

21 LUGLIO 2017

Migrazione circolare e tutela
internazionale ed europea dei
migranti ambientali

di Francesca Perrini
Ricercatore di Diritto Internazionale
Università di Messina



Migrazione circolare e tutela internazionale ed europea dei migranti ambientali*

di Francesca Perrini

Ricercatore di Diritto Internazionale
Università di Messina

Sommario: 1. Premessa. 2. Quadro giuridico internazionale di riferimento. 3. Quadro giuridico europeo di riferimento. 3.1 (*segue*) Limiti della direttiva dell'Unione europea sulla protezione temporanea. 4. Lo strumento della migrazione circolare: una soluzione praticabile?

1. Premessa

In un periodo come quello attuale, in cui grande attenzione è rivolta al considerevole aumento dei flussi migratori, particolare attenzione deve essere rivolta alle cause delle migrazioni, che, com'è noto, possono essere di varia natura. Sempre il migrante lascia il proprio Paese per cercare condizioni di vita migliori per sé e/o per la propria famiglia. Non sempre, però, è totalmente libero di esercitare questa scelta in piena autonomia e consapevolezza. Oltre ai migranti economici, infatti, figurano (in numero purtroppo sempre crescente) i migranti che sono costretti a fuggire dal proprio Paese per mettersi in salvo da eventi bellici, persecuzioni di vario genere, povertà e, fenomeno sempre più in aumento, catastrofi naturali di varia natura. La causa della migrazione appare rilevante nella misura in cui essa si riflette sulla posizione del migrante determinandone la sua condizione giuridica e, quindi, il trattamento che gli Stati di destinazione gli devono riconoscere. Tuttavia, occorre da subito sottolineare che sebbene ormai siano numerose le categorie di migranti con le quali gli Stati di destinazione si devono confrontare, non tutte ricevono una adeguata forma di protezione e tutela da parte di norme consuetudinarie e pattizie dell'ordinamento internazionale. Proprio con riferimento, infatti, a coloro i quali sono costretti ad abbandonare il loro Paese in quanto vittime di catastrofi naturali manca, allo stato attuale, una specifica protezione da parte dell'ordinamento internazionale. Tale lacuna pone una serie di problemi ove si consideri che il fenomeno delle persone costrette ad abbandonare il proprio Paese a seguito di disastri ambientali desta rilevanti preoccupazioni per le dimensioni che si prevede assumerà nei prossimi anni.

* Articolo sottoposto a referaggio.

A tale proposito, vengono in rilievo le stime di importanti organismi internazionali che riportano dati a dir poco allarmanti. In generale, l'*International Displacement Monitoring Centre* (IDMC) ha rilevato che nel periodo 2008-2014 i disastri ambientali di varia natura (per lo più collegati ai cambiamenti climatici, come alluvioni, uragani, ecc.) avevano generato un numero di sfollati che ammontava a 22,4 milioni di persone. Le previsioni per il futuro appaiono ancora più allarmanti, in quanto prevedono che il numero dei c.d. “migranti del clima” arriverà a circa 200 milioni nel 2050¹ e, con particolare riferimento al continente africano, la cifra stimata dall'UNEP sarà di 50 milioni nel 2060. L'UNHCR denuncia la preoccupante situazione in Corno d'Africa, Nigeria e Yemen (solo per citare alcuni esempi), in cui si stima che circa 20 milioni di persone vivono in zone fortemente afflitte dalla siccità che è all'origine, tra l'altro, nella grande piaga della carestia, sua volta causa del considerevole aumento di sfollati in Paesi come il Sudan (180mila) o l'Uganda (400 mila). È evidente come la problematica in oggetto sia particolarmente grave per il continente africano data la circostanza che le catastrofi naturali vanno ad aggiungersi ad altre cause di migrazione (prima fra tutte i conflitti interni) ovvero contribuiscono ad alimentarle (si pensi alle condizioni di povertà già di per sé gravi e ulteriormente peggiorate da fenomeni come la carestia, la siccità, ecc.).

Nei confronti di tali minacce la comunità internazionale mostra il suo interesse anche se non sempre è possibile rinvenire nell'ordinamento internazionale una risposta efficace.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nella risoluzione adottata il 19 settembre 2016 contenente la Dichiarazione di New York sui rifugiati e migranti², sottolinea che tra le cause delle migrazioni figurano ormai i cambiamenti climatici, i disastri naturali (alcuni dei quali sono legati ai cambiamenti climatici) o altri fattori ambientali³.

Nel testo figura, tra le altre cose, l'impegno ad adottare misure per dare applicazione all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, contenuta nella risoluzione adottata dalla stessa Assemblea generale il 25 settembre

¹ In proposito, v. N. MYERS, *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century*, in *Philosophical transactions of the royal society*, vol. 357, n. 1420, 2002, p. 609 ss.

² A/RES/71/1, consultabile al sito www.un.org. Per un commento alla Dichiarazione, si veda E. RUOZZI, *La Dichiarazione di New York sui rifugiati e sui migranti: verso un modello condiviso di gestione del fenomeno migratorio?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 1/2017, p. 24 ss., consultabile sul sito www.rivistaoidu.net.

³ Si legge, infatti: “*Depuis que le monde est monde, les hommes se déplacent, soit pour rechercher de nouvelles perspectives et de nouveaux débouchés économiques, soit pour échapper à des conflits armés, à la pauvreté, à l'insécurité alimentaire, à la persécution, au terrorisme ou à des violations des droits de l'homme, soit enfin en réaction aux effets négatifs des changements climatiques, des catastrophes naturelles (dont certains sont liés à ces changements) ou d'autres facteurs environnementaux*”.

2015⁴ anche nella parte in cui si prevedono misure efficaci per far fronte alle catastrofi naturali ed agli effetti nefasti dei cambiamenti climatici.

Appare interessante, ai fini della presente indagine, il riferimento alla “migrazione circolare” contenuto nella risoluzione come uno tra i possibili metodi per aprire la strada a migrazioni sicure, ordinate e regolari. Il riferimento appare particolarmente importante ove si consideri che il fenomeno migratorio legato a questioni ambientali presenta delle caratteristiche sue proprie che lo differenziano rispetto ad altri fenomeni migratori. Spesso, infatti, l'ondata migratoria che nasce da questo tipo di avvenimenti potrebbe essere meglio gestita ed organizzata dagli Stati di ingresso e molto spesso essa ha natura per così dire temporanea, nel senso che, finita l'emergenza nel Paese di origine, è ben possibile che le persone costrette alla fuga vogliano farvi ritorno, laddove le condizioni lo consentano.

Alla luce di tali brevi considerazioni iniziali, quindi, la questione di fondo sulla quale l'ordinamento internazionale è sempre di più chiamato a rispondere riguarda il trattamento da garantire ai migranti ambientali.

2. Quadro giuridico internazionale di riferimento

La prima osservazione che emerge a proposito della protezione che le norme internazionali prevedono a favore di tali categorie di migranti è purtroppo l'assenza di una tutela specifica.

Per essi, infatti, emerge un problema, in primo luogo, riguardo la loro denominazione. Tra le varie espressioni proposte (eco-rifugiati, rifugiati ambientali, rifugiati climatici, ecc.) quella che si ritiene sia maggiormente da preferire è *migranti ambientali*. Intanto perché l'aggettivo *ambientale* include tutti i tipi di catastrofi naturali che sono all'origine della migrazione. Il termine *migrante*, poi, oltre a rendere meglio l'idea della persona che lascia il proprio Paese per trasferirsi in un altro Stato non evoca la prospettiva della fuga forzata per insanabile contrasto con il proprio Stato di cittadinanza, come è il caso dei rifugiati ed, inoltre, non comporta l'assimilazione con uno *status* del tutto particolare e non necessariamente adatto al caso di specie.

La Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato del 1951⁵ pone delle precise condizioni di eleggibilità per il riconoscimento di detto *status* che non è detto possano essere soddisfatte dal migrante ambientale. Ai sensi

⁴ A/RES/70/1, dal titolo “*Transformer notre monde: le programme de développement durable à l'horizon 2030*”, consultabile al sito www.un.org.

⁵ Adottata il 28 luglio 1951, entrata in vigore il 22 aprile 1954, ratificata dall'Italia con la l. 24 luglio 1954 n. 722. La Convenzione è stata poi integrata da un Protocollo adottato nel 1967 con il quale si è voluto abolire il limite temporale e geografico contenuto nell'art. 1 della Convenzione, ai sensi del quale questa si applica agli «avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa». Nell'ambito della vasta bibliografia sull'argomento, si veda in particolare: M.R. SAULLE, *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, Roma, 2002; P. BENVENUTI, *La Convenzione di Ginevra*

dell'art. 1.A.2 per rifugiato si intende colui che «temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non vuole o non può ritornarvi per il timore di cui sopra».

Pertanto, in tale definizione sono già contenuti i requisiti necessari per l'acquisto dello *status* di rifugiato, vale a dire: il timore motivato di essere oggetto di atti di persecuzione per una delle cause di cui al citato articolo della Convenzione⁶; la lontananza dal proprio Paese⁷; l'assenza di tutela da parte del proprio Stato⁸. Da un'interpretazione meramente letterale della norma in oggetto risulta evidente che al migrante ambientale non può essere riconosciuto lo *status* di rifugiato, difettando egli proprio del primo requisito menzionato. E' vero, infatti, che l'assenza di una definizione tassativa del concetto di persecuzione ha consentito un ampliamento della nozione di rifugiato⁹, tuttavia è pur vero che l'elemento persecutorio in sé (sebbene in

sullo status dei rifugiati, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, 2006, p. 151 ss; C. FRANCHINI, *Lo status di rifugiato nella Convenzione di Ginevra*, in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011, p. 73 ss.; A. SACCUCCI, *Diritto di asilo e Convenzione europea dei diritti umani*, in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, cit., p. 147 ss.; F. CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione Europea*, Bari, 2012.

⁶ Per quanto concerne il primo requisito, si può rilevare che esso, facendo riferimento al «fondato timore di persecuzione» pone in evidenza una condizione soggettiva, in quanto la valutazione della posizione dell'individuo deve avvenire, in primo luogo, prendendo in esame le sue dichiarazioni sulla situazione esistente nel Paese di origine e le sue paure in merito ai rischi che potrebbe correre se rimanesse all'interno dei confini del proprio Stato di appartenenza. Tuttavia, deve trattarsi di timore «fondato» e, quindi, le testimonianze del soggetto richiedente protezione devono essere corredate da elementi obiettivi (per esempio, le dichiarazioni di altri soggetti appartenenti al medesimo gruppo oggetto di persecuzione o altri dati che permettono di ricostruire la situazione di pericolo nel Paese di origine). Non è, invece, necessario, stando ad un'interpretazione letterale della norma in oggetto, che la persecuzione abbia già avuto luogo e che il soggetto sia stato, quindi, vittima di atti persecutori.

⁷ In virtù di tale condizione, gli Stati sono tenuti ad esaminare su base individuale la richiesta di asilo presentata da coloro i quali si trovano già nel territorio di uno Stato o vi hanno fatto ingresso per fuggire al pericolo, anche nel caso in cui l'ingresso sia avvenuto in maniera irregolare. In tal senso, infatti, dispone, l'art. 31 della Convenzione prevedendo che «[g]li Stati non applicheranno sanzioni penali, per ingresso o soggiorno irregolare, a quei rifugiati che, provenienti direttamente dal paese in cui la loro vita o la loro libertà era minacciata nel senso previsto dall'art. 1, entrano o si trovano sul loro territorio senza autorizzazione, purché si presentino senza indugio alle autorità ed espongano ragioni ritenute valide per il loro ingresso o la loro presenza irregolari».

⁸ Tale requisito comporta che venga concretamente accertata l'impossibilità per il soggetto in questione di avere avuto accesso ad un meccanismo di tutela.

⁹ Per persecuzione, in assenza di una sua esplicita definizione nel testo della Convenzione, deve intendersi, stando alla lettura del citato articolo 1 in combinato disposto con l'art. 33, qualsiasi minaccia alla vita e alla libertà per motivi razziali, religiosi, sociali, etnici e politici. Grazie ad un'interpretazione estensiva delle suddette norme è stato possibile estendere, nel corso degli anni, la categoria di persone cui si può riconoscere lo *status* di rifugiato. In particolare, si ritiene, ormai, che le cause di persecuzione indicate nella Convenzione di Ginevra non possano essere considerate esaustive e che, proprio in considerazione dell'oggetto e dello scopo della Convenzione, nonché di tutti gli altri

un'ampia accezione) deve comunque essere presente, ed è altrettanto vero che tale elemento non è rinvenibile nel caso di fuga di un individuo dal proprio Stato di origine in seguito al verificarsi di un disastro ambientale, ovvero anche nel caso di abbandono preventivo di un territorio in cui ci sia il rischio che possa verificarsi un disastro naturale.

È innegabile che un'interpretazione estensiva delle norme della Convenzione (e segnatamente del concetto di persecuzione e delle gravi violazioni dei diritti umani che possono porre il soggetto in una condizione di pericolo) potrebbe estendere la tutela in essa prevista anche a queste nuove categorie di migranti, ma proprio in ragione delle dimensioni (attuali e future) del fenomeno di cui si è detto all'inizio, sarebbe auspicabile una tutela specifica che tenga conto sia della circostanza che molto spesso la tutela dovrebbe avere carattere transitorio sia della necessità di creare le condizioni affinché sia possibile il ritorno nel Paese di origine¹⁰.

Diverso è il caso della protezione degli sfollati, per i quali l'ordinamento internazionale prevede alcune forme di tutela. Gli IDPs (*Internally Displaced Persons*) sono coloro i quali, a seguito di un disastro ambientale, devono trasferirsi in un'altra zona del proprio Paese, rimanendo, quindi, entro i confini statali. Non essendovi, in questo caso, alcuno spostamento verso un altro Stato, gli IDPs non fanno parte della categoria dei migranti; ciò nonostante, si ritiene che, in assenza di specifiche norme internazionali volte a tutelare la figura del migrante ambientale il loro standard di trattamento potrebbe essere un utile modello di riferimento. Si tratta delle *Guiding Principles on Internal Displacement*¹¹, in cui si prevede conformemente al diritto internazionale dei diritti umani ed al diritto internazionale umanitario un trattamento essenziale per gli IDPs e si riconosce loro

strumenti di diritto internazionale posti a tutela dei diritti fondamentali della persona, possono rientrare nella categoria di atti di persecuzione anche violazioni particolarmente gravi dei diritti umani e comportamenti discriminatori. Sebbene, infatti, la discriminazione in sé non possa certamente essere equiparata alla persecuzione, è alle conseguenze di un comportamento discriminatorio che deve aversi riguardo. Pertanto, nella misura in cui tale comportamento produca conseguenze gravi e pregiudizievoli per la persona che ne è oggetto si può ritenere che si sia in presenza di violazioni gravi dei diritti fondamentali al punto da essere equiparate a trattamenti persecutori. È il caso, per esempio, della discriminazione fondata sul genere o sull'orientamento sessuale (considerate come rientranti nella condizione "appartenenza ad una determinata categoria sociale" di cui all'art. 33), che, nel caso produca danni particolarmente gravi per la persona che ne è oggetto, potrebbe essere causa di riconoscimento dello *status* di rifugiato. Proprio tale tipo di interpretazione estensiva in materia di persecuzione, determinando un ampliamento della categoria dei beneficiari dello *status* di rifugiato, fa sì che la definizione di cui all'art. 1 A della Convenzione può bene adattarsi al mutamento dei tempi e fare della Convenzione stessa uno strumento sempre attuale.

¹⁰ Da segnalare, per altro, che vi sono casi in cui il "ritorno" non sarà materialmente possibile a causa della scomparsa dello Stato stesso. Problema questo che riguarda gli abitanti di alcune Isole dell'Oceano Pacifico, segnatamente Tuvalu, Kiribati e Tonga, c.d. *small sinking islands*, destinate a inabissarsi a causa dell'innalzamento del livello delle acque, facendo sorgere dei problemi per le popolazioni ivi residenti, sia in termini di sopravvivenza, sia in termini di alternative di luoghi in cui stabilirsi, sia addirittura di perdita di cittadinanza.

¹¹ UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, *Report of the Representative of the SG on the guiding principles on internal displacement* dell'11 febbraio 1998, documento elaborato su richiesta della Commissione dei diritti umani e dell'Assemblea generale.

la possibilità di scegliere se ritornare nel loro Paese o stabilirsi in un altro Stato e delle *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters*¹², in cui si indica una sorta di codice di comportamento per coloro i quali concretamente operano in tali situazioni¹³.

A questo proposito, tuttavia, occorre rilevare la natura non vincolante delle norme in questione, tutte appartenenti alla categoria di atti di *soft law*. Si ritiene, pertanto, che per quanto sia da auspicare un'applicazione analogica di tali norme, la stessa risulti fortemente illusoria.

In mancanza di una specifica convenzione internazionale in materia¹⁴, l'unico strumento a carattere obbligatorio è la Convenzione di Kampala¹⁵ che, però, riguarda solo il continente africano. In essa si affermano importanti principi e proprio questi potrebbero essere suscettibili di applicazione analogica.

Tuttavia, occorre preliminarmente segnalare che il campo d'azione della Convenzione è limitato sia *ratione personae* in quanto le parti contraenti sono solo alcuni Stati dell'Unione africana, sia *ratione materiae*, come si evince dalle precisazioni terminologiche di cui all'art. 1, laddove si definiscono "sfollati interni" le persone o i gruppi di persone che sono state forzate od obbligate a fuggire o lasciare le loro case o luoghi di residenza abituale, in particolare a seguito di conflitti armati, situazioni di violenza generalizzata, violazioni dei diritti o disastri naturali o provocati dall'uomo, ovvero per evitare gli effetti di tali fatti, e che non hanno attraversato un confine di Stato internazionalmente riconosciuto e per "sfollamento interno" il movimento involontario o forzato, l'evacuazione o la ricollocazione di persone o gruppi di persone all'interno di confini internazionalmente riconosciuti di uno Stato.

Nonostante tali limiti, la Convenzione appare un utile modello di riferimento per future iniziative *de iure condendo* a livello internazionale, in quanto al di là della protezione da assicurare agli sfollati conformemente al diritto internazionale dei diritti umani ed al diritto internazionale umanitario, pone precisi obblighi in capo agli Stati per quanto attiene la prevenzione degli sfollamenti forzati, e, dato ancora più rilevante, la

¹² UN Doc. A/HRC/4/38/Add.1, *Report of the Representative of the SG on human rights of internally displaced persons, del 23 gennaio 2006*, documento elaborato ad opera della *Inter Agency Standing Committee*.

¹³ In proposito, si veda F. ZORZI GIUSTINIANI, *Quale protezione per le persone sfollate a seguito di un disastro?*, in *Quaderni di SIDIBlog*, vol. 2, 2015, p. 334 ss., consultabile al sito www.sidi-isil.org.

¹⁴ Da segnalare che la Commissione di diritto internazionale nel 2014 ha adottato in prima lettura un Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di catastrofe, sottoposto alle osservazioni e commenti di Stati e organizzazioni internazionali (doc. A/CN.4/697, consultabile al sito www.un.org), in cui, tuttavia, non si fa riferimento agli sfollati che lasciano il loro Paese di origine.

¹⁵ Convenzione per la protezione e l'assistenza degli sfollati interni in Africa, adottata il 23 ottobre 2009 nell'ambito dell'Unione Africana, entrata in vigore il 6 dicembre 2012.

responsabilità individuale per gli atti di sfollamento forzato. Responsabilità che, per altro, vale anche per gli attori non statali coinvolti, incluse le imprese multinazionali.

Tra le forme proibite di sfollamento arbitrario sono incluse le evacuazioni forzate causate da disastri naturali¹⁶. Ai sensi dell'art. 5, par. 4, gli Stati partI prendono le misure atte a proteggere ed assistere le persone che sono state sfollate a seguito di disastri naturali o dovuti all'uomo, inclusi i cambiamenti climatici¹⁷. Inoltre, gli Stati partI devono mettere gli sfollati interni nella condizione di fare una scelta libera e informata rispetto all'opportunità di tornare nella zona colpita di provenienza, integrarsi nel nuovo luogo ovvero ricollocarsi altrove.

3. Quadro giuridico europeo di riferimento

Anche nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea è rinvenibile analogo lacuna che, come si è visto, è presente nell'ordinamento internazionale in tema di tutela specifica dei migranti ambientali.

In particolare, con riferimento all'ordinamento UE alcune considerazioni si impongono ove si consideri, da una parte la rilevanza che il Trattato di Lisbona riconosce alle questioni legate ai disastri ambientali ed ai cambiamenti climatici, e, dall'altra, l'assenza di ogni riferimento ai migranti ambientali sia nel sistema europeo comune di asilo che nel meccanismo specifico della protezione temporanea.

Occorre preliminarmente segnalare che tra gli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente, di cui all'art. 191 del TFUE, figura la lotta ai cambiamenti climatici¹⁸.

Molte altre norme del TFUE fanno riferimento alle calamità naturali, alcune di esse hanno rilevanza esterna, altre hanno rilevanza interna. Tra le prime figurano, nell'ambito delle misure compatibili con il mercato interno in deroga alle ordinarie norme in materia di concorrenza, gli aiuti concessi alle imprese per mitigare gli effetti di calamità naturali¹⁹, le misure adottate dal Consiglio per concedere assistenza finanziaria ad uno Stato che “si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo”²⁰, la cooperazione tra gli Stati membri in materia di

¹⁶ Ai sensi dell'art.4, par. 4, lett f): “*All persons have a right to be protected against arbitrary displacement. The prohibited categories of arbitrary displacement include but are not limited to: (...) forced evacuations in cases of natural or human made disasters or other causes if the evacuations are not required by the safety and health of those affected*”.

¹⁷ Si legge, infatti: “*States Parties shall take measures to protect and assist persons who have been internally displaced due to natural or human made disasters, including climate change*”.

¹⁸ L'art. 191, par. 1, prevede che: “La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: (...) promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici”.

¹⁹ Art. 191, par. 2, lett. b), TFUE.

²⁰ Art. 122, par. 2 TFUE.

protezione civile, in particolare “al fine di rafforzare l’efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione delle calamità naturali o provocate dall’uomo”²¹, il ricorso a tutti gli strumenti di cui l’Unione dispone per “prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall’uomo”²²; tra le seconde figurano le attività dell’Unione volte ad “aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpite da calamità naturali o provocate dall’uomo”²³; le azioni intraprese dall’Unione nell’ambito dell’aiuto umanitario volte “a fornire, in modo puntuale, assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni dei paesi terzi vittime di calamità naturali o provocate dall’uomo, per far fronte alle necessità umanitarie risultanti da queste diverse situazioni”²⁴.

Per quanto riguarda il sistema europeo comune di asilo, occorre brevemente ricordare che esso, com’è noto, ha vissuto una c.d. “seconda fase” dedicata al processo di riforma²⁵, in cui sono stati adottati i seguenti documenti di rifusione²⁶: direttiva 2011/94/UE (qualifiche)²⁷, regolamento 603/2013 (nuovo Eurodac)²⁸, regolamento 604/2013 (Dublino III)²⁹, direttiva 2013/32/UE (procedure)³⁰, direttiva 2013/33/UE (accoglienza)³¹.

Tralasciando in tale sede l’analisi dettagliata delle singole discipline, occorre rilevare in generale come la differenza più marcata tra le due fasi consiste in un diverso approccio dell’Unione europea che non chiede più agli Stati membri l’adozione di “norme minime”, ma impone loro una vera e propria armonizzazione

²¹ Art. 196 TFUE.

²² Art. 222, par. 1, lett. b).

²³ Art. 21, par. 2, lett. g), TUE.

²⁴ Art. 214, par. 1, TFUE.

²⁵ La “prima fase”, infatti, era stata caratterizzata dall’adozione dei seguenti atti: direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea (in Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 7.8.2001, L212, p. 12), direttiva 2003/9/CE in materia di accoglienza (in Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 6.2.2003, L31, p. 31), direttiva 2004/83/CE in tema di qualifiche (in Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 30.9.2004, L304, p. 12) e direttiva 2005/85/CE sulle procedure (in Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 13.12.2005, L326, p. 13). A tali strumenti si aggiungeva anche il “sistema Dublino”, fondato sui regolamenti 343/2003 (Dublino II; in Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 25.2.2003, L 50, p. 1) e 2725/2000 (Eurodac, in Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 15.12.2000, L 316, p. 1). La necessità di adottare atti di rifusione nasce dall’esigenza di creare una maggiore uniformità dei sistemi normativi degli Stati membri, messa notevolmente in risalto dalla Commissione nel documento del 2008 dal titolo “Piano strategico sull’asilo. Un approccio integrato in materia di protezione dell’Unione europea” (COM (2008) 360 def.) e nel “Piano d’azione per l’attuazione del Programma di Stoccolma” del 2010 (COM (2010) 171 def.).

²⁶ In generale, sulle modifiche al sistema comune europeo di asilo, v. G. MORGESE, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell’ordinamento italiano*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 4-2013, p. 15 ss.; G. MORGESE, *I nuovi atti dell’Unione europea in materia di asilo*, in *Sud in Europa*, settembre 2013, p. 12 ss.

²⁷ In Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 20.12.2011, L 337, p. 9.

²⁸ In Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 29.6.2013, L 180, p. 1.

²⁹ In Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 29.6.2013, L 180, p. 31.

³⁰ In Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 29.6.2013, L 180, p. 60.

³¹ In Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea del 29.6.2013, L 180, p. 96.

normativa³², anche alla luce della concezione del diritto di asilo contenuta nel Trattato di Lisbona, in cui, in riferimento al tema dell’asilo, si registrano importanti novità. Innanzitutto, nell’ambito del Titolo V del TFUE, intitolato “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, figura nel Capo 1 (Disposizioni generali) l’art. 67, il quale prevede che l’Unione, nel realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia “sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi”. Il Capo 2 è, invece, dedicato alle “Politiche relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione”, distinguendo, quindi, tre diversi ambiti di azione dell’Unione e prevedendo, di conseguenza, distinte basi giuridiche per gli atti da adottare. In particolare, con riferimento all’asilo, viene in rilievo l’art. 78, il quale sancisce l’impegno dell’Unione a porre in essere una politica comune di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea che assicuri uno *status* adeguato a tutti gli individui bisognosi di protezione internazionale a cui deve essere garantito il principio di non respingimento³³. Tale politica deve essere realizzata nel pieno rispetto della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato del 1951.

Sebbene si tratti di novità importanti, esse, tuttavia, non colmano la lacuna di cui si è detto sopra. Basti pensare che in tema di riconoscimento di protezione internazionale, la direttiva “qualifiche”, pur ampliando per certi aspetti il contenuto e la portata della Convenzione di Ginevra prevedendo accanto ai titolari dello *status* di rifugiato i titolari di protezione sussidiaria, non sembra sia applicabile ai migranti ambientali. Il

³² Sulla necessità di passare ad una seconda fase, v. R. LA ROSA, *La politica europea di asilo: da “settore di comune interesse” a sistema europeo integrato*, in L. PANELLA, E. SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghì*, vol. III, tomo II, Torino, 2011, 684 ss. Come sottolineato dalla Commissione nel citato Piano strategico sull’asilo, si è posta l’attenzione sulle disparità tra le varie normative interne sottolineandosi come “le differenze constatate tra le decisioni con cui si accolgono o si rigettano le domande di asilo di richiedenti provenienti dagli stessi paesi di origine mettono in luce un problema di fondo del sistema europeo comune di asilo vigente: anche dopo una certa armonizzazione legislativa a livello europeo, vari fattori, fra cui la mancanza di prassi comuni, le differenti tradizioni e la diversità delle fonti d’informazione sui paesi d’origine, intervengono a determinare risultati divergenti. Ne conseguono movimenti secondari e ciò è contrario alla parità di accesso alla protezione in tutta Europa”. Per tali motivi il documento fissa anche i punti essenziali sui quali occorre intervenire, individuandoli in: “standard di protezione migliori e più armonizzati da ottenere con un maggiore allineamento delle normative nazionali sull’asilo; una cooperazione pratica effettiva e sostenuta; una responsabilità e una solidarietà maggiori fra Stati membri, e fra l’Unione e i paesi terzi”, precisandosi, inoltre, che “le disposizioni della Convenzione di Ginevra, i nuovi sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e il pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali saranno i punti di riferimento costanti di questa strategia”.

³³ Il paragrafo 2 dell’art. 78 precisa che le misure nell’ambito del sistema europeo comune di asilo devono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio con la procedura legislativa ordinaria, garantendo così che in tale delicato settore non siano solo gli Stati a decidere (con il rischio che lo facciano sulla base di valutazioni esclusivamente nazionali), ma ci sia anche la voce determinante dell’istituzione incaricata di rappresentare i cittadini. La norma procede indicando espressamente che le iniziative in materia devono tendere alla realizzazione di uno status uniforme in materia di asilo e di protezione sussidiaria e procedure comuni per il riconoscimento e la perdita della protezione internazionale.

riconoscimento dei due *status* è, infatti, subordinato all'esistenza del rischio di persecuzioni (per i rifugiati), ovvero del rischio di subire un danno grave (per i titolari di protezione sussidiaria)³⁴.

Resta da chiedersi se, al fine di garantire una tutela efficace alla nuova categoria di migranti oggetto del presente lavoro, sia applicabile la tutela di cui alla direttiva 2001/55 sulla protezione temporanea.

3.1 (*segue*) Limiti della direttiva dell'Unione europea sulla protezione temporanea

L'istituto della protezione temporanea, menzionato all'art. 78 TFUE insieme alle altre forme di protezione internazionale garantite dall'Unione, mira alla tutela degli sfollati nei casi di afflusso massiccio³⁵.

L'istituto trova, inoltre, una sua regolamentazione nella direttiva 2001/55 recante norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi³⁶.

Innanzitutto, la direttiva contiene le precisazioni terminologiche dalle quali occorre prendere le mosse per verificare il suo campo di applicazione. A tal fine, per “protezione temporanea” si intende “la procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea delle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione”³⁷. Gli sfollati, invece, sono “i cittadini di paesi terzi o apolidi che hanno dovuto abbandonare il loro paese o regione d'origine o che sono stati evacuati (...) ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel paese stesso (...) ed in particolare: i) le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica; ii) le persone che

³⁴ Ai sensi dell'art. 15, per “danno grave” deve intendersi: “a) la condanna o l'esecuzione della pena di morte; o b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine, o c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto interno o internazionale”.

³⁵ Ai sensi dell'art. 78, par. 1: “L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento”. Il par. 2 prevede: “(...) il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa: (...) c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio”.

³⁶ Per un commento alla direttiva si veda P. BARGIACCHI, *Protezione umanitaria degli sfollati e libera circolazione delle persone nello spazio Schengen: la disputa italo-francese del 2011*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli, 2014, p. 49 e ss.

³⁷ Art. 2, lett. a).

siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni”³⁸. Per “afflusso massiccio”, infine, si intende l’arrivo nel territorio dell’Unione “di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione”³⁹.

La procedura stabilita dalla direttiva prevede che il meccanismo della protezione temporanea si attivi con decisione del Consiglio, adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, con la quale si constata la presenza di un afflusso massiccio di sfollati e si stabilisce che nei loro confronti si applica l’istituto della protezione temporanea in tutto il territorio dell’Unione⁴⁰. Com’è evidente, dalla lettura delle citate definizioni emerge chiaramente che esula dal campo di applicazione della direttiva in esame la tutela dei migranti ambientali (che non sembrano rientrare nella definizione di sfollati) ed il fenomeno dei disastri ambientali (che non risultano tra le cause che possono essere all’origine di un afflusso massiccio)⁴¹. Non si ritiene neanche che sia possibile un’interpretazione estensiva delle su citate norme ove si consideri, da un lato il loro tenore letterale e, dall’altro, la precisa volontà a livello di Unione europea di escludere dalla sfera di azione della direttiva i c.d. sfollati ambientali. Non può che trattarsi di una scelta chiara nella misura in cui il parere reso dal Comitato economico e sociale in cui si sottolineava la necessità di applicare i meccanismi

³⁸ Art. 2, lett. c).

³⁹ Art. 2, lett. d).

⁴⁰ Ai sensi dell’art. 5: “1. L’esistenza di un afflusso massiccio di sfollati è accertata con decisione del Consiglio adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, la quale esamina parimenti qualsiasi richiesta presentata dagli Stati membri affinché sottoponga al Consiglio una proposta in tal senso. 2. La proposta della Commissione contiene almeno i seguenti elementi: a) la descrizione dei gruppi specifici di persone cui si applicherà la protezione temporanea; b) la data di decorrenza della protezione temporanea; c) una stima della portata dei movimenti degli sfollati. 3. La decisione del Consiglio determina, per gli sfollati a cui si riferisce, l’applicazione in tutti gli Stati membri della protezione temporanea a norma della presente direttiva. La decisione contiene almeno i seguenti elementi:

a) la descrizione dei gruppi specifici di persone cui si applica la protezione temporanea; b) la data di decorrenza della protezione temporanea; c) informazioni fornite dagli Stati membri sulla loro capacità ricettiva; d) informazioni fornite dalla Commissione, dall’UNHCR e da altre organizzazioni internazionali competenti. 4. La decisione del Consiglio si fonda: a) sull’esame della situazione e della portata dei movimenti degli sfollati; b) sulla valutazione dell’opportunità di istituire la protezione temporanea, tenuto conto della possibilità di attuare aiuti urgenti e interventi sul posto o dell’insufficienza di queste misure; c) sulle informazioni comunicate dagli Stati membri, dalla Commissione, dall’UNHCR e da altre organizzazioni internazionali competenti. 5. La decisione del Consiglio viene comunicata al Parlamento europeo”.

⁴¹ Sul punto, si veda E. ZANIBONI, *Ancora in tema di protezione per le persone sfollate a seguito di disastro*, in *Quaderni di SIDIBlog*, vol. 2, 2015, p. 339 ss., consultabile al sito www.sidi-isil.org.

della protezione temporanea agli sfollati vittime di disastri ambientali è stato del tutto disatteso dalla Commissione⁴².

Non si può non considerare tale scelta come un'occasione mancata e come un'ulteriore opportunità persa e da ritenersi la circostanza che la direttiva non sia stata modificata nella seconda fase di riforma del sistema europeo comune di asilo di cui si è detto sopra.

Occorre evidenziare, per altro, che perdura la mancanza di volontà di rivedere il meccanismo della protezione temporanea (che, tra l'altro, fino ad oggi non è mai stato attivato) come si evince dalle attuali proposte di modifica del sistema europeo comune di asilo⁴³, in cui non solo non figura un'attenzione specifica al tema in oggetto, ma, addirittura, si rinviene l'ipotesi avanzata dalla Commissione nella comunicazione "Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa" di abrogare la direttiva sulla protezione temporanea⁴⁴.

4. Lo strumento della migrazione circolare: una soluzione praticabile?

Estremamente importante appare l'attenzione rivolta dalla Commissione nell'ultimo documento citato a proposito dei canali migratori sicuri e legali con l'obiettivo principale di arginare le attività dei trafficanti di esseri umani e di non esporre a pericolo di vita coloro i quali intendono raggiungere il continente europeo. La Commissione sottolinea, tra l'altro, l'importanza della migrazione per la stessa Unione europea al fine di mitigare gli effetti del calo demografico. Tuttavia, nel documento in oggetto l'attenzione continua ad essere rivolta ai soggetti bisognosi di protezione internazionale non facendo alcun riferimento a coloro i quali lasciano il loro Paese d'origine per questioni ambientali.

⁴² Parere n. 2001/C 155/06.

⁴³ In proposito, si veda P. MORI, *La proposta di riforma del sistema europeo comune di asilo: verso Dublino IV?*, in www.eurojus.it; G. CAGGIANO, *Prime riflessioni sulle proposte di riforma del sistema europeo comune d'asilo in materia di qualifiche, procedure e accoglienza*, 3 ottobre 2016, in www.sidiblog.org.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 7 aprile 2016, "Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa", COM (2016) 197 final, p. 7, in cui si legge: "La Commissione intende presentare in via prioritaria una proposta di riforma del sistema Dublino. In questa fase occorre valutare due opzioni principali per la riforma della determinazione della competenza nell'ambito del sistema Dublino. In entrambi i casi, gli Stati membri in cui si trovano i punti di primo ingresso sarebbero tenuti a identificare e registrare tutti i migranti e rilevarne le impronte digitali, nonché a rimpatriare quelli che non necessitano di protezione. Inoltre, come ulteriore espressione di solidarietà, potrebbe essere necessario prevedere un finanziamento dell'UE in relazione a entrambe le opzioni. Poiché entrambe le opzioni sarebbero concepite per consentire di far fronte ad afflussi massicci, si potrebbe anche considerare l'opportunità di abrogare la direttiva sulla protezione temporanea".

La Commissione, nel ricordare le possibilità di ingresso regolare già attualmente presenti nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione⁴⁵, ne propone un ulteriore potenziamento⁴⁶. A questo proposito, occorre sottolineare come un riferimento specifico alla categoria dei migranti ambientali sarebbe stato auspicabile. Vero è che nulla osta che anche costoro si avvalgano di tali strumenti, ma è altrettanto vero che, in assenza di una tutela specifica sarebbe quanto meno opportuno riconoscerne nei loro confronti condizioni speciali di accesso a tali strumenti.

La stessa considerazione vale con riferimento alla possibilità di utilizzare la migrazione circolare per queste categorie di migranti. Come risulta dalla comunicazione della Commissione "Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi"⁴⁷, non esiste uno specifico riferimento alle categorie di migranti ambientali. Tuttavia, si ritiene che, in fase di attuazione, le indicazioni della Commissione relative al miglioramento e/o facilitazioni delle procedure per il rilascio di visti di breve durata a cittadini di un paese terzo, potrebbero proficuamente essere applicate al caso di specie, specie ove si consideri che la tutela di tali migranti potrebbe molto spesso avere natura temporanea e che la loro permanenza nel territorio dell'Unione potrebbe rappresentare anche un'opportunità di sviluppo economico per il Paese di origine in considerazione degli effetti che le rimesse dei migranti potrebbero avere per l'economia e la ricostruzione degli Stati che hanno subito catastrofi naturali.

⁴⁵ Nella Comunicazione si legge: "Nel corso degli ultimi 13 anni l'UE ha sviluppato una vasta gamma di strumenti relativi all'ammissione di diverse categorie di migranti legali. La "carta blu" e la direttiva sui trasferimenti intra-societari costituiscono un quadro giuridico per migranti altamente qualificati; la nuova direttiva sugli studenti e i ricercatori facilita l'ammissione e la mobilità all'interno dell'UE di studenti e ricercatori stranieri e concede loro il diritto di rimanere per 9 mesi per cercare un lavoro o avviare un'impresa; la direttiva sui lavoratori stagionali (...) regola l'ingresso e il soggiorno temporaneo dei lavoratori stagionali, in modo da facilitare la migrazione circolare e proteggere questa categoria particolarmente vulnerabile di lavoratori. Inoltre, la direttiva sul permesso unico prevede un permesso unico che combina il permesso di soggiorno e il permesso di lavoro per i cittadini di paesi terzi; la direttiva soggiornanti di lungo periodo disciplina le condizioni e i diritti di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che risiedono nell'UE da oltre 5 anni mentre la direttiva relativa al ricongiungimento familiare fissa le condizioni per l'ingresso e il soggiorno dei familiari dei cittadini di paesi terzi", COM (2016) 197, p. 17.

⁴⁶ A questo proposito, si prevede che: "Ulteriori azioni a livello dell'UE sono (...) necessarie. In primo luogo, l'UE deve migliorare le norme in materia di migrazione per i migranti altamente qualificati attraverso una riforma della carta blu. In secondo luogo, l'UE dovrebbe trovare nuovi modi per attrarre imprese innovative capaci di stimolare la crescita economica e creare posti di lavoro. In terzo luogo, la migrazione legale deve entrare a far parte delle discussioni generali sulle modalità di cooperazione per la gestione dei flussi migratori che si svolgono con i paesi di origine e di transito. Infine, occorre avviare una riflessione su come sarà possibile modificare più a lungo termine l'intero modello dell'UE per la gestione della migrazione legale, in particolare della forza lavoro, ispirandosi possibilmente anche a modelli di successo già realizzati da altri paesi sviluppati", COM (2016) 197, p. 17.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, COM (2007) 248.

Di particolare rilievo, a tal fine, appare la parte relativa agli accordi di agevolazione del visto per specifiche categorie di persone, in cui si prevede la possibilità che l'Unione ed il Paese terzo si impegnino per la conclusione di specifici accordi di partenariato per la mobilità⁴⁸.

Anche in questo caso, però, è doveroso evidenziare che le speranze riposte nella fase di attuazione sono, ad oggi, risultate vane.

Non si può che auspicare una maggiore attenzione da parte della comunità internazionale verso il fenomeno della migrazione legata a questioni ambientali. Attenzione che dovrebbe tradursi, sul piano internazionale, nell'elaborazione di un'apposita convenzione sulla tutela dei migranti ambientali, unico strumento che garantirebbe una specifica protezione di soggetti particolarmente vulnerabili e per ciò stesso meritevoli di un trattamento adeguato ed efficace.

⁴⁸ A tale proposito, nel documento si legge: “Possono inoltre essere proposti miglioramenti più sistematici delle procedure di rilascio dei visti sotto forma di accordi di agevolazione del visto per specifiche categorie di persone, che sarebbero negoziati tra la CE e un paese terzo che intende impegnarsi in un partenariato per la mobilità. Tali accordi presentano il vantaggio di stabilire chiaramente i diritti e gli obblighi di coloro che richiedono il visto”, COM (2007) 248, p. 9.