution to other states and their environment" come previsto al paragrafo 2 dell'articolo 194¹³². A questo si aggiunge che, come stabilito da Boyle, membro del comitato degli esperti legali della Commissione, la parte XII della Convenzione "requires States to take the necessary measures to protect the marine environment from the harmful effects of anthropogenic climate change"¹³³.

Quanto stabilito dagli articoli appena citati non sono, secondo Akhavan, semplici obblighi di condotta derivanti dal principio di *due diligence*, ma richiedono chiaramente agli Stati di fare ciò che è necessario per garantire che non venga arrecato alcun danno al bene tutelato¹³⁴. Viene poi rimarcato come sia importante che il

¹²⁸ UNCLOS, cit. nota 60, art. 1(1)(4).

¹²⁹ Public sitting held on Monday, 11 September 2023, at 10 a.m., at the International Tribunal for the Law of the Sea, ITLOS/PV.23/C31/1/Corr.1, p. 25.

¹³⁰ UNCLOS, cit. nota 60, art. 192.

¹³¹ *Ivi*, art. 194(1).

¹³² *Ivi*, art. 194(2).

¹³³ BOYLE, *Protecting the Marine Environment from Climate Change: The LOSC Part XII Regime*, in JOHANSEN, BUSCH, JAKOBSEN (eds.), *The Law of The Sea and Climate Change: Solutions and Constraints*, Cambridge, 2021, p. 84.

¹³⁴ Public sitting held on Monday, 11 settembre 2023, at 10 a.m., at the *International Tribunal for the Law of the Sea*, ITLOS/PV.23/C31/1/Corr.1, p. 25.

principio della responsabilità comune ma differenziata, che vede soprattutto in capo agli Stati industrializzati la responsabilità di agire per rallentare gli effetti del cambiamento climatico, non venga interpretato come una scusa per gli Stati in via di sviluppo per non agire in questo senso, in quanto anch'essi sono responsabili della protezione dell'ambiente marino¹³⁵.

Per concludere, il COSIS sostiene che, per quanto riguarda la risposta al primo quesito, gli obblighi specifici che incorrono in capo agli Stati dalle disposizioni stabilite nella Part XII, letti alla luce delle prove scientifiche generalmente accettate, e gli standard internazionali, richiedano agli Stati Parte di prendere tutte le misure necessarie volte alla riduzione dell'emissione di gas effetto serra da tutte le fonti inquinanti e di limitare l'aumento delle temperature globali a non più di 1,5°C rispetto al livello preindustriale, e tutto questo dovrà essere fatto attraverso, anche, l'adozione di misure legislative¹³⁶. Per rispondere invece al secondo quesito sottoposto al Tribunale, il COSIS afferma che “the specific obligations under Article 192 fall into three categories: to mitigate climate change, to implement resilience and adaptation measures, and to protect marine ecosystems that sequester carbon dioxide”¹³⁷.

3.2 *La richiesta di parere consultivo alla Corte interamericana dei diritti dell'uomo*

Il 9 gennaio 2023, Cile e Colombia hanno inviato una richiesta congiunta per un parere consultivo di fronte alla Corte interamericana dei diritti dell'uomo nella quale si richiede un chiarimento rispetto agli obblighi degli Stati parte circa l'emergenza climatica¹³⁸.

Questa richiesta fa seguito ad una precedente richiesta, formulata nel 2017 sempre dalla Colombia, che domandò alla Corte un parere sulla relazione tra l'ambiente e i

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ Request for an advisory opinion submitted by the commission of small island states on climate change and international law, Written statement of the Commission of Small Island States on climate change and international law, Volume I, 16 giugno 2023, p. 122, para 425.

¹³⁷ *Ivi*, para 426.

¹³⁸ Request of an Advisory Opinion on Climate Emergency and Human Rights to the Inter-American Court of Human Rights from the Republic of Colombia and the Republic of Chile, 9 gennaio 2023. Si veda anche AUZ e VIVEROS-UEHARA, *Another advisory opinion on the climate emergency? The added value of the Inter-American Court of Human Rights* in *EJIL:Talk!*, 2 Marzo 2023, <https://www.ejiltalk.org/another-advisory-opinion-on-the-climate-emergency-the-added-value-of-the-inter-american-court-of-human-rights/> (visitato dall'autrice il 10.06.2023) e MAYER, *International advisory proceedings on climate change*, cit. nota 83, p. 87.

diritti umani e nello specifico su come era da interpretare la Convenzione quando progetti di sviluppo ponessero dei rischi all'ambiente marino della regione caraibica¹³⁹. La Corte riconobbe per la prima volta nel suo parere consultivo il diritto ad un ambiente sano come un diritto individuale e autonomo, facendo anche riferimento agli effetti negativi del cambiamento climatico¹⁴⁰ e ha riconosciuto che il diritto ad un ambiente sano è azionabile seppur non sia incuso nella Convenzione. Nel rispondere alla questione la Corte è andata anche oltre al preciso quesito ed ha affermato che gli Stati hanno un obbligo di proteggere i diritti umani dagli effetti dei danni ambientali anche al di fuori del proprio territorio, se lo Stato è capace di esercitare un controllo effettivo sulle attività dannose che causano la violazione, e potrebbe dunque prevenire il danno che ne consegue¹⁴¹, ampliando l'interpretazione della giurisdizione extraterritoriale e accettando “a link based on the factual nexus between a conduct in the territorial boundaries of the State and a human rights violation abroad”¹⁴².

La richiesta posta quest'anno da Cile e Colombia alla Corte interamericana dei diritti dell'uomo si basa sulle argomentazioni fatte dalla Corte nel parere consultivo precedente e sottolinea come lo stesso sia stato cruciale per approfondire la comprensione regionale dell'interdipendenza tra diritti umani e ambiente e il suo effetto nella definizione delle politiche¹⁴³. Tuttavia i due Stati promotori dell'iniziativa

¹³⁹ Request for an Advisory Opinion presentato dalla Republic of Colombia concernente l'interpretazione degli articoli 1(1), 4(1) and 5(1) della American Convention on Human Rights, San Jose, Costa Rica, marzo 2016.

¹⁴⁰ Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion, The Environment and Human Rights, 15 novembre 2017, Requested by the Republic of Colombia, OC-23/17, para. 47, 96, 12; si veda anche TIGRE, URZOLA, CASTELLANOS, *A Request for an Advisory Opinion at the Inter-American Court of Human Rights: Initial Reactions*, in, *Climate law, a Sabin center blog*, 17 febbraio 2023, consultabile all'indirizzo <https://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2023/02/17/a-request-for-an-advisory-opinion-at-the-inter-american-court-of-human-rights-initial-reactions/> (visitato dall'autrice il 30.07.2023)

¹⁴¹ Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion, The Environment and Human Rights, 15 novembre 2017, Requested by the Republic of Colombia, OC-23/17, para. 102-104

¹⁴² TIGRE, URZOLA, CASTELLANOS, *A Request for an Advisory Opinion at the Inter-American Court of Human Rights: Initial Reactions*, in *Climate law*, cit.140 ; BERKES, *A New Extraterritorial Jurisdictional Link Recognised by the IACtHR*, in EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law, 28 marzo 2018 consultabile all'indirizzo <https://www.ejiltalk.org/a-new-extraterritorial-jurisdictional-link-recognised-by-the-iacthr/>, (visitato dall'autrice il 30.07.2023)

¹⁴³ Request of an Advisory Opinion on Climate Emergency and Human Rights to the Inter-American Court of Human Rights from the Republic of Colombia and the Republic of Chile, 9 gennaio 2023, p. 6.

sostengono, che

“[I]t is necessary to further clarify the basis and scope of the human rights affected by the climate emergency, as well as the State’s obligations to address them, individually and collectively, by urgently addressing their causes and consequences and taking into account considerations of equity, justice, precaution and sustainability”¹⁴⁴.

La richiesta pendente è formata da una prima sezione in cui i due Stati spiegano perché sia importante avere “inter-American standard”¹⁴⁵ per far fronte all’emergenza dettata dal clima e poi dalla richiesta, formata da sei sezioni di quesiti (in totale 21). Le sezioni sono dedicate alla *due diligence*, al diritto alla vita, ai diritti dei bambini, ai diritti procedurali, ai “difensori” dell’ambiente, al principio delle responsabilità comuni ma differenziate. Tutti questi quesiti sono volti a chiarire come l’adattamento, la mitigazione e il *loss and damage* siano collegati con il godimento dei diritti umani.

Nella richiesta i due Stati sostengono, dopo aver elencato gli effetti del cambiamento climatico, che sia necessario agire con misure di adattamento e mitigazione, e sostengono che “even though the measures that are required may be diverse, the human rights obligations can provide basic guidelines to expedite the response in a just, equitable and sustainable manner”¹⁴⁶.

Le parti che possono risultare più interessanti ai fini di questo capitolo sono quelle legate alla *due diligence* e alle responsabilità comuni ma differenziate.

Per quanto riguarda la prima, Cile e Colombia hanno chiesto alla Corte se vi sia e quale sia il dovere degli Stati di prevenire gli impatti climatici in base agli obblighi dei trattati interamericani alla luce dell’Accordo di Parigi e della scienza climatica. Successivamente, i Paesi richiedenti hanno chiesto quali considerazioni, comprese quelle intersettoriali, uno Stato dovrebbe adottare per attuare l’obbligo di mitigare le attività all’interno della propria giurisdizione che aggravano o possono aggravare l’emergenza climatica. Questa questione è particolarmente importante in quanto

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ *Ivi*, parte III.

¹⁴⁶ *Ivi*, pp. 5-6.

ancora nessuna corte internazionale ha “fully determined the extent to which mitigating GHG emissions constitutes a human rights obligation”¹⁴⁷. Anche nella sentenza relativa al caso degli abitanti delle isole dello Stretto di Torres ¹⁴⁸, sebbene si riconosca un legame tra cambiamento climatico e questioni legate ai diritti umani, non vengono affrontati in maniera esaustiva gli obblighi di mitigazione¹⁴⁹.

Per quanto riguarda l’aspetto delle responsabilità comuni ma differenziate, espressa nella sesta sezione, viene chiesto alla corte quali principi devono tenere in considerazione gli Stati e le organizzazioni internazionali quando si occupano di cambiamento climatico attraverso la lente dei diritti umani e dell’intersezionalità. Si chiede poi come gli Stati debbano comportarsi per garantire l’obbligo di riparare ai danni causati dalle proprie azioni o omissioni rispetto all’emergenza climatica, prendendo in considerazione principi di equità, giustizia e sostenibilità. Viene chiesto poi come vada interpretato l’obbligo di cooperazione e quali obblighi e principi dovrebbero guidare uno Stato per garantire il diritto alla vita e la sopravvivenza delle popolazioni più colpite¹⁵⁰.

Di grande interesse per il tema sviluppato in questo scritto è poi l’ultima questione che viene posta alla corte. Gli Stati nel porla ribadiscono che uno degli aspetti su cui il cambiamento climatico ha più impatto è quello dello spostamento umano (migrazione e spostamento forzato) e chiedono quindi “[w]hat obligations and principles should guide the individual and coordinated measures that the States of the region should adopt to deal with involuntary human mobility, exacerbated by the climate emergency?”¹⁵¹.

Secondo alcuni autori queste questioni potrebbero portare la corte a estendere alcuni limiti interpretativi. Infatti se si considerasse la mitigazione del cambiamento climatico come un obbligo derivante dal rispetto dei diritti umani, gli Stati potrebbero

¹⁴⁷ AUZ, VIVEROS-UEHARA, *Another Advisory Opinion on the Climate Emergency? The Added Value of the Inter-American Court of Human Rights*, cit. nota 138.

¹⁴⁸ Affrontato ampiamente nella sezione 2.2.

¹⁴⁹ HRC, *Daniel Billy et al. v Australia*, cit. nota 47; si veda anche AUZ, VIVEROS-UEHARA, *Another Advisory Opinion on the Climate Emergency? The Added Value of the Inter-American Court of Human Rights*, cit. nota 138.

¹⁵⁰ Request for an advisory opinion on the Climate Emergency and Human Rights submitted to the Inter-American Court of Human Rights by the Republic of Colombia and the Republic of Chile, 9 gennaio 2023, (f), p.13

¹⁵¹ *Ibidem*.

essere ritenuti responsabili per la mancata riduzione delle emissioni di gas serra, andando anche ad offrire alle popolazioni colpite un'opportunità diretta per richiedere un risarcimento. Un'interpretazione, alla luce del principio delle responsabilità comuni ma differenziate, andrebbe a riconoscere la cooperazione internazionale come un dovere in capo agli Stati che maggiormente inquinano, che dovrebbero dunque mitigare le proprie emissioni¹⁵².

In ogni caso c'è chi vede con gran favore la possibilità che è stata data alla Corte interamericana di esprimersi su queste importanti tematiche, e crede che la sua interpretazione possa essere di buon esempio per le altre Corti che si devono esprimere su questioni simili¹⁵³.

Un limite rispetto alla richiesta di fronte a questa Corte è che nel formulare il parere essa potrà far riferimento e interpretare solamente la Carta interamericana dei diritti dell'uomo, e non potrebbe applicare l'intera gamma di norme che riguardano il cambiamento climatico, quindi estendersi ai trattati sul clima e ai principi consuetudinari in materia¹⁵⁴.

3.3 *La richiesta di parere consultivo alla Corte internazionale di giustizia*

Il 29 marzo 2023 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha richiesto alla Corte internazionale di giustizia un parere consultivo sugli obblighi degli Stati nel contrasto al cambiamento climatico¹⁵⁵. La risoluzione è stata approvata *per consensus*¹⁵⁶.

Negli anni ci sono stati già vari tentativi di portare di fronte alla Corte internazionale di giustizia la questione della responsabilità climatica. Nel 2012 fu Palau che presentò una richiesta all'Assemblea generale per richiedere un parere consultivo di fronte alla Corte, che però non fu portata avanti¹⁵⁷.

¹⁵² AUZ, VIVEROS-UEHARA, *Another Advisory Opinion on the Climate Emergency? The Added Value of the Inter-American Court of Human Rights*, cit nota 138.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ MAYER, *International Advisory Proceedings on Climate Change*, cit. nota 83, p. 46.

¹⁵⁵ UNGA, Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change, A/77/276, 29 marzo 2023.

¹⁵⁶ Si noti che Stati Uniti, Russia, India, Cina, Giappone, Brasile figurano tra gli Stati che non hanno sostenuto l'adesione della risoluzione.

¹⁵⁷ UN news, *Press Conference on Request for International Court of Justice Advisory Opinion on Climate Change*, 3 febbraio 2012, https://press.un.org/en/2012/120203_ICJ.doc.htm (visitato dall'autrice il 7.08.2023). Per una panoramica dei vari tentativi di portare all'attenzione della Corte le questioni del cambiamento climatico si veda *British Institute of International and Comparative Law*,

La richiesta, ora accolta, è stata il frutto dell'iniziativa di Vanuatu che nel 2021 ha avviato una campagna di mobilitazione globale, che ha incontrato numerose difficoltà iniziali nel far inserire la richiesta nell'agenda dell'Assemblea generale. Nel processo che ha portato all'adozione di questa risoluzione, si sono svolte numerose consultazioni informali con un ampio numero di Stati Membri, a cui hanno fatto da contorno la mobilitazione e l'impegno di più di millecinquecento realtà della società civile e di gruppi di giovani, in centotrenta paesi¹⁵⁸.

Ai sensi dell'art. 65 dello Statuto, la Corte internazionale di giustizia ha la possibilità di accogliere o meno la richiesta di parere consultivo. È da sottolineare tuttavia che finora la Corte non ha mai respinto la possibilità di emanare un parere e ha sempre risposto attraverso pareri consultivi alle richieste che gli sono state fatte dall'Assemblea generale¹⁵⁹.

I pareri della Corte non sono vincolanti per gli Stati, tuttavia, è innegabile che un simile atto comporti un peso notevole e avrebbe sicuramente un impatto nell'interpretazione del diritto esistente da parte delle Corti e sulle negoziazioni future.

La richiesta fa riferimento alla risoluzione precedentemente adottata dall'Assemblea generale¹⁶⁰, nella quale ha riconosciuto il diritto ad un ambiente pulito, salutare e sostenibile come un diritto umano. In questa risoluzione si sottolinea che questo diritto è “related to other rights and existing international law”¹⁶¹ e che richiede “the full implementation of the multilateral environmental agreements under the principles of international environmental law”¹⁶². La risoluzione sul diritto ad un ambiente pulito, sano e sostenibile riconosce inoltre come il cambiamento climatico sia uno dei “most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to effectively enjoy all human rights”¹⁶³.

Rising Sea Levels: A Matter for the ICJ?, 11 marzo 2021, <https://www.biiicl.org/events/11468/webinar-series-rising-sea-levels-promoting-climate-justice-through-international-law>, (visitato dall'autrice il 7.08.2023).

¹⁵⁸ TIGRE, JORGE, *The ICJ's Advisory Opinion on Climate Change: What Happens Now?* in *Climate Law Blog*, Sabin Center for Climate Change Law, 29 marzo 2023, p. 1.

¹⁵⁹ *Ivi*, p. 2.

¹⁶⁰ UNGA, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, A/76/L.75, 26 luglio 2022.

¹⁶¹ *Ivi*, p. 3.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ *Ibidem*.

Nella risoluzione per il parere consultivo, l'Assemblea generale richiama, oltre ai tanti strumenti a tutela dei diritti umani e agli strumenti internazionali di diritto dell'ambiente, alcuni principi consuetudinari, che hanno un'influenza sul comportamento degli Stati nei confronti delle attività che alimentano il cambiamento climatico. La risoluzione sottolinea che la comunità internazionale, attraverso la sottoscrizione della Convenzione quadro sul cambiamento climatico, del Protocollo di Kyoto e dell'Accordo di Parigi¹⁶⁴, abbia voluto esprimere “the determination to address decisively the threat posed by climate change”¹⁶⁵, e oltre ad invitare ad attuare e implementare questi strumenti, nota con preoccupazione il divario che vi è ancora tra le misure intraprese, gli obbiettivi stabiliti e l'insufficienza delle misure di adattamento. Da ultimo, viene ribadito che non tutti gli Stati siano colpiti allo stesso modo dal cambiamento climatico, e che soprattutto alcuni, come gli Stati Isole del Pacifico (promotori di questa risoluzione) ne stanno già vivendo in maniera diretta gli effetti.

L'Assemblea generale pone due quesiti alla Corte. In primo luogo chiede di definire, in maniera precisa, quali siano gli obblighi, dovuti tanto nei confronti degli altri Stati quanto delle generazioni presenti e future, di protezione del clima e dell'ambiente dalle emissioni di gas effetto serra. Nel secondo quesito invece va a interrogare la Corte su quali siano le conseguenze giuridiche che derivano dalla violazione di questi obblighi, quali siano dunque le conseguenze nei confronti degli Stati che attraverso azioni ed omissioni provocano danni all'ambiente.

L'Assemblea indica quali sono i soggetti che subiscono questo danno e nei cui confronti gli Stati hanno degli obblighi giuridici, da un lato gli altri Stati, e in particolare i piccoli Stati insulari in via di sviluppo, che sono notoriamente i primi che stanno subendo gli effetti e sono i più vulnerabili in questo senso. La seconda categoria di soggetti individuata sono “[p]eoples and individuals of the present and future generations affected by the adverse effects of climate change”¹⁶⁶. Questa ultima

¹⁶⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Rio de Janeiro, giugno 1992, entrata in vigore il 21 marzo 1994; Kyoto Protocol to The United Nations Framework Convention On Climate Change, Kyoto, 11 dicembre 1997 e Paris Agreement, Parigi, 12 dicembre 2015.

¹⁶⁵ UNGA, Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change, A/77/276, 29 marzo 2023, p. 2.

¹⁶⁶ *Ivi*, p.3.

categoria potrebbe rivelarsi la più problematica, in quanto la Corte “riconoscerebbe la responsabilità di uno Stato per aver violato i diritti umani di singoli individui, attraverso azioni/omissioni che contribuiscono ad aggravare la crisi climatica in corso”¹⁶⁷.

L’Assemblea generale ha inviato alla Corte, in seguito alla richiesta di parere consultivo, un numeroso elenco di fonti e report sui quali basarsi per la stesura del parere consultivo. Si tratta di trattati multilaterali sul cambiamento climatico, desertificazione, diversità biologica, protezione dello strato di ozono, diritto del mare, diritti umani. A questo fanno seguito numerosi report scientifici elaborati da comitati scientifici e fonti sullo sviluppo del diritto internazionale, che rappresentano il lavoro della Commissione di diritto internazionale su: responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionalmente, protezione dell’atmosfera, protezione delle persone nel caso di disastri, protezione dell’ambiente in relazione ai conflitti armati, inquinamento transfrontaliero derivante da attività pericolose, innalzamento del livello del mare in relazione al diritto internazionale. Poi ancora altre fonti sulla protezione del cambiamento climatico e altre parti del diritto dell’ambiente, come la Convenzione di Rio e la risoluzione dell’Assemblea generale sulla protezione del clima globale per le presenti e future generazioni. Fanno seguito i risultati delle conferenze delle Nazioni Unite e dei processi di follow-up, come la *Millenium Summit and Sustainable Development Conferences*, risoluzioni dell’Assemblea generale e reports sul diritto del mare e infine fonti su diritti umani e cambiamento climatico (risoluzioni e reports dell’Assemblea generale e del Comitato dei diritti umani, altre raccomandazioni emesse da altri organismi ONU che si occupano di diritti umani)¹⁶⁸.

3.4 Conclusioni parziali

Nel giro di un anno si è assistito all’emergere di ben tre diverse richieste di parere consultivo rivolte a tre diverse corti. Anche se le richieste si somigliano, le risposte di queste corti saranno sicuramente differenti, in quanto si basano su strumenti differenti, il Tribunale del mare si baserà principalmente sull’interpretazione della Convenzione

¹⁶⁷ GALANTUCCI, *Cambiamento climatico e responsabilità degli Stati*, cit. nota 82.

¹⁶⁸ Si veda <https://www.icj-cij.org/case/187/request-advisory-opinion> (visitato dall’autrice il 26. 07. 2023).

sul diritto del mare che si focalizza sulla tutela dell'ambiente marino, mentre la Corte interamericana si baserà sulla Convenzione americana sui diritti umani, la cui giurisdizione non si concentra su un particolare ambiente naturale ma piuttosto sugli effetti dei comportamenti degli Stati parte sui diritti umani. La Corte internazionale di giustizia potrà basarsi invece su un ampio spettro di materiale giuridico, come evidenziato dai numerosi strumenti giuridici che l'Assemblea generale ha sottoposto alla Corte¹⁶⁹.

Nonostante queste richieste siano state molto partecipate a livello statale e siano state accolte con favore dalla società civile, c'è chi sostiene che simili iniziative difficilmente possano raggiungere l'obiettivo atteso "in virtù dell'intrinseca indeterminatezza delle norme rilevanti" e che addirittura potrebbero "dimostrarsi controproducenti, rischiando tra l'altro di minare tanto la credibilità della corte coinvolta, quanto l'autorità del parere eventualmente reso"¹⁷⁰.

Rimane solo da attendere che questi organi emettano i propri pareri consultivi per poter valutare effettivamente il loro impatto sulla questione della responsabilità degli Stati per il cambiamento climatico. Sicuramente l'emergere di tutte queste questioni non può che essere salutato positivamente perché evidenzia una sempre maggiore volontà di una parte della comunità internazionale di vedere un avanzamento del diritto internazionale in questo senso.

4 Il ruolo del Consiglio di sicurezza per far fronte al cambiamento climatico

In questa sezione si andrà ad analizzare l'opportunità di affidare al Consiglio di sicurezza il tema del cambiamento climatico. Si valuterà se questa tematica possa rientrare tra quelle di competenza di questo organo e se dunque è legittimo dire che il cambiamento climatico ha un effetto anche sulla sicurezza internazionale, si vedrà poi in che modo potrebbe agire e quali sono state le proposte in questo senso e da chi sono state avanzate. Si tratterà in maniera più approfondita l'ultima proposta di risoluzione

¹⁶⁹ Si veda sezione precedente.

¹⁷⁰ ASTA, *La richiesta di parere sugli obblighi degli stati in materia di cambiamento climatico: un nuovo banco di prova per la funzione consultiva del tribunale internazionale per il diritto del mare*, SIDIBLOG, 14 gennaio 2023; si veda anche MAYER, *International Advisory Proceedings on Climate Change*, cit. nota 83.

volta proprio a coinvolgere il Consiglio nella lotta contro il cambiamento climatico e si concluderà con un breve *focus* sul ruolo del Consiglio di sicurezza nella tutela dei “migranti ambientali”.

4.1 *Il cambiamento climatico come un problema di sicurezza*

L’articolo 24 della Carta delle Nazioni Unite attribuisce al Consiglio di sicurezza la “primary responsibility for the maintenance of international peace and security”¹⁷¹. Nei settant’anni di attività si è assistito ad un’evoluzione dell’operato del Consiglio. Dal concentrarsi unicamente sulla sicurezza degli Stati e l’inviolabilità dei confini si è passati ad un’attività più ampia che si concentra maggiormente sulla “human security” e l’inviolabilità delle persone. Come si può leggere nel report del Segretario generale del Comitato per le minacce ad alto rischio:

“The United Nations was created in 1945 above all else ‘to save succeeding generations from the scourge of war’ – to ensure that the horrors of the World Wars were never repeated. Sixty years later, we know all too well that the biggest security threats we face now, and in the decades ahead, go far beyond States waging aggressive war. They extend to poverty, infectious disease and environmental degradation; wars and violence within States; the spread and possible use of nuclear, radiological, chemical and biological weapons; terrorism; and transnational organized crime. The threats are from non-State actors as well as States, and to human security as well as State security”¹⁷².

Nonostante vi sia stato un allargamento dei temi di interesse di cui il Consiglio di sicurezza si è occupato, ancora non si può affermare che il cambiamento climatico rientri a pieno titolo tra questi. È importante sottolineare che il Consiglio di sicurezza si è tuttavia occupato di crisi (come quella del Darfur o la crisi di Ebola nella regione del Sahel) che sono state riconosciute come crisi esacerbate dal cambiamento

¹⁷¹ Art. 24 United Nation Charter, San Francisco, 1945.

¹⁷² High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility (United Nations, 2004), 1

climatico. L'azione del Consiglio di sicurezza nel caso dell'Ebola¹⁷³ o più recentemente sull'emergenza Covid19¹⁷⁴ sottolinea come il Consiglio possa occuparsi di tematiche che non lo concernono tradizionalmente ma che sono urgenti¹⁷⁵.

Il cambiamento climatico viene sempre più considerato come un “security issues”. La tematica del cambiamento climatico è infatti inserita in più di 70% dei documenti di strategia di sicurezza nazionale¹⁷⁶. Oltre a questo è stata riconosciuta come un problema di sicurezza da numerosi enti internazionali, come l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (*North Atlantic Treaty Organization* “NATO”)¹⁷⁷, e il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (*Intergovernmental Panel On Climate Change* “IPCC”) e il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (*United Nations Development Programme* “UNDP”)¹⁷⁸.

Il tema del cambiamento climatico è stato portato di fronte al Consiglio di sicurezza per la prima volta nel 2007, introdotto dall'Inghilterra. L'idea di portare questa tematica in questa sede è più che altro quella di aumentare la consapevolezza attorno al problema del cambiamento climatico a livello globale¹⁷⁹.

A questa iniziativa fece seguito, quattro anni più tardi, un dibattito aperto sulla

¹⁷³ UNSC Resolution 2177, S/RES/2177.

¹⁷⁴ UNSC Resolution 2532, S/RES/2532.

¹⁷⁵ NEVITT, *Climate Change and the Specter of Statelessness*, in *Georgetown environmental Law Review*, 2023, p. 11 ss.

¹⁷⁶ VOGLER, *Tracking climate securitization: framings of climate security by civil and defence ministries*, *International Studies Review* 25: 2, 2023, <https://doi.org/10.1093/isr/viad010>; (visitato dall'autrice il 28.05.2023); SCOTT, *Implications of climate change for the UN Security Council: mapping the range of potential policy responses*, *International Affairs* 91: 6, 2015, pp. 1317–33, <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12455>; (visitato dall'autrice il 28.05.2023); American Security Project, *Global Security Defense Index on Climate Change*, <https://www.americansecurityproject.org/climate-energy-and-security/climate-change/gsdicc/>, (visitato dall'autrice il 28.05.2023).

¹⁷⁷ La NATO ha dimostrato la sua preoccupazione per il cambiamento climatico, in quanto influirebbe sulle forze e sulla prontezza delle missioni nelle aree di operazione della NATO in Medio Oriente e Nord Africa, Corno d'Africa e Asia centrale. Le implicazioni strategiche dei cambiamenti nell'Artico sono potenzialmente in grado di mettere alleati della NATO gli uni contro gli altri (Stati Uniti e Canada, tra gli altri), nonché contro la Russia per le risorse e l'accesso. Si veda FETZEK, *The alliance in a changing climate: Bolstering the NATO mission through climate preparedness*, in *The Center for Climate and Security Briefer*, No. 37, 22 Maggio 2017.

¹⁷⁸ Si veda DELLMUTH, GUSTAFSSON, BREMBERG AND MOBJÖRK, *IGOs and global climate security challenges: implications for academic research and policymaking*, in *SIPRI Fact Sheet*, Stockholm International Peace Research Institute, 2017, https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-12/fs_1712_igos_and_climate_security_0.pdf. (visitato dall'autrice il 26 giugno 2023)

¹⁷⁹ SINDICO, *Climate change*, in *Carbon and Climate Law Review*, Vol.0(0), 2007, pp. 26-31.

questione, proposto dalla Germania, conclusosi con una dichiarazione presidenziale in cui si affermava che “the possible adverse effects of climate change could (...) aggravate certain existing threats to international peace and security”¹⁸⁰. Sostenendo poi che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite avrebbe preso in considerazione questa tematica solamente nel momento in cui questa fosse stata “drivers of conflict” o avesse “represent a challenge to the implementation of Council mandates or endanger the process of consolidation of peace”¹⁸¹.

Anche in una risoluzione dell’Assemblea generale del 2009 si riconosceva che il cambiamento climatico fosse una significativa minaccia alla sicurezza globale, andando però anche a rimarcare il ruolo centrale della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico come strumento per coordinare la risposta al cambiamento climatico attraverso un quadro istituzionale più inclusivo¹⁸².

Dal 2013 al 2017 una serie di “Arria-formula meetings” si sono svolte all’interno del Consiglio di sicurezza, si tratta di incontri meno formali, che si concentravano sui vari aspetti degli effetti del cambiamento climatico sulla sicurezza.

Nel 2017 inoltre, all’interno della risoluzione sul conflitto concernente il bacino del lago Chad il Consiglio ha riconosciuto che il cambiamento climatico aveva avuto degli effetti negativi nel contribuire all’instabilità della regione¹⁸³.

Negli anni successivi sempre più interesse si è mostrato nel senso di una presa di posizione del Consiglio di sicurezza su questo tema¹⁸⁴, nel 2019 vi è stato un dibattito aperto al quale hanno partecipato più di settanta Stati membri e nel 2020 la Germania in quanto presidente del Consiglio di sicurezza ha “ospitato” un dibattito su

¹⁸⁰ UN Security Council, Statement by the President of the Security Council, 20 luglio 2011, S/PRST/2011/15.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² UN General Assembly, 11 giugno 2009, A/RES/63/281, si veda anche MCDONALD, *Impediments to a UN Security Council resolution on climate change*, in *International Affairs* 99: 4, 2023, p. 1640.

¹⁸³ “Recognises the adverse effects of climate change and ecological changes among other factors on the stability of the Region, including through water scarcity, drought, desertification, land degradation, and food insecurity, and emphasize[d] the need for adequate risk assessments and risk management strategies by governments and the United Nations relating to these factors”. UNSC Res. 2349, 31 marzo 2017, S/RES/2349, par. 26, p. 7.

¹⁸⁴ Si veda la promessa, durante la campagna per essere eletta al Consiglio di Sicurezza la Germania promise ai SIDS che avrebbe proposto una decisione del Consiglio di Sicurezza su “climate related risks”; DRÖGE, *Addressing the risks of climate change: what role for the UN Security Council?*, Research Paper in German Institute for International and Security Affairs, Berlino, 2020, p. 32.

cambiamento climatico e sicurezza nel quale è stata annunciata l'istituzione di un gruppo informale di esperti e si propone l'istituzione di un Rappresentante speciale per Clima e Sicurezza. Già allora Cina e Russia si opposero alla formazione del gruppo di esperti sostenendo che “no formal standing as a subsidiary body of the Council”¹⁸⁵.

Facendo un bilancio di questi dieci anni di dibattiti si può evidenziare come vi sia stato un cambiamento di posizionamento dall'inizio ad ora. Si può rilevare infatti una iniziale netta divisione di approccio tra gli Stati industrializzati e gli Stati in via di Sviluppo, più propensi ora ad un'apertura¹⁸⁶. Ma anche tra gli Stati industrializzati c'era chi inizialmente si opponeva ad un coinvolgimento del Consiglio di sicurezza sulle questioni ambientali, gli Stati Uniti ne sono un esempio, (soprattutto sotto la presidenza Bush e Trump), mentre ora hanno cambiato la propria posizione e sono tra quelli che hanno mostrato maggiore sostegno all'adozione di una risoluzione¹⁸⁷.

4.2 La proposta di risoluzione del 2021

La risoluzione S/2021/990¹⁸⁸ proposta nel 2021 da Nigeria e Irlanda richiedeva al Consiglio di sicurezza di istituire un Rappresentante speciale delle Nazioni Unite sul Clima e Sicurezza, di stabilire un'analisi più sistematica sulla sicurezza climatica, di incaricare il Segretario generale delle Nazioni Unite di presentare reports in maniera regolare sugli effetti che il cambiamento climatico ha sulla sicurezza (il primo entro due anni). Si richiedeva poi una considerazione più sistematica sul ruolo del cambiamento climatico nelle missioni di pace e politiche dell'ONU¹⁸⁹.

La proposta di risoluzione, sebbene fosse sostenuta da 113 Stati membri, e abbia ricevuto 12 voti favorevoli, è stata bloccata dal veto della Russia, seguita dal voto contrario dell'India e dall'astensione della Cina¹⁹⁰.

¹⁸⁵ Security Council Report, *The UN Security Council and climate change*, research report, 21 giugno 21, consultabile al link https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/climate_security_2021.pdf (visitato dall'autrice in data 08.07.23), p. 10.

¹⁸⁶ SINDICO, *Climate change*, cit. 179, p. 29.

¹⁸⁷ SCOTT, *Securitizing climate change: international legal implications and obstacles*, in *Cambridge Review of International Affairs* 21: 4, 2008, p. 605.

¹⁸⁸ UN Security Council, draft resolution S/2021/990, 13 dicembre 2021.

¹⁸⁹ UN Security Council, Security Council fails to adopt resolution integrating climate-related security risk into conflict-prevention strategies, SC/14732, 13 dicembre 2021.

¹⁹⁰ Si veda <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/12/climate-change-and->

I tre Stati che hanno votato contro o si sono astenuti all'adozione della risoluzione sul cambiamento climatico hanno avanzato quattro argomentazioni a sostegno della loro posizione. La prima è quella più comunemente avanzata, per la quale il Consiglio di sicurezza non costituisce il forum appropriato per discutere del cambiamento climatico, tema che invece deve rimanere solamente affrontato dall'UNFCCC.

La seconda argomentazione mette in discussione la connessione tra il cambiamento climatico e i conflitti. Infatti per questi tre Stati l'assenza di un collegamento causale tra cambiamento climatico e conflitti armati mina la valenza della risoluzione. Il delegato indiano ha affermato in questo senso che “climate change ... cannot be determined as a reason for [conflict]” e “an oversimplification of the causes of conflict will not help resolve them”¹⁹¹, a questo il delegato della Cina aggiunge che “not all of the countries on the Council's agenda have been plunged into war and chaos because of climate change”¹⁹².

La terza motivazione sostiene la problematicità di una “securitizzazione” del cambiamento climatico attraverso il Consiglio di sicurezza. Il delegato russo ha affermato che “forcing climate change onto peacekeeping operations, moving the focus from poverty and weak institutions, politicizing it and detaching it from a scientific approach, will have disastrous results”¹⁹³.

Infine gli Stati che si oppongono all'adozione della risoluzione sostengono l'importanza di rivolgersi al cambiamento climatico come una problematica legata allo sviluppo e non alla sicurezza, sostenendo che “it is necessary that the challenge of climate change be addressed in the course of sustainable development”¹⁹⁴.

È importante, nonostante alcune posizioni siano condivisibili, andare ad analizzare la fondatezza e autenticità di queste motivazioni¹⁹⁵. Ad esempio, India Cina e Russia sono tra gli Stati che fanno maggiormente ostruzionismo all'interno dei meccanismi

security-vote-on-a-resolution.php.

¹⁹¹ UN Security Council, 8864th meeting, S/PV.8864, 23 settembre 2021, p. 17.

¹⁹² *Ivi*, p. 21.

¹⁹³ Si veda il report del meeting 8923RD del 9 dicembre 2021 intitolato “People, Countries Impacted by Climate Change Also Vulnerable to Terrorist Recruitment, Violence, Speakers Tell Security Council in Open Debate”, SC/14728 disponibile al link <https://press.un.org/en/2021/sc14728.doc.htm> p. 7 (visitato dall'autrice il 17.07.23).

¹⁹⁴ UN Security Council, cit. nota 191, p. 20.

¹⁹⁵ Si veda *supra* la posizione di MEGRET e MAYER, alla sez. 4.3 intitolata Il ruolo del Consiglio di sicurezza nella tutela dei “migranti ambientali” del presente capitolo.

dell'UNFCCC per l'adozione di misure concrete di riduzione delle emissioni e nelle negoziazioni in questo senso, ma al tempo stesso sostengono che l'azione nel campo del cambiamento climatico vada lasciata esclusivamente a questo organismo¹⁹⁶. Inoltre nonostante questi Stati adducano come ragioni il timore di securitizzazione, si può vedere come loro stessi adottino misure in questo senso. Le forze armate dell'India, per esempio, hanno assunto un ruolo sempre più importante nell'affrontare gli effetti del cambiamento climatico¹⁹⁷. Si tratta inoltre di tre Stati che hanno molti interessi nell'economia globale dei combustibili fossili (soprattutto la Russia). Le loro obiezioni potrebbero essere lette come tentativi di minimizzare lo slancio globale dell'azione internazionale sul clima (compresi gli impegni di mitigazione) che potrebbero rischiare di compromettere le esportazioni, creare sfide economiche immediate o creare carenze energetiche¹⁹⁸.

L'adozione della risoluzione da parte del Consiglio di sicurezza, anche se non risolutiva da sola a fare fronte alla situazione nella quale stiamo vivendo, avrebbe comunque “the potential to build momentum around climate change action generally”¹⁹⁹. Si ritiene infatti che i vantaggi rispetto al fatto che il CdS si occupi del cambiamento climatico siano plurimi.

In primo luogo aprendo il dibattito in questa sede sui rischi legati a questo fenomeno il Consiglio di sicurezza può suscitare maggiore attenzione alle crescenti pressioni ad agire sul cambiamento climatico nel breve termine. Infatti ogni dibattito in seno al Consiglio su questo tema ha aiutato i SIDS, così come altri Stati vulnerabili e gli Stati industrializzati sensibili ad aumentare la consapevolezza intorno ai rischi che scaturiscono dal cambiamento climatico e alla necessità di un'azione che argini questi effetti. In secondo luogo, l'aspetto legato alla sicurezza degli impatti del

¹⁹⁶ Questi Stati sono classificati dal *Climate Action Tracker* nelle due categorie di impegni e azioni di mitigazione: altamente insufficienti (Cina, India) o gravemente insufficienti (Russia) negli impegni, si veda al sito <https://climateactiontracker.org/> (visitato dall'autrice il 30.07.23). MCDONALD, *Immovable objects, Impediments to a UN Security Council resolution on climate change*, cit. nota 182, p. 1650.

¹⁹⁷ JAYARAM, *Climatizing” military strategy? A case study of the Indian military forces*, in *International Politics*, vol. 58, 2020, pp. 623 e ss.

¹⁹⁸ ECKERSEY, *Ecological intervention: prospects and limits* in *Ethics and International Affairs* 21:3, 2007, pp. 275–296,

¹⁹⁹ MCDONALD, *Immovable objects, Impediments to a UN Security Council resolution on climate change*, cit. nota 182, p. 1650.

cambiamento climatico può essere oggetto di maggiore attenzione rispetto a quanto avviene nell'UNFCCC o in altre istituzioni delle Nazioni Unite, dove non c'è un'enfasi primaria sulla politica di sicurezza. Infatti le valutazioni e le analisi dei rischi in seno al Consiglio di sicurezza possono integrare quelle dell'UNFCCC e di altre istituzioni delle Nazioni Unite²⁰⁰. Una risoluzione avrebbe inoltre dato un forte segnale nel senso di richiede che le missioni di pace finanziate dalle Nazioni Unite venissero intraprese tenendo conto del ruolo del cambiamento climatico nel contribuire all'instabilità e alle potenziali implicazioni di tali missioni per il clima stesso. Questo è significativo in quanto il riconoscimento del ruolo del cambiamento climatico nel contribuire alla fragilità o all'instabilità degli Stati potrebbe suggerire particolari forme di risposta.

In aggiunta il Consiglio può essere un'ulteriore sede dove sondare gli interessi dei singoli Stati nella cooperazione internazionale in materia di politica climatica, dove possono costruirsi alleanze con l'obiettivo di raggiungere risultati che vadano a confluire nell'agenda internazionale. A questo si aggiunge il fatto che il Consiglio di sicurezza è attualmente l'unica istituzione internazionale in grado di operare al di là dei confini di un singolo Paese per dare mandato e coordinare le attività delle giurisdizioni subnazionali. Il Consiglio è anche l'unico organo delle Nazioni Unite che rimane in sessione continua e quindi è disponibile a rispondere ad una crisi su larga scala. Senza contare che “[A] determination that climate change is a “threat to the peace” would act as a “skeleton key” that unlocks the door to broad economic and military authorities under Chapter VII of the Charter”²⁰¹.

Dall'altro lato c'è chi potrebbe invece ritenere che la non adozione della risoluzione sia in realtà una cosa positiva, visti gli inerenti rischi di securitarismo e dell'utilizzo della chiave securitaria per adottare misure non liberali. Rispetto a questa posizione è importante sottolineare però alcuni aspetti: in primo luogo le misure proposte dalla risoluzione sono piuttosto canoniche e non viene proposta l'adozione di misure eccezionali o estreme. Non si parla in nessun modo, ad esempio, di un intervento militare o di aggirare i procedimenti stabiliti dall'UNFCCC. In secondo

²⁰⁰ DROGE, *Addressing the Risks of Climate Change, What Role for the UN Security Council?*, cit. nota 184, p. 27.

²⁰¹ NEVITT, *Climate Change and the Specter of Statelessness*, cit. nota 175, p. 12.

luogo, nessuno dei sostenitori della risoluzione ha sostenuto che la questione debba essere affrontata esclusivamente attraverso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Al contrario si è piuttosto dato conto della necessità di un approccio che coinvolga tutte le istituzioni apposite in un lavoro sinergico. Infine è interessante notare quali Stati hanno appoggiato l'adozione della risoluzione e quali Stati invece si sono mostrati contrari. I primi sono coloro che al momento hanno adottato le politiche più ambiziose per far fronte al cambiamento climatico (ad esempio gli Stati europei) oppure quegli Stati che meno hanno contribuito allo stesso ma più ne subiscono le conseguenze e sono vulnerabili (ad esempio i SIDS). Al contrario invece i tre Stati che si sono opposti sono tra quelli che meno hanno adottato politiche per far fronte al cambiamento climatico e che “have been more likely to play a ‘spoiler’ role in international negotiations”²⁰².

4.3 *Il ruolo del Consiglio di Sicurezza nella tutela dei “migranti ambientali”*

Le migrazioni ambientali, come si è visto ampiamente nel capitolo primo, sono uno degli effetti del cambiamento climatico. Essendo un evento che fortemente impatta sulla stabilità e sicurezza degli Stati che lo vivono e su quella internazionale, ci si è interrogati anche sull'opportunità di affidare questo specifico tema legato al cambiamento climatico ad una valutazione e intervento del Consiglio di sicurezza.

Mégret e Mayer sono tuttavia molto critici sull'affidare a questo organo un ruolo di tutela nei confronti dei migranti e, per quel che ci concerne, dei “migranti ambientali”²⁰³.

Le critiche mosse si concentrano in particolar modo sul merito di come il Consiglio di sicurezza e in particolare i cinque membri permanenti potrebbero affrontare la problematica legata alla migrazione ambientale, più che alla difficoltà dovuta a come questa tematica possa ricadere o meno all'interno dell'ambito di rilevanza di quest'organo.

Questi autori individuano tre motivazioni principali per le quali, secondo loro, non

²⁰² MCDONALD, *Immovable objects, Impediments to a UN Security Council resolution on climate change*, cit nota 182, p. 1651.

²⁰³ MÉGRET, MAYER, *Climate migration' and the Security Council*, in *Climate change and the UN security council*, 2018, p. 95.

è auspicabile l'intervento del Consiglio per far fronte alla situazione delle migrazioni ambientali.

In primo luogo si teme che un'azione del Consiglio di sicurezza non si concentri sulla risoluzione del problema a monte (la modifica dell'ambiente) e sull'evitare che si raggiungano situazioni che causano dei movimenti di popolazione così ingenti, ma piuttosto sulla gestione dei flussi migratori e sulla tutela degli Stati di accoglienza. Il ricorso alla forza o alla retorica del mantenimento della pace non si ritiene che possa mitigare questi movimenti.

Inoltre il dibattito all'interno del CdS si concentra in maggior misura sugli aspetti del cambiamento climatico che possono andare ad avere un impatto per i Membri permanenti, come appunto le migrazioni ambientali, di cui questi Stati potrebbero essere Stati di destinazione, più che altri aspetti che interessano e impattano maggiormente gli Stati colpiti direttamente dal cambiamento climatico, come la sicurezza alimentare e i diritti delle persone impattate²⁰⁴. Si teme dunque che il Consiglio di sicurezza possa scegliere di concentrarsi su tematiche di "human security" che sono di grande interesse e preoccupazione dei cinque membri permanenti del e imporle agli altri Stati, molto più vulnerabili al cambiamento climatico²⁰⁵.

Un terzo aspetto riguarda in maniera più specifica l'analisi delle misure relative alla mobilità umana già prese concretamente dal Consiglio di sicurezza. In generale, invece di portare avanti programmi di reinsediamento a vantaggio delle popolazioni rifugiate da lungo tempo, il Consiglio ha spesso sostenuto gli sforzi compiuti dagli Stati per un rapido rimpatrio dei rifugiati²⁰⁶. Infatti Mégret e Mayer sostengono che "[t]he international peace and security framework of the Council may lead it to see mobility as a disruption that needs to be remedied, rather than the new normal of the international system"²⁰⁷. Come si è già accennato in precedenza, il Consiglio di sicurezza potrebbe essere più portato a supportare un processo volto ad un obiettivo securitario per i Paesi di destinazione, che giustifichi l'adozione di misure eccezionali

²⁰⁴ WHEELER, VON BRAUN, *Climate change impacts on global food security*, 341 *Science* 6145, 2013, p. 508.

²⁰⁵ MÉGRET, MAYER, *Climate migration' and the Security Council*, cit. nota 203, p. 95.

²⁰⁶ Si vedano, come esempio UNSC Res. 1080 (15 novembre 1996), UN Doc. S/RES/1080; e UNSC Res. 1258 (6 agosto 1999), UN Doc. S/RES/1258.

²⁰⁷ MÉGRET, MAYER, *Climate migration' and the Security Council*, cit. nota 203, p.95.

al costo di ridurre la tutela effettiva dei diritti delle persone che si spostano da uno Stato all'altro²⁰⁸. A questo si può aggiungere l'analisi delle politiche intraprese in questi anni dai singoli membri permanenti, misure ostili ai migranti e volte a far rimanere i migranti confinati nei Paesi in via di sviluppo piuttosto che orientati ad un effettivo sforzo di garantire i diritti umani dei migranti stessi²⁰⁹.

Ad un'attenta analisi della pratica del Consiglio di sicurezza emerge come lo stesso non si preoccupi tanto della protezione dei diritti umani dei migranti ma piuttosto della protezione dei potenziali (o previsti) Paesi di destinazione dalla minaccia (percepita) che la migrazione rappresenta per la loro sicurezza. Appare chiaro come vi sia più interesse nel prevenire il contrabbando come crimine internazionale piuttosto che affrontare il bisogno di protezione internazionale che spinge persone disperate a rischiare la vita attraversando mari o oceani pericolosi in condizioni precarie²¹⁰.

Questi autori ritengono dunque sia meglio affidare il regolamento delle migrazioni ambientali agli organi già predisposti a questi scopi, come l'Alto Commissario per i rifugiati delle Nazioni Unite e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni²¹¹.

4.4 Conclusioni parziali

Nella sezione appena conclusa si è dato conto dei tentativi posti in essere da numerosi Stati di attribuire al Consiglio di sicurezza un ruolo nella lotta al cambiamento climatico. Andando a ripercorrere le varie proposte, fino alla risoluzione del 2021, si è evidenziato come si ritenga possibile che questo organo si occupi di questa tematica, in quanto da tempo si sono dimostrati i collegamenti tra cambiamento climatico minaccia alla pace e alla sicurezza. Tuttavia a causa di veti e astensioni il

²⁰⁸ Si veda, ad esempio, LAZARIDIS (ed.), *Security, Insecurity and Migration in Europe*, Ashgate, 2012; CRÉPEAU, NAKACHE, *Controlling irregular migration in Canada: Reconciling security concerns with human rights protection* in 12 *Immigration and Refugee Policy Choices* 1,1, 2006.

²⁰⁹ CHIMNI, *Globalization, humanitarianism and the erosion of refugee protection* in *Journal of Refugee Studies* 1, 2000, pp. 243, 252–3. Si veda anche CHIMNI, *The birth of a "discipline": From refugee to forced migration studies* in 22 *Journal of Refugee Studies* 1, 11., 2009.

²¹⁰ Si veda, ad esempio, UNSC, *Press statement of the President of the Security Council* (21 Aprile 2012), UN Doc. SC/11870; and UNSC Res. 2240 (9 Ottobre 2015), UN Doc. S/RES/2240, adottato dopo una serie di tragici annegamenti di migranti che tentavano di attraversare il Mediterraneo.

²¹¹ Si veda *infra* Cap. 2 sez 3.1.4 per una panoramica sull'attività e obblighi di questi organi nei confronti delle migrazioni ambientali.

Consiglio ancora non ha preso una posizione in merito. Sebbene si ritenga che l'attribuzione di questo ruolo a questo organo ONU non sia risolutivo, sicuramente potrebbe dare il giusto impulso alla comunità internazionale grazie alle sue azioni coercitive. Il problema principale è che parte di quegli Stati reticenti ad agire concretamente per rallentare il cambiamento climatico sono proprio quelli che detengono potere di veto nel Consiglio, creando un'*impasse* difficilmente superabile.

5 Conclusione

In questo ultimo capitolo si sono andate ad esporre le varie modalità attraverso cui la comunità internazionale e la società civile hanno cercato di fare emergere un sistema di responsabilità in capo agli Stati, per far fronte al cambiamento climatico e ai suoi effetti che sono stati analizzati nei capitoli precedenti.

In primo luogo si sono visti due casi portati di fronte al Comitato dei diritti dell'uomo, e di come queste due pronunce siano state molto importanti nell'affermazione di determinati principi che legano il rispetto dei diritti umani alla necessità di combattere il cambiamento climatico. La corte ha attuato un'interpretazione estensiva sia del principio di non refoulement che di diritto alla vita, andando a comprendere i casi in cui la stessa sia messa a repentaglio da situazioni ambientali avverse.

Si sono poi analizzate le richieste di parere consultivo che sono state poste di fronte al Tribunale per il diritto del mare, alla Corte interamericana per i diritti dell'uomo e alla Corte internazionale di giustizia, i quesiti e la competenza delle varie corti in questo senso, provando a fare delle previsioni sull'esito di queste richieste e sulla loro opportunità.

Infine si è investigato sull'opportunità di affidare al Consiglio di sicurezza un ruolo nel far fronte al cambiamento climatico e imporre agli Stati l'adozione di determinate misure di mitigazione e adattamento. Attraverso un *excursus* delle proposte che negli anni sono state fatte in questo senso, fino ad arrivare alla proposta di risoluzione del 2021, si sono evidenziate le ragioni degli Stati che più si sono opposti ad un coinvolgimento del Consiglio di sicurezza e le perplessità della dottrina. A questo però si sono affiancati i numerosi vantaggi che invece l'intervento del Consiglio di sicurezza potrebbe avere, non in quanto unico protagonista, ma affiancando i sistemi

già previsti come quello dell'UNFCC.

Dall'analisi svolta in questo capitolo emerge chiaro il tentativo su più fronti di utilizzare gli strumenti propri della responsabilità internazionale degli Stati per rispondere alle questioni attinenti al cambiamento climatico. Tuttavia, sebbene attraverso le due sentenze del Comitato per i diritti umani dei passi avanti siano stati fatti, gli strumenti utilizzati finora si sono dimostrati poco efficaci ad affrontare una tematica così urgente e impellente. Benché vari dubbi sulla valenza dei futuri pareri consultivi sia stata espressa, sicuramente l'emissione di questi pareri sarà un punto cardine di questo cammino. È evidente come le cose si stiano muovendo e si stiano cercando vie su più fronti, attraverso nascita di contenziosi, richieste di chiarificazioni ad organi giurisdizionali differenti e attraverso il coinvolgimento di nuovi organi come il Consiglio di sicurezza. Emerge tuttavia come una parte della comunità internazionale ancora non sia intenzionata a collaborare per far fronte a questo fenomeno, e che al momento i tentativi degli Stati che invece sono intenzionati a far emergere una prassi in questo senso ancora non siano stati capaci di renderlo effettivo. La speranza è che nel futuro (prossimo), anche grazie ai pareri consultivi attesi, questa dinamica cambi.

CONCLUSIONI

Nella trattazione degli effetti del cambiamento climatico sul diritto internazionale, si è ritenuto opportuno effettuare un'indagine rivolta a due fenomeni che stanno diventando sempre più pressanti nel panorama internazionale: la scomparsa degli Stati¹ e le migrazioni ambientali².

Si tratta di due fenomeni che non trovano nel diritto internazionale completo riconoscimento e dunque sono privi di una disciplina specifica.

Per quanto riguarda la problematica oggetto del primo capitolo del presente elaborato, ossia la scomparsa degli Stati causata dall'innalzamento del livello del mare, si è rilevato come essa sia una tematica emersa recentemente nel dibattito internazionale e che ancora non ha trovato una risposta. Ne sono una dimostrazione i due studi da poco iniziati dalla Commissione di diritto internazionale e dall'Associazione di diritto internazionale proprio volti all'analisi delle conseguenze dell'innalzamento del livello del mare sul diritto internazionale, purtroppo ancora non portati a compimento³.

Gli Stati maggiormente colpiti, e su cui il nostro studio si va a concentrare, sono isole molto piccole e con territori pianeggianti⁴.

Nella trattazione della ricerca si è visto come i tre ambiti sui quali l'innalzamento del livello del mare ha un impatto maggiore sono la statualità, i diritti umani e il diritto del mare.

In relazione al primo aspetto, si è evidenziato come l'innalzamento del livello del mare influenzi i vari elementi costitutivi dello Stato, riducendo il territorio disponibile, fino a farlo scomparire, rendendo impossibile la vita sul territorio ancora emerso e dunque inducendo l'esodo della popolazione, e infine andando ad intaccare le funzioni

¹ Cfr. *supra* Cap. 1.

² Cfr. *supra* Cap. 2.

³ Si veda per la CDI https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml e per ILA https://www.ila-hq.org/en_GB/committees/international-law-and-sea-level-rise (visitata dall'autrice l'ultima volta il 15.10.23).

⁴ Cfr. *supra* Cap. 1, sezione 2.

di governo e la sua indipendenza⁵.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, ci si è concentrati sulle conseguenze dell'innalzamento del livello del mare sulla popolazione dei territori minacciati, esaminando la legislazione sull'apolidia nel diritto internazionale. Si è sottolineato come il diritto internazionale attuale fornisca tutele insufficienti per le persone apolide *de facto*, che sono probabilmente la categoria in cui rientrerebbero i cittadini degli Stati colpiti, almeno fino a quando non si dichiara la scomparsa effettiva dello Stato. Si sono poi esaminate le soluzioni proposte da alcuni Stati interessati, evidenziando come essi stiano cercando di garantire ai propri cittadini i mezzi per migrare in modo autonomo, mantenendo un legame con la loro terra d'origine⁶.

Infine, si sono analizzati gli effetti dell'innalzamento del livello del mare sui diritti marittimi degli Stati interessati, concentrandosi sulla questione della modificazione delle coste e la riduzione delle aree marittime soggette alla loro sovranità. Si è dato conto di una prassi che si sta verificando per far fronte alla diminuzione delle aree marine, portata avanti da molti Stati colpiti, in cui si propone un'interpretazione delle disposizioni della Convenzione di Montego Bay volta ad affermare la stabilità della linea di base, indipendentemente dall'erosione costiera. Si ritiene che sia una soluzione interessante e utile per garantire il mantenimento delle aree marittime fondamentali per la sussistenza di questi Stati, ma non percorribile per lungo tempo, in quanto, se la linea base inizia a spostarsi considerevolmente fino alla sparizione del territorio si assisterebbe al mantenimento delle aree marittime di competenza in assenza di un territorio⁷.

Andando poi a ripercorrere le proposte dottrinali volte a far fronte a questa situazione giuridica, si sono dapprima analizzate le soluzioni che partono dal presupposto classico di Stato⁸, per poi analizzare soluzioni che invece sostengono che per far fronte a situazioni completamente nuove come quella della sparizione dello Stato, sia necessario allontanarsi da questa concezione classica e basarsi su concetti come nazione e cosmopolitismo, oppure rivoluzionare la definizione di Stato basata

⁵ *Ivi*, sez 3.1.

⁶ *Ivi*, sez. 3.2.

⁷ *Ivi*, sez. 3.3.

⁸ *Ivi*, sez. 4.1.1.

sui quattro requisiti previsti dalla Convenzione di Montego Bay.

Rientrano nelle prime soluzioni quelle che suggeriscono di far fronte alla sparizione del territorio costruendo barriere che ne rallentano l'erosione o addirittura attraverso la creazione di territori artificiali, soluzioni che sono già utilizzate da alcuni Stati⁹. Si tratta tuttavia di soluzioni estremamente costose, che non tutti gli Stati sono in grado di intraprendere e che non risolvono completamente la problematica da un punto di vista giuridico, in quanto si è visto che un territorio non può essere considerato giuridicamente tale se è completamente artificiale, per cui uno Stato che si vede sommergere tutto il proprio territorio originale e sposta la sua popolazione e governo su un'area artificiale, per come è il diritto del mare in questo momento, sarebbe comunque considerato mancante dell'elemento territoriale.

Sempre nell'ottica della concezione classica dello Stato, un'altra soluzione proposta è stata quella di acquisire del territorio da altri Stati, per poter “spostare” lo Stato su un altro territorio, o creare una nuova entità statale andando a unirsi con uno o più Stati esistenti¹⁰. Anche questa è una soluzione che seppur già utilizzata nel diritto internazionale, potrebbe andare incontro a numerosi problemi pratici. Innanzitutto, gli Stati colpiti dall'innalzamento del livello del mare non vogliono spostarsi dalle loro terre per il legame culturale e spirituale che hanno con le stesse e prediligono l'adozione di strumenti di adattamento e mitigazione fino a quando possibili. Inoltre, appare inverosimile trovare uno Stato terzo che decida di cedere parte del suo territorio (abitabile) per sottoporlo alla sovranità di un altro Stato.

Per quanto riguarda le soluzioni “alternative”, si ritiene che molte siano troppo speculative e che non avendo nessun fondamento pratico sia impossibile anche solo prenderle in considerazione come vere e proprie soluzioni. Si ritiene tuttavia che la teoria dello “Stato deterritorializzato”¹¹, cioè uno Stato che continua ad esistere seppur in mancanza di un territorio, abbia comunque un interesse per lo scopo della ricerca e dia conto di una proposta interessante, sebbene utopica in quanto metterebbe in discussione l'intero sistema giuridico internazionale attuale.

⁹ Si veda la costruzione dell'isola di Hulhumale alle Maldive.

¹⁰ Cfr. *Supra*, Cap. 1, sez. 4.1.2.

¹¹ *Ivi*, sez. 4.2.1.

È evidente che la soluzione perfetta al momento non esista, a meno che non si riesca a rallentare l'aumento del livello del mare. In ogni caso, secondo chi scrive, sarà necessario trovare una soluzione, almeno temporanea per garantire la sopravvivenza di uno Stato anche privo di un territorio o di una popolazione stanziata su esso, proprio per garantire una tutela ai propri cittadini, prima che si naturalizzino cittadini degli Stati destinatari delle migrazioni.

Sarà interessante andare a vedere quali saranno le risposte che le due ricerche autorevoli attualmente in corso daranno, anche se la Commissione di diritto internazionale ha già messo le mani avanti affermando che non potrà essere suo il compito (o della dottrina in generale) di individuare una soluzione a questi problemi, in quanto il suo ruolo è limitato al far emergere le problematiche giuridiche fondamentali che derivano dall'innalzamento del livello del mare, piuttosto che individuare le soluzioni a queste problematiche¹², affidate, invece alla comunità degli Stati, che dovranno adoperarsi per trovare delle risposte ai tanti interrogativi emersi, e farlo al più presto.

Nel secondo capitolo si sono approfondite le problematiche riguardo alle migrazioni ambientali che si è visto essere strettamente collegate all'innalzamento del livello del mare e alla scomparsa dello Stato. È poi evidente che si tratti di un fenomeno ancora più diffuso, dipeso da tanti altri mutamenti dell'ambiente, di cui l'innalzamento del livello del mare non rappresenta altro che un solo aspetto.

La difficoltà di inquadramento della questione, anche per la pluridimensionalità di cause da cui è generata, è dimostrata dall'assenza di una definizione comune e ufficiale che racchiuda la categoria che, in questo lavoro, si è deciso di chiamare “migranti ambientali”¹³.

Andando poi ad analizzare le fonti, emerge come i sistemi di tutela dei migranti allo stato attuale non possano essere presi come riferimento. L'unico strumento vincolante che prevede una tutela specifica per una categoria di migranti è la Convenzione di Ginevra¹⁴, applicabile a chi possa definirsi rifugiato. Tuttavia,

¹² International Law Commission, *Report dello Study Group on sea-level rise in relation to international law*, 15 luglio 2022, A/CN.4/L.972, par. 48.

¹³ Cfr. *supra*, Cap. 2, sez. 4.1.1.

¹⁴ United Nation Convention Relating to the Status of Refugees, Ginevra, adottata il 28 giugno

analizzando la prassi è emerso come non sia possibile far rientrare le persone che sono costrette a migrare in seguito a cause ambientali in questa categoria, salvo che non vengano adottate interpretazioni eccessivamente estensive o di farle rientrare in casi eccezionali che, fondamentalmente, prevedono una forma di discriminazione “classica” in un contesto di disastro ambientale¹⁵.

Ebbene, nonostante l’interesse della comunità internazionale rispetto a queste tematiche sia dimostrato dall’adozione di svariati strumenti di *soft law* che riconoscono l’esistenza e qualche forma di tutela a questa categoria (si vedano i Principi Guida sugli sfollati interni¹⁶ ed i due Patti globali sulla migrazione e i rifugiati¹⁷), è evidente come non vi sia la volontà di istituire un sistema adeguato ed effettivo di protezione. Anche a livello regionale, seppur qualche riconoscimento in più sia da evidenziare (si veda la Convenzione di Kampala¹⁸ e quella di Cartagena¹⁹), non vi è un sistema effettivo che si riferisca ai migranti ambientali e ne garantisca dei diritti.

Anche esaminando le iniziative intraprese all'interno delle Convenzioni quadro sul cambiamento climatico e contro la desertificazione dei terreni è emerso la stessa tendenza²⁰. Sebbene emerga uno sforzo da parte degli Stati nel riconoscere il legame tra cambiamento climatico, modifiche dell'ambiente e migrazioni, ancora non si è raggiunto un accordo per garantire una tutela formale ai “migranti ambientali”.

Le proposte che sono state avanzate in dottrina per supplire a questa grave mancanza sono, come si è visto, di tre tipi. La prima propone come mezzo adeguato alla tutela dei “migranti ambientali” forzati a lasciare il proprio territorio l’unico

1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954.

¹⁵ Cfr, *supra*, Cap. 2, sez. 3.1.1.

¹⁶ Guiding Principles on Internal Displacement, UN Commission on Human Rights, 1998; cfr, *supra*, Cap. 2, sez. 3.1.2.

¹⁷ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM), Marrakesh, 10 dicembre 2018, UN Doc. A/RES/73/195 e Global Compact on Refugees (GCR), New York, 17 dicembre 2018, UN Doc. A/RES/73/151; cfr, *supra*, Cap. 2, sez. 3.1.3.

¹⁸ African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa, adottata allo Special Summit dell’Unione tenutosi a Kampala il 23 ottobre 2009, entrata in vigore il 6 dicembre 2012 e ratificata da 27 Stati, dati consultabili sul sito www.internal-displacement.org (visitato dall’autrice il 10.05.23); cfr, *supra*, Cap. 2, sez. 3.2.2.

¹⁹ Cartagena Declaration on Refugees, adottata al Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 novembre 1984, in Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, OAS Doc OEA/Ser.L/V/II .66/doc.10, rev. 1, 190-93 (1984-85); cfr, *supra*, Cap. 2, sez. 3.2.3.

²⁰ Cfr. *supra*, Cap. 2, sez. 4.

strumento che attualmente preveda una tutela effettiva per i rifugiati, la Convenzione di Ginevra²¹. Ovviamente andrebbe emendata per ampliare la definizione di rifugiato in modo tale da ricomprendere anche questa categoria di migranti. La soluzione potrebbe essere interessante, per il livello di protezione che effettivamente questa Convenzione prevede e per la sua quasi totale universalità²². Non ci sarebbe in questo caso bisogno di creare un sistema di tutela *ex novo* ma si utilizzerebbe uno già funzionante. La problematica che vede chi scrive è quella della fattibilità di questa modifica. Se gli Stati in modo così chiaro hanno reso evidente di non voler agire concretamente per tutelare questi nuovi migranti, e anzi, si mostrano sempre più reticenti a garantire il rispetto della Convenzione anche ai rifugiati “classici”, come potrebbero accettare un emendamento della Convenzione in questo senso?

La seconda proposta verte sull'utilizzo della Convenzione quadro sul cambiamento climatico come strumento in grado di prevedere una forma di tutela vincolante nei confronti dei migranti ambientali, occupandosi del fenomeno che ha scatenato questo aumento delle migrazioni²³. Tuttavia, per lo stesso motivo appena esposto per quanto riguarda la Convenzione di Ginevra, appare estremamente difficoltoso che gli Stati decidano di emendare la Convenzione quadro o di stipulare un accordo all'interno di questa struttura, quando non rappresentano alcuna volontà di imporre un limite definito rispetto alle emissioni gas effetto serra lecitamente emettibili.

L'ultima proposta è quella di creare una nuova convenzione *ad hoc*, che avrebbe il merito di poter occuparsi del problema delle migrazioni ambientali in maniera completa, specifica e senza limiti²⁴.

Ma anche in questo caso sembrerebbe mancare il requisito principale, la volontà degli Stati ad obbligarsi nei confronti di questa categoria di migranti per tutelarla nel momento del bisogno.

In sintesi, nel primo capitolo è stata evidenziata la complessità della questione delle migrazioni ambientali e la necessità di un impegno più profondo e coordinato a livello

²¹ *Ivi*, sez. 5.2.1.

²² Attualmente 146 Stati hanno ratificato la Convenzione del 1951 e 147 il Protocollo aggiuntivo del 1967.

²³ Cfr. *supra*, Cap. 2, sez. 5.2.2.

²⁴ *Ivi*, sez. 5.2.3.

internazionale per affrontare questa sfida emergente in modo adeguato e giusto. La protezione dei diritti dei “migranti ambientali” richiede un’azione concertata da parte della comunità internazionale al fine di sviluppare un quadro giuridico efficace e garantire una tutela adeguata a coloro che sono costretti a migrare a causa delle condizioni ambientali mutevoli.

Dopo aver analizzato la questione dell’innalzamento del livello del mare e le sue conseguenze sui piccoli Stati insulari e delle migrazioni ambientali ed aver evidenziato chiaramente come al momento una risposta a queste problematiche il diritto internazionale non sia in grado di darla, si è ritenuto opportuno concentrarsi sulla possibilità, attraverso il meccanismo della responsabilità degli Stati e l’azione coercitiva degli organismi internazionali di imporre il rispetto di determinati standard.

Per farlo ci si è inizialmente focalizzati su due casi che si possono definire fondamentali per l’evoluzione del diritto dei migranti ambientali e della responsabilità degli Stati per l’azione inadeguata al cambiamento climatico, il caso di Teitiota²⁵ e il caso dei cittadini delle Isole dello stretto di Torres²⁶.

Il primo si ritiene cardinale in quanto per la prima volta un organismo preposto alla tutela dei diritti riconosce la possibilità di applicare la protezione complementare e di conseguenza il principio di *non refoulement* per una migrazione ambientale. Questa decisione è ancora molto limitata nell’affermazione di un vero e proprio diritto ad essere riconosciuti al pari dei rifugiati, ma è la prima in cui un organismo prende davvero in considerazione i motivi ambientali come ragione di spostamento e di impossibilità a fare ritorno nel proprio paese e quindi non si può negarne l’importanza, nella speranza che sia solo la prima di una lunga serie di sentenze che riconoscano in maniera compiuta la tutela dei migranti ambientali.

Il secondo caso è centrale per lo studio portato avanti in questa sede in quanto si concentra sulla responsabilità dello Stato nel caso di inazione nel far fronte al cambiamento climatico, sebbene a livello internazionale non vi fosse un obbligo preciso nei confronti dell’Australia di ridurre l’emissione di gas effetto serra. Una degli

²⁵ Human Rights Committee (HRC), *Ieoane Teitiota v New Zealand*, Communication No 2728/2016, decisione del 24 ottobre 2019, cfr. *supra*, Cap. 3, sez 2.1.

²⁶ Human Rights Committee (HRC), *Daniel Billy et al. v Australia*, communication No. 3624/2019, decisione del 21 luglio 2022, cfr. *supra*, Cap. 3, sez 2.2.

aspetti fondamentali stabiliti da questa decisione è quello di aver precisato che uno Stato è responsabile per le sue azioni ed omissioni nella lotta al cambiamento climatico, anche singolarmente. Anche in questo caso, si auspica che questa sia solo la prima di tante decisioni in questo senso che in questo modo spingano gli Stati a prendersi la responsabilità delle proprie azioni inquinanti.

Si è poi ritenuto interessante dare conto delle tre diverse richieste di parere consultivo che sono state fatte solamente nell'anno corrente²⁷. Purtroppo, al tempo in cui la tesi è stata scritta ancora nessun parere consultivo è stato emesso, per cui non si potrà in questa sede darne conto. Si è ritenuto tuttavia si trattasse di un fenomeno estremamente significativo e di cui fosse necessario, ai fini della ricerca, darne conto, in quanto dimostra una consapevolezza sempre maggiore da parte degli Stati dell'inadeguatezza delle fonti attuali e della necessità di chiarimenti sul grado di responsabilità che si può pretendere in capo agli Stati per gli effetti del cambiamento climatico.

Non avendo comunque ricevuto risposte soddisfacenti dall'analisi di questi casi e dall'attesa dei pareri delle Corti, si è voluto approfondire una tematica che da lungo tempo emerge quando si parla di cambiamento climatico e responsabilità, e cioè l'opportunità o meno di affidare al Consiglio di sicurezza un ruolo nel far fronte al cambiamento climatico e imporre agli Stati l'adozione di determinate misure di mitigazione e adattamento²⁸.

A parere di chi scrive, la proposta di risoluzione del 2021²⁹ è stata un'occasione persa per un avanzamento verso una situazione di cooperazione tra tutti gli organi ONU, la comunità internazionale e la società civile per allinearsi verso l'obiettivo comune della riduzione dei gas effetto serra, dell'adoperare misure di adattamento e mitigazione e dell'istituire forme di tutela per le persone e gli Stati maggiormente affetti dalle conseguenze del cambiamento climatico. Sono sicuramente vere le critiche che sono mosse nei confronti di un coinvolgimento del Consiglio di Sicurezza in questa tematica, come il timore di un approccio esclusivamente securitario, tuttavia,

²⁷ Cfr, *supra*, Cap. 3, sez. 3.

²⁸ Cfr, *ivi*, sez 4.

²⁹ Un Security Council, draft resolution S/2021/990, 13 dicembre 2021.

poteva essere un ulteriore elemento volto a portare gli Stati a elaborare davvero una legislazione coerente e vincolate per far fronte alle sfide globali attuali. È evidente però come la conformazione attuale del Consiglio di Sicurezza e dei suoi membri permanenti renda difficile pensare che proprio quest'organo possa farsi promotore di simili istanze.

Per concludere, si ritiene che la comunità internazionale debba agire per far fronte alle situazioni oggetto di questa tesi, trattandosi di fenomeni che si stimano riguardare un cospicuo numero di individui con un forte impatto sul tessuto sociopolitico ed economico delle zone interessate³⁰. Si stima poi necessario un intervento decisivo da parte delle Nazioni Unite nell'ambito di quella finalità di adottare misure collettive efficaci per prevenire ed evitare minacce alla pace e “[t]o achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights”³¹.

³⁰ Soltanto nel 2019, ad esempio, gli IDPs in seguito a disastri ambientali sono stati 24.9 milioni e gli Stati più colpiti da queste migrazioni interne sono stati India, Filippine, Bangladesh e Cina.

³¹ Art 1.3 della United Nation Charter, New York, 1945.

BIBLIOGRAFIA

- ALLEN, PROST, *Ceci n'est pas un Etat: The Order of Malta and the Holy See as precedents for deterritorialized statehood?*, in *RECIEL*, 31, 2022, pp. 171–181;
- AMMER, NOWAK, STADLMAYR, HAFNER, *Legal Status and Legal Treatment of Environmental Refugees*, Umweltbundesamt, 54/2010, pp. 1-16;
- ANZILLOTTI, *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1955;
- ARANGIO-RUIZ, *L'Etat dans le sens du droit des gens et la notion du droit international*, in *Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 1975, pp. 3-63;
- ARCARI, SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 2022;
- ASTA, *La richiesta di parere sugli obblighi degli stati in materia di cambiamento climatico: un nuovo banco di prova per la funzione consultiva del tribunale internazionale per il diritto del mare*, SIDIBLOG, 14 gennaio 2023;
- ATAPATTU, *Climate Change: Disappearing States, Migration, and Challenges for International Law*, in *Washington Journal of Environmental Law & Policy*, Vol. 4, issue 1, 2014;
- ATAPATTU, SIMONELLI, *Climate Justice, Sustainable Development, and Small Islands State, A Case Study of the Maldives*, in ATAPATTU, GONZALEZ e SECK (eds), *The Cambridge Handbook of Environmental Justice and Sustainable Development*, Cambridge, 2021, pp. 434–450;
- AUZ, VIVEROS-UEHARA, *Another advisory opinion on the climate emergency? The added value of the Inter-American Court of Human Rights' in EJIL:Talk!*, 2 Marzo 2023;
- BAARS, *The Salience of Salt Water: An ITLOS Advisory Opinion at the Ocean-Climate Nexus*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 38, 2023, pp. 581–602;
- BARNETT, WEBBER, *Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change in Commission on Climate Change and Development*, 2009;
- BARRETT E BARNES, *Law of the Sea, UNCLOS as a Living Treaty*, 2016;
- BEARUP, *Enterprise Island in Sydney Morning Herald Good Weekend magazine*, Sydney, 5 Maggio 2001, pp 44–47;

- BEHRMAN, KENT, *The Teitiota Case and the limitations of the human rights framework*, in *QIL*, Zoom-in 75, 2020;
- BERKES, *A New Extraterritorial Jurisdictional Link Recognised by the IACtHR*, in *EJIL:Talk!*, 28 marzo 2018;
- BERMAN, *But the Alternative is Despair: European Nationalism and the Modernist Renewal of International Law* in 106 *Harvard Law Review* 1792, 1993, pp. 1834–1842;
- BHARDWAJ, *Adaptation and human rights: a decision by the Human Rights Committee Daniel Billy et al. v. Australia CCPR/C/135/D/3624/2019*, in *Environmental Law Review*, Vol. 25(2), 2023, pp. 154–161;
- BIERMANN, BOAS, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, in *Global Environmental Politics*, 10:1, febbraio 2010, pp. 60-88;
- BLACKMAN, *State Successions and Statelessness: The Emerging Right to an Effective Nationality under International Law* in *Michigan Journal of International Law* 19, 1998, pp. 1141-1183;
- BLANCHARD, *Evolution or Revolution? Evaluating the Territorial State-Based Regime of International Law in the Context of the Physical Disappearance of Territory Due to Climate Change and Sea-Level Rise* in *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international*, Volume 53, Ottobre 2016;
- BLANCHETTE-SEGUIN, *Elevation du Niveau de la Mer et Frontieres Maritimes: Les Etats Possedent-Ils des Droits Acquis sur Leur Territoire Submerge*, in *Revue Quebecoise de Droit International*, 26, no. 2, 2013, pp. 1-22;
- BOISSON DE CHAZOURNES, *Advisory Opinions and the Furtherance of the Common Interest of Humankind*, in BOISSON DE CHAZOURNES, ROMANO, & MACKENZIE (eds), *International Organizations And International Dispute Settlement: Trends And Prospects*, 2002;
- BOYLE, *Protecting the Marine Environment from Climate Change: The LOSC Part XII Regime*, in JOHANSEN, BUSCH, JAKOBSEN (eds.), *The Law of The Sea and Climate Change: Solutions and Constraints*, Cambridge, 2021;
- BRANKA, *Climate Refugees in the Contemporary World in, Immigration Crises, Borders and the European Union*, Berlin, 2017;

- BROWN, *Climate Change and Forced Migration: Observations, Projections and Implications*, in *Human Development Office Report Office Occasional Paper*, 2007;
- BROWN, LESTER e altri, *Twenty-Two Dimensions of the Population Problem*, *WorldWatch Paper 5*, Washington DC, 1976;
- BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, settima edizione, Oxford, 2008;
- BROWNLIE, *The Relations of Nationality in Public International Law* in 39 *British Year Book of International Law*, 1963;
- BRUNER, “*Sinking islands*” and the UNSC: *Five modalities of mobilising science*, in *Geoforum*, Volume 84, agosto 2017;
- BRUNO, PALOMBINO, ROSSI, *Migration and the Environment Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*, 2017;
- BUCHANAN e MOORE, *Introduction: The Making and Unmaking of Boundaries* in BUCHANAN e MOORE, (eds), *States, Nations and Borders: The Ethics of Making Boundaries*, Cambridge, 2003;
- BUERGENTHAL, President of IACHR, *Discorso ad una sessione speciale del O.A.S. Permanent Council*, 3 Dicembre 1986, in *Ann. Rep. Iachr* 103–05, 30 Agosto 1987;
- BURKETT, *Nation Ex-Situ*, in GERRARD e WANNIER (eds), *Threatened Island Nations Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge, 2013, pp.106-107;
- CAMPBELL, GOLDSMITH e KOSHY, *Community Relocation as an Option for Adaptation to the Effects of Climate Change and Climate Variability in Pacific Island Countries (PICs)* in *Asia- Pacific Network for Global Change Research*, 2005;
- CANGADO TRINDADE, *Quelques réflexions sur l'humanité comme sujet du droit international*, in ALLAND et all. (eds.), *Uniti et diversità del diritto internazionale: E scritti in l'onore del Professeur Pierre-Marie Dupuy*, Leiden, 2014;
- CARACCILOLO, *Les espaces maritimes des îles*, in sfdi, *Îles et droit international. Journée d'études de Paris*, Parigi, 2020;
- CHENTRENS, *Eco-migrazioni transfrontaliere: la riconducibilità alla nozione di 'rifugiato' nel contesto internazionale, regionale e domestico*, 2019;

- CHIMNI, *Globalization, humanitarianism and the erosion of refugee protection* in 13 *Journal of Refugee Studies* 1, 2000, pp. 243–253;
- CHIMNI, *The birth of a “discipline”: From refugee to forced migration studies* in 22 *Journal of Refugee Studies* 1, 11., 2009;
- COHEN, *The Guiding Principles on Internal Displacement*, in *Global Governance*, 2004;
- COUSINS, *UN Security Council: playing a role in the international climate change regime*, in *Global Change, Peace & Security*, 25:2, 2013, pp. 191-210;
- COX, *The Continuing Question of Sovereignty and the Sovereign Military Order of Jerusalem, of Rhodes and of Malta* in *Australian International Law Journal*, 13, 2006;
- CRAWFORD e RAYFUSE, *Climate Change and Statehood*, in RAYFUSE e SCOTT, (eds) *International Law in the Era of Climate Change*, Cheltenham, 2012;
- CRAWFORD, *Islands as Sovereign Nation*, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 38, aprile 1989, pp. 279-298;
- CRAWFORD, *State Responsibility*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Settembre 2006;
- CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed., Oxford 2006;
- CRÉPEAU et NAKACHE, *Controlling irregular migration in Canada: Reconciling security concerns with human rights protection* in 12 *Immigration and Refugee Policy Choices* 1,1, 2006;
- D’OLIVIER FARRAN, *The Sovereign Order of Malta in International Law* 3, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1954;
- D’OLIVIER FARRAN, *The Sovereign Order of Malta: A Supplementary Note in (1955)* 4 *International and Comparative Law Quarterly*, 1955;
- DELLMUTH, GUSTAFSSON, BREMBERG AND MOBJÖRK, *IGOs and global climate security challenges: implications for academic research and policymaking*, in *SIPRI Fact Sheet*, Stockholm International Peace Research Institute, 2017;

- DOBRIC, *Rising Statelessness due to Disappearing Island States: Does the Current Status of International Law Offer Sufficient Protection*, in *1 Statelessness & Citizenship*, Rev. 42, 2019;
- DOCHERTY, GIANNINI, *Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees*, in *Harvard Environmental Law Review*, 33, n. 2, 2009, pp. 349-404;
- DRÖGE, *Addressing the risks of climate change: what role for the UN Security Council?*, *Research Paper*, in *German Institute for International and Security Affairs*, 2020;
- DUURSMA, *Fragmentation and the International Relations of Micro-States. Self-Determination and Statehood*, Cambridge, 1996;
- DYKE e BROOKS, *Uninhabited Islands: Their Impact on then Ownership of the Oceans' Resources*, in *Ocean Dev. & Int'l L. J.*, 12, 1983, pp. 265-286;
- ECKERSEY, *Ecological intervention: prospects and limits* in *Ethics and International Affairs* 21:3, 2007, pp. 275-296;
- EDWARDS, *Refugee Status Determination in Africa*, in *African Journal of International and Comparative Law*, Settembre 2006, Vol. 14;
- EL-HINNAWI, *Environmental refugees*, UNEP, Nairobi, 1985;
- FARBOTKO, *Wishful sinking: Disappearing islands, climate refugees and cosmopolitan experimentation*, in *Asia Pacific Viewpoint*, 2010;
- FERIA-TINTA, *On the request for an advisory opinion on climate change under UNCLOS before the International Tribunal for the Law of the Sea*, in *Journal of International Dispute Settlement*, 2023;
- FERIA-TINTA, *Torres Strait Islanders: United Nations Human Rights Committee Delivers Ground-Breaking Decision on Climate Change Impacts on Human Rights*, in *EJILTalk*, 27 settembre 2022;
- FEROLLA VALLANDRO DO VALLE, *Six of One, Half a Dozen of the Other: the Inefficiency of Recognizing Refugee Status to Environmentally Displaced Persons*, in BRUNO, PALOMBINO, ROSSI (eds.), *Migration and the Environment Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*, Roma, 2017, pp. 1- 23;

• FETZEK, *The alliance in a changing climate: Bolstering the NATO mission through climate preparedness*, *The Center for Climate and Security Briefer*, No. 37, 22 Maggio 2017;

• FIELD, BARROS, DOKKEN, MACH, MASTRANDREA, BILIR, CHATTERJEE, EBI, ESTRADA, GENOVA, GIRMA, KISSEL, LEVY, MACCRACKEN, MASTRANDREA, WHITE, IPCC: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, United Kingdom and New York, 2014;

• FOCARELLI, *Duty to Protect in Cases of Natural Disasters*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, dicembre 2020;

• FORTEAU, *L'Etat selon le droit international*, in *Revue général de droit international public*, 2007, pp. 737-770;

• FOSTER, HARD, LAMBERT, MCADAM, *The Future of Nationality in the Pacific, Preventing Statelessness and Nationality Loss in the context of Climate Change*, Maggio 2022;

• FOSTER, LAMBERT, *Statelessness as a Human Rights Issue: A Concept Whose Time has Come* in *International Journal of Refugee Law*, 28(4), 2016;

• FOSTER, MCADAM, *Analysis of 'imminence' in international protection claims: Teitiota v New Zealand and beyond*, in *ICLQ* vol 71, ottobre 2022, pp. 975-982;

• FREESTONE, BARNES, e AKHAVAN, *Agreement for the Establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS)*, 37 INT'L J. MARINE & COASTAL, 2022;

• FREESTONE, ÇIÇEK, *Legal Dimensions for Sea Level Rise: Pacific Perspectives*, in *The World Bank, GDFDRR*, 2021;

• GAGAIN, *Climate Change, Sea Level Rise, and Artificial Islands: Saving the Maldives' Statehood and Maritime Claims through the 'Constitution of the Oceans* in 23 *ColoJ Int'l Env't'l L & Pol'y*, 2012, pp. 113-114;

• GALANTUCCI, *Cambiamento climatico e responsabilità degli Stati: breve riflessione sulle possibili ricadute di un parere della Corte internazionale di giustizia in termini di prassi statali e giustizia ambientale*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, SIOI, aprile 2023;

- GAUDINO, *Perché è scorretto parlare di “rifugiati ambientali/climatici”*, in *Opinio Juris*, 7 gennaio 2019;
- GERACI, *L'azione dell'IOM e la recente Strategia istituzionale su migrazione, ambiente e cambiamento climatico: obiettivi, priorità e futura attuazione*, in *SIOI*, febbraio 2022;
- GERRARD & WANNIER, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge, 2013;
- GÖCKE, *Stateless Persons*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Agosto 2013;
- GROTE, *Westphalian System*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, giugno 2006;
- GUBBIOTTI, FINELLI, PERUZZI, *Profughi Ambientali: Cambiamento climatico e migrazioni forzate*, Legambiente, Roma, 2012;
- GUILFOYLE, *Canute's Kingdoms: Can small island states legislate against their own disappearance?*, in *EJIL:talk!*, 20 febbraio 2019;
- GUILLAUME, *Îles, rochers et hauts-fonds découvrants en droit de la mer*, in *Annuaire français de droit international*, volume 65, 2019. pp. 513-526;
- HAMZAH SENDUT, *Climate Change as a Trigger of Non-Refoulement Obligations Under International Human Rights Law*, in *EJIL:Talk!*, 6 Febbraio 2020;
- HARRINGTON, *Climate Change, Human Rights and the Right to Be Cold*, in *Fordham Environmental Law Review*, 18, 2007;
- HARRIS, *Cases and Materials on International Law*, 2010;
- HATHAWAY, FOSTER, *The law of refugee status*, Cambridge, 2014;
- HISIAO, *Climate Refugee and Disappearing States: In Need for a New Legal Regime?*, in *Cultural and Religious Studies*, Vol. 5, No. 5, maggio 2017, pp. 268-276;
- HODGKINSON, BURTON, ANDERSON, YOUNG, *The Hour When the Ship Comes In: A Convention for Persons Displaced by Climate Change*, in *Monash University Law Review*, 36(1), 2010;
- HODGKINSON, BURTON, ANDERSON, YOUNG, *Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses*, in *The New Critic*, Issue 8, settembre 2008;

- HOLST, *Taking the current when it serves: Prospects and challenges for an ITLOS advisory opinion on oceans and climate*, in *RECIEL*, 32, 2023, pp. 217–225;
- HOSS, *State Responsibility, Liability, and Environmental Protection*, in WOLFRUM, LANGENFELD, MINNEROP (eds.), *Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception*, Berlino, 2005;
- HUGO, *Environmental Concerns and International Migration*, in *The International Migration Review*, Vol. 30, n° 1, *Special Issue: Ethics, Migration, and Global Stewardship*, 1996, pp. 105-131;
- HURRELL, *International Law and the Making and Unmaking of Boundaries* in BUCHANAN e MOORE, eds, *States, Nations and Borders: The Ethics of Making Boundaries*, Cambridge, 2003, pp. 275-276;
- ISLAM, *Climate refugees and international refugee law*, in *An Introduction to International Refugee Law*, ISLAM, BHUIYAN, 2013, pp. 215-243;
- JAIN, *The 21st Century Atlantis: The International Law of Statehood and Climate Change-Induced Loss of Territory* in *50 StanJ Int'l L* 1, 2014, pp. 1-52;
- JAMES, *Political Philosophies of the Global: A Critical Overview* in JAMES (ed), *Globalization and Politics, Volume IV Political Philosophies of the Global*, London, 2014;
- JAYARAM, *Climatizing” military strategy? A case study of the Indian military forces*, in *International Politics*, vol. 58, 2020, pp 619-639;
- JEANNENEY, *L’Atlantide. Remarques sur la Submersion de l’Integralité du Territoire d’un Etat*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1, 95, 2014;
- JENNINGS, WATTS, *Oppenheims’s International Law*, vol 1, Introduction and Part 1, Londra, 1992;
- JODOIN, SNOW e COROBOW, *Realizing the Right to Be Cold? Framing Processes and Outcomes Associated with the Inuit Petition on Human Rights and Global Warming*, in *Law e Society Review*, 54, 2020;
- JOHNSTONE, *The Unprecedented Sinking Island Phenomenon: The Legal Challenges on Statehood Caused by Rising Sea Level*, in *New Zealand Journal of Environmental Law*, 23, 2019, pp. 97-112;
- KÄLIN, *Conceptualising Climate-Induced Displacement*, in MCADAM (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, 2010;

- KÄLIN, *From the Nansen Principles to the Nansen Initiative*, in *Forced Migration review*, 2012;
- KÄLIN, SCHREPPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), febbraio 2012;
- KALIN, *The Human Rights Dimension of Natural or Human-Made Disasters*, in *German Yearbook of International Law*, 2012;
- KISS, SHELTON, *Strict Liability in International Environmental Law*, in NNDIAYE, WOLFRUM (eds.), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes: Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Leiden, 2007;
- KNOP, *Statehood: Territory, People, Government* in CRAWFORD e KOSKENNIEMI (eds), *The Cambridge Companion to International Law* (Cambridge University Press), 2012;
- KOSLOPOVA, *Interstate Liability for Climate Change-Related Damage*, Aia, 2013;
- KOUBI, BOHMELT, SPILKER, SHAFFER, *The Determinants of Environmental Migrants' Conflict Perception*, in *International Organization*, Vol. 72, No. 4, 2018, pp. 905-936;
- KRALER, CERNEI, NOACK, *"Climate Refugees" Legal and policy responses to environmentally induced migration*, Directorate General for internal policies policy department c: citizens' rights and constitutional affairs civil liberties, justice and home affairs, 2011;
- KUGELMANN, *Migration*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, marzo 2009;
- KUGELMANN, *Refugees*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, marzo 2010;
- LA MANNA, *Cronaca di una decisione di inammissibilità annunciata: la petizione contro il cambiamento climatico sacchi et al. c. argentina et al. non supera il vaglio del comitato sui diritti del fanciullo*, in *SidiBlog*, 15 novembre 2021;
- LA MANNA, *Il Comitato sui diritti del fanciullo si pronuncia in merito al cambiamento climatico: punti di forza e criticità della decisione Sacchi e altri c. Argentina e altri*, in *Quaderni di Sidiblog*, 2021, pp. 33-47;

- LACHS, *Some Reflections on the Contribution of the ICJ to the Development of International Law*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 1983;
- LAFFOLEY, BAXTER (eds), *Explaining ocean warming: Causes, scale, effects and consequences*, Full report, Gland, IUCN, 2016;
- LAL, *Legal Measures to Address the Impacts of Climate Change-Induced Sea Level Rise on Pacific Statehood, Sovereignty and Exclusive Economic Zones*, in *Auckland University Law Review*, 23, 2017, pp. 235-268;
- LAPAŠ, *Climate Change and International Legal Personality: “Climate Deterritorialized Nations” as Emerging Subjects of International Law?*, in *The Canadian Yearbook of International Law*, 2021, pp. 1-35;
- LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, Cambridge, 1947;
- LAZARIDIS, *Security, Insecurity and Migration in Europe*, Ashgate, 2012;
- LICATA, MASSANISSO, *Profughi ambientali: dall’esempio del caso Teitiota al consenso internazionale*, 2022;
- LOMBARDO, TOVO, *Il problema dei “rifugiati climatici” nel diritto dell’Unione Europea*, in *Diario europeo, focus Rifugiati climatici*, pp. 34-43;
- LOPEZ, *The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law*, in *Environmental Law*, Vol. 37, 2007, pp. 365-409;
- LUPORINI, *Cambiamento climatico, disastri e diritti umani nel diritto internazionale*, in *Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani Eunomia X n.s.*, n. 1-2, 2021, pp. 25-45;
- LUPORINI, SAVARESI, *International human rights bodies and climate litigation: Don’t look up?* in *RECIEL*, 32(2), 2023, pp. 267-278;
- MALETTTO, *Il caso Teitiota c. Nuova Zelanda: le nuove frontiere del principio del non-refoulement in relazione al cambiamento climatico*, in *quaderni di SidiBlog*, Vol. 7, 2020, pp. 301-313;
- MANEGGIA, *Non-refoulement of Climate Change Migrants: Individual Human Rights Protection or ‘Responsibility to Protect’? The Teitiota Case Before the Human Rights Committee* in *Diritti Umani e Diritto internazionale*, vol. 14, 2020, n. 2, pp. 635-643;
- MARKOVA, *Ecological Migrants: International Legal Status and Prospects of its Consolidation*, in *Kutafin Law Review*, vol. 8, n° 2, 2021, pp. 227-246;

- MAROTTI, *Sulla funzione consultiva del Tribunale internazionale del diritto del mare*, in *Rivista Di Diritto Internazionale*, Anno XCVIII Fasc. 4, 2015, pp. 1170-1197;
- MAYER, COUNIL, *Climate Change, migration and human rights, Towards group-specific protection?*, in *Climate Change and Human Rights*, 2015;
- MAYER, *International Advisory Proceedings on Climate Change*, in *Michigan Journal of International Law*, Volume 44 Issue 1, 2023, pp. 41-115;
- MCADAM, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford, 2012;
- MCADAM, Complementary Protection, in COSTELLO, FOSTER, MCADAM (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, 2021;
- MCADAM, *Creating new norms on Climate Change, natural disasters and displacement 2010-2013*, in *Refuge*, vol. 29, n. 2, 2014, pp. 11-26;
- MCADAM, *Disappearing States, Statelessness and the Boundaries of International Law*, in *UNSW Law Research*, Paper N. 2010-2, 2010;
- MCADAM, *From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement*, in *University of New South Wales Law Journal*, Vol. 39, No. 4, 2016;
- MCADAM, *Self-determination and Self-governance for Communities Relocated across International Borders: The Quest for Banaban Independence*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 24, 2017, pp. 428-466;
- MCADAM, *Swimming against the tide: why climate change displacement treaty is not the answer*, in *International Journal of Refugee Law*, 23(1), 2011, pp. 2-27;
- MCDONALD, *Immovable objects? Impediments to a UN Security Council resolution on climate change*, in *International Affairs*, 99: 4, 2023, pp. 1635–1651;
- MCDONALD, *Impediments to a UN Security Council resolution on climate change*, in *International Affairs* 99: 4, 2023;
- MCGARRY, CHAVEZ ACO, *The Competence of the International Tribunal for the Law of the Sea in its New Advisory Proceedings on Climate Change*, in *EJIL:Talk!*, 16 dicembre 2022;

- MCLEMAN, GEMENNE, *Routledge Handbook of Environmental Displacement and Migration*, Oxon, 2018;
- MÉGRET E MAYER, *Climate migration' and the Security Council*, in *Climate change and the UN security council*, 2018;
- MENGOZZI, *Riconoscimento*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXVII, 1992;
- MILANO, *Formazione dello Stato e processi di State-building nel diritto internazionale, Kosovo 1999-2013*, Napoli, 2013;
- MIRON, *COSIS Request for an Advisory Opinion: A Poisoned Apple for the ITLOS?* in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 38, 2023, pp. 249–269;
- MURPHY, *International Law relating to Island*, in *Recueil des cours, The Hague Academy of International Law*, Vol. 386, 2017;
- MUSSI, *Cambiamento climatico, migrazioni e diritto alla vita: le considerazioni del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite nel caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020;
- NASCIMBENE, *Le Non-Refoulement comme Principe du Droit International et le Rôle des Tribunaux dans Sa Mise en OEuvre*, *Ouverture de l'Année judiciaire*, 27 Gennaio 2017;
- NDIAYE, *The Advisory Function of the International Tribunal for the Law of the Sea*, in *Chinese Journal of International Law*, Volume 9, Issue 3, settembre 2010, pp 565–587;
- NEVITT, *Climate Change and the Specter of Statelessness*, in *Georgetown environmental Law Review*, 2023, pp. 1-24;
- NICOLETTI, *The Prevention of Natural and Man-Made Disasters: What Duties for States?*, in DE GUTTRY, GESTRI, G. VENTURINI (eds), *International Disaster Response Law*, Cham, Springer, 2012;
- NURSE, MCLEAN, AGARD, BRIGUGLIO, DUVAT-MAGNAN, PELESIKOTI, TOMPKINS, WEBB, *Small islands*, in BARROS, FIELD, DOKKEN, MASTRANDREA, MACH, BILIR, CHATTERJEE, EBI, ESTRADA, GENOVA, GIRMA, KISSEL, LEVY, MACCRACKEN, MASTRANDREA, WHITE (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the*

Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, New York, 2014, pp. 1613-1616;

- O'CONNELL, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol 1, Cambridge, 1967, pp. 497–528;

- O'CONNOR, BRUNCH, MAEKAWA, *Legal and Practical Measures for Environmental Migrants*, in *Journal of Disaster Research*, Vol.14 No. 9, 2019, pp. 1254-1261;

- ODALEN, *Underwater Self-determination: Sea-level Rise and Deterritorialised Small Island States* in *Ethics, Policy & Environment*, 17:2, 2014;

- OLIVER, *A New Challenge to International Law: The Disappearance of the Entire Territory of a State*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 16, No. 2, 2009, pp. 209-243;

- OPESKIN, PERRUCHOUD, REDPATH-CROSS, *Foundation of International Migration Law*, 2012;

- OPPENHEIM, *International Law. A Treatise*, Vol. 1, Londra, 1955;

- OPPENHEIMER, GLAVOVIC, HINKEL, VAN DE WAL, MAGNAN, ABDELGAWAD, CAI, CIFUENTES-JARA, DECONTO, GHOSH, HAY, ISLA, MARZEION, MEYSSIGNAC e SEBESVARI, *Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities*, in PÖRTNER, ROBERTS, MASSON-DELMOTTE, ZHAI, TIGNOR, POLOCZANSKA, MINTENBECK, ALEGRÍA, NICOLAI, OKEM, PETZOLD, RAMA, WEYER (eds.), *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, Cambridge, New York, 2019, pp. 321–445;

- ORAL, *Climate Change and Protecting the Oceans: A Tale of Two Regimes*, 11 Maggio 2018;

- PARK, *Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-Lying Island States in Legal and Protection Policy Research Series Paper No PPLA/2011/04*, United Nations High Commissioner for Refugees, Maggio 2011;

- PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate - Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, Napoli, 2018;

- PERRINI, *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo ed i migranti ambientali: una categoria "dimenticata"?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2021;

- PIERRE-CAPS, *La mondialisation et la crise de l'Etat national* in MOUTON, COT (eds.), *L'Etat dans la mondialisation: colloque de Nancy*, Parigi, 2013;
- PIGUET, *Climatic Statelessness: Risk Assessment and Policy Options*, in *Population and Development Review*, Vol. 45, No. 4, dicembre 2019, pp. 865-883;
- PIGUET, *La mer montera, des États disparaîtront*, in *Plein droit*, 2021/1 n° 128;
- PIGUET, *Statelessness: Risk Assessment and Policy Options*, 2019;
- PINEDA, *The Disappearing Island State Phenomenon: A Challenge to the Universality of the International Law of the Sea*, 2018;
- PISILLO MAZZECCHESCHI, *Responsabilité de l'État pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, in *Recueil Des Cours*, 2008;
- PRIEUR, *Draft convention on the international status of environmentally-displaced persons*, in *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 12-4, 2008, pp. 395-406;
- PUTHUCHERRIL, *Rising Seas, Receding Coastlines, and Vanishing Maritime Estates and Territories: Possible Solutions and Reassessing the Role of International Law*, in *International Community Law Review*, 16, 2014, pp. 38-74;
- QUIRICO, BOUMGHAR, *Climate Change and Human Rights: An International and Comparative Law Perspective*, Oxon, 2016;
- RAIC, *Statehood and the Law of Self-Determination*, in *Developments in International Law*, Volume: 43, 2002, pp. 58-59;
- RANSAN-COOPERA, FARBOTKOB, MCNAMARAC, THORNTOND, CHEVALIERE, *Being(s) framed: The means and ends of framing environmental migrants*, in *Global Environmental Change*, 35, 2015, pp. 106–115;
- RAYFUSE, *Sea Level Rise and Maritime Zones: Preserving the Maritime Entitlements of 'Disappearing' States* in GERRARD & WANNIER, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge, 2013;
- RAYFUSE, *W(h)ither Tuvalu? Oceans Governance and Disappearing States* in *International Symposium on Islands and Oceans*, Tokyo, 22 -23 gennaio 2009;
- REEH, *Climate Change in the Human Rights Committee*, in *EJIL:Talk!*, 18 Febbraio 2020;

- RENAUD, BOGARDI, DUN, WARNER, *Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?*, in *UNU-EHS InterSecTions*, vol. 5, 2007;
- RENAUD, DUN, WARNER, BOGARDI, *A Decision Framework for Environmentally Induced Migration*, in *International Migration*, vol. 49, 2011;
- RIDINGS, *An ICJ Advisory Opinion on Climate Change: Can It Assist in Driving Ambition?*, 2021;
- ROSE, *The World After Teitiotia: What the HRC Decision Means for the Future of Climate Migration*, in *San Diego Journal of Climate & Energy Law*, VOL. 12: 41, 2021, pp. 41-62;
- ROTHWELL, *Island and International Law*, Oxford, New York, Dublino, 2022;
- SARDU, *L'evoluzione del concetto di giurisdizione extraterritoriale nel contenzioso climatico internazionale basato sui diritti umani*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2/2023, pp. 121-135;
- SAVARESI, KULOVESI, VAN ASSELT, *Beyond COP26: Time for an Advisory Opinion on Climate Change?*, in *EJIL:Talk!*, 17 dicembre 2021;
- SCARTOZZI, *Climate Change in the UN Security Council: An Analysis of Discourses and Organizational Trends*, in *International Studies Perspectives*, 23, 2022, pp. 290–312;
- SCHOFIELD e FREESTONE, *Options to Protect Coastlines and Secure Maritime Jurisdictional Claims in the Face of Global Sea Level Rise* in GERRARD, WANNIER, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge, 2013;
- SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of “Climate refugees”*, Svizzera, 2020;
- SCISSA, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale*, in *Questione giustizia*, 2021;
- SCISSA, *Recognition and Protection of Environmental Migrants in International Law*, in *E-International Relation*, 2021;
- SCOTT, *Finding Agency in Adversity: Applying the Refugee Convention in the Context of Disasters and Climate Change*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2016, 35, pp. 26–57;

- SCOTT, *Implications of climate change for the UN Security Council: mapping the range of potential policy responses*, *International Affairs* 91: 6, 2015, pp. 1317–1333;
- SCOTT, KU, *Climate Change and the UN Security Council*, Cheltenham, Northampton, 2018;
- SCOTT, *Securitizing climate change: international legal implications and obstacles*, *Cambridge Review of International Affairs*, 21: 4, 2008, pp. 603–619;
- SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 2002;
- SEET, *The Origins of UNHCR's Global Mandate on Statelessness* in *International Journal of Refugee Law*, 28(1), 2016;
- SHABTAI, *International Tribunal for the Law of the Sea: 1996–97 Survey*, in *13 Int'l J. Marine & Coastal*, 13, p. 507, 1998;
- SHAW, *International Law*, 7th edition, Cambridge, 2014, pp 151-153;
- SHEERAN, RODLEY, *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, Oxon, 2013;
- SINDICO, *Climate change*, in *Carbon and Climate Law Review*, Vol.0(0), 2007, pp. 26-31;
- SKILLINGTON, *Reconfiguring the Contours of Statehood and the Rights of Peoples of Disappearing States in the Age of Global Climate Change*, in *Soc. Sci.*, 5, 46, 2016, pp. 1-13;
- SOMMARIO, *When climate change and human rights meet: A brief comment on the UN Human Rights Committee's Teitiota decision*, in *Questions of International Law*, 2021;
- SOONS, *The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries* in *37 Neth Int'l L Rev* 207, 1990;
- SOSSAI, *States' Failure to Take Preventive Action and to Reduce Exposure to Disasters as a Human Rights Issue*, in ZORZI GIUSTINIANI, CASOLARI, BARTOLINI, SOMMARIO (eds.), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, London, Routledge, 2018;
- STEFFENS, *Climate Change Refugees in the Time of Sinking Islands*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 52(3), 2019, pp. 758-759;

- STOUTENBOURG, *Disappearing Island States in International Law*, 2015, pp. 239-240;
- STOUTENBOURG, *When Do States Disappear? Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of “Deterritorialized” Island States*, in GERRARD, WANNIER, *Threatened Island Nation, Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge, 2013;
- STRAUSS, *Leases of Territory under International Law*, Paper presented at ILA Committee Meeting, 2021, *Territorial Leasing in Diplomacy and International Law*, 2015;
- TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, 2001;
- TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Milano, 2023;
- TANZI, *Liability for Lawful Acts*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International*, 2012;
- TIGRE, JORGE, *The ICJ’s Advisory Opinion on Climate Change: What Happens Now?* in *Climate Law Blog*, Sabin Center for Climate Change Law, 29 marzo 2023;
- TIGRE, URZOLA, CASTELLANOS, *A Request for an Advisory Opinion at the Inter-American Court of Human Rights: Initial Reactions*, in *Climate law*, a Sabin center blog, 17 febbraio 2023;
- TORRES CAMPRUBÍ, *Statehood under Water, Challenges of Sea-Level Rise to the Continuity of Pacific Island States*, Boston. 2016;
- TREVES, *Advisory Opinions Under the Law of the Sea Convention*, in MOORE, NORDQUIST (eds), *Current Marine Environmental Issues and the International Tribunal for the Law of the Sea*, 2001;
- VAN DYKE, MORGAN, e GURISH, *The Exclusive Economic Zone of the Northwestern Hawaiian Islands: When Do Uninhabited Islands Generate an EEZ?*, in *San Diego L. Rev.*, 25, 1988, pp. 425 - 437;
- VENTRA, *Tackling illegal, unregulated and unreported fishing: the ITLOS Advisory Opinion on Flag-state Responsibility for IUU fishing and the principle of due diligence*, in *Revista de Direito Internacional*, Vol.12 (1), 2015, pp. 50-67;
- VERHOEVEN, *Droit International Public*, Bruxelles, 2000;

- VIDAS, MCADAM, FREESTONE, *International Law Association and Sea Level Rise: Report of the International Law Association Committee on International Law and Sea Level Rise*, Febbraio 2019;
- VIDAS, *Sea-Level Rise and International Law: At the Convergence of Two Epochs*, in *climate law*, 4, 2014, pp. 70-84;
- VIDMAR, *Democratic Statehood in International Law After Kosovo, South Ossezia and Abkhazia*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2008, pp. 37-62;
- VILLANI, *Reflection on human rights law as suitable instrument of complementary protection applicable to environmental migration*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2021;
- VILLANI, *Riconoscimento*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XL, 1989;
- VOGLER, *Tracking climate securitization: framings of climate security by civil and defence ministries*, *International Studies Review* 25: 2, 2023;
- VOIGT, *UNHRC is Turning up the Heat: Human Rights Violations Due to Inadequate Adaptation Action to Climate Change*, in *EJIL:Talk!*, 26 Settembre 2022;
- VUKAS, *States, Peoples and Minorities*, in *Academie de Droit International, Recueil des Cours—Collected courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 231, L'Aia, 1991;
- WANNIER, GERRARD, *Disappearing States: Harnessing International Law to Preserve Cultures and Society*, in RUPPEL, ROSCHMANN, RUPPEL-SCHLICHTING (eds.), *Climate Change: International Law and Global Governance, Volume I: Legal Responses and Global Responsibility*, 2013, pp. 615-657;
- WARRICK, OERLEMANS, *Sea Level Rise*, in HUOGHTON, JENKINS, EPHRAUMS (eds.), *Climate Change, the IPCC scientific assessment*, Cambridge, 1990;
- WEERASINGHE, *Refugee Law in a Time of Climate Change, Disaster and Conflict*, in *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR, gennaio 2020;
- WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law* in, *Sijthoff and Noordhoff International Publishers*, 2nd rev (edn), 1979;
- WEWERINKE-SINGH, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, Oxford, 2019;

- WHEELER E VON BRAUN, *Climate change impacts on global food security*, 341 Science 6145, 2013;
- WITNEY, *The Atlantis of the modern world?: The legal implications of sea level rise for the statehood of small Island states*, in *New Zealand Journal of Environmental Law*, Vol. 20, 2016, pp. 77-106;
- WOLFRUM, *Advisory Opinions: An Alternative Means to Avoid the Development of Legal Conflicts?*, in *International Law And Litigation: A Look Into Procedure* 99, 106, 2019;
- WOLFRUM, *Advisory Opinions: Are They a Suitable Alternative for the Settlement of International Disputes?*, in WOLFRUM e GATZSCHMANN (eds), *International Dispute Settlement: Room For Innovations?*, 2013;
- WOLFRUM, LANGENFELD, MINNEROP, *Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception*, Berlino, 2005;
- WONG, *Sovereignty sunk? The position of 'sinking states' at international law*, 2013;
- YAMAMOTO, ESTEBAN, *Atoll Island States and International Law*, Berlino, 2014;
- YAMAMOTO, ESTEBAN, *Vanishing Island States and sovereignty*, in *Ocean & Coastal Management*, Volume 53, Issue 1, gennaio 2010, pp. 1-9;
- YASUAKI, *The Need for an Intercivilizational Approach to Evaluating Human Rights* in *Human Rights Dialogue*, 1997;
- ZECCA, *The Protection of "Environmental Refugees" in Regional Contexts*, in BURUNO, PALOMBINO, ROSSI (eds.), *Migration and the Environment Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*, 2017.

ABSTRACT

Il presente studio delinea alcuni degli effetti del cambiamento climatico sul diritto internazionale. Si concentra su due principali fenomeni, la scomparsa dello Stato e le migrazioni ambientali. Per scomparsa dello Stato si intende il rischio che corrono alcuni piccoli Stati insulari e pianeggianti, come Kiribati e Tuvalu, di scomparire per il venir meno di uno o più degli elementi costitutivi di uno Stato: il territorio e/o la popolazione, a causa della progressiva sommersione delle terre dovuto all'innalzamento del livello del mare. Per migrazioni ambientali si intende un fenomeno strettamente collegato, e cioè la migrazione delle popolazioni dovuta al cambiamento dell'ambiente nel quale vivono, che può essere immediato, come per un terremoto o un'inondazione, oppure a lenta insorgenza, come per l'innalzamento del livello del mare e la desertificazione dei terreni. Si tratta quindi di due fenomeni strettamente collegati, in quanto sono uno la conseguenza, ma anche l'effetto dell'altro. Questa ricerca si pone l'obiettivo di dimostrare che, nonostante il cambiamento climatico abbia un forte impatto sulla vita di estese popolazioni e di molti Stati, il diritto internazionale attualmente non abbia ancora trovato gli strumenti adeguati per disciplinare le conseguenze di questi fenomeni. Per farlo ci si è basati sullo studio delle fonti del diritto internazionale, soprattutto di *soft law*, sugli studi della dottrina e su alcuni casi giurisprudenziali. L'elaborato è diviso in tre capitoli, un'introduzione e una conclusione. Il primo capitolo è dedicato al fenomeno dell'innalzamento del livello del mare e alle sue conseguenze sulla statualità, diritti umani e diritto del mare. Il secondo al fenomeno delle migrazioni ambientali e all'individuazione di una tutela per questa categoria. Il terzo si concentra sui tentativi volti alla previsione di una responsabilità degli Stati per mancata mitigazione degli effetti del cambiamento climatico andando ad analizzare due casi emblematici e le richieste pendenti di chiarimenti alle Corti in questo senso. Si indaga infine sulla possibilità e opportunità di investire un organo con potere coercitivo come il Consiglio di Sicurezza della responsabilità di far fronte all'inazione degli Stati rispetto alle minacce del cambiamento climatico, allo scopo di imporre il rispetto di determinati standard. Nonostante l'interesse della comunità internazionale rispetto a queste tematiche sia dimostrato dall'adozione di svariati strumenti di *soft law* volte

all'inquadramento di questi fenomeni e alla tutela di Stati e individui, dal lavoro svolto emerge come ancora non sia matura la volontà di istituire un sistema adeguato ed effettivo.