



# IL CAMBIAMENTO CLIMATICO NON CONOSCE FRONTIERE

Superare le sfide della protezione e potenziare le risposte politiche alla Migrazione Climatica. Un caso studio dal Gambia

**Autori:** Lorenzo Figoni, Francesco Ferri, Christopher Horwood, Katy Grant, Roberto Sensi, Chiara Scissa

**Coordinamento Progetto di ricerca:** Roberto Sensi

**Ringraziamenti:** Dr Demba Baldeh, Dr Ismaila Ceesay, Ndellafaye Colley, Fafa O. Cham, Famara Conteh, Binta M.L. Ceesay, Saiba T. Suso, Amadou W. Jallow, Javier Garcia, Mathilde Panneau, Livia Zoli, Hamdi Benslama

**Grafica:** Tazio Malvezzi

**Traduzione dei contributi in inglese:** Roberto Sensi

**Foto di copertina:** Jenna Farineau/ActionAid

Questo rapporto è stato realizzato grazie al contributo finanziario dell’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) nel quadro del progetto “Change Makers For Climate Justice” e della Fondazione Renato Corti nel quadro del progetto “Servizi di protezione e alternative economiche per potenziali migranti e rimpatriati”. I suoi contenuti sono di esclusiva responsabilità di ActionAid International Italia E.T.S. e non necessariamente rappresentano le opinioni dell’Agenzia e della Fondazione.

© ActionAid International Italia E.T.S. April 2024

**CHANGE  
MAKERS**  
FOR CLIMATE JUSTICE

FINANZIATO DA



AGENZIA ITALIANA  
PER LA COOPERAZIONE  
ALLO SVILUPPO

PARTNER



*As you are laid to rest, the somber earth embraces you,  
taking with it a piece of our collective soul*

In memoria di Salimina Bah, Coordinatore ActionAid LRP 8,  
Kudang - Niamina Central River Region

# SOMMARIO

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>3</b>
<b>1- NAVIGARE NELLA COMPLESSITÀ DELLA MOBILITÀ CLIMATICA: UNA BREVE GUIDA ALLE DEFINIZIONI, AI NUMERI E ALLE POLITICHE DI RISPOSTA</b> .....	<b>5</b>
1.1 Gli impatti del cambiamento climatico sulle persone e l'ambiente .....	5
1.2 Come l'ambiente influenza la mobilità .....	6
1.3 Andare oltre il bias della sedentarietà: l'(im)mobilità .....	7
1.4 Dai "rifugiati climatici" alla mobilità come adattamento .....	9
1.5 Dalla mobilità alle mobilità climatiche: definizioni, quantificazioni, interessi, modalità e impatti .....	10
1.6 Le migrazioni come adattamento .....	12
1.7 La governance tecnocratica della mobilità climatica e il paradigma della deterrenza ..	13
1.8 L'incoerenza dell'Unione europea .....	15
1.9 Considerazioni conclusive .....	17
<b>2- CAMBIAMENTO CLIMATICO E MIGRAZIONE: SUGLI IMPEGNI EUROPEI E IL BISOGNO DI SINERGIE POLITICHE</b> .....	<b>19</b>
2.1 Introduzione .....	19
2.2 Integrazione degli impegni internazionali in materia di migrazione e cambiamento climatico nelle pertinenti politiche dell'UE .....	21
2.3 Sinergie tra il Green Deal europeo e il Nuovo Patto su migrazione e asilo .....	25
2.4 Osservazioni conclusive .....	28
<b>3- BREVE RICOGNIZIONE SULLA TUTELA GIURIDICA DELLE MIGRAZIONI NEL CONTESTO DI DISASTRI, CAMBIAMENTI CLIMATICI E DEGRADO AMBIENTALE. TEMI, PROBLEMI E PROSPETTIVE IN CHIAVE DECOLONIALE</b> .....	<b>29</b>
3.1 La dimensione politica delle scelte terminologiche .....	29
3.2 Allargare la prospettiva: la protezione come categoria coloniale .....	30
3.3 Interpretazione estensiva della Convenzione di Ginevra: opportunità e limiti .....	31
3.4 Il «rifugiato ambientale» e la crisi del diritto d'asilo .....	33
3.5 L'inerzia del legislatore europeo e prospettive a medio termine .....	35
3.6 Il "caso Bangladesh" e la costruzione di una protezione "effettiva" in Italia .....	36
3.7 Conclusioni: per invertire la rotta .....	38

<b>4- POPULISMO E MIGRAZIONE AMBIENTALE: LO STRANO BINOMIO ITALIANO</b> .....	<b>39</b>
4.1 Introduzione .....	39
4.2 Il governo “Conte I” .....	39
4.3 Il governo di Giorgia Meloni .....	42
4.4 Populismo e migrazione ambientale: lo strano binomio italiano .....	42
4.5 Conclusioni .....	45
<b>5- STUDIO DI CASO SULLA MOBILITÀ CLIMATICA: IL GAMBIA</b> .....	<b>46</b>
5.1 Il Contesto - le dinamiche del cambiamento climatico e della mobilità climatica che influenzano persone, famiglie e comunità in Gambia. ....	46
5.1.1 Dinamiche e trend migratori in Gambia .....	46
5.1.2 Il cambiamento climatico e i suoi impatti in Gambia .....	50
5.2 Sintesi dei risultati della ricerca – Mobilità Climatica .....	52
5.3 Conclusioni e messaggi chiave .....	58
<b>RACCOMANDAZIONI</b> .....	<b>61</b>
<b>ANNEX 1</b> .....	<b>65</b>

## INTRODUZIONE

Le conseguenze ambientali dei cambiamenti climatici stanno influenzando sempre più ampie fasce della popolazione mondiale. Siccità, ondate di calore, inondazioni e tempeste stanno causando devastanti conseguenze sociali ed economiche, costringendo la metà della popolazione mondiale a fronteggiare difficoltà nell'accesso all'acqua, riduzioni della produttività agricola e il deterioramento e l'erosione dei mezzi di sussistenza. I rischi e le vulnerabilità crescenti stanno già influenzando la mobilità umana sotto forma di migrazione interna e transfrontaliera e di spostamenti forzati.

A differenza del periodo iniziale, in cui alcuni studi hanno contribuito all'affermazione di una narrazione di emergenza e allarmista sul fenomeno con l'uso del termine "rifugiati climatici" che ha ricevuto una rilevante attenzione mediatica e politica, le recenti evidenze hanno mostrato come la mobilità climatica sia principalmente un fenomeno interno che si verifica lungo l'asse rurale-urbano, mentre i movimenti transfrontalieri generalmente rimangono all'interno della stessa regione. Prevedere il numero di futuri migranti climatici è molto difficile a causa della mancanza di un chiaro legame causale, delle limitazioni dei modelli climatici adottati, della scarsità di dati e dell'influenza dei regimi di governance delle migrazioni. Anche oggi, c'è un dibattito in corso non solo sul termine preciso da utilizzare, ma anche se debba necessariamente essere uno soltanto.

Come dimostra la ricerca condotta in Gambia, che ha coinvolto interviste a 128 individui tra migranti di ritorno e rimpatriati, migranti interni e residenti in aree rurali colpiti dai cambiamenti climatici e altri stakeholder, la mobilità climatica è un fenomeno complesso e sfaccettato influenzato fortemente dai diversi contesti. Inoltre, lo spettro della

mobilità climatica comprende anche la (im)mobilità, sia volontaria che involontaria, e la migrazione può essere sia adattativa che erosiva. Da un lato, infatti, può rappresentare un'assicurazione contro i danni subiti dagli effetti ambientali improvvisi e progressivi causati dai cambiamenti climatici. Dall'altro lato, l'azione migratoria può non condurre a un miglioramento della vita delle persone, anche a causa delle condizioni di insicurezza causate dalle politiche di migrazione securitarie e dallo sfruttamento e il traffico di esseri umani.

Nel caso dell'Unione Europea, le risposte politiche appaiono frammentate e compartimentalizzate. La Commissione Europea, sotto la presidenza di Ursula Von Der Leyen, ha distinto nettamente le iniziative per affrontare le sfide poste dalla crisi climatica attraverso il Green Deal Europeo, dagli sforzi per gestire meglio la governance della migrazione e dell'asilo attraverso il Nuovo Patto sulla Migrazione e sull'Asilo. Tale divisione contraddice i risultati ottenuti rispettivamente a livello politico, giuridico e scientifico. Per essere veramente comprensive, inclusive ed efficaci, l'UE dovrebbe creare e favorire sinergie tra le sue politiche ambientali e migratorie, in generale, e il Green Deal e il Nuovo Patto sulla Migrazione e sull'Asilo, in particolare.

Finché le politiche migratorie rimarranno informate dal paradigma della deterrenza, ci sarà poco spazio per soluzioni efficaci per proteggere coloro che si sono spostati a causa dei cambiamenti climatici. Anche se è improbabile che si realizzi un nuovo regime internazionale di protezione legale per i migranti climatici, è cruciale concentrarsi sullo sviluppo di nuovi approcci capaci di ampliare le opportunità di protezione. Infatti, nonostante siano state istituite alcune forme di protezione umanitaria per rispondere agli

eventi ambientali improvvisi, le persone colpite da eventi progressivi sono più numerose ma hanno meno opportunità. Questo rapporto analizza il caso dell'Italia, che prevede molteplici stati giuridici per proteggere le persone sfollate dai disastri, nonostante la coalizione di governo populista "anti-immigrati". Tale analisi risulta necessaria alla luce del fatto che nonostante l'UE possa stabilire quadri politici e legali comuni per ampliare le opportunità di protezione per i migranti climatici, attualmente la protezione per coloro che sono costretti a fuggire a causa di fattori climatici ed ambientali è affidata alla competenza nazionale. Di conseguenza, in assenza di uno standard comune di protezione stabilito a livello dell'UE, è di fondamentale importanza confrontare i meccanismi di protezione degli Stati membri per i migranti climatici.

Nonostante la complessità nel definire un fenomeno come la mobilità ambientale,

è probabile che le conseguenze dei cambiamenti climatici influenzeranno inevitabilmente la migrazione internazionale. Tuttavia, valutare l'entità di questo impatto rimane difficile. Anche se al momento la mobilità climatica riguarda principalmente movimenti interni piuttosto che migrazioni internazionali, il legame tra migrazione interna e internazionale nel contesto dei cambiamenti climatici rimane in gran parte inesplorato. Inoltre, le politiche migratorie restrittive giocano un ruolo significativo nell'influenzare la migrazione climatica, almeno nel breve e medio termine. La complessità del rapporto tra clima e migrazione non dovrebbe giustificare l'inazione della comunità internazionale. Affrontare gli effetti dei cambiamenti climatici sulla migrazione è fattibile, riconoscendo l'importanza di un approccio olistico basato sui diritti e che abbracci molteplici ambiti politici.

# 1- NAVIGARE NELLA COMPLESSITÀ DELLA MOBILITÀ CLIMATICA: UNA BREVE GUIDA ALLE DEFINIZIONI, AI NUMERI E ALLE POLITICHE DI RISPOSTA

Roberto Sensi\*

## 1.1 Gli impatti del cambiamento climatico sulle persone e l'ambiente

Il 2 marzo 2023, il Panel Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (IPCC), principale organismo internazionale per la valutazione dei cambiamenti climatici, ha pubblicato il Sesto Rapporto di Valutazione (AR6)<sup>1</sup>. Questo rapporto presenta le evidenze scientifiche più recenti e aggiornate sul fenomeno del cambiamento climatico. Il documento dettaglia le devastanti conseguenze dell'aumento delle emissioni di gas a effetto serra (GHG) per il pianeta, tra cui distruzione di abitazioni, perdita dei mezzi di sostentamento e annientamento di intere comunità.

Gli scienziati sottolineano, inoltre, i rischi irreversibili che si verificheranno senza un cambio di passo radicale verso la riduzione dei gas climalteranti. Le conseguenze dei cambiamenti climatici sono già in corso e colpiscono tutte le regioni del mondo: aumento dei livelli e delle temperature dei mari, acidificazione degli oceani, aumento delle temperature medie e scioglimento dei ghiacciai<sup>2</sup>. Di conseguenza, si osserva un intensificarsi degli eventi climatici estremi, come siccità, ondate di calore, alluvioni e

tempeste, con devastanti conseguenze sociali ed economiche.

Attualmente, metà della popolazione mondiale deve affrontare la carenza di acqua per almeno un mese all'anno. L'aumento delle temperature sta inoltre causando la diffusione di malattie veicolate da insetti, come la malaria<sup>3</sup>. Il cambiamento climatico sta avendo gravi conseguenze anche sulla produttività agricola nelle latitudini basse e medie, con una stima di riduzione di un terzo delle capacità produttive del continente africano rispetto al 1961<sup>4</sup>.

Ogni incremento, anche solo di una frazione di grado, aumenterà queste minacce. Anche riuscendo a mantenere l'aumento delle temperature globali entro 1.5°C, ben al di sotto dei 2°C previsti dall'Accordo di Parigi, 950 milioni di persone in tutto il mondo avranno problemi di accesso all'acqua, subiranno ondate di calore e desertificazione. Inoltre, la quota di popolazione mondiale esposta alle alluvioni crescerà del 24%<sup>5</sup>.

Tutto ciò ha conseguenze fondamentali per lo sviluppo sostenibile e la riduzione della povertà. Nonostante i Paesi più poveri non siano responsabili dell'incremento delle emissioni di gas climalteranti, sono quelli più esposti ai cambiamenti climatici, poiché mancano delle risorse e delle infrastrutture

\*Policy Advisor Programma Diseguaglianze Globali ActionAid.

<sup>1</sup> Allan, Richard P., et al. "Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Summary for Policymakers." Climate change 2021: The physical science basis. Contribution of working group I to the sixth assessment report of the intergovernmental panel on climate change. Cambridge University Press, 2023. 3-32.

<sup>2</sup> Boehm, Sophie, and Clea Schumer. "big findings from the 2023 IPCC report on climate change." *World Resources Institute*, March 20 (10).

<sup>3</sup> Ibidem,

<sup>4</sup> Ibidem,

<sup>5</sup> Ibidem,

necessarie per affrontarne gli impatti e adattarvisi. Si stima che entro il 2030, il cambiamento climatico spingerà oltre 130 milioni di persone in povertà a causa della moltiplicazione delle vulnerabilità sociali, della fragilità economica e dell'instabilità politica<sup>6</sup>.

L'aumento dei rischi e delle vulnerabilità sta già influenzando la mobilità umana. Alla fine del 2022, ad esempio, il numero globale di sfollati interni (*Internally Displaced People - IDPs*)<sup>7</sup> a causa di eventi climatici estremi era di 32,6 milioni, pari al 53% del totale di 71,1 milioni di IDPs, di cui il 98% causati da alluvioni, tempeste e siccità<sup>8</sup>. Secondo l'Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), solo nel 2022, ci sono stati 8,7 milioni di nuovi sfollati a causa dei disastri ambientali, un aumento del 45% rispetto all'anno precedente<sup>9</sup>.

## 1.2 Come l'ambiente influenza la mobilità

Il cambiamento climatico ha portato a una rinnovata attenzione sull'ambiente come fattore che influenza le dinamiche della mobilità<sup>10</sup>. Spostarsi in risposta a fattori ambientali è un fenomeno che è sempre esistito. Come strategia di diversificazione delle fonti di sostentamento, la mobilità è stata storicamente utilizzata per distribuire i rischi nel contesto dei cambiamenti ambientali, delle pressioni sociali e delle aspirazioni personali lungo tutto il corso della vita<sup>11</sup>.

Ciò che ha portato il mondo accademico, le istituzioni e la società civile a riscoprire questo tema sono due fattori capaci di influenzarne modalità e numeri: l'intensificarsi della crisi climatica e l'emergere di regimi migratori restrittivi<sup>12</sup>.

Le modalità attraverso cui le dinamiche ambientali influenzano la mobilità sono diverse. Per questo motivo, come vedremo, è complesso arrivare a una definizione condivisa del fenomeno. Il cambiamento climatico sta contribuendo a modificare l'ambiente e, come altri fattori, influenza le varie forme di mobilità. Ad esempio, eventi ambientali estremi e improvvisi (*rapid on-set events*) possono causare lo spostamento temporaneo e di breve distanza delle persone per evitare rischi per la propria vita. Tuttavia, una volta ristabilite le condizioni minime, le persone dovrebbero tornare alle loro comunità, anche se ciò non avviene sempre, come mostrano i dati del IDMC menzionati sopra.

Quando questi eventi ambientali estremi e improvvisi si verificano con maggiore frequenza in periodi più brevi, il ciclo "spostamento-ritorno" può diventare impraticabile, portando alla migrazione permanente<sup>13</sup>. Invece, quando i luoghi di origine diventano invivibili a causa, ad esempio, della salinizzazione delle risorse idriche, dell'inondazione delle abitazioni o delle temperature troppo elevate, si possono verificare spostamenti permanenti<sup>14</sup>. Questi possono avvenire in modo graduale e

<sup>6</sup> <https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/what-climate-security-and-why-it-important#:~:text=Why%20does%20climate%20security%20matter,economic%20fragility%2C%20and%20political%20grievances.>

<sup>7</sup> L'Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) definisce gli sfollati interni (*internally displaced persons*) come persone costrette a spostarsi all'interno del proprio paese. Di solito, questo termine è collocato all'estremità opposta dello spettro della mobilità rispetto alle migrazioni, che sono considerate azioni volontarie, mentre gli spostamenti degli sfollati interni sono forzati. Tuttavia, questa distinzione non è sempre semplice da applicare nella realtà. Piuttosto che indicare categorie dicotomiche di mobilità, dovremmo considerare questi due concetti su un continuum, dove l'esperienza migratoria si colloca lungo questo spettro in base alle condizioni ambientali, temporali e spaziali in cui si verifica. Si veda Erdal, Marta Bivand, and Ceri Oeppen. "Forced to leave? The discursive and analytical significance of describing migration as forced and voluntary." *Aspiration, desire and the drivers of migration*. Routledge, 2020. 73-90.

<sup>8</sup> IDMC e Norwegian Refugees Council, "2023 Global Report on Internal Displacement. Internal displacement and food security", 2023, p.9.

<sup>9</sup> Ibidem, p.8.

<sup>10</sup> Ionesco, Dina, Daria Mokhnacheva, and François Gemenne. "The atlas of environmental migration". Routledge, 2016.

<sup>11</sup> Cundill, Georgina, et al. "Toward a climate mobilities research agenda: Intersectionality, immobility, and policy responses." *Global Environmental Change* 69 (2021): 102315.

<sup>12</sup> McAdam, Jane. "Climate Change Displacement and International Law." *Geneva, UNHCR: Side Event to the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges* (2010).

<sup>13</sup> Huckstep, Sam, and Michael Clemens. "Climate change and migration: An omnibus overview for policymakers and development practitioners." *Policy Papers* 292 (2023).

<sup>14</sup> Ibidem,

accelerare quando si raggiunge una certa soglia critica, come nel caso delle isole del Pacifico<sup>15</sup>.

Nonostante le migrazioni e gli sfollamenti siano sempre più visti come il risultato degli effetti dei cambiamenti climatici, la mobilità umana è un fenomeno multi-causale che opera su dimensioni spaziali (interne, internazionali), temporali (di breve e lungo periodo) e politiche. I fattori ambientali sono più opportunamente identificati come minacce o “moltiplicatori di vulnerabilità”, capaci di esacerbare condizioni di iniquità preesistenti.

Indagini sul campo suggeriscono scenari diversificati in relazione a esperienze migratorie legate a eventi ambientali improvvisi e progressivi. Di conseguenza, migrazione e sfollamenti sono parte di uno spettro di possibili risposte ai cambiamenti ambientali<sup>16</sup>. È utile sottolineare che, in termini di nesso causale, i disastri ambientali estremi improvvisi permettono di identificare una correlazione causa-effetto meno complessa o discutibile. Tuttavia, anche in questi casi, le disuguaglianze e le dinamiche di potere esistenti svolgono un ruolo determinante nel risultato del percorso migratorio, influenzandone la destinazione, la durata e le condizioni.

Se questa considerazione è valida anche per gli sfollamenti forzati in contesti di conflitto, lo è ancora di più quando ci riferiamo a disastri ambientali progressivi.

### 1.3 Andare oltre il bias della sedentarietà: l'(im)mobilità

Nello spettro della mobilità bisogna includere anche l'*immobilità*. Si tratta di un fenomeno molto rilevante che riflette la complessità della relazione tra ambiente e mobilità, configurandosi, come accennato, raramente in termini di causa-effetto<sup>17</sup>.

Negli ultimi anni, il tema dell'immobilità ha ricevuto sempre più attenzione, portando a una crescita della letteratura in materia, soprattutto a partire dagli studi qualitativi sul campo<sup>18</sup>. Dal punto di vista concettuale, sono state identificate due forme di immobilità: involontaria, volontaria e/o acquiescente.

L'immobilità involontaria può verificarsi quando gli shock climatici riducono le risorse a disposizione delle famiglie, che non possono scegliere di spostarsi e rimangono “intrappolate” nelle loro aree di origine. Questa impossibilità di spostarsi può verificarsi sia nel caso di eventi ambientali estremi improvvisi, come uragani, tornado, alluvioni e siccità, sia in caso di cambiamenti gradualmente, come la salinizzazione dei suoli, la desertificazione e la perdita di biodiversità.

Come per tutte le categorie sviluppate intorno al tema delle migrazioni e della mobilità in generale, queste categorie non sono fisse nel tempo e nello spazio<sup>19</sup>. Ad esempio, le persone possono “diventare immobili spostandosi”<sup>20</sup>, ovvero possono inizialmente muoversi verso la città, ma poi rimanere bloccate involontariamente. Allo stesso modo, possono scegliere di rimanere nelle comunità di origine, cercando di adattarsi *in situ*, pur non riuscendovi in modo efficace<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Fornale, Elisa, and Sophia Kagan. “Climate change and human mobility in the Pacific region: plans, policies and lessons learned.” World Bank, Washington (2017).

<sup>16</sup> Warner, K. “Global Environmental Change and Migration: Governance Challenges”, 2009.

<sup>17</sup> MMC, “Shaping the Future of Mobility in Africa Climate and Mobility: Perceptions, attitudes and decision-making. Synthesis of field research findings”, (2023).

<sup>18</sup> Zickgraf, Caroline. “Theorizing (im) mobility in the face of environmental change.” *Regional Environmental Change* 21.4 (2021): 126.

<sup>19</sup> Huckstep, Sam, and Michael Clemens. “Climate change and migration: An omnibus overview for policymakers and development practitioners.” Policy Papers 292 (2023).

<sup>20</sup> Ibidem, p. 33.

<sup>21</sup> Ibidem,

Le persone possono anche decidere di non muoversi (immobilità volontaria) nonostante il deterioramento delle loro condizioni di vita a causa del cambiamento climatico. La decisione di restare è complessa e soggettiva, come dimostra la ricerca sul Gambia presentata in questo rapporto. Relazioni familiari e attaccamento al luogo di origine possono essere fattori decisivi quanto quelli economici e politici nel condizionare la scelta di restare o partire. Anche in caso di disastri ambientali improvvisi, come i cicloni, le persone possono avere ragioni culturali, religiose e sociali che le motivano, nonostante tutto, a restare<sup>22</sup>.

Una sotto-categoria dell'immobilità è quella definita dalla letteratura specialistica come "acquiescente"<sup>23</sup>, riferendosi a coloro che non hanno né la capacità né l'intenzione (aspirazione) di migrare. Scegliere di non muoversi è la combinazione di una mancanza di aspirazione unita a barriere di varia natura che ne impedirebbero comunque la possibilità. L'immobilità acquiescente sembra caratterizzare una parte significativa delle persone intervistate nelle aree rurali nella ricerca condotta in Gambia, le cui evidenze sono presentate più avanti in questo lavoro.

Inoltre, un recente studio su 1500 famiglie colpite da impatti ambientali negativi progressivi dovuti all'innalzamento dei livelli del mare in Bangladesh afferma che il risultato migratorio è determinato dalla propensione psicologica a muoversi delle persone, mentre i livelli di capitale, più che determinare la scelta, sono determinanti nel modulare forme, tempi e risultati delle risposte migratorie<sup>24</sup>.

La distinzione tra "immobilità volontaria/acquiescente" e "immobilità involontaria", pone sfide importanti sul piano della definizione

delle politiche di intervento. Nonostante ciò, è importante sottolineare l'importanza dello sviluppo di tali concetti per una migliore comprensione del fenomeno, in grado di orientare le risposte in modo più adeguato. Inoltre, gli studi sulla relazione tra cambiamenti ambientali e mobilità umana si sono prevalentemente focalizzati sull'impatto degli ambienti naturali sul movimento delle persone. Tuttavia, la proporzione di persone che si spostano è relativamente più bassa di quella che invece rimane anche quando si trovano ad affrontare condizioni avverse. Come sottolinea Caroline Zickgraf, una possibile spiegazione di questa mancanza di considerazione sull'immobilità è il "bias sedentario" che caratterizza le moderne società, portando a pensare che, qualora ne fosse data la possibilità, le persone preferirebbero rimanere, alimentando così l'idea che le migrazioni ambientali siano un problema da risolvere<sup>25</sup>.

Allo stesso tempo, la relazione tra ambiente e mobilità è molto complessa e contestuale: una variegata gamma di fattori e specificità territoriali influenza la decisione di muoversi, la sua traiettoria e le sue conseguenze allo stesso modo di quanto lo facciano il rischio o l'evento ambientale in sé<sup>26</sup>. Inoltre, la tipologia di rischio e la velocità con la quale si verifica sono in grado di condizionare la mobilità umana sia in termini di *agency*, sia temporali che spaziali<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Ayebe-Karlsson, Sonja, et al. "I will not go, I cannot go: cultural and social limitations of disaster preparedness in Asia, Africa, and Oceania." *Disasters* 43.4 (2019): 752-770.

<sup>23</sup> Schewel, Kerilyn. "Understanding immobility: Moving beyond the mobility bias in migration studies." *International migration review* 54.2 (2020): 328-355.

<sup>24</sup> Adams, Helen, and Susan Kay. "Migration as a human affair: Integrating individual stress thresholds into quantitative models of climate migration." *Environmental Science & Policy* 93 (2019): 129-138.

<sup>25</sup> Zickgraf, Caroline. "Theorizing (im) mobility in the face of environmental change." *Regional Environmental Change* 21.4 (2021): 126.

<sup>26</sup> Zickgraf, Caroline. "Climate change, slow onset events and human mobility: reviewing the evidence." *Current Opinion in Environmental Sustainability* 50 (2021): 21-30.

<sup>27</sup> Ibidem,

## 1.4 Dai “rifugiati climatici” alla mobilità come adattamento

I primi studi su questo tema erano dominati da due visioni opposte. Da un lato, coloro che tendevano a minimizzare il problema, dall'altro gli “allarmisti”. Questi ultimi sostenevano che le migrazioni fossero l'inevitabile conseguenza degli effetti dei cambiamenti climatici e che avrebbero condotto a un disastro umanitario. Tra gli “allarmisti” figuravano soggetti molto distanti tra loro in termini di posizionamenti rispetto alle soluzioni da adottare. Da un lato, ONG, società civile e alcune Agenzie delle Nazioni Unite che cominciarono a utilizzare termini quali “rifugiato ambientale” e “rifugiato climatico”, enfatizzando la natura forzata della mobilità. Tuttavia, l'utilizzo del termine “rifugiato” sollevava criticità in quanto caratterizzato da uno specifico significato giuridico che faceva riferimento alla Convenzione relativa allo Statuto dei rifugiati del 1951 e al diritto internazionale sui rifugiati<sup>28</sup>. Dall'altro lato, istituzioni come l'Unione europea<sup>29</sup>, che, senza arrivare ad adottare strategie ben definite, assunsero comunque un approccio difensivo considerando le cosiddette migrazioni climatiche una minaccia per la sicurezza dei propri confini esterni<sup>30</sup>.

Le differenze tra gli “allarmisti” e coloro che tendevano a minimizzare il problema non erano solo di natura disciplinare, ma erano

dettate anche da considerazioni di carattere politico. Nell'enfatizzare i rischi delle migrazioni climatiche, i minimalisti vedevano il pericolo, non infondato, di reazioni securitarie da parte delle istituzioni<sup>31</sup>. Oltre che per le sfide sul piano giuridico e i rischi su quello politico che implicava, il termine “rifugiato” veniva contestato anche sul piano analitico in quanto sottintendeva una relazione semplicistica e mono-casuale tra cambiamento climatico, mobilità ed eventi ambientali<sup>32</sup>.

Il termine “rifugiato climatico” non è adottato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), che preferisce riferirsi a persone costrette a spostarsi nel contesto di disastri, cambiamenti climatici e degrado ambientale<sup>33</sup>. Tuttavia, ciò non dovrebbe distogliere l'attenzione - come riconosciuto anche dal Patto globale sui rifugiati del 2018 - dal fatto che l'aumento dei disastri a causa degli effetti del cambiamento climatico e del degrado ambientale stanno influenzando le stesse determinanti dei movimenti dei rifugiati<sup>34</sup>.

Di fronte all'evidente crescita del fenomeno degli sfollamenti determinati da fattori ambientali, risulta sempre più urgente l'adozione di meccanismi di protezione a livello internazionale e nazionale, come la possibilità di ottenere una qualche forma di protezione in ragione di motivazioni di carattere ambientale.

<sup>28</sup> Hiraide, Lydia Ayame. “Climate refugees: A useful concept? Towards an alternative vocabulary of ecological displacement.” *Politics* 43.2 (2023): 267-282.

<sup>29</sup> In un documento ufficiale dell'Alto Rappresentante e della Commissione europea per il Consiglio europeo del 2008, l'allora Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea ed alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, Javier Solana Mandariaga, affermava: “L'ONU prevede che ci saranno milioni di ‘migranti ambientali’ entro il 2020 e che i cambiamenti climatici saranno una delle cause principali di questo fenomeno. Alcuni Paesi che sono estremamente vulnerabili ai cambiamenti climatici stanno già richiedendo il riconoscimento internazionale di tale migrazione provocata da cause ambientali. Quest'ultima può aumentare i conflitti nelle zone di transito e di destinazione. L'Europa deve aspettarsi un sostanziale aumento della pressione migratoria”. Solana, Javier, and Union européenne. Commission européenne. “Climate change and international security: Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council. Office for Official Publications of the European Communities”, 2008, p.7.

<sup>30</sup> Geddes, Andrew, and William Somerville. “Migration and environmental change in international governance: the case of the European Union.” *Environment and planning C: government and policy* 30.6 (2012): 1015-1028. Si veda inoltre, ActionAid, “Le migrazioni climatiche: rischi e sfide per le politiche di adattamento”, 2021.

<sup>31</sup> Ionesco, Dina, Daria Mokhnacheva, and François Gemenne. “The atlas of environmental migration”. Routledge, 2016.

<sup>32</sup> Kraller, Albert, Caitlin Katsiaficas, and Martin Wagner. “Climate change and migration. Legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration.” (2020).

<sup>33</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters, 2020.

<sup>34</sup> UN, “Report of the United Nations High Commissioner for Refugees (Part II). Global compact on refugees”. General Assembly Official Records Seventy-third Session Supplement No. 12, 2018.

## 1.5 Dalla mobilità alle mobilità climatiche: definizioni, quantificazioni, interessi, modalità e impatti

A partire dalla prima decade degli anni duemila, il dibattito attorno al termine “rifugiato” si è progressivamente affievolito, mentre sono aumentate le ricerche volte a stimare, dal punto di vista quantitativo, le future migrazioni climatiche<sup>35</sup>. Tuttavia, ancora oggi stimare il numero di persone che migrerà a causa dei cambiamenti climatici rimane un esercizio piuttosto incerto<sup>36</sup>. Non esiste infatti una chiara categoria di “migrante climatico” alla quale fare riferimento, considerando che gli spostamenti forzati e le migrazioni climatiche sono eventi multi-causali e i fattori ambientali hanno un impatto contestuale e variegato su individui, famiglie e comunità. Anche di fronte a situazioni di grave degrado ambientale, le popolazioni possono dimostrare un certo grado di resilienza e un livello di autonomia nelle decisioni migratorie o di adattamento<sup>37</sup>.

Sebbene le stime sui futuri flussi di migranti climatici abbiano generato critiche e un intenso dibattito all’interno della comunità scientifica, l’impatto a livello mediatico e politico è stato invece significativo, contribuendo in molti casi a una rappresentazione “catastrofista” del

fenomeno<sup>38</sup>. Negli ultimi anni, tuttavia, gli studi quantitativi di tipo predittivo hanno registrato un generale ridimensionamento rispetto ai primi numeri “allarmanti”<sup>39</sup>, concentrandosi soprattutto sulla mobilità interna più che su quella internazionale<sup>40</sup>. Misurare la mobilità climatica presenta una serie di sfide importanti sia dal punto di vista metodologico che per la mancanza di dati affidabili<sup>41</sup>. Da un lato, se è innegabile l’evidenza della causa antropica sull’intensificarsi degli eventi ambientali estremi a causa del cambiamento climatico, la sua attribuzione sistematica risulta ancora complessa dal punto di vista scientifico<sup>42</sup>. Dall’altro, sono ancora insufficienti i dati disponibili sia sulle migrazioni interne che internazionali. Molti si basano sui censimenti, facendo riferimento a intervalli di tempo troppo ampi e non riuscendo a catturare i movimenti di breve periodo, che spesso sono predominanti<sup>43</sup>. Oltre alle questioni metodologiche, la quantificazione del fenomeno evidenzia limiti anche dal punto di vista concettuale, poiché spesso si cerca di classificare i migranti secondo categorie difficilmente osservabili sul piano empirico<sup>44</sup>.

Ancora oggi, non solo si dibatte sul termine esatto da utilizzare per descrivere il fenomeno, ma anche se debba necessariamente esserne utilizzato uno solo<sup>45</sup>. Una varietà di termini si è affacciata negli ultimi anni all’interno di paper accademici, libri, documenti istituzionali e articoli di giornale: rifugiati climatici, rifugiati

<sup>35</sup> Due influenti contributi di quegli anni furono il quarto Rapporto di Valutazione (AR6) del IPCC e il Rapporto Stern sui costi economici dei cambiamenti climatici, che stimavano aumenti significativi delle migrazioni a causa dei crescenti impatti dei cambiamenti climatici. Bernstein, Lenny, et al. “IPCC, 2007: climate change 2007: synthesis report.” (2008). Inoltre, Stern, Nicholas Herbert. *The economics of climate change: the Stern review*. Cambridge University press, 2007.

<sup>36</sup> Piguet, Etienne. “Linking climate change, environmental degradation, and migration: An update after 10 years.” *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 13.1 (2022): e746.

<sup>37</sup> Ibidem

<sup>38</sup> De Haas, Hein. “How migration really works: a factful guide to the most divisive issue in politics”. Random House, 2023.

<sup>39</sup> Nel 2002 Myers stimava in 200 milioni il numero di “rifugiati ambientali” entro il 2050. Myers, N. (2002), “Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century”, *Philosophical Transactions of the Royal Society Series B*, 357(1420), pp. 609–613.

<sup>40</sup> Un recente studio della Banca Mondiale stima in 216 milioni le persone che entro il 2050 saranno costrette a spostarsi all’interno dei loro confini a causa degli effetti ambientali del cambiamento climatico. Tra le regioni più colpite l’Africa SubSahariana con 86 milioni di persone, seguita dall’Asia orientale e il Pacifico (49 milioni), l’Asia del Sud (40 milioni), il Nord Africa (19 milioni), l’America Latina (17 milioni) l’Europa orientale e l’Asia centrale (5 milioni). Clement, Viviane, et al. “Groundswell part 2: Acting on internal climate migration.” (2021).

<sup>41</sup> Huckstep, Sam, and Michael Clemens. “Climate change and migration: An omnibus overview for policymakers and development practitioners.” *Policy Papers* 292 (2023).

<sup>42</sup> Clarke, Ben, et al. “Extreme weather impacts of climate change: an attribution perspective.” *Environmental Research: Climate* 1.1 (2022): 012001.

<sup>43</sup> Huckstep, Sam, and Michael Clemens. “Climate change and migration: An omnibus overview for policymakers and development practitioners.” *Policy Papers* 292 (2023).

<sup>44</sup> Boas, I., et al. (2019), “Climate migration myths”, *Nature Climate Change*, 9, pp. 901–903.

<sup>45</sup> Ferris, Elizabeth. “Research on climate change and migration where are we and where are we going?.” *Migration Studies* 8.4 (2020): 612-625.

Inoltre, Morrissey, James. “How should we talk about climate change and migration?.” *Migration Studies* 9.1 (2021): 150-157.

ambientali, migranti ecologici, migranti ambientali, migrazioni indotte dai cambiamenti climatici, sfollati ambientali, eco-migranti, e così via<sup>46</sup>.

Negli ultimi anni, all'interno dei processi e nei documenti adottati a livello internazionale sul tema, ci si riferisce alla mobilità umana nel contesto dei disastri, del cambiamento climatico e del degrado ambientale<sup>47</sup>, riconoscendo tre principali forme di mobilità umana: le migrazioni, gli spostamenti forzati e i trasferimenti pianificati<sup>48</sup>.

Nonostante a livello internazionale sembri emergere un consenso sul fatto che i cambiamenti climatici produrranno un impatto sempre più significativo sulla mobilità, si tratta di un fenomeno ancora caratterizzato da una forte competizione di interessi disciplinari, territoriali e istituzionali<sup>49</sup>. Ad esempio, gli scienziati che si occupano di cambiamento climatico applicheranno modelli per predire quante persone potenzialmente si sposteranno a causa dell'innalzamento dei livelli marini, un obiettivo differente da quello dei giuristi e degli avvocati che cercheranno di sviluppare rimedi legali per garantire una efficace protezione per coloro che si muovono a causa del cambiamento climatico<sup>50</sup>. Tuttavia, non sempre gli sforzi profusi in ogni ambito disciplinare vanno nella stessa direzione o producono risultati trasformativi, a causa non solo di differenze teoriche o metodologiche, ma anche, e soprattutto, di interessi politici<sup>51</sup>.

Ad esempio, la forte enfasi posta sul carattere internazionale della mobilità climatica, che soprattutto nella prima fase ha determinato una risposta allarmista e securitaria da parte di Paesi come, ad esempio, quelli europei o gli Stati Uniti<sup>52</sup>, non ha poi raccolto sufficienti riscontri sul piano delle evidenze, trattandosi prevalentemente di movimenti che avvengono all'interno dello stesso Paese o nei Paesi limitrofi. Ciò ha determinato uno spostamento dell'attenzione dalle politiche migratorie a quelle climatiche, dal tema della protezione (e della repressione dei flussi) a quello dell'adattamento, spostando così il focus degli interventi di risposta esclusivamente sui Paesi dove avviene la mobilità climatica.

Negli anni, il dibattito politico e accademico si è maggiormente concentrato su quanto i cambiamenti climatici influiscano sulla mobilità e sui conseguenti impatti anziché su come ciò avvenga e sui molteplici significati e pratiche connessi a questi movimenti<sup>53</sup>. Ciò produce delle conseguenze importanti sul piano della protezione, le cui risposte, ad esempio, sono definite più sulla base delle cause dei bisogni che dei bisogni stessi.

Tra i filoni di ricerca che provano a contestualizzare e pluralizzare la complessa relazione tra ambiente e mobilità, un termine che sta guadagnando crescente interesse in ambito accademico è quello che si riferisce alle "mobilità climatiche" (*climate mobilities*)<sup>54</sup>. Si tratta di un approccio analitico che

<sup>46</sup> Ionesco, Dina, Daria Mokhnacheva, and François Gemenne. "The atlas of environmental migration". Routledge, 2016, p.6.

<sup>47</sup> Ad esempio il *Global Compact sulle migrazioni*, la *Nansen Initiative Protection Agenda*, il *Cancun Adaptation Framework* e le decisioni e i documenti relativi al *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage* all'interno del UNFCCC, la *New York Declaration* sui rifugiati e migranti del 2016 e nel lavoro di organizzazioni intergovernative come quella sulle migrazioni (OIM) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Mokhnacheva, Daria. "Implementing the commitments related to addressing human mobility in the context of disasters, climate change and environmental degradation: a baseline analysis report under the global compact for safe, orderly and regular migration." Platform on Disaster Displacement (2022).

<sup>48</sup> L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) identifica tre forme principali di mobilità associate ai cambiamenti climatici: le *migrazioni* utilizzato in senso ampio con riferimento alle persone che si muovono all'interno o fuori dal loro Paese per una varietà di ragioni, tra cui, quelle ambientali; gli sfollamenti (*displacement*), da intendersi come movimenti obbligati a causa del verificarsi di disastri ambientali; infine, *trasferimenti pianificati*, che riguardano le comunità che vengono spostate in luoghi più sicuri a causa dell'impossibilità di rimanere in quei territori in ragione di eventi ambientali che li hanno compromessi in modo irreversibile. Blocher, Julia, and Andrea Milan. "Making mobility work for adaptation to environmental changes: Results from the MECLEP global research: Empirical research and methodology." (2017).

<sup>49</sup> Ferris, Elizabeth. "Research on climate change and migration where are we and where are we going?." *Migration Studies* 8.4 (2020): 612-625, p.1. <sup>50</sup> Ibidem,

<sup>51</sup> de Sherbinin, Alex, et al. "Migration theory in climate mobility research." *Frontiers in Climate* 4 (2022): 882343. Inoltre, Cundill, Georgina, et al. "Toward a climate mobilities research agenda: Intersectionality, immobility, and policy responses." *Global Environmental Change* 69 (2021): 102315.

<sup>52</sup> House, W. (2021). "Report on the impact of climate change on migration." White House: Washington, DC, USA.

<sup>53</sup> Wiegel, Hanne, Ingrid Boas, and Jeroen Warner. "A mobilities perspective on migration in the context of environmental change." *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 10.6 (2019): e610.

<sup>54</sup> Ibidem,

prova a rispondere al bisogno crescente di diversificare la comprensione rispetto a come le persone reagiscono di fronte a vecchie e nuove pressioni migratorie all'interno del contesto del cambiamento climatico<sup>55</sup>. La risposta, come abbiamo accennato, può variare dalla mobilità all'immobilità, sia questa volontaria o meno.

Il caso studio sulla mobilità climatica in Gambia presente all'interno di questa pubblicazione è stato realizzato cercando di adottare questo approccio analitico che fa riferimento alla teoria sulle capacità e le aspirazioni dei migranti<sup>56</sup>. L'attenzione in questo caso viene posta sulla *agency* delle persone e la propensione a migrare è il risultato di una funzione che vede, da un lato, le aspirazioni (obiettivi, desideri, percezione dei costi e dei benefici), dall'altro le capacità (reti sociali, educazione, competenze, risorse materiali), queste ultime influenzate da fattori più strutturali legati al contesto economico, politico, culturale e ambientale. Questa teoria sostiene che le migrazioni non sono solo influenzate da determinanti a livello macro (transizione demografica, livelli di sviluppo, degrado ambientale, cambiamento climatico) ma anche da motivazioni individuali. Seppur i fattori macro influenzino le migrazioni, non lo fanno in modo diretto ma indiretto, influenzando cioè le aspirazioni e le capacità delle persone a muoversi<sup>57</sup>. E questo spiega la molteplicità delle forme di (im)mobilità in relazione ai cambiamenti climatici che sono il risultato di una elevata differenziazione e irregolare distribuzione di aspirazioni e capacità tra gli individui<sup>58</sup>.

## 1.6 Le migrazioni come adattamento

A partire dal 2010, il dibattito sia a livello accademico che politico si è progressivamente focalizzato sull'idea di considerare la migrazione come una forma di adattamento, suggerendo una correlazione positiva tra quest'ultima e la mobilità<sup>59</sup>. Questo cambiamento di "paradigma" è stato favorito dalla crescita di ricerche empiriche che hanno mostrato come la migrazione non fosse necessariamente l'ultima opzione per le persone che affrontavano le conseguenze ambientali dei cambiamenti climatici<sup>60</sup>. Vedere la migrazione come forma di adattamento ha permesso di riformulare il problema come una possibile soluzione. Non è un caso che, già a partire dal 2010, la migrazione sia entrata a far parte del *Cancun Adaptation Framework* e che da allora i negoziati internazionali sul cambiamento climatico siano stati considerati il forum politico più appropriato per discutere delle migrazioni ambientali<sup>61</sup>.

In generale, l'approccio alla migrazione come adattamento si concentra sull'ottimismo riguardo alla capacità tecnica di rispondere alle migrazioni climatiche. Piuttosto che affrontare le diseguaglianze strutturali e i preesistenti squilibri di potere che sono alla base dei fallimenti nelle capacità di adattamento delle comunità più vulnerabili, la visione della migrazione come forma di adattamento promuove una narrazione in cui coloro che migrano sono i protagonisti principali, capaci di affrontare i cambiamenti climatici e costruirsi un futuro diverso grazie alle infinite possibilità offerte dalla mobilità. In questo quadro, la migrazione non è solo una

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Per un approfondimento di veda De Haas, Hein. "A theory of migration: the aspirations-capabilities framework." *Comparative migration studies* 9.1 (2021): 8. Inoltre, Carling, Jørgen, and Kerilyn Schewel. "Revisiting aspiration and ability in international migration." *Aspiration, Desire and the Drivers of Migration*. Routledge, 2020. 37-55.

<sup>57</sup> de Sherbinin, Alex, et al. "Migration theory in climate mobility research." *Frontiers in Climate* 4 (2022): 882343.

<sup>58</sup> Wiegel, Hanne, Ingrid Boas, and Jeroen Warner. "A mobilities perspective on migration in the context of environmental change." *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 10.6 (2019): e610.

<sup>59</sup> Foresight: Migration and Global Environmental Change, Final Project Report The Government Office for Science, London, 2011.

<sup>60</sup> Ionesco, Dina, Daria Mokhnacheva, and François Gemenne. "The atlas of environmental migration". Routledge, 2016.

<sup>61</sup> Ibidem.

reazione al problema, ma, se gestita in modo efficace, un successo su tutti i fronti: sia per il migrante, sia per la comunità di destinazione che per quella di origine<sup>62</sup>. Tuttavia, questa visione presenta notevoli criticità sia dal punto di vista dei diritti umani<sup>63</sup> che della giustizia climatica e ambientale<sup>64</sup>. Infatti, il concetto di migrazione come adattamento contribuisce a de-responsabilizzare i Paesi più industrializzati rispetto ai fallimenti nella mitigazione, agli impegni mancati nell'adattamento e ai costi sempre più crescenti rappresentati dai danni e dalle perdite relative agli impatti ambientali della crisi climatica. Al contrario, promuove la risposta individuale anziché quella delle istituzioni e sposta la responsabilità della scelta dell'adattamento esclusivamente sulle famiglie e le comunità più colpite<sup>65</sup>, senza considerare adeguatamente la dimensione sia erosiva che adattativa della migrazione<sup>66</sup>. Inoltre, questa visione deve fare i conti con un contesto in cui le attuali politiche securitarie in materia migratoria rappresentano il principale ostacolo alla libertà di movimento e quindi a un impatto positivo delle migrazioni sullo sviluppo. Se questo concetto venisse declinato operativamente ed inserito all'interno di specifiche politiche pubbliche, emergerebbe la profonda incoerenza tra una narrativa che incoraggia le persone a muoversi come forma di adattamento e le politiche che impediscono una effettiva mobilità sia a livello internazionale che regionale. Tuttavia, come vedremo nel paragrafo dedicato alle politiche dell'Unione Europea, grazie al paradigma della deterrenza, questa contraddizione ha purtroppo trovato

una apparente sintesi in un approccio incentrato esclusivamente sulla dimensione esterna dell'intervento sul fenomeno.

## **1.7 La governance tecnocratica della mobilità climatica e il paradigma della deterrenza**

Negli ultimi anni, la mobilità climatica ha ricevuto attenzione attraverso numerose iniziative politiche internazionali<sup>67</sup>. Tuttavia, il quadro risultante è caratterizzato da frammentazione, con interessi contrapposti, approcci divergenti, competizione per mandati e risorse, e una scarsa coordinazione<sup>68</sup>. All'interno delle Nazioni Unite, il tema è stato inserito nell'agenda negoziale della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). Durante la Conferenza delle Parti del 2010 (COP16), è stato riconosciuto per la prima volta il legame tra cambiamento climatico e mobilità umana<sup>69</sup>. Successivamente, alla COP21 di Parigi, è stata istituita una Task Force sugli spostamenti forzati nell'ambito del Meccanismo internazionale sui danni e le perdite causati dai cambiamenti climatici, con il compito di sviluppare raccomandazioni per affrontare tali spostamenti<sup>70</sup>. È importante notare che, inizialmente, il mandato della Task Force era limitato agli spostamenti forzati causati dal cambiamento climatico all'interno dei confini nazionali, senza considerare altre forme

<sup>62</sup> Felli, Romain, and Noel Castree. "Neoliberalising adaptation to environmental change: foresight or foreclosure?." *Environment and Planning A* 44.1 (2012): 1-4.

<sup>63</sup> Liguori, Chiara. "The response of the European Union to human mobility in the context of climate change." (2021).

<sup>64</sup> ActionAid, *Climate migration: risks and challenges for adaptation policies*, 2021.

<sup>65</sup> Bettini, Giovanni. "Climate migration as an adaption strategy: de-securitizing climate-induced migration or making the unruly governable?." *Critical Studies on Security* 2.2 (2014): 180-195.

<sup>66</sup> Felli, Romain, and Noel Castree. "Neoliberalising adaptation to environmental change: foresight or foreclosure?." *Environment and Planning A* 44.1 (2012): 1-4.

<sup>67</sup> Ad esempio, la *Nansen Initiative* è un processo consultivo avviato nel 2011 su iniziativa dei governi svizzero e norvegese, con l'obiettivo di sviluppare principi e misure per proteggere le persone sfollate oltre i confini del loro paese a causa di disastri e rischi ambientali, inclusi quelli legati ai cambiamenti climatici. Questo processo ha portato, nel 2015, all'adozione dell'*Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*. Sebbene il focus principale sia sugli spostamenti forzati transfrontalieri, l'Agenda copre anche altre aree, come la migrazione interna e circolare, i ricollocamenti pianificati e gli spostamenti forzati interni. Dopo l'adozione della *Protection Agenda*, è stata creata la *Platform on Disaster Displacement (PDD)*, con l'obiettivo di fornire supporto agli Stati nell'implementazione dell'Agenda stessa. Altri esempi rilevanti includono il Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 e gli *UN Guiding Principles on Internal Displacement* del 1998..

<sup>68</sup> Helena, Hahn e Melanie Fessler, *The EU's approach to climate mobility: Which way forward?*, EPC e EIB, 2023.

<sup>69</sup> Cancun Adaptation Framework (2010), para 14(f). <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>

<sup>70</sup> Conference of the Parties, Decision 10/CP.24, para 49. <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2>

di mobilità climatica, come le migrazioni<sup>71</sup>. Questo evidenzia come il tema della mobilità, soprattutto quando coinvolge più Paesi, diventi una questione di sicurezza nazionale, spesso evitata nei forum multilaterali<sup>72</sup>.

Anche il Global Compact on Migration (GCM) conferma questa tendenza, essendo il primo accordo internazionale a definire un approccio condiviso alla migrazione internazionale in tutte le sue forme<sup>73</sup>. Il GCM riconosce il legame tra migrazione, disastri, cambiamento climatico e degrado ambientale<sup>74</sup>, sottolineando nell'obiettivo 5 l'importanza di garantire percorsi di migrazione regolare per coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici<sup>75</sup>. L'integrazione della dimensione ambientale nei meccanismi di governance internazionale delle migrazioni rappresenta un progresso significativo. Tuttavia, è importante notare che il GCM è un documento non vincolante, basato principalmente sulla cooperazione e caratterizzato da un basso livello di implementazione. Inoltre, per quanto riguarda la mobilità climatica, non affronta esplicitamente la questione della protezione internazionale<sup>76</sup>.

Attualmente, non esiste un accordo globale per la governance della mobilità climatica<sup>77</sup>, e anche se questa rappresenta un'idea interessante e probabilmente necessaria,

sarà difficile da realizzare<sup>78</sup>. Sebbene il regime attuale di protezione internazionale possa in alcuni casi applicarsi ai "migranti climatici"<sup>79</sup>, la categoria rimane indefinita, rendendo difficile la sua generalizzazione a tutte le forme di mobilità transfrontaliera legate ai cambiamenti climatici, specialmente per gli eventi ambientali a lenta insorgenza<sup>80</sup>.

Inoltre, la governance internazionale delle migrazioni attuale è il risultato di profonde asimmetrie di potere e disuguaglianze economiche e sociali. In questo contesto, gli interessi degli stati prevalgono sui diritti umani, con un'agenda incentrata sul paradigma della deterrenza<sup>81</sup> e sull'esternalizzazione delle frontiere<sup>82</sup>. Mancando una chiara volontà politica di affrontare in modo efficace la protezione dei diritti umani dei migranti e la giustizia climatica, le risposte internazionali e regionali sono caratterizzate da un approccio tecnocratico, basato sulla promozione di buone pratiche e principi non vincolanti. Questi vengono affiancati ad altre strategie sull'adattamento e la gestione delle emergenze, con l'intento di intervenire sulle "cause profonde" della mobilità climatica<sup>83</sup>.

La priorità dei governi del Nord globale rimane la prevenzione della cosiddetta migrazione irregolare. Le iniziative intraprese, sia mirate alla protezione, prevenzione e gestione della

<sup>71</sup> PDD, UNHCR, 'Protection of Persons Displaced Across Borders in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change', Policy Brief, 2023.

<sup>72</sup> Vanhala, Lisa, and Elisa Calliari. "Governing people on the move in a warming world: Framing climate change migration and the UNFCCC Task Force on Displacement." *Global Environmental Change* 76 (2022): 102578.

<sup>73</sup> <https://www.iom.int/global-compact-migration>

<sup>74</sup> Kälin, Walter. "The Global Compact on Migration: a ray of hope for disaster-displaced persons." *International Journal of Refugee Law* 30.4 (2018): 664-667.

<sup>75</sup> Mokhnacheva, Daria. "Implementing the commitments related to addressing human mobility in the context of disasters, climate change and environmental degradation: a baseline analysis report under the global compact for safe, orderly and regular migration." Platform on Disaster Displacement (2022).

<sup>76</sup> Liguori, Chiara. "The response of the European Union to human mobility in the context of climate change." (2021).

<sup>77</sup> È utile sottolineare che, sebbene non esista un accordo globale solo sulla mobilità climatica, il Global Compact for Migration e altri *soft-law arrangements* come l'Agenda 2030 sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), la dichiarazione di New York sui Rifugiati e Migranti contengono rilevanti impegni sul tema e sono stati adottati dagli stati.

<sup>78</sup> Huckstep, Sam, and Michael Clemens. "Climate change and migration: An omnibus overview for policymakers and development practitioners." *Policy Papers* 292 (2023).

<sup>79</sup> UNHCR, "Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters", 2020. Si veda anche: UNHCR, "Climate Change impact and cross border displacement: international refugees law and the UNHCR's mandate", 12 December 2023.

<sup>80</sup> Traore Chazalnoé, M., and Randall, A. (2022), "Migration and the slow-onset impacts of climate change: Taking stock and taking action", in eds. McAuliffe, M. and Triandafyllidou, A., *World Migration Report 2022*, pp. 233-255. Geneva: IOM.

<sup>81</sup> McLeman, Robert. "International migration and climate adaptation in an era of hardening borders." *Nature Climate Change* 9.12 (2019): 911-918.

<sup>82</sup> Bates-Eamer, Nicole. "Border and migration controls and migrant precarity in the context of climate change." *Social Sciences* 8.7 (2019): 198.

<sup>83</sup> Matthew Scott and Carl Söderbergh, 'How does border externalization relate to the climate emergency?' Blogpost on The Comparative Network on Refugee Externalisation Policies (CONREP) website (1 Marzo 2021).

mobilità climatica, che coinvolgano migrazione o spostamenti forzati, sono guidate più dall'obiettivo di contenere i potenziali flussi migratori che dalla necessità di tutelare i diritti umani delle persone<sup>84</sup>.

## 1.8 L'incoerenza dell'Unione europea

L'Unione europea offre un interessante esempio di approccio alla mobilità climatica basato sulla logica della deterrenza. Molti Paesi membri hanno aderito alla *Nansen Initiative* e alla relativa *Protection Agenda*. Quest'ultima si caratterizza per un approccio "a cassetta degli attrezzi", basato su un insieme di buone pratiche non vincolanti, focalizzato principalmente sulla mobilità intra-regionale<sup>85</sup>. Di conseguenza, le iniziative nel Sud Globale sono più numerose e significative rispetto a quelle coinvolgenti i paesi del Nord, confermando l'influenza crescente di una narrativa tecnocratica sulla mobilità climatica, a discapito di argomentazioni incentrate sulla protezione dei diritti umani e sulla responsabilità dei Paesi del Nord nei confronti dei cambiamenti climatici<sup>86</sup>.

Nonostante alcuni Paesi membri europei abbiano recentemente garantito protezione legale per coloro che si spostano a causa di disastri, cambiamenti climatici e degrado ambientale, il quadro rimane fortemente frammentato. Non emerge un approccio comune alla protezione legale all'interno dei confini europei nell'ambito dell'implementazione della *Protection Agenda*. Questo è sorprendente considerando che l'UE rappresenta un esempio importante di

istituzione regionale dove viene garantito un elevato livello di libertà di movimento, ispirato dai principi della solidarietà e del reciproco interesse. Tuttavia, questi stessi principi difficilmente guideranno approcci innovativi nei confronti delle persone provenienti da fuori dei confini europei, dove l'obiettivo è principalmente quello di prevenire l'arrivo di persone in cerca di protezione che non soddisfano i rigorosi requisiti stabiliti dalla normativa sull'immigrazione<sup>87</sup>.

In vista dell'assunzione della presidenza della Piattaforma sui disastri e gli spostamenti forzati (*Platform on Disaster Displacement - PDD*), la Commissione europea ha pubblicato la nuova strategia per affrontare le migrazioni climatiche<sup>88</sup>, aggiornando il documento di lavoro elaborato dieci anni prima<sup>89</sup>. Questo aggiornamento rifletteva il cambio di paradigma evidenziato anche nel recente e influente *Foresight Report*<sup>90</sup>, che non considerava più la migrazione climatica come una "minaccia" per la sicurezza dei confini europei, ma come un'opportunità di adattamento<sup>91</sup>. Il movimento di persone a causa degli effetti ambientali del cambiamento climatico non era più visto come una questione da affrontare mediante la prevenzione del rischio di aumento della pressione migratoria, ma piuttosto attraverso interventi esterni tramite politiche climatiche.

Pur mantenendo il paradigma della deterrenza, gli sforzi dei Paesi dell'Unione europea nell'attuazione della *Protection Agenda* si concentravano sulla dimensione esterna, mirando ad aiutare le persone ad adattarsi *in situ* attraverso strumenti di cooperazione allo sviluppo<sup>92</sup>. Tuttavia, mentre nel documento

<sup>84</sup> Ibidem,

<sup>85</sup> Scott, Matthew. "Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe: Between the Protection Agenda and the Deterrence Paradigm, or Beyond?" *European Journal of Migration and Law* 25.1 (2023): 54-82.

<sup>86</sup> Ibidem,

<sup>87</sup> Ibidem,

<sup>88</sup> European Commission, Commission staff working document: Addressing displacement and migration related to disasters, climate change and environmental degradation SWD(2022) 201 final (2022).

<sup>89</sup> European Commission, Commission staff working document: Climate change, environmental degradation, and migration SWD(2013) 138 final (2013).

<sup>90</sup> Foresight: Migration and Global Environmental Change, Final Project Report The Government Office for Science, London, 2011.

<sup>91</sup> François Gemenne, "One good reason to speak of 'climate refugees'" 49 (2015) *Forced Migration Review* 17.

<sup>92</sup> Matthew Scott and Carl Söderbergh, "How does border externalization relate to the climate emergency?" Blogpost on The Comparative Network on Refugee Externalisation Policies (CONREP) website (1 Marzo 2021).

del 2013 erano presenti ancora minimi riferimenti agli strumenti di protezione da attuare all'interno dei confini europei, come la protezione complementare e i canali di ingresso regolari per motivi lavorativi<sup>93</sup>, la strategia del 2022 è esclusivamente orientata alla dimensione esterna nell'intervento sulle migrazioni climatiche<sup>94</sup>.

Questo orientamento riflette l'evoluzione dell'approccio europeo alle migrazioni, evidenziata dall'Approccio Globale alla Migrazione del 2005<sup>95</sup>, all'Approccio Globale alla Migrazione e Mobilità del 2011<sup>96</sup>, fino all'Agenda europea sulle Migrazioni del 2015<sup>97</sup> e al Nuovo Patto europeo sulla Migrazione e l'Asilo del 2020<sup>98</sup>, che hanno progressivamente accentuato l'importanza della dimensione esterna nelle politiche migratorie e di asilo.

Questa strategia, accanto alla gestione repressiva dei confini esterni, prevede l'uso di strumenti di cooperazione allo sviluppo per affrontare le cosiddette "cause profonde" delle migrazioni, incluse quelle climatiche. Esempi significativi sono il Fondo Fiduciario Europeo per l'Africa (European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa - EUTF)<sup>99</sup> e il nuovo Strumento di Vicinato, Cooperazione allo Sviluppo e Cooperazione Internazionale (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe, NDICI – Global Europe). Questi strumenti, previsti nel nuovo

bilancio europeo 2021-2027, prevedono un obiettivo di spesa del 10% (circa 8 miliardi di euro) per la gestione della governance migratoria e degli spostamenti forzati<sup>100</sup>.

Con il graduale, seppur non totale, abbandono della narrativa emergenziale sulle migrazioni climatiche, l'attenzione si è spostata dalle politiche migratorie, ormai orientate verso una deriva securitaria, a quelle climatiche, pur mantenendo il paradigma della deterrenza. Questo paradigma influenza non solo le politiche migratorie, ma anche tutte le politiche e i settori di intervento che hanno un impatto sulle migrazioni. È interessante notare che questa enfasi sulla sola dimensione esterna dell'Agenda di Protezione influenza anche le politiche climatiche<sup>101</sup>, come evidenziato dalla strategia di adattamento al cambiamento climatico adottata dall'Unione europea.

Questa strategia riconosce le migrazioni come un elemento trasversale all'azione esterna climatica europea e dei suoi Stati membri, ma manca di considerare la mobilità climatica verso l'UE da una prospettiva di adattamento all'interno dei suoi confini, attraverso l'adozione di meccanismi di protezione legale più efficaci. Questo rischio compromette il potenziale trasformativo degli interventi sulla mobilità climatica e sull'adattamento in generale<sup>102</sup>.

<sup>93</sup> European Commission, Commission staff working document: Climate change, environmental degradation, and migration SWD(2013) 138 final (2013).

<sup>94</sup> Scott, Matthew. "Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe: Between the Protection Agenda and the Deterrence Paradigm, or Beyond?." *European Journal of Migration and Law* 25.1 (2023): 54-82.

<sup>95</sup> Consiglio Europeo, Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean, Council Conclusions, 17 Dicembre 2005, 15914/05

<sup>96</sup> Commissione Europea, 'Global Approach on Migration and Mobility', 18 Novembre 2011, COM(2011)743 final.

<sup>97</sup> Commissione Europea, 'A European Agenda on Migration', 13 Maggio 2015, COM(2015) 240 final.

<sup>98</sup> Commissione Europea, 'A new pact on migration and asylum', 29 Settembre 2020, COM(2020) 609 final.

<sup>99</sup> Thomas Spijkerboer, "Migration management clientelism" (2021) *Journal of Ethnic and Migration Studies*, DOI: 10.1080/1369183X.2021.1972567, 12.

<sup>100</sup> Pope, Stephanie. "From Development to Deterrence? Migration spending under the EU Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument (NDICI)." (2023).

<sup>101</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Forging a climate-resilient Europe – the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change (COM(2021) 82 final).

<sup>102</sup> Scott, Matthew. "Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe: Between the Protection Agenda and the Deterrence Paradigm, or Beyond?." *European Journal of Migration and Law* 25.1 (2023): 54-82.

## 1.9 Considerazioni conclusive

Oltre alla complessità nel definire un fenomeno multidimensionale come la mobilità ambientale, è probabile che le conseguenze del cambiamento climatico avranno un impatto inevitabile sulle migrazioni internazionali, sebbene sia difficile valutare l'entità di questo impatto<sup>103</sup>. Al momento, la mobilità climatica coinvolge in misura minore le migrazioni internazionali rispetto a quelle interne. Inoltre, la relazione tra migrazione interna e internazionale nel contesto del cambiamento climatico è ancora poco studiata.

Alcuni autori sostengono che le politiche migratorie restrittive possano influenzare in modo determinante le migrazioni climatiche, almeno nel breve-medio termine<sup>104</sup>. Dal punto di vista della tutela dei diritti umani, la mobilità climatica rappresenta una sfida globale che richiede risposte coordinate non solo a livello nazionale, ma anche internazionale. Un'opzione potrebbe essere l'integrazione della dimensione ambientale nel regime di protezione internazionale<sup>105</sup>. Tuttavia, come abbiamo visto, questo obiettivo è difficile da attuare a causa del contesto politico che ha limitato gli spazi di regolarizzazione offerti dalle politiche migratorie.

L'integrazione della dimensione ambientale nel regime di protezione internazionale presenta sfide politiche, teoriche e metodologiche. È difficile definire chiaramente la categoria di "migrante climatico", poiché è difficile attribuire direttamente il fattore ambientale alla scelta migratoria e separarlo da altri fattori come quelli economici e sociali. Questo renderebbe complessa l'operationalizzazione di un

meccanismo di protezione internazionale basato sul concetto di migrante climatico<sup>106</sup>.

Secondo alcuni autori, dato che l'attuazione di un regime globale di protezione per i migranti ambientali basato sui diritti appare difficile, è necessario identificare approcci alternativi o complementari. Sam Huckstep e Michael Clemens suggeriscono un approccio più pragmatico, capace di superare sia l'attenzione esclusiva sul livello globale sia la necessità di definire un chiaro regime basato sui diritti<sup>107</sup>.

Attualmente, l'ordinamento giuridico delle migrazioni internazionali è frammentato in tre approcci differenti: quello economico, focalizzato sulla facilitazione della mobilità, quello basato sui diritti, che si concentra sui diritti dei migranti e dei rifugiati, e quello securitario, che enfatizza il controllo migratorio. Se quest'ultimo è oggi prevalente e influente sui primi due<sup>108</sup>, Huckstep e Clemens suggeriscono che gli sforzi per migliorare la governance delle migrazioni climatiche dovrebbero lavorare su un mix tra l'approccio economico e quello basato sui diritti. Questo potrebbe avvenire orientando gli strumenti della mobilità lavorativa verso obiettivi di tutela dei diritti dei migranti climatici attraverso lo sviluppo di nuovi schemi di mobilità lavorativa che tengano conto delle vulnerabilità determinate dal contesto climatico e ambientale, noti come (*climate conscious labour migration arrangement*)<sup>109</sup>.

Questi nuovi schemi si ispirano ai canali di protezione complementare per i rifugiati<sup>110</sup>, con l'obiettivo di ampliare le possibilità di protezione internazionale per le persone in condizione di bisogno. Tuttavia, come discuteremo anche nei prossimi capitoli, ci

<sup>103</sup> Huckstep, Sam, and Michael Clemens. "Climate change and migration: An omnibus overview for policymakers and development practitioners." Policy Papers 292 (2023).

<sup>104</sup> Stojanov, Robert, et al. "Climate mobility and development cooperation." Population and Environment 43.2 (2021): 209-231.

<sup>105</sup> Ibidem,

<sup>106</sup> Ibidem,

<sup>107</sup> Ibidem,

<sup>108</sup> Boas, Ingrid. "Climate migration and security: Securitisation as a strategy in climate change politics". Routledge, 2015.

<sup>109</sup> Huckstep, Sam, and Michael Clemens. "Climate change and migration: An omnibus overview for policymakers and development practitioners." Policy Papers 292 (2023).

<sup>110</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries: Key Considerations", 2019.

sono diverse difficoltà nei Paesi di origine e di destinazione che limitano il pieno dispiegarsi del potenziale di questi strumenti. Questi limiti si manifestano anche nei canali di ingresso per motivi lavorativi, che presentano barriere amministrative significative, mancanza di volontà politica adeguata e scarsa informazione e supporto per le popolazioni nei Paesi di origine<sup>111</sup>.

In conclusione, sebbene il legame tra clima e migrazione sia complesso, ciò non deve essere un pretesto per l'inazione da parte della comunità internazionale. È possibile intervenire sugli effetti del cambiamento climatico sulle migrazioni, riconoscendo l'esigenza di un approccio olistico basato sui diritti e che comprenda molteplici aree di policy.

Attualmente, il sistema di governance delle migrazioni climatiche è caratterizzato

prevalentemente da un approccio tecnocratico che non tiene conto dei diritti. È orientato verso strategie di intervento che promuovono buone pratiche a livello sub-regionale e nazionale, finanziandole attraverso la cooperazione allo sviluppo in ambito climatico e umanitario. Tuttavia, il sistema di protezione internazionale offre poche opportunità per coloro che si spostano a causa dei disastri, del cambiamento climatico e del degrado ambientale.

Anche se l'attuazione di un regime di protezione legale internazionale per i migranti climatici sembra improbabile, rimane fondamentale lavorare sullo sviluppo di nuovi approcci capaci di ampliare le possibilità di protezione per coloro che si muovono in risposta ai disastri, al cambiamento climatico e al degrado ambientale.

---

<sup>111</sup> Huckstep, Sam, and Michael Clemens. "Climate change and migration: An omnibus overview for policymakers and development practitioners." Policy Papers 292 (2023).

## 2- CAMBIAMENTO CLIMATICO E MIGRAZIONE: SUGLI IMPEGNI EUROPEI E IL BISOGNO DI SINERGIE POLITICHE

Chiara Scissa\*

### 2.1 Introduzione

La presidenza della commissione europea di Ursula von der Leyen si è caratterizzata per la proposta di due importanti pacchetti legislativi: il Green Deal europeo per rispondere alle sfide poste dal peggioramento della crisi climatica e il Nuovo Patto europeo sulla Migrazione e l'Asilo per affrontare le sfide della governance migratoria e dell'asilo. Da un lato, il Green Deal rappresenta un'ambiziosa, organica e innovativa strategia per rivoluzionare l'Unione europea (UE) verso un futuro privo di emissioni, nel quale sia la prosperità economica che la sostenibilità ambientale potranno conciliarsi solo se saranno giuste e inclusive, rispettando il principio di "non lasciare nessuno indietro" così come previsto dall'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile<sup>112</sup>. Nonostante i molti elementi trasversali, il contributo del Green Deal nel rispondere alle rilevanti connessioni tra cambiamento climatico e migrazione risulta molto debole, prevedendo solo il rafforzamento della cooperazione con Paesi terzi partner al fine di evitare che le sfide ambientali e climatiche, moltiplicando l'instabilità e la vulnerabilità degli individui, diventino, tra gli altri, causa di conflitto, e migrazione forzata<sup>113</sup>.

Di contro, il Nuovo Patto su Migrazione e Asilo è un documento politico che definisce un pacchetto di proposte legislative e raccomandazioni con lo scopo di "fornire un approccio globale, riunendo le politiche nei settori della migrazione, dell'asilo, dell'integrazione e delle frontiere gestione"<sup>114</sup>. Simile al Green Deal, il Nuovo Patto menziona il cambiamento climatico tra le principali sfide globali che caratterizzeranno i flussi migratori presenti e futuri. I riferimenti sono però caratterizzati da un tono dichiarativo, senza alcun impegno significativo da parte dell'Ue. Una divisione così netta contraddice i risultati conseguiti rispettivamente a livello politico, giuridico e scientifico che verranno esaminati nei prossimi paragrafi.

In primo luogo, tale lacuna mina il riconoscimento del nesso tra cambiamento climatico e migrazione raggiunto dagli strumenti internazionali di *soft law*. Numerosi accordi internazionali sottolineano la necessità di migliorare la comprensione del nesso tra cambiamento climatico e migrazione e di ridurre sostanzialmente il rischio di disastri, la perdita di mezzi di sussistenza e salute, attraverso obiettivi identificati e aree prioritarie. Tra molti altri, il Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare (GCM)

\*PhD, Assegnista di ricerca presso l'Università di Bologna – Alma Mater Studiorum nell'ambito del progetto ERC StG "Gatekeepers to International Refugee Law? – The Role of Courts in Shaping Access to Asylum" (ACCESS) e Collaboratore di ricerca su Cambiamenti climatici e migrazioni presso la Scuola Superiore Sant'Anna. Questo contributo è parte del progetto ERC 2022-STG Gatekeepers to International Refugee Law. – The Role of Courts in Shaping Access to Asylum (Grant Agreement n. 101078683).

<sup>112</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *The European Green Deal*, COM (2019) 640 final of 11 December 2019.

<sup>113</sup> Idem, p. 21, mentre la strategia dell'UE sull'adattamento ai cambiamenti climatici vede la migrazione come un "elemento trasversale nell'azione esterna dell'UE e degli Stati membri". Vedi Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999, p. 17.

<sup>114</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *on a New Pact on Migration and Asylum*, COM(2020) 609 final, 23 September 2020, p. 1.

del 2018 incoraggia gli Stati a creare condizioni ambientali favorevoli affinché le persone possano condurre una vita pacifica, produttiva e sostenibile nel proprio paese, nonché a garantire l'ingresso umanitario quando il ritorno nel paese di origine non è sicuro né possibile, anche a causa di eventi ambientali improvvisi.

A livello europeo, il riconoscimento del nesso tra cambiamento climatico e migrazione è molto debole. Tra i pochi esempi rilevanti, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato nel settembre 2021 la risoluzione 2401 su clima e migrazione. La Risoluzione esprime preoccupazione per le evidenze del peggioramento del cambiamento climatico che potrebbe rendere la vita impossibile e costringere “decine di milioni di persone che hanno perso tutto a trovare cibo e terre più ospitali all'interno o all'esterno del proprio Paese”<sup>115</sup>. Si chiede che vengano intraprese azioni “con urgenza per prevenire la migrazione di massa causata dai cambiamenti climatici e aiutare le persone in movimento a sopravvivere e vivere una vita dignitosa nei paesi ospitanti”<sup>116</sup>.

Se guardiamo più da vicino all'UE, ci sono ulteriori riferimenti ufficiali al nesso tra cambiamento climatico e mobilità. Nel 2013, la Commissione europea ha pubblicato uno staff working document sul cambiamento climatico, il degrado ambientale e la migrazione, in cui riconosceva la complessità del fenomeno, che “richiede risposte globali che coinvolgono un'ampia gamma di questioni e politiche: mitigazione del cambiamento climatico, riduzione del rischio di disastri, pianificazione urbana, istruzione, politica sociale, politiche di asilo e migrazione, politiche di sviluppo, politiche umanitarie e di protezione civile”<sup>117</sup>. Allo stesso modo, nel suo

staff working document aggiornato al 2022, la Commissione ha identificato la questione della migrazione e degli sfollamenti nel contesto dei disastri, dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale come una “sfida veramente globale”<sup>118</sup>. Mentre il lavoro della Commissione sembra essere più focalizzato sugli sforzi politici per affrontare questa sfida, il Parlamento europeo ha deciso di guardare al fenomeno da una prospettiva diversa e ha in particolare esaminato le risposte legali e politiche esistenti e potenziali alla migrazione nel contesto del cambiamento climatico<sup>119</sup>. Come visto, i riferimenti a livello comunitario sono scarsi e necessitano di ulteriore approfondimento.

In secondo luogo, la mancanza di sinergie tra il Green Deal e il Nuovo Patto contraddice il riconoscimento delle violazioni dei diritti umani per motivi ambientali riscontrate da un numero crescente di tribunali nazionali degli Stati membri dell'UE e da organismi di monitoraggio internazionali. Nel 2020, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha aperto la possibilità che il respingimento di un migrante verso un paese che sta subendo gravi conseguenze dei cambiamenti climatici possa violare il Patto internazionale sui diritti civili e politici, anche se la persona non soddisfa la definizione di rifugiato. Nel caso emblematico di *Ioane Teitiota v. New Zealand*, si è ritenuto che “senza robusti sforzi nazionali e internazionali, gli effetti del cambiamento climatico negli Stati riceventi potrebbero esporre gli individui a una violazione dei loro diritti ai sensi degli articoli 6 o 7 del Patto, in tal modo facendo scattare gli obblighi di non respingimento degli Stati di origine. Inoltre, dato che il rischio che un intero Paese venga sommerso dall'acqua è un rischio così estremo, le condizioni di vita in un tale Paese

<sup>115</sup> Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *Resolution 2401 (2021) on climate and migration*, 29 September 2021, para. 1. The Resolution was supported by a report on climate change and migration. See, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Climate Change and Migration: Report*, Doc. 15348, 23 August 2021.

<sup>116</sup> *Idem*, para. 2.

<sup>117</sup> Commissione europea, *Climate change, environmental degradation and migration*, SWD/2013/0138 final, 16 April 2013, p. 15.

<sup>118</sup> Commission staff working document, *Addressing displacement and migration related to disasters, climate change and environmental degradation*, July 2022, p. 3.

<sup>119</sup> A. Kraler; C. Katsiaticas, M. Wagner, *Climate Change and Migration: Legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration*. European Parliament, 2020.

potrebbero diventare incompatibili con il diritto a una vita dignitosa prima che il rischio si realizzi”<sup>120</sup>.

Nonostante il Comitato non abbia poi effettivamente riscontrato tali violazioni nel caso di specie, non si può escludere che futuri casi possano raggiungere tale soglia. In Europa, sebbene la Corte di Giustizia dell’UE e la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo debbano ancora decidere su una richiesta di protezione basata esclusivamente su motivi ambientali, ci sono molti casi in cui Corti e Tribunali nazionali degli Stati membri dell’UE – come l’Austria, Italia e Germania — hanno concesso protezione a causa di eventi meteorologici estremi (come inondazioni e terremoti), lenti processi di degrado ambientale (come la siccità) e disastri causati dall’uomo (come l’estrazione del petrolio, il fenomeno della violenza petrolifera e dell’inquinamento) nel paese di origine del richiedente<sup>121</sup>.

In terzo luogo, una separazione così netta tra la politica ambientale dell’UE, da un lato, e la politica migratoria dell’UE, dall’altro, sembra altresì ignorare le prove scientifiche degli effetti globali e trasversali del cambiamento climatico, compreso il suo impatto sulla definizione dei modelli di mobilità sia interna che internazionale<sup>122</sup>.

Alla luce di quanto sopra, è necessario creare sinergie tra gli sforzi dell’UE in materia di cambiamento climatico e la sua governance sulla migrazione. Tali sinergie politiche contribuiranno sia a proteggere le persone sfollate nel contesto del cambiamento

climatico, dei disastri e del degrado ambientale provenienti da paesi terzi, sia a promuovere la transizione verde dell’UE. Di seguito, verranno esplorate due sinergie politiche specifiche: 1) come integrare gli impegni internazionali rispettivamente sulla migrazione e sul cambiamento climatico nelle pertinenti politiche dell’UE; 2) come creare sinergie tra il Green Deal europeo e il nuovo Patto su Migrazione e Asilo per favorire la migrazione regolare di manodopera, affrontando al contempo la carenza di competenze lavorative verdi nell’UE. Tuttavia, queste sono solo due delle molte aree in cui è possibile esplorare un ulteriore impegno dell’UE<sup>123</sup>.

## **2.2 Integrazione degli impegni internazionali in materia di migrazione e cambiamento climatico nelle pertinenti politiche dell’UE**

Per passare dalla teoria alla pratica, è essenziale diffondere gli sforzi internazionali sulla migrazione nell’azione interna ed esterna dell’UE rispettivamente sul cambiamento climatico e sulla migrazione. Tra gli altri, l’Agenda promossa dalla Nansen Initiative del 2015 è un documento non vincolante che identifica pratiche efficaci e principi chiave per sostanziare la protezione delle persone costrette a lasciare il proprio Paese a causa di disastri, compresi gli effetti negativi del

<sup>120</sup> UN Human Rights Committee, *Teitiota v. New Zealand*, Views adopted by the Committee under Article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, 7 January 2020, para. 9.11.

<sup>121</sup> Per l’Austria vedere M. Mayrhofer, M. Ammer, *Climate mobility to Europe: The case of disaster migration in Austrian asylum procedures*, in *Frontiers*, Vol. 4, 2022; e M. Ammer, M. Mayrhofer, M. Scott, *Disaster-related migration into Europe: Judicial practice in Austria and Sweden*. *ClimMobil Report*, 2022. Per l’Italia vedere C. Scissa, *The Climate Changes. Should EU Migration Law Change As Well? Insights from Italy*, in *European Journal of Legal Studies*, Vol. 14, No. 1, 2022. Per la Germania vedere C. Schloss, *The Role of Environmental Disasters in Asylum Cases: Do German Courts Take Disasters into Account?*, in S. Behrman, A. Kent (eds) *Climate Refugees. Global, Local and Critical Approaches*. Cambridge University Press, 2022.

<sup>122</sup> IDMC, *Global report on internal migration (GRID)*. Geneva: Internal Migration Monitoring Centre, 2021; Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L.White (eds.), *IPCC, 2014: 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 University Press, 2014; H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegria, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösche, V. Möller, A. Okem, *IPCC, 2022: Summary for Policymakers*, in H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegria, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösche, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.) *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, USA, 2022, pp. 3–33.

<sup>123</sup> B. Schraven, *Inclusion of Migration and Migrants in Climate-resilient Development Pathways in the Context of the European Green Deal*. IOM, 2023.

cambiamento climatico<sup>124</sup>. L'Agenda della Nansen Initiative, che è stata approvata da 109 Stati in tutto il mondo tra cui la maggior parte degli Stati membri dell'UE, raccomanda ai governi di consentire alle autorità competenti il viaggio, l'ingresso e il soggiorno delle persone sfollate nel contesto di disastri; di concedere visti che autorizzino il viaggio e l'ingresso di persone provenienti da Paesi colpiti da disastri o sospendere temporaneamente l'obbligo del visto; rivedere gli accordi bilaterali e (sub-) regionali sulla migrazione esistenti per facilitare la migrazione come misura di adattamento; e sviluppare o adattare politiche nazionali che prevedano quote di permessi di soggiorno o programmi per i lavoratori stagionali in conformità con gli standard internazionali per dare priorità alle persone provenienti da Paesi o aree a rischio di disastri.

La Task Force on Displacement, istituita dall'Accordo di Parigi del 2015 con la Decisione 1/CP.21, ha sviluppato una serie di raccomandazioni nell'ambito del Meccanismo internazionale di Varsavia dell'UNFCCC per le perdite e i danni associati ai cambiamenti climatici. Queste raccomandazioni sostengono approcci integrati per evitare, ridurre e affrontare gli sfollamenti legati agli impatti negativi dei cambiamenti climatici e sono rilevanti per l'UE e i suoi Stati membri<sup>125</sup>.

La maggior parte degli Stati membri dell'UE ha inoltre adottato il GCM che, confermando e rilanciando la creazione di percorsi legali per le persone sfollate nel contesto del cambiamento climatico, dei disastri e del degrado ambientale stabiliti in accordi precedenti, potrebbe svolgere un ruolo significativo nel sostenere la convergenza con le politiche dell'UE.

Attraverso queste iniziative, gli Stati membri si sono impegnati a creare innanzitutto condizioni ambientali favorevoli nei Paesi di origine (es. Obiettivo 2 del GCM; raccomandazione "i" della Task Force on Displacement). Per limitare almeno i fattori ambientali strutturali che spingono alla migrazione, gli Stati membri dell'UE potrebbero rafforzare gli investimenti nell'istruzione e nelle opportunità di lavoro verde nei paesi extra-UE vulnerabili ai cambiamenti climatici, rafforzando al tempo stesso la risposta e l'assistenza dei paesi terzi in caso di eventi improvvisi e a lenta insorgenza come parte della loro azione esterna. Ciò implica sostenere i paesi terzi nello sviluppo di strategie di adattamento e resilienza ai cambiamenti climatici e promuovere la cooperazione interstatale in caso di migrazione. Come notato altrove, l'UE e i suoi Stati membri sono più propensi a promuovere misure di prevenzione, adattamento e mitigazione al cambiamento climatico in paesi terzi vulnerabili ai suoi effetti piuttosto che offrire protezione all'interno dei loro confini nazionali<sup>126</sup>. Pertanto, gli sforzi per sostenere le persone *in situ* attraverso la cooperazione finanziaria e tecnica sembrano essere un'area di impegno favorevole che potrebbe essere portata avanti a livello nazionale e regionale<sup>127</sup>. A questo proposito, l'azione esterna del Green Deal – coordinata con la diplomazia verde, la politica commerciale, umanitaria e di sviluppo – mira a promuovere politiche ambientali lungimiranti nei paesi terzi partner e dovrebbe coprire anche azioni per prevenire, proteggere e reagire alla migrazione nei paesi terzi. Tuttavia, non solo gli strumenti di cooperazione e di politica di sviluppo dell'UE hanno separato le priorità tra cambiamento climatico e migrazione, ma alcuni di essi sono stati anche aspramente criticati per aver esternalizzato

<sup>124</sup> Nansen Initiative, *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, cit.

<sup>125</sup> COP Decision 10/CP.24, Annex. *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*, 2 December 2018, [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp24\\_auv\\_ec%20wim.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp24_auv_ec%20wim.pdf).

<sup>126</sup> C. Scissa, *Human mobility in the context of disasters, climate change and environmental degradation in the Euro-mediterranean region: Challenges and Insights*. EuroMed Rights, February 2024.

<sup>127</sup> M. Scott, *Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe: Between the Protection Agenda and the Deterrence Paradigm, or Beyond?*, in *European Journal of Migration and Law*, Vol. 25, 2023.

il controllo della migrazione a paesi terzi in Africa, come in Niger, Libia e Tunisia<sup>128</sup>.

Secondo Spijkerboer, i meccanismi finanziari hanno strumentalizzato le agenzie di sviluppo dell'UE per attuare politiche di esternalizzazione<sup>129</sup>. A questo proposito, Scott suggerisce che ciò sia legato al predominio della deterrenza e delle dinamiche securitarie nella governance migratoria dell'UE, che molto probabilmente ostacolerà qualsiasi sforzo nazionale o regionale nel dialogo sulle vie di protezione per le persone sfollate a causa di disastri, cambiamenti climatici e problemi ambientali e degrado ambientale<sup>130</sup>. È quindi necessario abbracciare un cambiamento di paradigma affinché l'UE e i suoi Stati membri diano attuazione agli impegni assunti nelle sedi internazionali.

In secondo luogo, gli Stati hanno nel tempo confermato il loro impegno nel migliorare l'accesso ai servizi e ai diritti dei migranti già presenti nel loro territorio. A tal fine, devono fornire ai migranti l'accesso ai servizi di base (SDG 1 dell'Agenda 2030; Impegno n. 39 della Dichiarazione di New York; Obiettivo 15 del GCM), tra cui assistenza sanitaria, alloggi a prezzi accessibili, mercato del lavoro e istruzione (SDG 4 dell'Agenda 2030; Obiettivo 6 del GCM), investire nello sviluppo delle competenze e facilitare il riconoscimento reciproco delle abilità, qualifiche e competenze di tutti i lavoratori migranti (SDG 4 dell'Agenda 2030; Impegno n. 57 della Dichiarazione di New York; Obiettivo 18 del GCM). Queste azioni potrebbero rafforzare i migranti già presenti nell'UE, sostenendo al tempo stesso la sostenibilità ambientale nazionale. Questo aspetto specifico sarà affrontato nella prossima sezione sul miglioramento dei mezzi di sussistenza dei migranti già presenti nell'UE e colpiti dai cambiamenti climatici.

In terzo luogo, gli Stati si sono impegnati ad ampliare i percorsi legali dai paesi terzi al proprio territorio (Impegno n. 59 della Dichiarazione di New York; Obiettivo 5 del GCM; raccomandazioni i e vi della Task Force on Displacement). Con l'accelerazione del riscaldamento globale, l'accesso al cibo, all'acqua e ai mezzi di sussistenza di base è compromesso. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) prevede che entro il 2030, 80 milioni di posti di lavoro a tempo pieno andranno persi a causa dell'aumento delle temperature, soprattutto nei paesi in via di sviluppo<sup>131</sup>. L'aumento della povertà, combinato con l'instabilità e la mancanza di opportunità, può spingere le persone a migrare, soprattutto i giovani. La migrazione regolare può rappresentare una risposta adattativa rilevante per le persone che affrontano il cambiamento climatico. A questo proposito, l'Unione e i suoi Stati membri potrebbero prevedere un'attuazione dinamica della legislazione sull'immigrazione e facilitare la mobilità per istruzione e lavoro attraverso accordi di libera circolazione con paesi terzi, migliorare la cooperazione regionale in materia di mobilità climatica e sviluppare approcci, o basarsi su pratiche nazionali e regionali esistenti, per l'ammissione e il soggiorno per motivi di lavoro o di studio. Queste misure potrebbero garantire alle persone sfollate a causa dei cambiamenti climatici, dei disastri e del degrado ambientale un accesso regolare e sicuro in UE.

A questo proposito, la cooperazione svolge un ruolo chiave nell'affrontare la mobilità umana, compresi quei movimenti guidati da fattori ambientali<sup>132</sup>. Infatti, come dimostrano diverse iniziative di cooperazione regionale, la cooperazione può integrare i meccanismi esistenti nel promuovere e sostenere l'integrazione delle considerazioni sulla

<sup>128</sup> S. Pope, Z. Weisner, *From Development to Deterrence? Migration spending under the EU Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument (NDICI)*. Oxfam, 21 September 2023; E. Casajuana, G. Jana Pintus, *Beyond Borders, Beyond Boundaries. A Critical Analysis of EU Financial Support for Border Control in Tunisia and Libya*. ARCI, ActionAid, Profundo, EuroMed Rights, November 2023.

<sup>129</sup> T. Spijkerboer, *Migration management clientelism*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2021.

<sup>130</sup> M. Scott, *Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe: Between the Protection Agenda and the Deterrence Paradigm, or Beyond?*, cit., p. 65.

<sup>131</sup> ILO, *Working on a warmer planet. The impact of heat stress on labour productivity and decent work*, 2019, p. 13.

<sup>132</sup> UNEP, IOM, *Integrating displaced populations into national climate change policy and planning*. Policy brief, 2023.

mobilità umana nelle politiche climatiche regionali e nazionali<sup>133</sup>. L'UE potrebbe avviare consultazioni regionali per migliorare ulteriormente la comprensione dei disastri transfrontalieri e delle relative migrazioni, il che contribuirebbe sicuramente a valutare la fattibilità di sfruttare (aspetti delle) misure esistenti applicate in altri continenti e regioni del mondo alle persone sfollate nel contesto di disastri a livello dell'UE. Ciò, a sua volta, rafforzerebbe le attuali risposte climatiche promosse dall'UE in modo più completo.

Più recentemente, la Progress Declaration emersa dall'International Migration Review Forum del 2022, che ha esaminato l'attuazione del GCM fino ad oggi, riflette questo slancio:

“Rafforzeremo i nostri sforzi per migliorare e diversificare la disponibilità di percorsi per una migrazione sicura, ordinata e regolare [...] per i migranti in situazioni vulnerabili, così come per coloro che sono colpiti da disastri, cambiamenti climatici e degrado ambientale, anche lavorando in modo coerente in tutti i settori forum multilaterali pertinenti, concludere accordi sulla mobilità del lavoro, ottimizzare le opportunità di istruzione, facilitare l'accesso alle procedure di ricongiungimento familiare attraverso misure adeguate che promuovono la realizzazione del diritto alla vita familiare e all'interesse superiore del minore, e regolarizzare i migranti in situazione irregolare, in linea con le leggi nazionali”<sup>134</sup>.

Allo stesso tempo, è fondamentale sostenere gli impegni internazionali sul cambiamento climatico nelle pertinenti politiche dell'UE.

Ad esempio, i Piani nazionali di adattamento (NAP) sono una componente chiave della resilienza climatica sia a livello nazionale che globale, come confermato dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) e dall'Accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici. Dei 53 NAP presentati all'UNFCCC a febbraio 2024, l'85% menziona la mobilità umana. Tuttavia, solo il 66% di essi prevede una qualche forma di impegno concreto per affrontare la mobilità umana nel contesto del cambiamento climatico, dei disastri e del degrado ambientale<sup>135</sup>. Di questi, il 40% proviene da paesi dell'Africa, il 28% dall'America Latina e dai Caraibi e il 26% dall'Asia e dal Pacifico. Ciò significa che nessun NAP degli Stati membri dell'UE fa riferimento concreto a qualsiasi forma di mobilità umana nel contesto del cambiamento climatico, dei disastri e del degrado ambientale. Tuttavia, come osservato, l'integrazione della mobilità umana in tutte le fasi e gli elementi dei NAP “[...] è fondamentale per garantire che la mobilità legata al clima possa essere affrontata, gestita, prevenuta o agevolata come parte di un quadro politico olistico che colleghi i paesi a livello locale, nazionale e globale e comprende la raccolta, l'implementazione, la localizzazione, il monitoraggio, la valutazione e il reporting dei dati”<sup>136</sup>. Inoltre, i NAP potrebbero aiutare i decisori politici a garantire la coerenza tra le politiche di migrazione e adattamento, compresa la relazione tra sviluppo umano sostenibile e resilienza<sup>137</sup>.

<sup>133</sup> Vedere per esempio, ECOWAS, *Regional Climate Strategy and Action plan (2022-2030)*, 2022, [http://www.climatestrategy.ecowas.int/images/documentation/ECOWAS%20Regional%20Climate%20Strategy\\_adopted%20june%202022.pdf](http://www.climatestrategy.ecowas.int/images/documentation/ECOWAS%20Regional%20Climate%20Strategy_adopted%20june%202022.pdf). Nel 2022, la Comunità dell'Africa orientale, l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo e gli Stati dell'Est e del Corno d'Africa hanno firmato la Dichiarazione ministeriale di Kampala su migrazione, ambiente e cambiamento climatico. Si veda, East African Community and the Intergovernmental Authority on Development, *Kampala Ministerial Declaration on Migration Environment and Climate Change*, 2022, [https://environmentalmigration.ion.int/sites/g/files/tmzbd1411/files/documents/Kampala%20Ministerial%20Declaration%20on%20MECC\\_English%20signed.pdf](https://environmentalmigration.ion.int/sites/g/files/tmzbd1411/files/documents/Kampala%20Ministerial%20Declaration%20on%20MECC_English%20signed.pdf)

<sup>134</sup> UN General Assembly, *Progress Declaration of the International Migration Review Forum*, A/RES/76/266, 2022, para. 59. Emphasis added.

<sup>135</sup> Slycan Trust, *Briefing Note: Human Mobility in National Adaptation Plans (updated version)*, March 2024, p. 3. Come notato, tuttavia, la maggior parte di essi riguarda strategie e piani d'azione in cui gli impegni per integrare le considerazioni sulla mobilità umana sono espressi in modo troppo ampio, diluendone l'efficacia e l'attuabilità. Inoltre, i NAP soffrono di gravi lacune in termini di finanziamento, comprensione e attuazione. Si veda, A.C. Link, K. van der Geest, S. Miron, *The gaps in naps: More must be done to integrate human (im)mobility into national adaptation plans*, in *Researching Internal Displacement*, 6 March 2024, [https://researchinginternaldisplacement.org/short\\_pieces/1646/](https://researchinginternaldisplacement.org/short_pieces/1646/). Questo articolo aggiorna i risultati di uno studio precedente. See, D. Mombauer, A.C. Link, K. van der Geest, *Addressing Climate-Related Human Mobility through NDCs and NAPs, State of Play, Good Practices and Way Forward*, in *Front. Clim.*, 2023.

<sup>136</sup> *Idem*, p. 1.

<sup>137</sup> K. Warner, W. Kälin, S. Martin, Y. Nassef, *National Adaptation Plans and human mobility*, in *Forced Migration Review*, n. 49, May 2015.

Allo stesso modo, le comunicazioni nazionali (NCs) e i contributi determinati a livello nazionale (NDCs) svolgono un ruolo chiave nei forum internazionali, come la COP, nonché nell'attuazione degli impegni internazionali approvati nell'ambito dell'accordo di Parigi. Mentre i primi forniscono una descrizione dello stato dell'arte a livello nazionale (ovvero il profilo nazionale delle emissioni di gas serra e gli impatti dei cambiamenti climatici anche in termini ambientali e socioeconomici) e prevedono possibili opzioni di mitigazione e adattamento, i secondi chiariscono gli impegni e le azioni che ciascun Paese è disposto a intraprendere nel contesto dell'adattamento e della mitigazione del cambiamento climatico. Come riportato, sebbene gli Stati manifestino un chiaro interesse a creare collegamenti tra i vari ambiti politici, manca ancora la coerenza delle politiche, in particolare nel contesto dell'UE<sup>138</sup>. In effetti, ci sono pochi esempi di riferimenti tangibili a una o più opzioni di mobilità umana nel contesto del cambiamento climatico, dei disastri e del degrado ambientale all'interno degli Stati membri dell'UE<sup>139</sup>.

## 2.3 Sinergie tra il Green Deal europeo e il Nuovo Patto su migrazione e asilo

L'UE si è impegnata ad attuare il Green Deal in modo giusto e inclusivo per i suoi cittadini. I migranti non fanno parte del quadro e non vi è alcun riferimento su se e come saranno inclusi nell'attuazione del Green Deal. Tuttavia, non solo i cambiamenti climatici incidono sui flussi migratori a livello globale, ma influiscono anche sui mezzi di sussistenza dei migranti già presenti nell'UE. In effetti, le comunità migranti corrono un rischio

maggiore di essere svantaggiate dal punto di vista socioeconomico e hanno maggiori probabilità di essere esposte a fattori di stress ambientale<sup>140</sup>. Lasciare i migranti fuori dal Green Deal significa, in primo luogo, ignorare la loro presenza nella società ospitante, trascurare la loro azione e non dare voce ai loro interessi. In secondo luogo, ignorare il ruolo dei migranti in diversi settori economici attenzionati dalla transizione verde, come, tra gli altri, l'industria, l'agricoltura e la pesca, potrebbe limitare l'avanzamento del Green Deal. Come sottolineato dall'ILO, la migrazione della manodopera è un motore dello sviluppo sostenibile<sup>141</sup>.

Includere i migranti nel Green Deal e valorizzarne il potenziale non solo garantirebbe una transizione veramente giusta e inclusiva, ma potrebbe anche portare a sua attuazione più efficace. Anche il sostegno alle persone colpite dalle minacce ambientali dovrebbe essere una considerazione di politica interna. A questo proposito, il meccanismo per una transizione giusta, il pacchetto *Fit for 55*, varato nel 2021 dalla Commissione europea per tracciare il percorso verso il raggiungimento dell'obiettivo climatico del 2030, e il proposto Fondo sociale per il clima, tutti parte del Green Deal, sono fondamentali per garantire una transizione equa e giusta verso un'economia climaticamente neutra per tutti, comprese le azioni volte a mitigare l'impatto della transizione sulle regioni più colpite, sui soggetti più vulnerabili e sulle imprese, nel rispetto del principio "non lasciare indietro nessuno".

Il meccanismo, in particolare, fornisce un sostegno mirato per contribuire a mobilitare circa 55 miliardi di euro nel periodo 2021-2027 per sostenere le regioni più colpite dalla transizione verde. Si stima che la transizione ecologica creerà tra 1 e 2 milioni

<sup>138</sup> IOM, *Mapping Human Mobility and Climate Change in Relevant National Policies and Institutional Frameworks*. Task Force on Displacement, 2018.

<sup>139</sup> Si veda, tra gli altri, la Strategia austriaca del 2012 per l'adattamento ai cambiamenti climatici; la strategia tedesca del 2008 per l'adattamento ai cambiamenti climatici; Valutazione finlandese dell'attuazione della strategia nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici 2009; il Governo Danese, *The world we share: Denmark's strategy for development cooperation*, 2021.

<sup>140</sup> OECD, *Understanding the Socio-Economic Divide in Europe*, 2017.

<sup>141</sup> ILO, *Just transition policy brief: Human mobility and labour migration related to climate change in a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, October 2022.

di posti di lavoro nell'UE entro il 2030 ma, come ammesso anche dal Nuovo Patto, la forza lavoro nazionale non è sufficiente per affrontare tutte le carenze presenti e future di manodopera e competenze<sup>142</sup>. Analogamente, uno studio recente ha concluso che “il divario di competenze verdi nell'UE è enorme”<sup>143</sup>. La carenza di manodopera nei settori chiave per la transizione verde è raddoppiata dal 2015 al 2021 e “il numero di lavoratori qualificati richiesti è enorme e interessa molti settori diversi, tra cui l'edilizia, i trasporti sostenibili, la produzione di energia rinnovabile e l'economia circolare”<sup>144</sup>. La stessa Commissione riconosce che “la minore partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne, delle persone con un basso livello di istruzione, delle persone provenienti da un contesto migratorio (soprattutto donne migranti), dei lavoratori anziani e dei giovani è uno dei fattori alla base della carenza di manodopera” e conseguentemente “il loro potenziale non è sfruttato nel far fronte alla carenza di manodopera”<sup>145</sup>. In tal modo, sottolinea il ruolo della *European Skills Agenda*, che sostiene i partenariati volti a formare i lavoratori per lavori verdi, e che sottolinea l'importanza di percorsi migratori mirati sia per ridurre la carenza di manodopera che per raggiungere la neutralità climatica<sup>146</sup>.

I migranti nell'UE sono tradizionalmente sovrarappresentati nei settori essenziali, che vanno dall'agricoltura e le attività di ristorazione (11,4%) al lavoro domestico e all'edilizia (15,1%). Inoltre, oltre il 25% dei migranti ha un alto livello di istruzione e quasi

il 40% è troppo qualificato per il lavoro che svolge<sup>147</sup>. Al contrario, quasi il 20% ha solo l'istruzione primaria e necessita di ulteriore sostegno. Altre sfide che i migranti devono affrontare per ottenere una posizione adeguata nel mercato del lavoro dell'UE riguardano le barriere linguistiche (24%), il riconoscimento delle qualifiche ottenute all'estero (16%) e l'assenza di posti di lavoro adeguati (15%)<sup>148</sup>. Pertanto, per sfruttare appieno il potenziale di sviluppo dei migranti, reindirizzare i lavoratori migranti verso settori più verdi e rispondere alla maggiore domanda di forza lavoro, è fondamentale che i migranti già presenti nell'UE siano in grado di accedere a programmi di formazione professionale e di riqualificazione, a posti di lavoro in nuovi settori economici e relativi servizi verdi. Inoltre, sono necessarie politiche che affrontino gli investimenti insufficienti nel miglioramento delle competenze e nella riqualificazione dei migranti, nonché l'uso inefficiente delle loro competenze, per rimuovere gli ostacoli sopra menzionati, riducendo così la carenza di manodopera. Questa sembra anche l'intenzione della Commissione, che nell'aprile 2022 ha pubblicato una comunicazione in cui sostiene che la migrazione è “un investimento nell'economia e nella società nel suo complesso, che sostiene la transizione verde e digitale dell'UE, contribuendo al tempo stesso a rendere le società europee più coese e resiliente”<sup>149</sup>.

Inoltre, l'immigrazione regolare di manodopera, sia essa temporanea, stagionale, circolare o permanente, può fungere da

<sup>142</sup> A. Vandeplas, I. Vanyolos, M. Vigani, L. Vogel, *The Possible Implications of the Green Transition for the EU Labour Market*. European Commission, 2022, p. 6.

<sup>143</sup> S. Markkanen, K. Zálnoky, F. Giannelli, *The path towards a socially just fit for 55 package. How have social elements of the Fit for 55 package evolved in the context of the climate, energy, and cost-of-living crises?*. FEPS, Friedrich Ebert Stiftung, University of Cambridge, 2023, p. 40.

<sup>144</sup> F. Simon, K. Taylor, N. J. Kurmayer, P. Messad, V. Romano, *The Green Brief: Europe's skills gap – can we fix it?*, in EURACTIV, 1 February 2023, [https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/the-green-brief-europes-skills-gap-can-we-fix-it/?\\_ga=2.117917579.382439047.1677064303-1907618460.1677064303](https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/the-green-brief-europes-skills-gap-can-we-fix-it/?_ga=2.117917579.382439047.1677064303-1907618460.1677064303).

<sup>145</sup> European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2023*, 2023, p. 16.

<sup>146</sup> European Commission, *European Skills Agenda for sustainable competitiveness, social fairness and resilience*, 1 July 2020.

<sup>147</sup> European Commission, *Statistics on migration to Europe*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_en#employment-of-immigrants](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#employment-of-immigrants)

<sup>148</sup> European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2023*, cit., p. 77.

<sup>149</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Attracting skills and talent to the EU*, COM/2022/657 final, 27 April 2022.

significativa strategia di adattamento<sup>150</sup>. Le sinergie politiche potrebbero favorire opportunità regolari di mobilità del lavoro che allineino gli obiettivi economici ed ecologici degli Stati con le esigenze e le aspirazioni dei migranti. A livello dell'UE, la Commissione potrebbe sfruttare lo *Skills and Talent Package*, lanciato nell'ambito del Nuovo Patto con l'obiettivo di soddisfare meglio le esigenze di manodopera e competenze, in particolare nel campo dell'assistenza sanitaria nonché nei settori verde e digitale nell'UE, sostenendo programmi di mobilità per lavoro o formazione<sup>151</sup>. L'iniziativa pilota dell'EU Talent Pool, che fa parte dell'operatività del pacchetto competenze e talenti, mira a facilitare concretamente l'effettiva integrazione dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro promuovendo la cooperazione interregionale e facendo incontrare la domanda e l'offerta di forza lavoro straniera in tutta l'UE. Promuovere l'educazione ecologica, la formazione e l'aggiornamento delle competenze di studenti, ricercatori e lavoratori stranieri sarebbe vantaggioso per le ambizioni verdi dell'UE.

Ciò risponderebbe all'esigenza del Green Deal di mobilitare ulteriore ricerca e consentirebbe ai migranti di rafforzare le competenze e le capacità che potrebbero essere investite sia nel loro paese di origine che in quello di destinazione, contribuendo così a ridurre la vulnerabilità delle comunità ai cambiamenti climatici. Più in generale, la piena integrazione dei migranti nel mercato del lavoro potrebbe generare grandi vantaggi economici, tra cui profitti fiscali, contributi ai regimi pensionistici nazionali e welfare nazionale<sup>152</sup>. Allo stesso modo, la Direttiva sulla Carta Blu recentemente rivista nell'ambito del Nuovo Patto è fondamentale per garantire la migrazione regolare della manodopera verso l'UE. Si applica ai cittadini di paesi terzi altamente qualificati e ai loro familiari, compresi i

beneficiari di protezione internazionale altamente qualificati, consentendo loro di entrare e soggiornare nell'UE. Il sistema della Carta Blu, combinato con gli obiettivi del Green Deal, sosterrrebbe i professionisti stranieri nella ricerca e nello sviluppo di nuove tecnologie intelligenti per il clima, soluzioni sostenibili e innovazione verde dirompente. Allo stesso tempo, consentire un accesso più rapido e più semplice ai mercati del lavoro degli Stati membri ai migranti altamente qualificati provenienti da paesi colpiti dal clima può rafforzare la resilienza climatica nella loro comunità di origine attraverso la generazione di rimesse, il trasferimento di conoscenze e competenze e lo sviluppo di reti che possano favorire l'imprenditorialità e la creazione di posti di lavoro.

Oltre alla migrazione di manodopera, il Nuovo Patto mira a rivitalizzare il sistema europeo comune di asilo e le garanzie di protezione in esso sancite. Potrebbe quindi costituire un'occasione significativa per riconoscere il ruolo che il cambiamento climatico sta avendo, e avrà, nel modellare i modelli di mobilità. A questo proposito, la Commissione potrebbe prendere in considerazione l'utilizzo della raccomandazione del Nuovo Patto sui percorsi legali, che mira a offrire ammissione legale ai migranti bisognosi di protezione internazionale, per affrontare in modo globale gli impatti dei cambiamenti climatici sulle popolazioni vulnerabili. In questa proposta, il cambiamento climatico, i disastri e il degrado ambientale non sono menzionati né esplicitamente né implicitamente. Tuttavia, poiché si dovrebbe dare la priorità all'ammissione dei più vulnerabili provenienti da paesi terzi nell'UE, le condizioni ambientali e climatiche del paese di origine e l'esposizione individuale della persona ai fattori di stress legati al clima dovrebbero essere debitamente prese in considerazione. A questo proposito,

<sup>150</sup> See for instance, C. Farbotko, *Best Practices for Addressing the Legal and Policy Challenges of Climate Mobility*. UNICEF Background Paper, 2021; IOM, *Policy Developments and Options to Address Human Mobility in the Context of Climate Risk in the Pacific Islands Region*, 2021.

<sup>151</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Attracting skills and talent to the EU*, COM/2022/657 final, 27 April 2022.

<sup>152</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027*, COM(2020) 758 final, 24 November 2020.

un gruppo di esperti ha recentemente avanzato al governo tedesco tre proposte per regolamentare le future migrazioni legate ai cambiamenti climatici<sup>153</sup>. Anche se necessitano di essere ulteriormente elaborate, costituiscono un buon punto di partenza per la discussione sulla possibilità di creare o rafforzare percorsi legali dai paesi terzi colpiti dal clima. Innanzitutto, la proposta di un passaporto climatico prevede di fornire la residenza permanente ai migranti provenienti da paesi che stanno diventando inabitabili a causa dei cambiamenti climatici. Sarebbe dato a gruppi limitato di persone, soprattutto provenienti da stati insulari che stanno affondando. In secondo luogo, la proposta di una carta climatica prevede requisiti inferiori e meno diritti rispetto al passaporto climatico. I beneficiari potrebbero essere migranti provenienti da paesi che sono colpiti in modo significativo ma non estremo dai cambiamenti climatici, per i quali è prevista la residenza temporanea. In terzo luogo, la proposta di un visto per lavoro climatico consentirebbe ai cittadini di paesi terzi provenienti da determinati Stati di accedere al mercato del lavoro tedesco. I richiedenti dovrebbero avere un contratto di lavoro per entrare in Germania.

## 2.4 Osservazioni conclusive

Il Capitolo ha sottolineato che gli sforzi dell'UE per affrontare due sfide, vale a dire il cambiamento climatico e la migrazione, non sono legati insieme nonostante la loro inestricabilità e dimensione globale. Il fatto che sia il Green Deal europeo che il Nuovo Patto su Migrazione e Asilo facciano solo riferimenti dichiarativi al nesso tra cambiamento climatico e migrazione senza prevedere alcun impegno concreto è emblematico dell'intenzione della Commissione europea di mantenere i

due fenomeni ben separati. Come spiegato, tuttavia, una divisione così netta contraddice i risultati raggiunti a livello politico, giudiziario e scientifico. Inoltre, mina il ruolo chiave che i migranti possono svolgere nel promuovere la transizione verde in modo equo e inclusivo, nonché l'impatto sproporzionato che il cambiamento climatico avrà sulle comunità e sulle famiglie vulnerabili. Questo capitolo ha analizzato due sinergie specifiche tra le politiche ambientali e migratorie che l'UE avrebbe dovuto sostenere affinché le sue azioni sul clima fossero veramente complete, inclusive ed efficaci. Questa analisi non è esaustiva di tutti i diversi tipi di sinergie che l'UE potrebbe creare tra le sue politiche ambientali e migratorie in generale, e in particolare tra il Green Deal e il Nuovo Patto su Migrazione e Asilo. Alla necessità di ulteriore ricerca, si aggiunge la difficoltà dell'UE di integrare e affrontare pienamente la componente sociale del Green Deal, che si concentra specificamente sulla minimizzazione dei fattori di vulnerabilità per garantire una transizione giusta ed equa per tutti<sup>154</sup>. Poiché la vulnerabilità è trasversale tra i gruppi della società e tocca fattori sociali, economici, politici e culturali, l'Unione sarebbe miope se dovesse definire controstrategie di vulnerabilità solo per i suoi cittadini. L'UE ha ora un'ulteriore opportunità per fornire risposte globali in modo da garantire una transizione efficiente e giusta per tutti.

<sup>153</sup> Sachverständigenrat für Integration und Migration, *Klimawandel und Migration: was wir über den Zusammenhang wissen und welche Handlungsoptionen es gibt*, 2023; S.L. Nash, *The perfect (shit)storm: Discourses around the proposal to introduce a 'climate passport' in Germany*. Environment and Planning C: Politics and Space, 2023.

<sup>154</sup> K. Arabadjieva, *The missing link between social inequalities and the European Green Deal narrative*. European Trade Union Institute, 14 June 2022; K. Arabadjieva, A. Casamenti, V. Naydenova, *Empowering vulnerable groups in the green economy*. European Alliance for a Just Transition, October 2023.

# 3- BREVE RICOGNIZIONE SULLA TUTELA GIURIDICA DELLE MIGRAZIONI NEL CONTESTO DI DISASTRI, CAMBIAMENTI CLIMATICI E DEGRADO AMBIENTALE. TEMI, PROBLEMI E PROSPETTIVE IN CHIAVE DECOLONIALE

Francesco Ferri\* e Lorenzo Figoni\*\*

## 3.1 La dimensione politica delle scelte terminologiche

Le parole utilizzate per definire lo spostamento delle persone attraverso i confini sono tutt'altro che neutre. A partire da quelle più diffuse (immigrato, migrante, rifugiato), ciascuno dei tantissimi termini utilizzati in ambito accademico, istituzionale, politico e discorsivo è denso di implicazioni politiche, giuridiche, sociali, etiche e filosofiche di ampia portata. In aggiunta, ciascuna definizione è a suo modo arbitraria.

A questo schema di carattere generale non sfugge il tema oggetto di questa trattazione: lo spostamento attraverso i confini delle persone nell'ambito dei disastri, cambiamenti climatici e degrado ambientale (di seguito, per comodità, «migrazioni climatico-ambientali») e la relativa classificazione giuridica. Negli ultimi tre decenni sono stati sperimentati numerosi termini per definire questo fenomeno e la scelta delle definizioni varia, anche considerevolmente, a seconda della prospettiva assunta.

Pur consapevoli delle molteplici forme può assumere la mobilità in relazione alle dinamiche ambientali, in questo capitolo

utilizzeremo semplicemente il termine migrazioni. L'utilizzo di questo termine è infatti in linea con il focus di questo contributo, che ha per oggetto lo spostamento delle persone attraverso i confini transnazionali e non le altre forme di mobilità possibile nell'ambito dei disastri, cambiamenti climatici e degrado ambientale (spostamenti forzati, migrazioni interne etc.).

L'assenza di una definizione che abbia una dimensione consolidata, dal solo punto di vista della codificazione del diritto, è anche conseguenza della mancanza di interventi legislativi organici che si confrontino con questo fenomeno e che ne diano un inquadramento giuridico generale. Infatti, «a più di trent'anni dalla diffusione della nozione, poi naufragata, di “rifugiati ambientali” ad opera dell'UNEP (United Nations Environmental Programme), il diritto internazionale e dell'Unione non presentano ancora una definizione di migranti ambientali né prevedono il conferimento di uno status di protezione per tale categoria»<sup>155</sup>.

Il destino della categoria dei *rifugiati*, applicata alla migrazione nell'ambito di disastri ambientali, è sintomatico di questa irriducibile e costante tensione. La diffusione di questo termine nell'ambito dei primi studi in relazione al fenomeno ha fatto sì che, successivamente,

\*Programme developer su Migrazioni ActionAid \*\*Policy consultant su Migrazioni ActionAid

<sup>155</sup> C. Scissa, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: Un'analisi di tre recenti pronunce*. *Questione giustizia*, 2021

fosse adottato anche nel dibattito pubblico non settoriale. In seguito, in molti hanno sottolineato l'inadeguatezza della nozione. Il termine, ad esempio, è stato «fortemente criticato soprattutto dalle varie Agenzie delle Nazioni Unite perché ritenuto inadeguato rispetto alla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiato»<sup>156</sup>. Le ragioni di tale inadeguatezza sono numerose e rilevanti, soprattutto se lette attraverso la lente del diritto. La parola *rifugiato* ha infatti una precisa connotazione giuridica: allo stato attuale, non è per niente pacifica l'applicazione di tale status, in maniera diffusa, nell'ambito del riconoscimento della protezione giuridica alle persone che migrano nel contesto dei cambiamenti climatici, degrado ambientale e disastri. Al contrario, come si avrà modo di analizzare schematicamente più avanti, l'applicazione della convenzione di Ginevra del 1951 è oggetto di sperimentazioni a carattere non definitivo che provano ad allargare la sua «cornice» di applicazione. Per approfondire il significato della mancanza di consenso attorno a una definizione condivisa può essere utile fare un passo indietro e guardare a questa «cornice» riconoscendone la sua struttura coloniale.

### 3.2 Allargare la prospettiva: la protezione come categoria coloniale

A seguito della presenza di masse consistenti di profughi e sfollati in Europa e come reazione all'orrore dell'Olocausto, nel secondo dopoguerra si pongono le basi della legislazione internazionale sui diritti umani, di cui il diritto di asilo costituisce uno tra gli elementi fondamentali. Difatti la Convenzione del 1951 è inizialmente rivolta a una platea ben precisa: gli sfollati europei, vittime di persecuzioni precedenti al 1951. La creazione della categoria del "rifugiato" si realizza proprio in

diretta conseguenza del Secondo conflitto mondiale, ma sulla base dei presupposti formati a partire dal Primo. L'epoca della libera circolazione tramonta infatti a partire dal 1914 quando, per motivi di sicurezza nazionale, uno dopo l'altro i paesi belligeranti avevano ripristinato l'obbligo dei passaporti caduti in disuso cinquant'anni prima. Finito il conflitto, il tema del ripristino della libertà di movimento era posto alla Conferenza di Pace di Parigi del 1919. Nella maggioranza – occidentale – dei Paesi partecipanti erano prevalse le preoccupazioni di carattere securitario: "l'obbligo dei passaporti era stato normalizzato e l'epoca della libera circolazione planetaria definitivamente archiviata"<sup>157</sup>. La categoria di "rifugiato" risponde proprio alla necessità di rendere permeabile il confine, stabilendo in maniera chiara a chi è consentito oltrepassarlo e a chi tale possibilità non è concessa. Si sancisce così la distinzione tra due differenti tipi di migrazioni che ancora oggi vengono sottoposti a regimi giuridici distinti e a una gestione politica e amministrativa separata: il rifugiato politico e il migrante economico. Tale distinzione nasce da una elaborazione preminentemente occidentale: "L'elemento cruciale che autorizza la separazione netta tra i due tipi di migrazioni è contenuto nel testo della Convenzione del 1951 e a ben vedere non riguarda tanto il tema della violenza, quanto quello della *scelta*. Il rifugiato è definito come una persona che «non può» (o «per grave timore» non vuole) restare nel proprio paese ed è perciò *costretto* a migrare. È questo elemento della (non) scelta a distinguere i rifugiati politici dai migranti economici ritenuti al contrario migranti «volontari»"<sup>158</sup>. La protezione internazionale nasce quindi come eccezione che conferma la regola dell'impermeabilità dei confini, configurando sostanzialmente un dispositivo di mantenimento degli stessi. Uno strumento interamente pensato - dall'occidente e per l'occidente - su un'impalcatura che vede

<sup>156</sup> A. Brambilla, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?* Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 2/2017.

<sup>157</sup> G. Del Grande, *Il secolo mobile. Storia dell'immigrazione in Europa*. Mondadori, 2023.

<sup>158</sup> B. Sorgoni, *Antropologia delle migrazioni. L'età dei rifugiati*. Carocci editore, 2022.

l'Europa al centro del mondo e delle relazioni di potere, nel terreno di una colonialità intesa come la persistenza di quelle pratiche, informate da relazioni di potere inique, ereditate dal colonialismo nelle società contemporanee<sup>159</sup>. La dicotomia (rifugiato politico/migrante economico) che nasce dal confine si mostra nella sua essenza coloniale proprio nello squilibrio di potere determinato dall'identificazione di chi è "meritevole" di entrare sulla base della sua mancanza di scelta, della sua *vulnerabilità*, che lo configura come incapace di consistere in una "minaccia" per ciò che intendiamo proteggere utilizzando i confini. Nella non-scelta si realizza necessariamente quella *vulnerabilità* che diventa l'unica condizione che permette di essere un rifugiato "vero", accettato – seppur con sospetto – distinto dai rifugiati "falsi", "cioè coloro che avrebbero scelto volontariamente di migrare pur potendo restare, e che si «spacciano» per richiedenti asilo nel tentativo di accedere alle risorse offerte dai paesi più ricchi"<sup>160</sup>. La categoria del rifugiato va a sostegno di quel confine che è "progettato per escludere i poveri razzializzati del mondo dalle risorse che l'Europa ha saccheggiato proprio da loro"<sup>161</sup>.

### 3.3 Interpretazione estensiva della Convenzione di Ginevra: opportunità e limiti

Il tentativo di riconoscere l'applicazione della Convenzione a chi migra nel contesto dei disastri, cambiamento climatico e degrado ambientale si rivela necessario, sul piano giuridico, nel momento in cui

«né la Convenzione sui rifugiati del 1951 né le disposizioni di diritto internazionale o regionale in materia di diritti umani estendono espressamente il diritto di ingresso o di soggiorno alle persone i cui spostamenti sono legati a disastri o a cambiamenti climatici»<sup>162</sup>.

Sia dal punto di vista della giurisprudenza, sia in relazione al dibattito accademico e istituzionale sono stati fatti molti passi in avanti in tal senso e molti altri sono ancora da compiere. Siamo lontani infatti da uno scenario, su scala europea, all'interno del quale la Convenzione venga applicata in maniera generalizzata e uniforme anche ai migranti climatico-ambientali. Va considerato che, nell'evoluzione del dibattito, l'UNHCR e la Platform on disaster displacement<sup>163</sup> hanno avuto sino ad ora un ruolo di primo piano. In via generale, «negli ultimi anni (...) l'UNHCR sembra aver aperto la porta alla possibilità che, in alcuni casi molto specifici, i cambiamenti climatici e le catastrofi possano essere un fattore rilevante per la necessità di protezione dei rifugiati»<sup>164</sup>. In particolare, il documento licenziato da UNHCR nel 2020<sup>165</sup> ha contribuito a un significativo salto di qualità. In esso sono contenute molte delle intuizioni emerse nel dibattito giuridico e nella giurisprudenza negli anni precedenti. L'agenzia ripercorre alcuni dei limiti interpretativi che finora hanno impedito riconoscimenti significativi della protezione internazionale alle persone che migrano nel contesto dei disastri, cambiamenti climatici e degrado ambientale e indica in quale maniera sia possibile procedere per superarli.

Il documento ha l'ambizione di fornire «le principali considerazioni legali sull'applicabilità del diritto internazionale e regionale in

<sup>159</sup> N. Maldonado-Torres, *Thinking through the decolonial turn: Post-continental interventions in theory, philosophy, and critique—an introduction*. In *Transmodernity: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World*, 2011.

<sup>160</sup> B. Sorgoni, *Antropologia delle migrazioni. L'età dei rifugiati*. Carocci editore, 2022.

<sup>161</sup> Suhaimah Manzoor Khan, *Tangled in terror. Uprooting Islamophobia*. PlutoPress, 2022.

<sup>162</sup> M. Scott, *Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe: Between the Protection Agenda and the Deterrence Paradigm, or Beyond?* in *European Journal of Migration and Law*, 2023.

<sup>163</sup> Platform on disaster displacement, *Protection of Persons Displaced Across Borders in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change*, 2023.

<sup>164</sup> EuroMed Rights, *Human mobility in the context of disasters, climate change and environmental degradation in the euro-mediterranean*. A cura di C.Scissa, 2024.

<sup>165</sup> UNHCR, *Considerazioni legali sulle richieste di protezione internazionale presentate nel contesto degli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri*, 2020.

materia di rifugiati e di diritti umani quando si verificano spostamenti transfrontalieri nel contesto degli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri».<sup>166</sup>

Dal punto di vista del corretto inquadramento legale del fenomeno in oggetto, UNHCR sottolinea l'importanza di interrogarsi sulle «caratteristiche sociali e politiche degli effetti dei cambiamenti climatici o dei disastri o la loro interazione con le altre cause degli spostamenti di popolazioni», superando ogni lettura dei disastri ambientali come mere opere della natura. Un approccio di questo tipo può favorire l'emersione del reale contesto nel quale si realizza l'attraversamento dei confini e, quando coerente con il contenuto della Convenzione, può favorire il riconoscimento dello status. Sempre in relazione al superamento di alcuni dei limiti interpretativi che hanno impedito l'applicazione della Convenzione è archiviata l'idea secondo la quale la dimensione - non di rado collettiva - di questa tipologia di mobilità transnazionale sia, di per sé, un impedimento al riconoscimento della domanda di protezione internazionale presentata dalla singola persona. Com'è noto, ai fini della valutazione dell'applicabilità della Convenzione è indispensabile valutare il fondato timore di essere perseguitati per uno o più motivi in essa considerati, rispetto al quale le autorità del paese di origine non possono o non vogliono fornire protezione. In aggiunta, non è superfluo ricordare che il timore fondato non deve necessariamente essere situato a fatti già verificati: può essere legittimamente connesso a episodi, in linea con il contenuto della Convenzione, che devono ancora verificarsi.

Anche nel caso in cui si tratti di migrazioni «collettive» nel contesto di disastri, cambiamenti climatici e degrado ambientale, con riferimento alla specifica persona che presenta domanda di protezione internazionale, può essere riscontrabile il

fondato timore di persecuzione, in linea con il contenuto della Convenzione: la dimensione eventualmente diffusa e plurale di questo bisogno di protezione non è, di per sé, in alcun modo un impedimento per il riconoscimento della singola istanza.

Occorre tenere presente, inoltre, che «pur ammettendo che taluni eventi naturali ed ambientali si ripercuotono generalmente in maniera indiscriminata su tutta la popolazione, è generalmente accettato che gli effetti che essi provocano e la conseguente necessità di migrare mutano a seconda delle condizioni di vulnerabilità dei soggetti colpiti»<sup>167</sup>.

Da una prospettiva più generale, considerando il fondato timore di persecuzione, le persone coinvolte negli effetti dei disastri ambientali possono essere esposte a gravi violazioni di diritti umani su base discriminatoria, che possono non di rado riguardare, a titolo di esempio, anche il diritto alla vita e alla salute. Allo stesso tempo, come per qualsiasi altra domanda di protezione, anche per quelle prodotte nell'ambito dei disastri ambientali è necessario verificare l'esistenza di un nesso causale tra il fondato timore di persecuzione e uno dei cinque motivi elencati nell'articolo 1A(2) della Convenzione, secondo il quale 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».

Si tratta, con tutta evidenza, di una questione di importanza cruciale, spesso sottovalutata da chi si appropria al tema da una prospettiva non strettamente giuridica auspicandosi un riconoscimento generalizzato dei livelli di protezione previsti dalla Convenzione nell'ambito del cambiamento climatico, dei disastri e del degrado ambientale. Non è, di

<sup>166</sup> Ibid.

<sup>167</sup> M. Castiglione, *Oltre l'hazard paradigm: la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e il fondato timore di essere perseguitato a seguito dei cambiamenti climatici, disastri naturali e degradazione ambientale*. In *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 1/2023.

per sé, l'evento che configura una dimensione di persecuzione coerente con il contenuto della Convenzione, ma sono le azioni umane, dentro e intorno all'evento, che potrebbero essere rilevanti: in ogni caso è indispensabile individuare l'attore della persecuzione. Ad esempio, l'azione di prevenzione o di risposta può essere dispiegata, dalle autorità statali, in maniera differente a seconda delle caratteristiche personali delle persone da proteggere e tale discriminazione può tirare in causa i criteri stabiliti dall'articolo 1A(2) della Convenzione. Una valutazione di tipo analogo può essere sviluppata anche con riferimento all'eventuale responsabilità di attori non statali, nel caso in cui per le autorità dello stato non sia possibile fornire protezione o si rifiutino di farlo. In via generale, sono giuridicamente rilevanti, ai fini dell'applicazione della Convenzione, non solo gli atti di persecuzione, ma anche quelli a carattere omissivo e l'indifferenza dello Stato in relazione ai fattori di rischio relativi ai disastri, cambiamenti climatici e degrado ambientale<sup>168</sup>.<sup>β</sup>

Quando non è individuabile l'agente di persecuzione, la prospettiva diventa molto più complessa in quanto «i motivi ambientali di per sé difficilmente possono costituire una “persecuzione”, perché è improbabile che il cambiamento climatico possa essere considerato un “persecutore” e perché spesso mancano prove dell'impatto negativo individuale delle condizioni climatiche generali»<sup>169</sup>.

L'idea per la quale la responsabilità dei disastri ambientali possa essere ascritta ai paesi maggiormente responsabili delle emissioni nocive può essere affascinante (nonché condivisibile) dal punto di vista politico ed etico. Tuttavia, da una prospettiva giuridica invece, nonché in relazione all'individuazione del soggetto che attua la persecuzione, è

difficile immaginare vie d'uscita solide, anche - ma non solo - perché tale evento deve essere necessariamente ricondotto nell'ambito delle definizioni e dei requisiti contenuti nella Convenzione.

A conclusione di questa panoramica breve e schematica, resta da chiedersi se l'applicazione della Convenzione nell'ambito delle migrazioni climatico-ambientali abbia raggiunto il massimo del suo potenziale - e, quindi, risulti indispensabile cercare altrove gli opportuni strumenti di protezione - oppure se il percorso evolutivo è ancora in atto e, nel prossimo futuro, possa essere immaginata effettivamente un'applicabilità della Convenzione al di là dei limiti attualmente tracciati. L'evoluzione della posizione dell'UNHCR - che, come è stato ricordato, nel 2020 ha significativamente superato l'impostazione precedente<sup>170</sup> - è sintomatica di quanto gli scenari siano variabili.

La domanda è aperta: la ricerca scientifica, le ulteriori pronunce giudiziali e le iniziative istituzionali potranno fornire, nei prossimi anni, risposte importanti nell'una o nell'altra direzione, nella consapevolezza che il dibattito non ha solo profili teorici e astratti: è in gioco il riconoscimento dei diritti fondamentali dei migranti nel contesto di disastri, cambiamenti climatici e degrado ambientale e, con esso, la cultura giuridica europea nel suo complesso.

### **3.4 Il «rifugiato ambientale» e la crisi del diritto d'asilo**

Se la categorizzazione basata su schemi occidentali è inquadrabile come uno strumento coloniale di gestione dei confini, della forza lavoro e della difesa delle risorse, perché risulta così difficile raggiungere un accordo sull'inclusione delle migrazioni

<sup>168</sup> Sulla rilevanza dell'omissione e indifferenza dello Stato come dimostrazione dell'assenza di protezione si veda J. Hathaway, Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*. Cambridge University Press, 2014.

<sup>169</sup> C. Scissa, *The climate changes, should EU migration law change as well? Insights from Italy*. European Journal of Legal Studies, 2022.

<sup>170</sup> «Le ipotesi di applicazione o estensione della Convenzione di Ginevra ai migranti ambientali o di adozione di un protocollo aggiuntivo sono tuttavia considerate con sfavore dallo stesso Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, in ragione del rischio di un'ulteriore riduzione dei livelli di protezione effettiva o di un abbassamento degli standard in ragione del clima politico attuale», A. Brambilla, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 2/2017.

climatico-ambientali all'interno delle possibilità di riconoscimento della protezione internazionale? Perché, nonostante le occasioni di riforma come quella prevista dal Patto, il legislatore europeo non adotta impegni concreti in merito? Una possibile risposta la possiamo trovare a partire dall'estensione del concetto di disastro e degrado ambientale: a lenta insorgenza (siccità, innalzamento del livello dei mari, degrado ambientale e desertificazione), a rapida insorgenza (alluvioni, terremoti). La "calamità" naturale, improvvisa, "contingente ed eccezionale" è facilmente circoscrivibile in termini temporali e spaziali e pertanto più facilmente imputabile a causa diretta dello spostamento. Diventa quindi più facile in questi casi la modulazione dell'accesso ai confini (cfr. infra, 7.1), rientrando pienamente in quello che Sorgoni chiama «il tranello della monocausalità della migrazione (volontaria/forzata)»<sup>171</sup>. Tale meccanismo risulta invece difficilmente adattabile in caso di eventi a lenta insorgenza: difatti «non è semplice "isolare" il fattore ambientale/climatico rispetto ad altri fattori di migrazione forzata, quali in primo luogo le guerre e le persecuzioni, anche perché il concetto mono-causale del rifugiato climatico è scientificamente infondato»<sup>172</sup>, tanto più in caso dell'intersecarsi dei "driver" dello spostamento. Nel momento in cui la spinta alla mobilità comprende eventi ambientali a lenta insorgenza e l'intersezione tra le cause dello spostamento diventa così complessa, la funzione coloniale della protezione non può più essere esercitata. Il grado di apertura del confine attraverso la valvola della protezione entra necessariamente in crisi: un fenomeno così ampio, strutturale e potenzialmente protratto nel tempo come l'innalzamento del livello del mare o la desertificazione quanto davvero può essere retto da quella valvola prima che ceda? Il grado di vulnerabilità e i potenziali numeri di chi vi è coinvolto sono sufficientemente alti da poterne accettare

l'ingresso? La questione diventa dirimente soprattutto alla luce del carattere di globalità del fenomeno del cambiamento climatico. Il riscaldamento globale, se considerato come un disastro climatico a lenta insorgenza di portata mondiale, coinvolge – e coinvolgerà sempre di più – tutti, seppure in misura differente. Se la categoria del rifugiato presuppone necessariamente il dispositivo del confine, la categoria di "rifugiato ambientale" andrebbe a costituire la prima categoria di rifugiato applicabile in via astratta a pressoché chiunque, in un futuro determinato dalla realizzazione delle peggiori previsioni in riferimento al riscaldamento globale. In un mondo in cui la "causa" della vulnerabilità è la medesima e trascende i confini, la categoria di "rifugiato ambientale" non contiene più – e quindi non sorregge più – il dispositivo del confine. L'evoluzione in tal senso di una categoria coloniale diventerebbe perciò la malattia autoimmune del sistema di contenimento posto a guardia dello Stato-nazione, mettendo in crisi il concetto stesso di asilo e di confine.

Le resistenze all'allargamento di forme di protezione, inserite anche nel contesto di una generale inerzia legislativa diretta a tutelare i migranti climatico-ambientali impongono una riflessione a monte del diritto di asilo. Una concreta messa in discussione dell'approccio eurocentrico e coloniale alle migrazioni è necessaria, mai come oggi, alla luce del fatto che «comprendere le cause profonde può comportare l'esplorazione di secoli di storia sociale ma in termini pratici invita a valutare le strutture fondamentali di una società, incluse le strutture politiche economiche e sociali, la definizione e la tutela dei diritti, le relazioni di genere e altri elementi di ordine ideologico»<sup>173</sup>.

<sup>171</sup> B. Sorgoni, *Antropologia delle migrazioni. L'età dei rifugiati*. Carocci editore, 2022

<sup>172</sup> E. Padoa-Schioppa, *Antropocene. Una nuova epoca della Terra, una sfida per l'umanità*. Il Mulino, 2021

<sup>173</sup> B. Wisner, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Routledge, 2004

### 3.5 L'inerzia del legislatore europeo e prospettive a medio termine

Di fatto, dal punto di vista degli interventi normativi su scala europea per fornire protezione alla migrazione climatico-ambientale, assistiamo a una sostanziale inerzia. Questo stallo è controcorrente rispetto alla situazione di fatto in quanto «la mole di casi che si riflette in questi studi stabilisce inequivocabilmente che le persone cercano di entrare o rimanere negli Stati europei nel contesto di disastri e cambiamenti climatici. C'è quindi una buona ragione per rivedere le questioni relative allo spostamento transfrontaliero e alla migrazione verso l'Europa»<sup>174</sup>.

I fattori che determinano questa inerzia sono molteplici. In via generale, le politiche migratorie europee attualmente egemoni sono strutturate intorno a due pilastri: la progressiva esternalizzazione delle frontiere<sup>175</sup> e la sperimentazione dell'approccio hotspot<sup>176</sup> nella gestione delle frontiere esterne dell'Unione finalizzato alla differenziazione rapida - e molto spesso superficiale - delle e dei migranti considerati privi di bisogno di protezione ai sensi del diritto dell'Unione da quelli classificati come richiedenti asilo.

Entrambi i profili rispondono a una logica difensiva: un approccio del tutto diverso - e per molti profili contrario - a quello necessario ai fini della progettazione, su scala europea, di disposizioni normative finalizzate alla tutela giuridica dei migranti nel contesto di disastri ambientali. Il primo paradigma che informa l'agenda europea riguarda l'esternalizzazione delle frontiere, la quale implica la stipula di accordi, su scala europea o nazionale, con

i paesi di origine o di transito dei migranti finalizzati al coinvolgimento delle autorità di quei paesi nel controllo dei flussi migratori e nel contrasto alla mobilità transfrontaliera. In questa sede, è utile notare che non di rado queste attività si sviluppano in contesti esposti alle conseguenze ambientali dei cambiamenti climatici. Finché tale approccio continua a essere uno dei pilastri che informa, più complessivamente, le strategie di gestione delle frontiere esterne, il bisogno di tutela delle persone che si spostano per motivi climatici e ambientali sarà verosimilmente disatteso su larga scala. Valutazioni di tipo analogo possono essere formulate in relazione all'altro pilastro che informa dal 2015 le politiche di gestione delle migrazioni su scala europea: l'approccio hotspot. Introdotto con l'agenda europea sulle migrazioni del 2015<sup>177</sup>, l'approccio hotspot ha determinato, attraverso sperimentazioni implementate soprattutto in Grecia e in Italia, l'introduzione di procedure funzionali alla differenziazione immediata, nei pressi dei luoghi di frontiera, tra le persone che sono considerate richiedenti asilo e quelle che, viceversa, sono sottoposte alle misure dell'espulsione.

Questo approccio, intensificato nell'ambito dell'introduzione delle procedure accelerate in frontiera che formalizzano l'esame rapido delle domande di asilo in condizioni di trattenimento, comporta una valutazione del tutto superficiale del bisogno di tutela delle persone che arrivano presso le frontiere esterne. È un paradigma nell'ambito del quale è facile immaginare che i migranti che si spostano per motivi climatico-ambientali possano avere maggiori difficoltà nel comprendere come anche la loro condizione soggettiva possa essere compatibile con il riconoscimento di forme di protezione internazionali o nazionali. Per quanto questi

<sup>174</sup> EuroMed Rights, *Human mobility in the context of disasters, climate change and environmental degradation in the euro-mediterranean*. A cura di C. Scissa, 2024.

<sup>175</sup> Per una panoramica sul tema di vedano G. Pascale, *Esternalizzazione delle frontiere in chiave antimigratoria e responsabilità internazionale dell'Italia e dell'UE per complicità nelle gross violations dei diritti umani commesse in Libia*. In Studi sull'integrazione europea, XIII (2018) e le attività del progetto Sciabaca&Oruka di ASGI, Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione.

<sup>176</sup> Sulle caratteristiche di tale approccio si veda: Dentro e oltre l'approccio hotspot. Brevi riflessioni su funzionamento e significato del sistema degli hotspot in Italia, AA VV, Studi sulla questione criminale, 2018.

<sup>177</sup> Commissione Europea, Agenda europea sulle migrazioni, Bruxelles, 13.5.2015.

due meccanismi siano strutturati, sono il prodotto di iniziative politiche molto precise che, come tali, possono essere messe in discussione e superate, nell'ambito di una più complessiva revisione delle strategie di fondo implementate dalle istituzioni europee in relazione alle politiche migratorie. In fin dei conti l'ostacolo principale non risiede nella mancata comprensione della portata del fenomeno oggetto di questa trattazione, quanto nella predisposizione degli strumenti utili per gestirlo efficacemente, in quanto: «simbolicamente, la Commissione riconosce in molte comunicazioni il cambiamento climatico come una delle principali sfide globali che caratterizzeranno i flussi migratori presenti e futuri, ma non riesce a intraprendere azioni concrete per affrontare in modo globale queste sfide interconnesse<sup>178</sup>».

Resta da chiedersi quale sia un orizzonte temporale nel quale questi due paradigmi possano essere dismessi e, contemporaneamente, possano essere sperimentate forme di protezione adeguate.

### 3.6 Il “caso Bangladesh” e la costruzione di una protezione “effettiva” in Italia

Con sentenza n. 7832/2019, la Corte di Cassazione rileva che la situazione ambientale catastrofica del paese può dar luogo al bisogno di protezione umanitaria. Nel caso di specie il ricorrente aveva lasciato il proprio Paese in ragione della situazione di estrema indigenza provocata anche dalla “situazione climatica disastrosa”, evidenziando la Corte come tale situazione non sia irrilevante rispetto al riconoscimento della protezione di carattere umanitario «in adempimento degli obblighi costituzionali e convenzionali dello Stato italiano, in presenza di una specifica situazione di particolare *vulnerabilità* soggettiva». L'anno

successivo, con la sentenza n. 2563/2020, la Corte di Cassazione torna a pronunciarsi su un caso simile, sempre relativo a un richiedente asilo proveniente dal Bangladesh. In questo caso si è ritenuto che la distruzione dell'abitazione del richiedente a seguito di un'alluvione avvenuta nel 2012 e poi ripetutasi nel 2017 possa «incidere sulla *vulnerabilità* del richiedente se accompagnata da adeguate allegazioni e prove relative alla possibile lesione di primari diritti alla persona, che possano esporre il richiedente al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti fondamentali che ne integrano la dignità». In tal caso la Corte di Cassazione sembra fare un passo avanti: l'evento naturale disastroso può essere esso stesso causa di una *vulnerabilità* specifica della persona che si vede poi costretta a partire e dalla lesione di diritti primari<sup>179</sup>. Nei casi menzionati la Corte di Cassazione si riferisce a procedimenti instaurati prima dello smantellamento della protezione umanitaria.

Nel tentativo di adottare una prospettiva più ampia occorre andare oltre la produzione normativa e giurisprudenziale in tema di migrazioni nel contesto di disastri ambientali, cambiamenti climatici e degrado ambientale. Diventa necessario osservare anche interventi di diversa natura, nello specifico legati alla gestione dei flussi, al controllo dei confini e alla c.d. “esternalizzazione del diritto d'asilo”.

Un esempio in merito è relativo al Fondo di Premialità per le politiche di rimpatrio di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 53/2019 (c.d. Decreto Sicurezza bis), istituito con l'obiettivo di incentivare la collaborazione di stati terzi nella riammissione dei propri cittadini attraverso il finanziamento di progetti di cooperazione migratoria e controllo dei confini. Oltre a essere un importante paese di origine per le migrazioni verso l'Italia attraverso la rotta Mediterranea e Balcanica<sup>180</sup>, il Bangladesh è – ad oggi – il secondo paese per interventi

<sup>178</sup> C. Scissa, The climate changes, should EU migration law change as well? Insights from Italy. In European Journal of Legal Studies, 2022.

<sup>179</sup> T. Afifi, J. Jäger, *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*. Springer, 2010; B. S. TURNER, *Vulnerability and Human Rights*. Pennsylvania State University Press, 2006.

<sup>180</sup> Il dato relativo agli sbarchi conta 7.824 arrivi per il 2021, 14.982 per il 2022, 12.169 per il 2023.

finanziati dal Fondo premialità: due progetti avviati nel 2022 per un totale di 6 milioni di euro<sup>181</sup>. Una delle due iniziative, affidata all'Organizzazione Mondiale delle Migrazioni (OIM), ha l'obiettivo di assistere il governo del Bangladesh nell'affrontare gli impatti del cambiamento climatico sulla mobilità umana, da un lato, fornendo assistenza a coloro che subiscono spostamenti forzati a causa degli eventi ambientali estremi, dall'altro offrendo fonti di sostentamento alternative e resilienti al cambiamento climatico per le comunità locali più esposte<sup>182</sup>. La logica dell'intervento è quella delle "cause profonde": intervenire sui driver della mobilità climatica per evitare le cosiddette migrazioni irregolari o per «rendere la migrazione una scelta e non una necessità»<sup>183</sup>. È interessante leggere questi interventi in relazione alla normativa e giurisprudenza in merito alle forme di protezione a tutela dei migranti ambientali.

Infatti, il riconoscimento della protezione internazionale è subordinato all'assenza di una possibilità di protezione da parte dei diversi soggetti tra cui quelli statali. Tale protezione deve essere "effettiva" e non temporanea, consistendo nell'adozione di misure adeguate per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danni gravi. Le azioni proposte nel progetto in questione, seppur limitate nella portata, informate da una logica securitaria e dagli impatti effettivi tutti da dimostrare, possono in linea teorica essere considerate come un contributo all'adozione di "misure adeguate" da parte degli stati. La questione delle misure adeguate è un elemento di rilievo ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria a maggior ragione in seguito alla sentenza della Corte di Cassazione

n. 5022/2021 la quale accoglie il ricorso proposto da un richiedente asilo proveniente dalla zona del Delta del Niger. Di fatto, richiamando il principio stabilito nell'ambito del caso Teitota, evidenzia come «il principio per cui gli Stati hanno l'obbligo di assicurare e garantire il diritto alla vita delle persone e che tale diritto si estende anche alle minacce ragionevolmente prevedibili e alle situazioni potenzialmente letali che possono comportare la perdita della vita o comunque un sostanziale peggioramento delle condizioni dell'esistenza, inclusi il degrado ambientale, i cambiamenti climatici e lo sviluppo insostenibile»<sup>184</sup>.

L'utilizzo di uno strumento come il Fondo Premialità per contribuire a costruire – seppur anche solo nominalmente – le condizioni in paesi terzi al fine di ottenere una sostanziale giustificazione per una rimodulazione al ribasso dell'accesso a forme di protezione sul territorio nazionale è una modalità di imposizione coloniale che non può, ad avviso di chi scrive, essere tralasciata. Si parla in questo caso di "colonialità del potere", basata sulla persistente differenza razziale tra europei e non-europei, attraverso varie forme di sottomissione, incluso l'utilizzo delle forme di potere istituzionali occidentali in società non-occidentali<sup>185</sup>: la medesima forma di imposizione coloniale che si verifica nei processi di esternalizzazione delle frontiere.

<sup>181</sup> ActionAid, The big wall: "Fondo di premialità per le politiche di rimpatrio, funzionamento"

<sup>182</sup> "Al fine di assistere il Governo del Bangladesh nella gestione delle potenziali implicazioni della mobilità umana dovute ai cambiamenti climatici, inclusa la crescente migrazione insostenibile verso le «mega-città» del Bangladesh, e per supportare coloro che ne sono colpiti affinché la migrazione sia una scelta e non una necessità, devono essere disponibili alternative di mezzi di sussistenza sostenibili e resilienti al clima per coloro che sono stati sfollati a causa dei cambiamenti climatici e per coloro il cui attuale mezzo di sussistenza è minacciato dagli impatti dei cambiamenti climatici". OIM, Proposta di progetto - Bangladesh: Riduzione della migrazione irregolare e supporto ai rimpatriati e agli sfollati.

<sup>183</sup> "L'Obiettivo 3 di questo progetto supporterà il Governo del Bangladesh nell'assicurarsi di essere in grado di fornire mezzi di sussistenza alternativi resilienti al clima a coloro che sono vulnerabili allo sfollamento a causa degli impatti dei cambiamenti climatici, riducendo così la probabilità che le persone sfollate cerchino di migrare all'estero irregolarmente". Ibidem,

<sup>184</sup> Si veda, P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, in LEX AM- BIENTE 2/2021; C. Scissa, A. Brambilla, *Migranti ambientali nel diritto italiano: un'evoluzione storico-normativa*, 2023.

<sup>185</sup> A. Quijano, *Coloniality of power and Eurocentrism in Latin America*. In *International Sociology*, 2000.

### 3.7 Conclusioni: per invertire la rotta

Il Nuovo Patto europeo sulla Migrazione e sull'Asilo menziona il cambiamento climatico tra le maggiori sfide globali che caratterizzano il presente e il futuro dei flussi migratori, senza tuttavia adottare impegni concreti in tal senso<sup>186</sup>. La sua definitiva messa in atto consoliderà però di fatto le tendenze escludenti e selettive sperimentate su scala europea e nazionale negli ultimi dieci anni: attraverso l'adozione uniforme sul territorio degli Stati membri dell'approccio hotspot e dell'esternalizzazione delle frontiere il rischio concreto è quello di un sostanziale svuotamento del diritto d'asilo. Se a questo aggiungiamo gli scenari di breve termine in relazione ai risultati delle imminenti elezioni europee, appare evidente come lo spazio politico per immaginare approcci di policy capaci di garantire una più efficace e adeguata

protezione nei confronti della migrazione per motivi climatici e ambientali siano di fatto assenti.

Da tempo, un impegno serio e maggiore nello scongiurare gli scenari sui futuri effetti dei cambiamenti climatici è richiesto all'unanimità da attivisti e comunità scientifica: nel frattempo quelli stessi scenari prospettano un aumento significativo delle vulnerabilità socio-economiche che a loro volta contribuiscono a influenzare le dinamiche migratorie, su cui si abbattano una sempre maggiore securitizzazione dei confini e una sempre più dura repressione. Come invertire questa preoccupante tendenza, quando sembra anche solo impossibile da fermare? Una riflessione in chiave decoloniale che sia seria, matura e approfondita sul ruolo di potere dell'occidente – e dell'Europa in particolare – e sulle categorie che lo rendono possibile è evidentemente di estrema urgenza.

<sup>186</sup> C. Scissa, *Climate change and migration: implementing EU commitments through policy synergies*, 2024

# 4- POPULISMO E MIGRAZIONE AMBIENTALE: LO STRANO BINOMIO ITALIANO

Chiara Scissa\*

## 4.1 Introduzione

L'Italia ha da tempo adottato un approccio securitario ai flussi di migranti e richiedenti protezione internazionale, restringendo le maglie degli status di protezione disponibili a livello nazionale così come le condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Stato terzo, limitando la natura, durata e conversione dei permessi di soggiorno e adottando politiche di esternalizzazione con Paesi terzi di origine e di transito al fine di limitare i flussi in entrata soprattutto dal continente africano. Tale orientamento sembra inserirsi in una tendenza più ampia a livello UE e nei suoi Stati Membri, in cui il clima politico appare sempre più incline all'esternalizzazione delle frontiere e al restringimento delle garanzie sostanziali e procedurali a sostegno dei migranti<sup>187</sup>.

Negli ultimi anni, il populismo caratterizzante la politica italiana ha portato alla luce nuove strategie narrative per giustificare politiche anti-migranti e ha per la prima volta attuato

politiche di chiusura dei porti e delle frontiere, che hanno trovato parzialmente un freno nelle pronunce di alcune autorità giudiziarie<sup>188</sup>.

In particolare, le elezioni del 2018 hanno portato alla formazione del governo "Conte I" tramite coalizione tra il Movimento 5 Stelle e la Lega, due partiti che condividono alcuni assunti chiave del populismo, tra i quali la mobilitazione della società tramite la dicotomia "amico-nemico", la promozione della sovranità popolare come metodo di democrazia diretta e la costruzione di un unico popolo unito<sup>189</sup>. Secondo alcuni, il caso italiano è emblematico della tendenza populista a vedere il popolo come un "Monolite in termini sociali, religiosi, culturali ed etnici" e la migrazione come "il nemico" da cui proteggersi tramite politiche sempre più rigide<sup>190</sup>.

## 4.2 Il governo "Conte I"

Qui si inseriscono esempi come il dl. 113/2018 (cd. Decreto Sicurezza) e il dl. 53/2019 (cd.

\*PhD, Assegnista di ricerca presso l'Università di Bologna – Alma Mater Studiorum nell'ambito del progetto ERC StG "Gatekeepers to International Refugee Law? – The Role of Courts in Shaping Access to Asylum" (ACCESS) e Collaboratore di ricerca su Cambiamenti climatici e migrazioni presso la Scuola Superiore Sant'Anna. Questo contributo è parte del progetto ERC 2022-STG Gatekeepers to International Refugee Law. – The Role of Courts in Shaping Access to Asylum (Grant Agreement n. 101078683).

<sup>187</sup> J.P. Cassarino, L. Marin, *The Pact on Migration and Asylum: Turning the European Territory into a Non-territory?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022; P. Salvati, *The 'inward-looking' securitization of the EU external migration policy in the New Pact on Migration and Asylum: a critical appraisal from a perspective of international law with reference to migration from Africa*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2/2021; V.H. Mlambo, *Externalization and Securitization as Policy Responses to African Migration to the European Union*, in *African Human Mobility Review*, n. 3/2020; M. Lemberg-Pedersen, Z. Whyte, A. Chemlali, *Denmark's new externalisation law: motives and consequences*, in *Forced Migration Review*, November 2021; Danish Refugee Council, *Evading responsibility for refugee protection*. November 2022.

<sup>188</sup> Tribunale di Ragusa, 16 aprile 2018 (Open Arms); 2 Tribunale di Agrigento, 2 luglio 2019 (Sea Watch); Corte di cassazione, 16 gennaio 2020, n. 6626. Tuttavia, il populismo in Italia ha radici più antiche. Si veda, R. Biorcio, *I populismi in Italia*, in *Rivista delle Politiche Sociali* n. 1/2012.

<sup>189</sup> K. Möller, *Popular Sovereignty, Populism and Deliberative Democracy*, in *Philosophical Inquiry*, n. 42/2018; N. Urbinati, *Populism and the Principle of Majority*, in C. R. Kaltwasser, P. Taggart, P. O. Espejo, & P. Ostiguy (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*. OUP, 2017. Si veda anche S. Zirulia, G. Martinico, *Criminalising Migrants and Securitising Borders. The Italian "No Way" Model in the Age of Populism*, in *Migrants' Rights*, in V. Stoyanova, S. Smet (eds) *Populism and Legal Resilience in Europe*. CUP, 2022, p. 260.

<sup>190</sup> S. Penasa, *The Italian Way to Migration: Was It 'True' Populism? Populist Policies as Constitutional Antigens*, in G. Delle Donne, G. Martinico, M. Monti, F. Pacini (eds), *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts, and Dilemmas*. Palgrave Macmillan, 2020, p. 59. Si veda anche F. Campo, S. Giunti, M. Mendola, *The Refugee Crisis and Right-Wing Populism: Evidence from the Italian Dispersal Policy*, in *IZA Institute for Labour Economics*, 2021; G. Nicolosi, *La migrazione come risorsa simbolica dello storytelling politico. Immaginario emergenziale, discorsi d'odio e media in Italia*, in *Imago*, n. 14/2019.

Decreto Sicurezza *bis*) che hanno modificato notevolmente la normativa riguardante il sistema di asilo e di accoglienza<sup>191</sup>. Tra gli altri interventi attuati nell'ambito del dl. 113/2018 si richiamano l'abrogazione della norma che prevedeva il rilascio di un permesso di soggiorno (PdS) per motivi umanitari, l'impossibilità per i richiedenti protezione internazionale di effettuare l'iscrizione anagrafica e la totale esclusione dal sistema di accoglienza di molteplici categorie di migranti in condizione di vulnerabilità<sup>192</sup>. Con riferimento al dl. 53/2019, si menziona il nuovo potere in capo al Ministro dell'Interno di disporre il divieto di ingresso, transito o sosta di navi nel mare territoriale e di imporre sanzioni amministrative in caso d'inottemperanza a tale divieto che ha di fatto conferito una base giuridica alla politica dei "porti chiusi".

In questa sede è fondamentale menzionare, seppur brevemente, le novità introdotte dal dl. 113/2018 in relazione alla protezione umanitaria. Come si è detto, tale PdS è stato abolito, ma sostituito con altri permessi nei casi in cui il ritorno nel Paese di origine costituirebbe una violazione del principio di non respingimento. Tra questi si annoverano: 1) il PdS per protezione speciale, con ambito di applicazione più ristretto rispetto alla protezione umanitaria, da rilasciare qualora, pur non sussistendo i presupposti per lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria, esista il rischio di persecuzione o di tortura in caso di rientro; 2) il PdS per casi speciali, già compresi nel Testo Unico Immigrazione (TUI) ossia per vittime di tratta, violenza o grave sfruttamento, vittime di violenza domestica, vittime di particolare sfruttamento lavorativo; 3) il PdS

per cure mediche; 4) il PdS per "contingente ed eccezionale" calamità; e infine 5) il PdS per motivi di particolare valore civile. Si rileva che la norma non prevede la convertibilità di questi permessi in PdS per motivi di lavoro.

Sono due i punti da sollevare prima di passare alla prossima sezione. Innanzitutto, è interessante notare che la radicale riforma del TUI, che ha modificato sostanzialmente le disposizioni relative alla protezione umanitaria, all'accoglienza e alle garanzie procedurali e sostanziali dei richiedenti protezione, ha lasciato illeso un istituto di protezione in vigore nel nostro ordinamento dal 1998. Ci si riferisce, com'è noto, alla protezione temporanea, la quale fornisce protezione collettiva e temporanea "per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, *disastri naturali* o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea"<sup>193</sup>. Tale istituto, che ha nel tempo trovato applicazione nel contesto delle guerre nei Balcani negli anni '90 e delle Primavera Arabe, non è stato in alcun modo toccato dai decreti sicurezza e ha quindi mantenuto intatta la possibilità di fornire un PdS per protezione temporanea in caso di flussi causati, *inter alia*, da disastri naturali.

In secondo luogo, è rilevante sottolineare che nel 2018, e per la prima volta, l'ordinamento viene dotato di uno strumento specifico e individuale, il PdS per contingente ed eccezionale calamità ai sensi dell'art. 20 bis TUI, per fornire esplicita protezione a chi fugge per cause climatico-ambientali di migrazione. E a farlo è stata primariamente la Lega e l'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini<sup>194</sup>.

<sup>191</sup> Rispettivamente, decreto-legge del 4 ottobre 2018, n. 113, come convertito con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132 e decreto-legge del 14 giugno 2019, n. 53, come convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77.

<sup>192</sup> Per motivi di brevità, solamente il primo aspetto verrà trattato in questa sede. Per la norma che impediva l'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione, preme ricordare che la disposizione in parola è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale. Si veda, Corte costituzionale, sentenza del 9 luglio 2020, n. 186. Per quanto riguarda il tema dell'accoglienza nell'ambito del dl. 113/2018, si rinvia a F. Biondi Dal Monte, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri. Riflessioni sulla disciplina introdotta dal d.l. n. 130/2020*, in F. Biondi Dal Monte, E. Rossi (a cura di) *Adelante con juicio: asilo e protezione degli stranieri dopo il d.l. n. 130 del 2020*. Forum di Quaderni Costituzionali, n. 1/2021.

<sup>193</sup> Art. 20 TUI. Enfasi aggiunta.

<sup>194</sup> Nonostante i decreti sicurezza siano stati adottati dal governo giallo-verde, è pacifico che questi fossero principalmente e fortemente promossi dalla Lega (tanto da essere soprannominati dai media "decreto Salvini I" e "decreto Salvini II"). Si veda, M. Livi Bacci, *Elezioni politiche 2018. L'immigrazione nei programmi elettorali*, in Neodemos, 20 febbraio 2018, <https://www.neodemos.info/2018/02/20/elezioni-politiche-2018-limmigrazione-nei-programmi-elettorali/>; P. Bonetti, *Stranieri, immigrazione, asilo e cittadinanza nei programmi elettorali alle elezioni 2018*, in ASGI, 15 febbraio 2018, <https://www.asgi.it/discriminazioni/elezioni-politiche-italia-limmigrazione-nei-programmi-dei-partiti/>.

## Il governo “Conte II”

Tutto ciò premesso, è importante ricordare quanto affermato da Zirulia e Martinico

“Questo approccio è stato costantemente seguito, nonostante l’alternanza tra governi di centro-sinistra e centro-destra. Da questa prospettiva, le misure restrittive introdotte a partire dal 2018, quando i partiti populistici sono saliti al potere, non hanno fatto altro che continuare una strategia esistente di controllo delle migrazioni, stringendo ulteriormente le condizioni che consentono l’ingresso e la permanenza nel territorio, nonché rafforzando l’apparato di sanzioni”<sup>195</sup>.

Infatti, il governo cd. “Conte II”, nato dalla coalizione tra Movimento 5 Stelle e Partito Democratico all’indomani della crisi politica che aveva portato alla fine della precedente alleanza con la Lega, ha solo in parte riformato l’impianto normativo in materia di migrazione inaugurato dai due dl. sicurezza del 2018 e 2019. Infatti, il dl. 130/2020 (cd. decreto Lamorgese) ha senza dubbio avuto il merito di ampliare le categorie di beneficiari all’accesso ai sistemi di prima e di seconda accoglienza, di fornire la possibilità di convertire un vasto numero di permessi in PdS per motivi di lavoro nonché di estendere lo scopo di applicazione sia della protezione speciale sia del principio di non respingimento di cui all’art. 19 TUI<sup>196</sup>. Tuttavia, come rilevato in dottrina, è altrettanto vero che il decreto Lamorgese ha continuato a trattare la migrazione come un’emergenza, “una minaccia e quindi come problema alla sicurezza pubblica”<sup>197</sup>. Inoltre, il governo “Conte II” non ha posto fine all’ampiamente

criticato *Memorandum of Understanding* tra Italia e Libia introdotto nel 2017<sup>198</sup>.

In altre parole, il Decreto Lamorgese si inserisce nel solco tracciato dai precedenti governi di centro-sinistra e centro-destra, non sconvolge l’impianto né dei decreti sicurezza né degli accordi di esternalizzazione in essere e non tenta nemmeno di ripristinare o di rivoluzionare la normativa nazionale di migrazione e asilo.

Anche per quanto riguarda il citato PdS per calamità, il Decreto Lamorgese ha adottato un approccio blando, che sicuramente amplia lo scopo di applicazione e le garanzie di tale strumento ma in maniera poco chiara, limitando quindi la sua incisività. Come rilevato altrove, infatti, l’ambito applicativo del PdS per calamità introdotto nel 2018 viene ampliato in modo tale da estendersi a tutte le calamità “gravi”, non solo quelle contingenti ed eccezionali<sup>199</sup>. Viene inoltre prevista la convertibilità di tale permesso in PdS per motivi di lavoro<sup>200</sup>. Tuttavia, la norma non chiarisce né il significato del termine “calamità” (se ad esempio si riferisce solo ad eventi a rapida o anche a lenta insorgenza), né quali criteri possano concorrere nell’identificazione di una calamità come “grave”, né tantomeno la sua portata (se ad esempio la disposizione è adatta a comprendere solo le calamità “naturali” o anche le epidemie o i disastri ambientali causati dall’attività umana), lasciando di fatto alle autorità competenti il compito di applicarle di volta in volta al caso concreto. Riassumendo, il governo “Conte II” sembra confermare la scelta operata dall’esecutivo precedente di creare una forma

<sup>195</sup> S. Zirulia, G. Martinico, *Criminalising Migrants and Securitising Borders. The Italian “No Way” Model in the Age of Populism*, cit., p. 264.

<sup>196</sup> Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, come convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173.

<sup>197</sup> C. Corsi, *Il decreto legge n. 130/2020 tra continuità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell’immigrazione e dell’asilo*, in F. Biondi Dal Monte, E. Rossi (a cura di) *Adelante con juicio*, cit., p. 69; S. Zirulia, G. Martinico, *Criminalising Migrants and Securitising Borders. The Italian “No Way” Model in the Age of Populism*, in *Migrants’ Rights*, cit.

<sup>198</sup> P. Di Nunzio, *The Italy-Libya Memorandum: stripping away the right of asylum in the Italian legal system*, in UNIO – EU Law Journal, n. 2/2023; G. Minervini, *Italy’s Cooperation with Libya on the Management of Migration Flows before Italian Administrative Judges*, in *The Italian Yearbook of International Law Online*, n.1/2020; G. Morgese, *Italia, Libia e la questione migratoria*. Working Papers Università degli Studi di Bari Aldo Moro, 2020; A. de Guttry, F. Capone, E. Sommaro, *Dealing with Migrants in the Central Mediterranean Route: A Legal Analysis of Recent Bilateral Agreements Between Italy and Libya*, in *International Migration*, 2017.

<sup>199</sup> C. Scissa, A. Brambilla, *Migranti ambientali nel diritto italiano: Un’evoluzione storico-normativa*, in S. Altiero e M. Marano (a cura di) *Crisi Ambientale e Migrazioni Forzate: Nuovi esodi al tempo dei cambiamenti climatici*. A Sud, 2023; C. Scissa, *The Climate Changes, Should EU Migration Law Change as Well? Insights from Italy*, in *European Journal of Legal Studies*, n. 1/2022.

<sup>200</sup> W. Chiaromonte, *Migrazioni ambientali, protezione internazionale e inclusione lavorativa: la prospettiva nazionale*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1/2022.

di protezione specificamente rivolta ai fattori climatico-ambientali di migrazione, limitandosi a rafforzarne alcuni tratti.

### 4.3 Il governo di Giorgia Meloni

A seguito delle elezioni del 2022, il potere esecutivo passa nelle mani di Fratelli d'Italia (FDI), un partito che, similmente alla Lega, ha fatto della lotta all'immigrazione un suo cavallo di battaglia insieme a molti assunti alla base del populismo. Con il dl del 10 marzo 2023 n. 20 (cd. Decreto Cutro) e la legge del 5 maggio 2023, n. 50 le norme che regolano la migrazione e l'asilo in Italia vengono nuovamente modificate. Tali interventi hanno l'obiettivo di annullare gli interventi posti in essere dal precedente governo giallo-rosso. Pertanto, si eliminano le migliorie introdotte dal decreto Lamorgese con riguardo alla protezione speciale relativa alla tutela della vita privata e familiare e viene abrogata la facoltà di convertire in lavoro il PdS per protezione speciale. Inoltre, lo scopo di applicazione del PdS per calamità viene nuovamente modificato e riportato alla sua versione iniziale introdotta nel 2018, eliminando quindi anche la possibilità di convertire in PdS per motivi di lavoro anche il PdS per calamità e limitando le possibilità di rinnovo.

Similmente all'operato dei precedenti governi, l'intervento di FDI nell'ambito delle norme che governano l'asilo e la migrazione in Italia ha riprodotto argomenti e pratiche care al populismo con l'obiettivo di limitare i flussi migratori tramite, *inter alia*, pratiche di esternalizzazione, la riduzione gli standard di protezione e l'inasprimento del trattamento sanzionatorio per condotte in

materia di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare<sup>201</sup>. Tuttavia, anche in questo caso, le riforme in parola lasciano indenni l'istituto di protezione temporanea di cui all'art. 20 TUI e, mantenendo il PdS per calamità, tengono salda la possibilità di riconoscere diverse fattispecie di protezione per le cause climatico-ambientali di migrazione.

### 4.4 Populismo e migrazione ambientale: lo strano binomio italiano

L'analisi sinora condotta dimostra che nessuna delle radicali e capillari riforme del TUI intervenute dal 2018 a oggi ha in alcun modo messo in questione l'istituto della protezione temporanea, in generale, né la fattispecie dei disastri naturali quali causa rilevante ai fini della sua applicazione, in particolare. E questa potrebbe essere poca cosa se non fosse suffragato dal PdS per calamità. È importante infatti ricordare che il PdS per calamità nasce come forma "tipizzata" di protezione insieme ad altri casi speciali e alla protezione speciale all'indomani dell'abrogazione della protezione umanitaria. L'obiettivo era quello di circoscrivere il rilascio di una forma di protezione residuale a motivi precisi ed espliciti al contrario dei casi non tipizzati della protezione umanitaria che, proprio in virtù della sua flessibilità, aveva nel tempo finito per essere lo status di protezione più riconosciuto in Italia<sup>202</sup>.

Quali sono le motivazioni che hanno spinto la Lega nel governo "Conte I" a coniare un PdS specifico di protezione nel preciso contesto delle calamità? Perché un partito dichiaratamente avverso alla migrazione

<sup>201</sup> A titolo di esempio, si ricorda il Protocollo Italia-Albania e il Memorandum of Understanding UE-Tunisia fortemente promosso dalla Presidente del Consiglio. E. Celoria, A. De Leo, *Il Protocollo Italia-Albania e il Diritto dell'unione europea: Una relazione complicata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n.1/2024; F. Battaglia, *Il Memorandum of understanding UE-Tunisia. Profili giuridici e impatto sui diritti umani*, in *Quaderni di AISDUE*, 2023. Per un'analisi della politica migratoria di FDI, si veda F. Campomori, *La banalità del male: Il Decreto Cutro e la stretta (inutilmente) punitiva sulle politiche di asilo*, in *Politiche Sociali*, n. 2/2023; M. Ambrosini, *Il decreto Cutro e le tre politiche dell'immigrazione in Italia*, in *Politiche Sociali*, n. 3/2023.

<sup>202</sup> Nel 2016, il 21% dei richiedenti ottenne un PdS per motivi umanitari, mentre solo il 5% ottenne lo status di rifugiato e il 14% lo status di protezione sussidiaria. Similmente nel 2017, al 25% dei richiedenti venne riconosciuta la protezione umanitaria, mentre lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria sono stati concessi solo all'8% dei richiedenti rispettivamente. Si veda, Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, *Dati asilo 2015-2016*, [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo\\_dati\\_2015\\_2016\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_dati_2015_2016_0.pdf); Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, *Riepilogo anno 2017*, [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/dati\\_asilo\\_2017\\_.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/dati_asilo_2017_.pdf).

avrebbe deciso di estrapolare e far emergere proprio la vulnerabilità climatico-ambientale rispetto a tutte quelle coperte dalla protezione umanitaria? E perché tale scelta è stata mantenuta dai governi successivi, in particolar modo dal governo attuale di FDI?

L'autrice non ha una risposta a tale quesito, né tantomeno tale contributo si propone di rispondervi, quanto piuttosto di *porre le domande giuste* in un dibattito tanto complesso quanto ingarbugliato. Tuttavia, chi scrive sente di poter escludere tre possibili ragioni, intrecciate tra di loro, dietro tale scelta.

Non sembra, infatti, che tale scelta possa essere motivata dal riconoscimento da parte dell'esecutivo del genuino bisogno di protezione di chi fugge a causa di disastri, cambiamento climatico o degradazione ambientale. Ciò in virtù del contenuto della norma stessa che, oggi come nel 2018, si limita a fornire protezione solamente per calamità contingenti ed eccezionali, per un massimo di sei mesi rinnovabile di altri sei e impedisce al beneficiario di poter continuare il proprio percorso di integrazione in Italia dopo il ripristino delle condizioni di sicurezza nel Paese di origine tramite l'impossibilità di conversione del permesso per calamità in PdS per motivi di lavoro. La norma così designata pare quindi fornire un livello minimo di protezione e non lascia spazio per una maggiore permanenza del beneficiario sul territorio nazionale.

Sembra parimenti potersi escludere la possibilità che l'inserimento di tale specifica fattispecie si sia resa necessaria in luce degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato come invece è stato il caso della

protezione speciale. Nonostante, infatti, la volontà del legislatore di restringere le maglie della protezione offerta a livello nazionale, egli non ha potuto fare altro che sostituire la protezione umanitaria con qualcos'altro, non potendosi limitare ad abrogare tale istituto dall'ordinamento italiano. Questo perché, come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale e dalla Suprema Corte, il diritto di asilo che scaturisce dall'art. 10.3 Cost. può pienamente realizzarsi solo attraverso una forma di protezione residuale a livello nazionale che complementi gli status di protezione internazionale (status di rifugiato e dalla protezione sussidiaria) previsti dal diritto UE<sup>203</sup>. Come magistralmente illustrato da Betti, "il diritto d'asilo previsto dall'art. 10 Costituzione è un diritto della personalità che, pur rimesso al legislatore nella sua regolamentazione, deve conformarsi ai valori costituzionali e deve garantire allo straniero la tutela dei suoi diritti fondamentali con previsioni elastiche che ne assicurino il rispetto. Il diritto vivente e consolidato, affermato nelle più alte giurisdizioni, ci dice quindi che *la protezione complementare – in qualunque forma si voglia disciplinare e qualunque nome assuma – è necessariamente elastica ed è necessario completamento del diritto d'asilo costituzionale*"<sup>204</sup>.

Di conseguenza, proprio perché la protezione speciale si fonda sugli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato, l'applicazione di quest'ultima dovrebbe essere valutata anche alla luce degli obblighi convenzionali assunti dallo Stato italiano, utilizzando questo strumento per una lettura espansiva della protezione complementare<sup>205</sup>.

<sup>203</sup> Ad esempio, Corte di cassazione, sez. unite, sentenza del 11 dicembre 2018; n. 32044; Corte di cassazione, sez. unite, sentenza del 12 dicembre 2018, n. 32177. In particolare, si veda Corte costituzionale, sentenza del 10 aprile 2001, n. 105; Corte costituzionale, sentenza del 8 luglio 2010, n. 249; Corte costituzionale, sentenza del 24 luglio 2019, n. 194 in cui si chiarisce che "tutte le protezioni, compresa quella umanitaria, sono espressione del diritto di asilo costituzionale".

<sup>204</sup> M. Betti, *I fondamenti unionali e costituzionali della protezione complementare e la protezione speciale direttamente fondata sugli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato*, in R. Sanlorenzo, S. Albano, A. Di Florio, M. Acierno (a cura di) *La Triste Parabola del Diritto dell'Immigrazione. Questione Giustizia*, n.3/2023, p. 11. Enfasi aggiunta. Si veda, inoltre, Presidenza della Repubblica, *Decreto Sicurezza e Immigrazione: Mattarella emana e scrive a Conte*, 4 ottobre 2018, in cui il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ricorda al Presidente del Consiglio Giuseppe Conte che "restano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia". <https://www.quirinale.it/elementi/18098>.

<sup>205</sup> M. Betti, *I fondamenti unionali e costituzionali della protezione complementare e la protezione speciale direttamente fondata sugli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato*, cit.

Non è chiaro, tuttavia, se questo discorso possa applicarsi anche al caso del PdS per calamità, tanto che alcuni autori si sono interrogati sul possibile valore aggiunto di tale permesso rispetto alla protezione speciale<sup>206</sup>. Infatti, sebbene l'intenzione del legislatore fosse quella di garantire protezione a una delle categorie "per le quali non sarebbe comunque possibile il rimpatrio, posti i principi fondamentali dell'ordinamento italiano e internazionale", il PdS per calamità non pare fornire le adeguate garanzie sostanziali e procedurali collegate al principio di non-respingimento<sup>207</sup>.

Tali mancanze fanno riferimento a 1) una durata troppo breve del soggiorno (sei mesi rinnovabile massimo una volta di ulteriori sei mesi); 2) un limitato ambito applicativo della disposizione che sembra applicarsi solamente a contesti emergenziali e temporanei di calamità e che pertanto non è adeguato a rispondere delle violazioni di diritti umani fondamentali legati alle calamità (tra cui il diritto ad una vita dignitosa, alla salute e ai beni essenziali); 3) una valutazione totalmente oggettiva e asettica concernente il suo rilascio posta in capo al Questore, che non consente quindi né un'analisi individuale delle vulnerabilità e dei bisogni specifici di tutela del richiedente né accertamenti relativi alla situazione giuridica del Paese di origine che solo le autorità competenti, ossia la Commissione territoriale in prima istanza o i Tribunali in sede di impugnazione possono valutare<sup>208</sup>. Infine, è rilevante notare la modalità

di interlocuzione delineata dalla circolare del Ministero dell'Interno del 18 gennaio 2019 in relazione al PdS per calamità, secondo la quale il Questore potrà "farsi parte attiva nella richiesta di informazioni presso le competenti Autorità diplomatico consolari, allo scopo di accertare l'esistenza dello 'stato di calamità' richiesto dalla norma, con riferimento alla specifica situazione esistente nell'area geografica interessata dal rientro dello straniero"<sup>209</sup>. E' pacifico che l'interlocuzione con le autorità del Paese di origine al fine di verificare l'esistenza di una calamità, pur se esclusivamente in caso di rinnovo del permesso, sarebbe impensabile qualora il richiedente fosse portatore di un fondato timore di persecuzione o danno grave<sup>210</sup>.

Da ultimo, se da un lato la giurisprudenza delle somme Corti ha certamente influito sull'operato del legislatore in materia di asilo e migrazione, mantenendo fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano e l'ampiezza costituzionale dell'art. 10.3 Cost., dall'altro tali pronunce non hanno mai richiesto un intervento specifico dello Stato nella regolamentazione della migrazione causata da fattori climatico-ambientali tramite apposito status di protezione. La giurisprudenza, infatti, si è limitata a confermare la rilevanza di tali fattori nella valutazione oggettiva e soggettiva della vulnerabilità e del bisogno di protezione del richiedente<sup>211</sup>. In particolar modo, l'età, la salute e l'inserimento sociale del richiedente sono stati considerati come fattori di rilievo

<sup>206</sup> O. Makimov Pallotta, *Dalla protezione umanitaria alla protezione speciale: ovvero, la ricaduta della tutela del migrante ambientale entro l'ambito di applicazione del non-refoulement*, in O. Makimov Pallotta (a cura di) *Crisi climatica, migrazioni e questioni di genere. Problemi giuridici*. Editoriale Scientifica, 2022; F. Negozio, *La protezione dei migranti ambientali e climatici nel sistema d'asilo italiano. Brevi considerazioni su protezione umanitaria, protezione speciale e permesso di soggiorno per calamità*, in *Liber amicorum Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative*. Vol. II. Editoriale Scientifica, 2022.

<sup>207</sup> Dossier Senato n. 66/2, *Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica*. D.L. 113/2018 - A.C. 1346, 9 novembre 2018, p. 7, <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1081229/index.html>

<sup>208</sup> M. Di Filippo, *La protezione dei migranti ambientali nel dialogo tra diritto internazionale e ordinamento italiano*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, n.2/2023, pp. 333-334.

<sup>209</sup> Circolare del Ministero dell'Interno del 18 gennaio 2019, Decreto-legge del 4 ottobre 2018, n. 113, recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", in G.U.R.I. n.231 del 4-10-2018 e in vigore dal 5.10.2018. Seguito - Conversione in legge, con modificazioni (Legge 1 dicembre 2018, n. 132), [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare\\_d.c.\\_imm.\\_e\\_pol.front.\\_18.01.2019.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_d.c._imm._e_pol.front._18.01.2019.pdf)

<sup>210</sup> A. Lazzaro, *Permesso di soggiorno per calamità naturali e ingiustificata inerzia dell'amministrazione*, in *ADiM blog*, febbraio 2022, <https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2022/02/SodaPDF-processed-4.pdf>

<sup>211</sup> Corte appello di Torino, sez. II, 13/03/2018, n. 462; Corte di cassazione, I sezione civile, n. 2563, 4 febbraio 2020; Corte di cassazione, sezione III, n. 20334, 25 settembre 2020; Corte di cassazione, 30387/2022; Corte di cassazione, n. 25143/2020; Corte di cassazione, n. 29233/2020; Corte di cassazione, n.19506/2020.

così come l'impatto diretto e specifico delle calamità sul richiedente e il rischio di scalfire i diritti fondamentali della persona al di sotto del limite inalienabile della dignità umana<sup>212</sup>. Pertanto, nemmeno l'influenza della giurisprudenza sul punto può qualificarsi come ragione sufficiente per la predisposizione da parte della Lega di un PdS *ad hoc* per i migranti in fuga dal cambiamento climatico, disastri e degradazione ambientale.

## 4.5 Conclusioni

Le domande poste in questo contributo permangono. Perché partiti populistici "anti-migranti" come la Lega e FDI hanno creato e mantenuto uno specifico permesso di

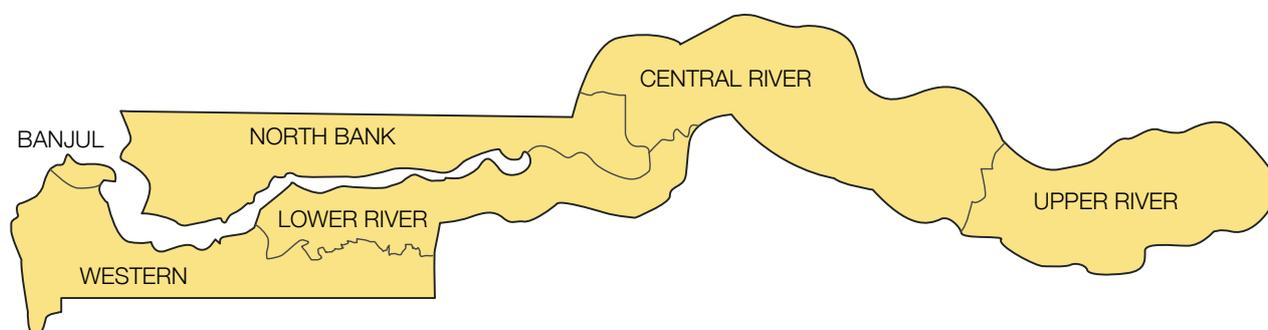
soggiorno per calamità? Perché hanno sentito l'esigenza di estrapolare la vulnerabilità a fattori climatico-ambientali di migrazione dall'alveo delle vulnerabilità e dei bisogni specifici di protezione? Perché, nell'ambito delle radicali riforme del TUI, hanno lasciato illeso l'istituto di protezione temporanea altresì applicabile in caso di disastri naturali? Si sono qui delineate ed escluse tre eventuali motivazioni che lasciano aperto il campo ad ulteriori possibilità.

L'autrice spera con questo scritto di aver contribuito a gettare le basi per riflessioni più profonde e studi futuri sul nesso tra populismo e migrazione ambientale in Italia al fine di alimentare il dibattito su questioni e domande ancora irrisolte.

<sup>212</sup> Corte di cassazione civile, sez. I, 28/01/2021 n. 1982; Corte di cassazione civile, sez. II, 30/06/2021 n. 18530; Corte di cassazione civile, sez. III, 20/1/2021 n. 998; Corte di cassazione civile, sez. VI, 9/01/2023 n. 303; Corte d'appello di Milano, 26/11/2018 n. 5186; Corte d'appello di Milano, 7/5/2019 n. 1982.

## 5 - STUDIO DI CASO SULLA MOBILITÀ CLIMATICA: IL GAMBIA

Christopher Horwood\*, Katy Grant\*



Il Gambia è uno dei paesi più vulnerabili in Africa, una regione che affronta elevati livelli di movimenti irregolari e la distruzione di beni e mezzi di sussistenza a causa di disastri improvvisi e degli impatti climatici a lungo termine. Manca un'analisi approfondita sui legami tra la migrazione interna e internazionale già esistente e i crescenti effetti del cambiamento climatico e del degrado ambientale. Questo studio ha raccolto le testimonianze di 128 persone, tra individui e rappresentanti di agenzie, istituzioni, Ong e associazioni attraverso interviste e gruppi di discussione. Il campione comprendeva migranti (interni e di ritorno dalla migrazione internazionale, residenti in aree urbane), abitanti delle zone rurali colpite dal cambiamento climatico con l'intenzione di migrare e coloro che attualmente non hanno tale intenzione<sup>213</sup>.

### 5.1 Il Contesto - le dinamiche del cambiamento climatico e della mobilità climatica che influenzano persone, famiglie e comunità in Gambia.

#### 5.1.1 Dinamiche e trend migratori in Gambia

##### Dinamiche e demografia di un paese di piccole dimensioni

La limitata estensione territoriale e la popolazione ridotta del Gambia (circa 2,6 milioni di persone, di cui il 35% ha meno di 14 anni)<sup>214</sup>, insieme alla scarsità di risorse naturali, sono caratteristiche fondamentali per comprendere l'importanza che la migrazione riveste nella società, nell'economia e nella politica del paese. Il numero assoluto dei gambiani nella diaspora, il tasso annuo di emigrazione attraverso la migrazione irregolare, i livelli di rimesse e il numero di rimpatriati sarebbero meno rilevanti in un

\*Ravenstone Consult

<sup>213</sup> Questo documento è la sintesi di una ricerca di campo realizzata Ravenstone Consult in Gambia nel 2023. Le persone sono state intervistate e intervistate a Banjul, nella regione occidentale e nella regione del fiume centrale. Per maggiori dettagli sulla metodologia contattare ActionAid.

<sup>214</sup> UNDAC, *Rapid Needs Assessment Report And Response Recommendations*, 2022.

paese più grande con una popolazione più numerosa. Invece nel Gambia, questi aspetti diventano argomenti rilevanti sull'agenda politica e sociale in ragione dei loro impatti amplificati.

Si stima che il 63,9% della popolazione (1,66 milioni di persone) risieda nelle aree urbane, mentre poco meno di un milione di persone vivono nelle aree rurali. La disoccupazione giovanile è una sfida importante e ha implicazioni dirette sulle decisioni migratorie. Nel 2023, la Banca Mondiale ha stimato che quasi il 42% dei gambiani tra i 15 ei 35 anni non ha un lavoro<sup>215</sup>. L'informalità e la sottoccupazione nel mercato del lavoro sono rilevanti, così come l'inattività forzata nelle aree rurali a causa della natura altamente stagionale del mercato del lavoro e del periodo relativamente breve di attività agricola. Il tasso di deprivazione, che è il punteggio medio di deprivazione tra le persone che vivono in povertà multidimensionale, è del 47,5 per cento in Gambia<sup>216</sup>.

### **La povertà come driver dominante della mobilità**

Nel 2021, il Gambia ha registrato 0,5 punti nell'Indice di Sviluppo Umano delle Nazioni Unite (HDI), classificandosi al 174° posto su 191 paesi<sup>217</sup>. La povertà generalizzata, la disoccupazione, le scarse opportunità e il declino dei settori tradizionali dell'occupazione come il turismo e l'agricoltura si combinano per creare forti incentivi economici affinché le persone scelgano la migrazione. L'importanza del reddito proveniente dalle rimesse delle migrazioni "di successo" per molte famiglie amplifica l'attrazione verso la migrazione economica, specialmente per i giovani. La diaspora gambiana, stimata dalle fonti governative fino a 200.000 persone,

rappresenta il 7,6% della popolazione totale<sup>218</sup>, rendendola proporzionalmente la più alta in Africa. Questo è probabilmente stato un motivo importante per l'interesse e il finanziamento dell'Unione Europea (attraverso il Fondo Fiduciario dell'UE e altri meccanismi) a iniziative per scoraggiare e prevenire la migrazione irregolare dal Gambia.

### **Pagare per la "Backway"**

Ci sono varie modalità attraverso le quali le persone raccolgono denaro per intraprendere il viaggio irregolare verso l'Europa (*Backway*): alcune persone potrebbero vendere i loro beni, inclusi terreni, case, attrezzi, bestiame, eccetera. Altri lavoreranno per alcuni anni in qualsiasi impiego riescano a trovare per raccogliere l'importo necessario, o utilizzeranno beni o finanziamenti ottenuti tramite microcredito o sovvenzioni a seguito della loro inclusione in qualche opportunità di sostegno ai giovani e/o alle piccole imprese. Alcuni potrebbero cercare lavoro in paesi del ECOWAS durante il percorso, o addirittura in Libia, per pagare la traversata del Mediterraneo. Altri saranno finanziati da parenti o amici nella diaspora in relazioni che ricordano la migrazione a catena<sup>219</sup>.

### **"Febbre" e "irrequietezza" migratoria**

"Totally napse" è l'espressione vernacolare locale che alcuni gambiani usano per esprimere il loro senso di disperazione e agitazione, o preoccupazione, che spesso deriva dall'essere resi immobili, di solito a causa della mancanza di risorse. I giovani desiderano viaggiare così disperatamente da non riuscire a pensare a nient'altro<sup>220</sup>. Questo desiderio collettivo di muoversi è stato rafforzato dallo sviluppo dei social media, dall'uso recente degli smartphone anche nelle

<sup>215</sup> Bah, I.C., *Gambia grapples with youth unemployment*, The Point, 2023.

<sup>216</sup> UNDP, *Multidimensional Poverty Index, Unstacking global poverty* (online), 2023.

<sup>217</sup> [countryeconomy.com](https://countryeconomy.com) The Gambia (online, data non disponibile)

<sup>218</sup> MSDG, *Overview of the Gambian Diaspora Population*, MSGD Briefing Paper Number 9, 2020.

<sup>219</sup> Processo per il quale un flusso di migranti che si spostano in una determinata zona comporta l'insediamento di nuovi migranti di medesima provenienza nella stessa zona.

<sup>220</sup> Suso, C.C., *'Totally Napse': aspirations of mobility in Essau, the Gambia*, Third World Quarterly, 2022.

aree rurali del Gambia e dall'esposizione a alternative globali<sup>221</sup>.

### **Trend migratori e urbanizzazione in Gambia**

Secondo il World Urbanization Prospects delle Nazioni Unite, negli ultimi 20 anni l'urbanizzazione in Gambia si è realizzata a un tasso annuo compreso tra il 3,6% e il 4,8%, con una stima di 1,7 milioni di persone che vivono in aree urbane nel 2021, rappresentando oltre il 65% della popolazione totale<sup>222</sup>. La mobilità indotta dal clima, proveniente dalle aree colpite dalla siccità, è già stata identificata come una causa importante della rapida espansione recente della popolazione nell'area di Greater Banjul. Questo fenomeno riflette un movimento graduale delle persone dalle aree rurali a quelle urbane, e spesso anche verso l'estero<sup>223</sup>.

Il cambiamento climatico è un fattore aggravante o un 'moltiplicatore di vulnerabilità', con i processi di migrazione rurale-urbana che precedono gli impatti più recenti del cambiamento climatico come fattori scatenanti. Tuttavia, è probabile che il cambiamento climatico diventi un driver significativo nel prossimo futuro, peggiorando col tempo man mano che i suoi effetti irreversibili e cumulativi si intensificheranno e si raggiungeranno punti di non ritorno, rendendo l'adattamento sempre più difficile.

### **Forzata irregolarità e l'ascesa della "Backway"**

I gambiani che desiderano migrare in Europa (così come nel Regno Unito, negli Stati Uniti, in Canada, in Australia, ecc.) non hanno modalità legali che possano permettersi o per cui siano qualificati o invitati ad accedere, e sono quindi costretti a trovare percorsi irregolari. Dal 2019,

a causa del rifiuto del governo di accettare i rimpatriati gambiani deportati dall'Europa (vedi sotto), l'UE ha imposto misure di ingresso particolarmente severe sul Gambia<sup>224</sup>. La mancanza di visti e percorsi regolari è una preoccupazione espressa da tutti i soggetti intervistati.

L'ascesa della "Backway" verso l'Europa, normalmente attraverso i paesi dell'ECOWAS, poi attraverso la Libia e infine fino all'Italia, è diventata la rotta necessaria per migliaia di gambiani negli ultimi sette anni. A causa delle ben documentate violazioni e abusi subiti dai migranti e richiedenti asilo in Libia, c'è una tendenza crescente tra i gambiani a tentare di raggiungere l'Europa attraverso le Isole Canarie via mare o evitando la Libia viaggiando attraverso la Tunisia.

### **Dati recenti sulla migrazione irregolare**

Nonostante l'ECOWAS offra ai gambiani la libera circolazione e l'accesso al lavoro in altri 14 paesi vicini, questa organizzazione sembra essere una destinazione poco attraente per la maggior parte dei potenziali migranti, che preferiscono puntare all'Europa. Non sono disponibili dati affidabili sul numero di gambiani che migrano irregolarmente, in particolare quelli che utilizzano la "Backway" per l'Europa. Tuttavia, alcune indicazioni sui numeri coinvolti e sulle tendenze in evoluzione possono essere ricavate da diverse fonti<sup>225</sup>.

Tra gennaio 2016 e marzo 2018, oltre 20.000 gambiani hanno utilizzato le rotte secondarie per entrare in Europa. Tuttavia, questi anni potrebbero rappresentare il picco, poiché negli anni successivi si è registrata una considerevole riduzione dei numeri. I dati dell'IOM per l'intero 2019 indicano che 2.785 persone hanno utilizzato la rotta del Mediterraneo centrale, mentre nel 2020 il numero è sceso a soli 322 persone<sup>226</sup>.

<sup>221</sup> Altrogge, J & Zanker, F, *The Political Economy of Migration Governance in the Gambia*, ABI, 2019.

<sup>222</sup> Macrotrends (undated, online) *Gambia Urban Population 1960-2023*

<sup>223</sup> UNDAC, *Rapid Needs Assessment Report And Response Recommendations*, 2022.

<sup>224</sup> Schengenvisa News, *EU to Impose Stringent Visa Measures for Gambians*, 2021.

<sup>225</sup> Curtis, M., *'Back Way' to Europe: How can The Gambia better address migration and its development challenges?* Action Aid, 2018.

<sup>226</sup> Ibidem.

## Importanza delle rimesse e un governo focalizzato sulla diaspora

Le rimesse sono una fonte vitale di reddito per molte famiglie gambiane e lo sono state per molti anni. Attraverso le rimesse, la diaspora gambiana supporta le famiglie allargate e gli amici, coprendo spese per alloggio, cibo, istruzione, assistenza sanitaria e altre necessità, in linea con le priorità stabilite dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (SDG). Con una diaspora che rappresenta quasi l'8% della popolazione totale, l'impatto delle rimesse è significativo e in crescita.

Nel febbraio 2023, la Banca Centrale del Gambia ha confermato che l'afflusso verificato di rimesse nel 2022 è stato di 712 milioni di dollari, quasi triplicato rispetto ai quattro anni precedenti<sup>227</sup>.

In collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri del Gambia (MOFA), il Progetto Migrazione e Sviluppo Sostenibile in Gambia (MSDG) ha lanciato nel 2018 la Strategia per la Diaspora, implementata dalla nuova Direzione per la Diaspora del Gambia (GDD).

## Rischi politici e strumentalizzazione dei rimpatri

La questione dei rimpatri dei migranti e dei richiedenti asilo respinti è divisiva e politicamente sensibile in Gambia. Poiché le rimesse sono fondamentali, lo status e la speranza legati al successo nella "Backway" sono elevati, e il controllo rigido dell'UE sui percorsi legali è molto stretto. Molti gambiani considerano la disponibilità del governo a permettere ai paesi di deportare i gambiani a Banjul un atto di tradimento. I voli di rimpatrio dall'UE sono stati i più controversi, costringendo il presidente Adama Barrow a imporre una moratoria sui voli dei rimpatriati nel 2019. Sebbene la moratoria sia ancora in vigore in linea di principio, è molto probabile che il Gambia segua tacitamente un accordo di "buona pratica" con l'UE, il quale implicherebbe che il divieto sui voli di rimpatrio sia stato *de facto* revocato nel 2020, come dimostrato dal ridotto numero di rimpatri gambiani che avviene ogni due mesi<sup>228</sup>. L'argomento rimane molto controverso in Gambia, dove, così come nel vicino Senegal, i voli dei rimpatriati risultano impopolari.

<sup>227</sup> Sowe, N., *Gambia: Diaspora Remittance in 2022 Stands At U.S.\$712 Million*. AllAfrica, 2023.

<sup>228</sup> Manneh, F., *Gambia To Accept Mass Deportation Of Its Citizens In Europe- Activist*, Alkamba Times, 2023.

## 5.1.2 Il cambiamento climatico e i suoi impatti in Gambia

### Tendenze attuali e impatti

Il cambiamento climatico in Gambia sta influenzando sia l'ambiente naturale che la popolazione, sia attraverso i disastri naturali a rapida insorgenza che cambiamenti a lungo termine nei modelli meteorologici, nelle condizioni dell'acqua e del suolo e nella copertura arborea. Questi impatti sono stati particolarmente evidenti negli ultimi due decenni e ci si aspetta che diventino più gravi in futuro<sup>229</sup>. Gli effetti del cambiamento climatico saranno variegati, complessi e incerti. Il clima del Sahel rende l'eco-regione particolarmente vulnerabile ai cambiamenti nella disponibilità di acqua e umidità, mentre lungo la costa gambiana si verificano gravi tempeste di vento, inondazioni, siccità, erosione costiera e intrusione di acqua salata<sup>230 231</sup>.

Le temperature medie sono aumentate costantemente negli ultimi decenni<sup>232</sup>, influenzando la vita sia negli ambienti urbani che rurali, come testimoniato da diverse persone che vivono e lavorano nel paese.

**L'agricoltura** rappresenta circa il 24% del PIL (2021) in Gambia e impiega il 70% o più della forza lavoro<sup>233</sup>. Gran parte dell'agricoltura dipende dalle piogge, quindi i cambiamenti nelle precipitazioni avranno impatti significativi. Le piogge sempre più erratiche hanno causato siccità, aumentando i prezzi alimentari e portando a crisi e insicurezza alimentare nella regione. Il continuo declino della produttività influenzerà i raccolti di arachidi, mais, sorgo e miglio. Gli agricoltori di riso vicino alla costa

e quelli più interni stanno anche subendo gli effetti dannosi dell'intrusione di acqua salata (salinizzazione e acidificazione) legata ai cambiamenti climatici<sup>234</sup>.

**L'allevamento** è colpito in vari modi dal cambiamento climatico, con l'aumento delle temperature e i cambiamenti nella disponibilità di acqua che influenzano malattie e parassiti, portando a una diminuzione della qualità del bestiame e a un aumento della morbilità e mortalità complessive<sup>235</sup>. Bestiame e colture subiscono perdite e danni a causa delle forti piogge e delle inondazioni, portando alla mancanza di accesso alle colture e alla morte degli animali. Le tempeste di pioggia sono forti catalizzatori per l'erosione dei versanti in aree collinari e per il deposito di sedimenti inerti ai piedi dei pendii e nelle pianure.

Anche **la pesca** è vulnerabile, con cambiamenti nei luoghi di riproduzione, nella biodiversità e nei giorni in cui può essere praticata la pesca (a causa di tempeste e venti forti) che mettono ulteriore pressione su pratiche di pesca già insostenibili<sup>236</sup>.

Anche il **settore turistico**, importante in passato e in ripresa dopo una grave interruzione e declino durante la pandemia di COVID-19, è influenzato dal cambiamento climatico. Secondo la Gambian Tourism Board, il settore impiega 42.000 persone e rappresenta il 20% del PIL nazionale<sup>237</sup>. Oltre all'erosione costiera e alle temperature più elevate che potrebbero influenzare l'attrattiva del Gambia come destinazione turistica, le crescenti temperature medie invernali nei paesi di origine chiave del Nord Europa a causa del riscaldamento globale potrebbero rappresentare un formidabile ostacolo per i

<sup>229</sup> UNEP (online, data non disponibile) *Weathering the uncertainties of climate change in The Gambia* Also; World Bank (undated online) Climate Change Knowledge Portal. The Gambia.

<sup>230</sup> Mappa attuale/passata della classificazione climatica di Köppen per il Gambia per il periodo 1980-2016 e la mappa prevista della classificazione climatica di Köppen per il Gambia per il periodo 2071-2100. See World Bank (online, data non disponibile) Climate Change Knowledge Portal. The Gambia.

<sup>231</sup> Ministry of Environment, Climate Change and Natural Resources, *Long-Term Climate-Neutral Development Strategy 2050*, Government of the Republic of The Gambia, 2022.

<sup>232</sup> Ibidem.

<sup>233</sup> Statista, *The Gambia: Share of economic sectors in the gross domestic product (GDP) from 2011 to 2021*, (undated online).

<sup>234</sup> Ministry of Environment, Climate Change and Natural Resources, Op. Cit., 2022.

<sup>235</sup> Government of The Gambia (GOTG), *Third National Communication under the UNFCCC*, Ministry of Climate Change environment and Natural Resources (MECCNAR), Banjul, 2020.

<sup>236</sup> Ibidem.

<sup>237</sup> International trade Administration, Gambia, The - Country Commercial Guide, 2022.

piani delle autorità turistiche del Gambia di aumentare gli arrivi turistici invernali e i numeri di visitatori estivi. Questa incertezza si prevede abbia un effetto domino in termini di rischio di investimento.

Anche **l'erosione costiera** è considerata una sfida climatica importante in Gambia. Si stima che il 90% delle famiglie che vivono sulla costa sia vulnerabile all'erosione, e la maggior parte di queste manca di strategie di adattamento sostenibili. In particolare, la zona della Greater Banjul è colpita dall'erosione costiera e dalle inondazioni pluviali. La città di Banjul si situa a soli 80 cm di media sopra il livello del mare, il che la rende particolarmente vulnerabile. Inoltre, un numero sproporzionatamente alto di persone risiede in questa zona, molte delle quali si sono trasferite lì (e in altri centri urbani) negli ultimi anni a causa degli impatti del cambiamento climatico nelle aree rurali<sup>238</sup>.

La **deforestazione** e la produzione di carbone vegetale sono ancora diffuse nella maggior parte delle aree rurali di Gambia, nonostante la pratica sia illegale. Questo fa parte del circolo vizioso del cambiamento climatico: man mano che il suolo diventa meno produttivo, è necessaria più terra per generare la stessa quantità di prodotti, quindi boscaglie e foreste vengono disboscate per fare spazio a nuovi terreni agricoli. È anche il cambiamento climatico che sta spingendo alla produzione di carbone vegetale per la vendita come modalità di diversificazione di reddito, poiché l'agricoltura diventa meno affidabile. Questi problemi sono aggravati da pericoli ambientali come incendi boschivi ed estrazioni illegali di sabbia.

Infine, le **infrastrutture** subiscono già grandi perdite a causa di inondazioni e tempeste di vento. Le inondazioni urbane nel 2020 e anche nel 2022 hanno causato danni letali e diffusi a case e proprietà, in particolare nella Greater Banjul e nelle regioni di North Bank, Central River e Upper River<sup>239 240</sup>.

## Prognosi futura e risposta nazionale

Nel futuro a medio e lungo termine, ci si aspetta che il cambiamento climatico eserciti una grave pressione sui sistemi naturali e sociali del Gambia, compresa la sua economia. L'aumento della frequenza e dell'intensità di siccità, inondazioni, erosione costiera, tempeste di vento, alte temperature e piogge intense ed erratiche che oggi colpiscono il Gambia sono previsti continuino e peggiorino costantemente, sia che ci si riferisca allo scenario del 2050 o del 2100. Questi eventi meteorologici estremi, in particolare le siccità, rappresentano un grande ostacolo per gli sforzi del paese verso lo sviluppo sostenibile e l'eradicazione della povertà. Per un paese così vulnerabile al clima come il Gambia, che occupa anche una bassa posizione nell'indice globale di sviluppo umano, è chiaro che gli sforzi di mitigazione, adattamento al cambiamento climatico e la costruzione di resilienza siano cruciali per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

Il governo ha adottato un approccio proattivo e ambizioso nella sua risposta ed è considerato un esempio positivo tra i paesi in via di sviluppo più colpiti dal cambiamento climatico<sup>241</sup>. C'è stata una costante evoluzione di leggi, politiche e strategie, compresa la recente Strategia di Sviluppo a Lungo Termine per la Neutralità Climatica 2050. Tuttavia, questa ricerca ha unanimemente rilevato che le persone ritengono che il governo non stia dando sufficiente enfasi all'importanza di investire nell'adattamento al cambiamento climatico, né a promuovere l'accesso a opportunità più ampie, come formazioni focalizzate sui giovani, opportunità e impieghi sostenibili, come sarebbe necessario, considerando il profilo della popolazione.

<sup>238</sup> Ibidem.

<sup>239</sup> UNDAC, *Rapid Needs Assessment Report And Response Recommendations*, 2022.

<sup>240</sup> Ibidem.

<sup>241</sup> Wakana, S., *Effective climate action will help the Gambia's peace and stability*, Africa Renewal, 2022. See also: World Economic Forum, *What the smallest country in mainland Africa can teach us about climate action*, 2021.

## 5.2 Sintesi dei risultati della ricerca – Mobilità Climatica

Tipico degli studi sulla mobilità climatica condotti in tutto il mondo, i risultati di questa ricerca in Gambia rivelano una complessità e una varietà di esperienze e decisioni che non possono essere ridotte a una semplice relazione lineare tra cambiamento climatico e migrazione. Come evidenziato dall'analisi del contesto sopra riportata, le dinamiche migratorie in Gambia sono specifiche del paese, ma l'impatto del cambiamento climatico e la potenziale minaccia incombente sono comunemente osservati in tutta la regione e in Africa subsahariana. I risultati di questa indagine qualitativa, che ha coinvolto 128 partecipanti (stakeholder, informatori chiave e partecipanti ai gruppi di discussione), forniscono importanti intuizioni sulla natura della migrazione in Gambia e sui fattori che la spingono, la rendono possibile e la influenzano. Questi risultati contribuiscono quindi a informare i principali messaggi politici che questo rapporto presenta al fine di fornire una vasta gamma di raccomandazioni.

Alcuni degli undici risultati dell'indagine condotta con i partecipanti in Gambia non sorprendono, ma altri forniscono importanti approfondimenti che possono informare gli interventi attuali e futuri.

1. **Il fondamento di tutte le decisioni migratorie in Gambia è economico.** Al di là di tutti gli altri fattori, il desiderio di migliorare i redditi e sfuggire alla povertà è centrale per la migrazione internazionale. Anche quando le persone si spostano internamente e dichiarano che il loro spostamento è per motivi educativi, l'obiettivo è spesso anche quello di aumentare le opportunità economiche. Molti intervistati hanno citato il peso del rapporto di dipendenza nelle loro vite, dove il numero di parenti poveri e dipendenti nelle famiglie allargate è sembrato troppo elevato e impossibile da gestire date le

opportunità attuali in Gambia. La media del numero di persone che dipendono da un unico reddito familiare per i partecipanti è di 13. In particolare, molti intervistati hanno parlato della volontà di migliorare la vita della propria famiglia, in particolare dei genitori. Un numero minore di intervistati ha menzionato il bisogno di riconoscimento e rispetto nella propria comunità, mentre altri hanno citato la pressione dei pari come fattore di spinta per la migrazione. Diversi partecipanti hanno parlato di essere impressionati dal successo di altri migranti nell'aiutare le loro famiglie, costruendo case, avviando imprese, ecc. Tutti i rimpatriati e i potenziali migranti che hanno partecipato alle discussioni di gruppo hanno concordato all'unanimità che le ragioni economiche sono il principale motore per gli spostamenti passati o intenzionali.

2. **Percezioni del cambiamento climatico.** C'è un alto livello di consenso sul fatto che il cambiamento climatico e i suoi impatti siano parte della vita delle persone in Gambia. La percezione è che questi cambiamenti rendano la vita e i mezzi di sussistenza più difficili, con l'aspettativa che peggiorino, colpendo soprattutto le persone nelle aree rurali. Tra gli intervistati, l'importanza del cambiamento climatico è stata più pronunciata tra coloro che vivono nelle aree rurali, inclusi chi non vuole migrare e i potenziali migranti. Ci sono state diverse risposte da parte dei migranti interni urbani, con alcuni che sostenevano l'importanza del cambiamento climatico, mentre altri non ne erano consapevoli, o addirittura pensavano che gli impatti stessero diminuendo.

*Guardando agli impatti attuali, stanno diventando più forti e più comuni. Ad esempio, inondazioni, siccità e tempeste di vento. [Donna, 23 anni. Brikama, Area del Governo Locale di Brikama]*

*Il cambiamento climatico ci ha già colpito negativamente e il peggio è probabile che*

*debba ancora venire. [Uomo, 41 anni. Gunjur, Regione Occidentale]*

**3. Esperienze del cambiamento climatico.**

Il cambiamento climatico e i suoi impatti sono percepiti con maggiore intensità da coloro che vivono nelle aree rurali, ma anche chi vive nelle aree urbane ne subisce gli effetti diretti o indiretti. Le caratteristiche più comunemente sperimentate del cambiamento climatico sono l'aumento delle temperature, le piogge erratiche, la siccità, la salinizzazione dei fiumi, le inondazioni e le tempeste di vento. Le percezioni degli eventi che li colpiscono maggiormente o che sono più evidenti potrebbero non essere un riflesso accurato della frequenza e dell'intensità effettive degli eventi stessi. Tuttavia, le impressioni personali delle persone saranno il fattore più influente durante la decisione migratoria e nel valutare se rimanere nelle loro comunità di origine è tollerabile ed economicamente sostenibile. La questione della migrazione involontaria, non solo dalle aree rurali non produttive verso le città, ma anche per allontanarsi dalle aree diventate inabitabili (a causa di temperature più elevate e deficit di umidità) è probabile diventi una forza trainante nella migrazione in Gambia e altrove<sup>242</sup>.

*La temperatura del sole è molto alta e il calore è insopportabile. A volte questo può renderci malati e ci fa sentire pigri persino nel lavorare. Una volta faceva caldo, ma non così tanto. Ci sono anche cambiamenti nelle precipitazioni. Ad esempio, quattro o cinque anni fa, le prime piogge arrivavano verso la metà o la fine di maggio. Questo era costante. Ma l'anno scorso è cambiato. Ad esempio, l'anno scorso le piogge sono arrivate molto presto, a maggio, sorprendendo molti di noi, e quest'anno siamo alla fine di giugno e deve ancora piovere. [Partecipante al FGD. Kudang, Central River Region].*

*Si lavora molto duramente nelle fattorie durante la stagione delle piogge, ma poi non si ottiene abbastanza raccolto. Le piogge sono insufficienti o arrivano tardi e distruggono i raccolti. Abbiamo anche raccolto soldi in famiglia e abbiamo comprato un cavallo, ma è morto dopo una stagione delle piogge. Non possiamo permetterci di affittare un trattore o comprare fertilizzanti e piantine, quindi abbiamo smesso del tutto di coltivare. [Uomo 28 anni. Jamaara, Central River Region].*

- 4. Opzioni e pratiche di adattamento.** Le attività intraprese come l'adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici non sono uniformemente o ampiamente praticate in Gambia. Tra i gruppi intervistati, solo coloro che vivono nelle aree rurali e non avevano intenzione di migrare hanno parlato di diverse strategie di adattamento che avevano tentato. Gli attuali benefici provenienti dalla diversificazione dei mezzi di sussistenza/agricoltura sembra essere ancora moderati nelle regione di riferimento degli intervistati, e le possibilità di aumentare il potenziale considerevoli. Molti intervistati hanno detto di aver iniziato le attività di adattamento negli ultimi 5 anni, ma altri le praticano da più tempo, suggerendo che l'impatto dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale (che ha differenti cause non solo climatiche) potrebbe aver influenzato i mezzi di sussistenza agricoli negli ultimi due decenni. Si tratta di cambiamenti climatici a insorgenza lenta o l'impatto attuale dei cambiamenti climatici sta aumentando il degrado ambientale esistente e precedente? Molti intervistati hanno parlato di aver esaurito le idee, quindi non stavano pianificando ulteriori strategie di adattamento. La migrazione stessa è ampiamente considerata come una pratica di 'adattamento'.

<sup>242</sup> Vince, G., *Nomad Century - How to Survive the Climate Upheaval*, The Guardian, 2022.

5. **Sostegni e interventi (ONG, programmi di formazione governativi, reintegro, ecc.).** Il supporto e gli interventi da parte dello stato e/o altre agenzie sembrano essere minimi, con la maggior parte dei rispondenti che affermano di non aver ricevuto alcun tipo di supporto per l'adattamento climatico, né erano a conoscenza di interventi di adattamento. Alcuni rimpatriati hanno menzionato interventi per il loro reintegro. Un numero molto limitato di intervistati ha menzionato iniziative di mitigazione climatica (es. piantumazione di alberi). Riguardo al governo, i rispondenti hanno unanimemente dichiarato di non essere a conoscenza di progetti, programmi o azioni, suggerendo che l'esperienza e la consapevolezza dell'intervento governativo siano molto basse. Questa è naturalmente la percezione e l'esperienza personale dei rispondenti e quindi non necessariamente riflette la vera portata degli interventi governativi. Alcuni rispondenti erano più favorevoli agli sforzi delle ONG ma chiedevano una maggiore impegno. Molti intervistati non avevano visto alcun intervento delle ONG in questo settore. Tra i rimpatriati intervistati, c'era un senso di amarezza e di delusione nei confronti delle agenzie e del governo. Il supporto ricevuto sembra non aver trasformato la loro vita né aver creato nuove opportunità, anche quando il supporto mirato come la formazione professionale e il supporto monetario era stato fornito.

*I soldi non corrispondono alle nostre aspettative e non sono sufficienti. Se chiedi alle persone che hanno beneficiato del pacchetto di reintegro, il 95 per cento ha fallito. [Uomo, 28 anni, Municipalità di Kanifing, Greater Banjul Area].*

*La maggior parte dei rimpatriati non sta facendo nulla. Il supporto non è sufficiente e non aiuta a cambiare le proprie vite. [Uomo, 27 anni, Municipalità di Kanifing, Greater Banjul Area].*

6. **Percezioni dei cambiamenti climatici e decisioni migratorie.** Il nesso tra cambiamenti climatici e mobilità è complesso e non ha una spiegazione semplice. Per alcune persone il legame tra le decisioni migratorie e l'ambiente che cambia è forte e diretto, mentre per altre può essere debole e indiretto. Gli intervistati in contesti urbani tendono a sostenere che i cambiamenti climatici non abbiano nulla a che fare con le loro decisioni migratorie. Tuttavia, in generale, i cambiamenti climatici sono stati classificati come un fattore importante per la migrazione da tutti i gruppi di rispondenti, anche se non era una motivazione individuale. È interessante notare che coloro che non hanno intenzione di spostarsi (i cosiddetti "immobili acquiescenti", noti anche come immobili volontari) sono spesso i più colpiti dagli impatti dei cambiamenti climatici. In termini di migrazione, il fattore attrattivo delle migliori opportunità economiche è maggiore del fattore di spinta dei cambiamenti climatici. Tre quarti (75%) di coloro intervistati e tutti (100%) i partecipanti ai FGD in questa categoria hanno anche enfatizzato che i futuri cambiamenti climatici causeranno condizioni ancora peggiori rispetto a quelle elencate con le quali attualmente si trovano a fare i conti. Nonostante ciò, sono stati categorici nell'affermare che non avevano intenzione di spostarsi, ma hanno ammesso che i loro figli potrebbe non avere né il desiderio né la possibilità di restare.

*L'impatto dei cambiamenti climatici sta aumentando. Non c'è nulla nelle aree rurali. L'agricoltura è quasi morta e non ci sono posti di lavoro. [Uomo, 51 anni, Faji Kunda, Regione Occidentale].*

*Prima la produzione di riso era buona, ma ora no a causa delle scarse piogge. La mia famiglia coltivava riso, ma ora ha smesso perché non è più redditizio. [Partecipante al FGD, Kudang, Central River Region].*

*Le fattorie sono molto secche ora. Questo ha portato molte difficoltà alla famiglia. [Uomo, 30 anni, Municipalità di Kanifing, Greater Banjul Area].*

### 7. **Influenze nella decisione migratoria.**

Altri fattori oltre ai cambiamenti climatici vengono identificati più facilmente come capaci di influenzare la decisione di muoversi. Pressione dei pari, desiderio di aiutare la famiglia, una diffusa cultura della migrazione, evidenze di migrazioni riuscite e diventare “*napse*” (agitati e ossessionati dalla necessità di migrare) sono influenze importanti su persone che hanno già deciso di voler muoversi per motivi economici. Un numero significativo di intervistati ha indicato che non considerava i cambiamenti climatici come influenti nelle loro decisioni di migrare. In particolare, tutti i rimpatriati intervistati hanno dichiarato che guadagnare denaro e necessità economiche fossero i principali fattori

trainanti, anche se 6 dei 16 intervistati hanno riconosciuto che gli impatti dei cambiamenti climatici erano anche fattori indiretti (se quegli impatti erano, infatti, le ragioni attribuibili al fallimento dei loro mezzi di sussistenza agricoli). Nessun rimpatriato che ha partecipato ai FGD ha identificato i cambiamenti climatici come driver della migrazione nella propria esperienza.

*Sentivo anche una forte tensione perché ogni bell'edificio che vedi nella mia comunità è costruito da qualcuno in Europa. [Uomo, 33 anni, Brikama, Area del Governo Locale di Brikama].*

*Pressione dei pari. Ho visto alcuni miei coetanei andare in Europa e in due o tre anni fare grandi cose qui. Costruiscono belle case, guidano bei veicoli e aiutano le loro famiglie. [Donna, 23 anni, Municipalità di Kanifing, Greater Banjul Area].*

**TABELLA 1. Percezioni del cambiamento climatico e della migrazione**

Domande/affermazioni con cui gli intervistati sono stati d'accordo;	Rimpatriati** (n=16)	Potenziali migranti (n=20)	Migranti interni (n=10)	Non-migranti (n=20)
Le loro ragioni personali per migrare sono state in qualche modo connesse (direttamente e indirettamente) agli impatti dei cambiamenti climatici.	7	13	3	*
I cambiamenti climatici sono classificati come "elevati" in quanto fattore motivante.	6	7	4	
I cambiamenti climatici sono classificati come "elevati" in quanto fattore che influenza loro vite/esperienze.				15
Il grado in cui pensano che i cambiamenti climatici siano una ragione principale sia di migrazione interna che internazionale in Gambia.	16	16		
Piuttosto che essere contenuti, gli impatti dei cambiamenti climatici in Gambia stanno peggiorando ogni anno.	13		4	15
Sono pessimista riguardo al futuro in termini di cambiamenti climatici che renderanno più difficile vivere qui.				10
La vita diventerà più difficile nelle aree rurali a causa degli impatti dei cambiamenti climatici.				14

\* Non tutti i gruppi sono stati sottoposti alle stesse domande in questo studio qualitativo, determinando 'vuoti' in questa tabella.

\*\* Gruppo di riferimento: 1) Rimpatriati (internazionali) nelle località di riferimento e/o a Banjul. 2) Potenziali migranti nelle aree di riferimento (che stanno effettivamente pianificando, non solo "sognando" la migrazione; la selezione è stata intenzionale). 3) Nuclei familiari non migranti nelle aree di riferimento; uomini e donne, ma non rimpatriati o potenziali migranti. 4) Migranti interni - selezione casualizzata dopo l'identificazione del riferimento.

8. **Conoscenza dei rischi e delle modalità di migrazione.** La conoscenza dei rischi legati alla migrazione attraverso “Backway” (movimento irregolare verso l’Europa) è diffusa e non agisce come deterrente per la maggioranza di coloro che aspirano a muoversi. In questo paese prevalentemente religioso, il successo è spesso percepito come dipendente dalla fortuna e dalla volontà di Dio. Inoltre, l’85% di loro considera gli sforzi del governo e delle ONG per dissuaderli come inefficaci e talvolta controproducenti. Questo punto finale è stato condiviso dalla maggior parte dei rimpatriati sia nelle interviste individuali che nei FGD, che per lo più consideravano le campagne che cercano di scoraggiare la migrazione come inefficaci, lo stesso per quanto riguarda i migranti interni.

*Non possono scoraggiarci. Ci dicono solo di non andare, ma non ci danno una ragione per restare. Ci dicono che la strada è pericolosa, ma le persone la percorrono ogni giorno e cambiano le loro vite. [Uomo, 18 anni, Dalaba, Regione del Fiume Centrale].*

*Sì, ho affrontato rischi e ho subito abusi. I miei diritti sono stati violati. Ad un certo punto sono stato rapito e la mia famiglia ha dovuto mandare soldi per pagare il riscatto. Sono stato anche minacciato con la pistola da criminali libici. Sono stato anche venduto ad altri agenti. [Uomo, 26 anni, Kiti, Regione Occidentale].*

9. **Intenzioni migratorie.** La maggior parte dei gambiani migra o tenta di migrare in Europa e desidera rimanere lì solo temporaneamente, con l’unico obiettivo di guadagnare denaro. I migranti interni, al contrario, normalmente si trasferiscono in modo permanente dalle aree rurali, dove, oltre alle pressioni determinate dal cambiamento climatico, i servizi e le opportunità sono inadeguati (istruzione, salute, infrastrutture, agricoltura in declino, mancanza di alternative rurali, ecc.). Sebbene ci sia una narrativa e una logica convincenti che suggeriscono che in Gambia si pratici una migrazione graduale dalle aree rurali a quelle urbane (specialmente verso la Grande Area di Banjul – ‘kombos’) e poi a livello internazionale, questa ricerca non ha trovato una tendenza così chiara. Tuttavia, sembra che la migrazione dalle aree rurali a quelle urbane, a differenza della migrazione internazionale, sia prevalentemente una transizione permanente e unidirezionale.

10. **Immobilità volontaria e involontaria e migrazione urbana.** Nelle aree rurali, gli immobili acquiescenti e non acquiescenti possono al momento rappresentare un numero significativo. Hanno un forte legame con la loro terra e il loro stile di vita nonostante il deterioramento delle condizioni causate, tra le altre ragioni, dal cambiamento climatico. Quanto a lungo potranno/vorranno resistere a condizioni sempre peggiori non è prevedibile. La migrazione interna dalle aree rurali a quelle urbane in Gambia è un fenomeno separato che precede i fattori recenti

TABELLA 2. **La domanda sul rischio (FGDs)**

Gruppi FGD	Rimpatriati (n=12)	Potenziati migranti (n=10)
“So/sapevo che potrei/potevo affrontare seri rischi durante il viaggio (violenza, tortura, sete, fame, prigionia, essere trattenuto per riscatto, stupro, morte, disoccupazione, deportazione, tutti elencati dai rispondenti), ma non mi scoraggerà/ha scoraggiato.”	7	13

del cambiamento climatico e può essere direttamente o indirettamente influenzato (esacerbato/accelerato) dal cambiamento climatico stesso. Distinguere i driver e i fattori correlati e attribuire specificamente il coinvolgimento del cambiamento climatico rimane complesso. Gli intervistati nelle aree rurali non migranti hanno menzionato condizioni che andavano oltre l'impatto del cambiamento climatico, illustrando sfide che di per sé sarebbero, e sono state, motivi per la migrazione interna. Questi fattori devono essere presi in considerazione quando si tenta di attribuire gli impatti del cambiamento climatico sulle decisioni migratorie delle persone. Di conseguenza, per molti, il cambiamento climatico diventa un moltiplicatore di minacce in un contesto di sfide sovrapposte tipiche della mancanza di investimenti, della marginalizzazione, della fragilità ambientale e del sottosviluppo. I legami che uniscono le persone alla loro terra natale e alle loro specifiche località di origine sono forti ma difficili da misurare. La stessa riluttanza a spostarsi da luoghi difficili è stata riscontrata in vari studi sul cambiamento climatico e la mobilità, con risultati spesso sorprendenti in quanto rivelano la tolleranza delle persone nei confronti di cambiamenti deterioranti e persino estremi<sup>243</sup>.

11. **Alternative, “farcela” (making it) in Gambia, ottimismo.** Questa ricerca ha mostrato che la maggior parte dei gambiani ha un attaccamento al proprio paese e, se supportati, preferirebbero rimanere invece di migrare all'estero. Sono aperti e desiderosi di cogliere alternative se disponibili, e molti sono ottimisti riguardo al futuro del paese e credono di poter “farcela” in Gambia, nonostante gli impatti del cambiamento climatico. Le persone non hanno espresso il bisogno di intervenire sugli impatti del cambiamento climatico, ma hanno invece enfatizzato il livello di supporto e assistenza diretta disponibile, principalmente dal governo. Quest'ultimo punto è stato rafforzato dal livello di ottimismo che le persone sentono riguardo al loro paese e al futuro. Questi punti offrono interessanti spunti sulle loro aspirazioni di successo in Gambia e si collegano alle ambizioni precedentemente descritte di migrare solo per guadagnare più denaro prima di tornare a casa. Il desiderio di migrare permanentemente fuori dal paese è basso.

*Se avessi il capitale necessario per avviare una grande attività. Ho una buona esperienza e so che posso farcela qui. [Maschio, 27 anni, Kudang, Regione del Fiume Centrale]*

*Se fossero disponibili opportunità di investimento per i giovani e capitali che permettano loro di avviare attività redditizie, allora non mi preoccuperei di migrare. In breve, se qui fossero disponibili le giuste opportunità per il business, non migrerei. [Maschio, 30 anni, Comune di Kanifing, Grande Area di Banjul]*

<sup>243</sup> Mixed Migration Centre, *Shaping the Future of Mobility in Africa Climate and Mobility: Perceptions, attitudes and decision-making Synthesis of field research findings* January 2023. See also: Mixed Migration Centre, *Weak links: challenging the climate & mixed migration paradigm in the Horn of Africa & Yemen*, MMC Briefing Paper, February 2020. Inoltre, Mixed Migration Centre and IOM, “We left after losing everything.” *The impact of drought on climate mobility in Ethiopia and Somalia*. MMC Research Report, August 2023. Vedere inoltre: Mixed Migration Centre, *Climate change, environmental stressors, and mixed migration. Insights and key messages drawn from a decade of MMC research and 4Mi data collection*, MMC Briefing Paper, December 2022.

## 5.3 Conclusioni e messaggi chiave

### **Integrare e prioritizzare la resilienza climatica**

Affrontare gli impatti del cambiamento climatico dovrebbe rimanere una questione centrale per le ONG, le agenzie di sviluppo e il Governo, dato che i più vulnerabili sono anche i più colpiti. Come documentato nella letteratura a livello globale, le persone che vivono in povertà sono le più esposte agli effetti negativi del cambiamento climatico che sta a sua volta spingendo un numero sempre maggiore di persone nella povertà. Questo è vero sia per i disastri climatici a insorgenza rapida — alluvioni, incendi, frane, tempeste — sia per i cambiamenti a lenta insorgenza come l'innalzamento del livello del mare, la salinizzazione, la siccità, l'aridificazione, l'erosione del suolo e la siccità. Il cambiamento climatico sarà una sfida sempre più significativa per i mezzi di sussistenza sostenibili, il benessere e i redditi familiari negli anni a venire. È probabile che influenzerà seriamente il Gambia, con le sue comunità costiere e di pescatori, la geografia bassa altitudine (*low-lying geography*), l'aridificazione e la dipendenza da un fiume sempre più vulnerabile (*Gambia River*). È necessario intensificare i programmi di preparazione, adattamento e resilienza sia nelle aree rurali che urbane man mano che gli effetti sulle comunità saranno sempre più importanti.

### **Determinare il ruolo del cambiamento climatico nel plasmare le dinamiche di (im)mobilità in Gambia**

Il cambiamento climatico non è citato dalle persone intervistate come il fattore più significativo nella migrazione; anche quando spinge le persone a prendere tali decisioni, viene quasi sempre avvertito tramite la sostenibilità dei mezzi di sussistenza e l'economia familiare nelle aree rurali; attraverso la variazione della resa delle colture, la salinizzazione dell'acqua e attraverso la sfida quasi universalmente menzionata della

povertà. Una proporzione significativa dei potenziali migranti e dei rimpatriati intervistati per questa ricerca non ha molto da dire su come il cambiamento climatico stia influenzando la loro decisione di migrare, ma la maggior parte parla del desiderio di migliorare le proprie condizioni di vita e alleviare le difficili condizioni in cui versano le loro famiglie.

Le persone in Gambia si stanno spostando per motivi economici, per aspirazioni e per sfuggire alla povertà; per migliorare le proprie vite e sostenere se stessi e gli altri. Una grande maggioranza dei migranti ha descritto la propria decisione di spostarsi come guidata da fattori attrattivi (*pull factors*), parlando dell'ammirazione e dell'invidia che provano quando vedono il successo degli altri e dell'impatto delle rimesse sulle famiglie di coloro che sono arrivati in Europa. Questo suggerisce che "aspirazione" e "capacità/abilità" stiano svolgendo un ruolo significativo nel processo decisionale della migrazione nel paese. Certamente, coloro che provengono dalle aree rurali hanno commentato come i cambiamenti ambientali stiano influenzando l'agricoltura e rendendo sempre più difficile il sostentamento, figuriamoci il profitto. Ma hanno anche parlato della mancanza di servizi e infrastrutture nelle aree rurali; della ricerca di opportunità di impiego e formazione nella città; di avviare un'attività commerciale; del sogno di arrivare in Europa come hanno fatto altri e di poter sostenere un numero maggiore di membri della famiglia attraverso le rimesse.

Pertanto, impiegare energie nel determinare quanto il cambiamento climatico stia guidando la migrazione è meno utile rispetto a comprendere come il cambiamento climatico plasmi l'(im)mobilità e quali strategie di adattamento possono essere messe in atto per le famiglie e gli individui che non si spostano e per coloro che si spostano e hanno bisogno di supporto per adattarsi a una vita più urbana.

### **Migrazione interna e internazionale: mobilità in contesti di crisi o adattamento?**

Anche la migrazione internazionale ha comportato un cambiamento radicale nella vita di molte famiglie in tutto il paese, a seguito delle rimesse inviate, che costituiscono una parte così importante del PIL del paese. Le famiglie possono utilizzare i fondi inviati per creare attività commerciali, acquistare strumenti e input per migliorare le loro pratiche agricole, per l'istruzione e per fornire assistenza medica e nutrizione ai membri della famiglia. Queste rimesse contribuiscono enormemente alla resilienza della comunità e possono produrre conseguenze positive per lo sviluppo del Paese. Gli organismi di sviluppo, le ONG e il governo non dovrebbero lavorare contro questa tendenza; optare per la mobilità è una delle scelte disponibili per le persone che desiderano migliorare le proprie vite ed è spesso molto più efficace delle alternative disponibili.

È importante apprezzare la complessità delle motivazioni che stanno dietro alla scelta di spostarsi, specialmente tra i giovani adulti in Gambia, perché quasi tutti gli intervistati hanno suggerito che il movimento è una forma di adattamento — in alcuni casi, è stata l'unica forma di adattamento al cambiamento climatico che potessero pensare. La migrazione è in corso da decenni nel paese, e parte di questo movimento avviene dalle aree rurali a quelle urbane al suo interno. Questo fa parte del processo di urbanizzazione in corso ovunque nell'Africa subsahariana, ed è avvenuto in tutte le altre regioni del globo negli ultimi duecento anni. Il cambiamento climatico sta certamente giocando un ruolo importante in alcune decisioni di spostarsi; ma esistono anche una serie di altri fattori e motivazioni. Gli sforzi per migrare continueranno, e probabilmente si intensificheranno, e il cambiamento climatico, sebbene sia un significativo moltiplicatore di minacce, è solo una delle molte ragioni di questa mobilità.

Per questi motivi, identificare la migrazione come un 'problema' e lavorare per scoraggiarla/prevenirla non dovrebbe essere l'obiettivo delle politiche e degli interventi nello sviluppo. Offrire alle persone scelte, incluso il diritto di spostarsi, contribuirà all'azione individuale e alla resilienza delle comunità che finiscono per supportare. Coloro che sono stati intervistati durante il corso di questa ricerca e che si sono trasferiti nelle aree urbane, ora hanno accesso a una gamma più ampia di opzioni educative e di reddito. Per molti, gli esiti del movimento sono stati positivi, e per questo motivo, la continuazione e potenziale aumento dell'emigrazione dalle aree meno sviluppate è probabilmente inevitabile.

Tuttavia, è chiaro che alcune persone che viaggiano in modo irregolare affrontano grandi difficoltà e sofferenze. Tuttavia, questa ricerca conferma quanto già suggerito da altre fonti, ossia che pochi potenziali migranti non sono a conoscenza dei rischi. Nonostante ciò, le persone scelgono comunque di spostarsi. I programmi di sviluppo hanno scarsa influenza su queste decisioni, ma invece di scoraggiare la migrazione come adattamento, le politiche e gli interventi programmatici dovrebbero concentrarsi sulla possibilità per i gambiani di accedere a una migrazione regolare e sicura, attraverso percorsi lavorativi internazionali gestiti da accordi di mobilità tra il Gambia e i paesi di destinazione, in Europa e possibilmente altrove.

Ciò che è chiaro, tuttavia, è che gli impatti del cambiamento climatico probabilmente saranno il fattore chiave nel trasformare la migrazione in Gambia in migrazione di emergenza (*distress migration*)<sup>244</sup>, il che significa che sempre più persone si sposteranno perché non si sentono in grado di rimanere dove sono. Oltre a ciò, l'integrazione nelle urbane è spesso molto impegnativa, e i viaggi di migrazione falliti hanno causato enormi danni alle persone che sono tornate senza raggiungere la loro destinazione. I rimpatriati spesso soffrono

<sup>244</sup> Singh, Harjeet, et al. *Costs of climate inaction: displacement and distress migration*. Climate Action Network South Asia, Bread for the World, & ActionAid (2020).

del trauma della violenza e delle difficoltà incontrate durante i loro viaggi, oltre allo stigma e alla vergogna di non aver raggiunto la destinazione desiderata e portato al successo il progetto su cui tanto avevano investito emotivamente e materialmente. I rimpatriati, insieme ai nuovi arrivati migranti interni, spesso hanno bisogno di supporto

per trovare impiego, avviare la propria attività commerciale o per garantire una protezione di base. Pertanto, è importante aumentare gli interventi per proteggere i più vulnerabili tra le persone che vivono in condizioni di povertà nelle aree urbane del Gambia, inclusi i rimpatriati.

# RACCOMANDAZIONI

## ALLE ISTITUZIONI EUROPEE

- » Promuovere una maggiore coerenza politica nella gestione della mobilità climatica. Per questo, è necessario adottare un approccio basato sui diritti umani nelle politiche di sviluppo, umanitarie e climatiche, superando il “paradigma della deterrenza” che attualmente guida la politica interna ed esterna dell’Unione Europea sulle migrazioni.
- » Rafforzare e ampliare gli sforzi per la resilienza, la riduzione del rischio di catastrofi e l’adattamento ai cambiamenti climatici, attraverso politiche e pratiche climatiche e di sviluppo più efficaci, e investendo nella riduzione delle disuguaglianze economiche e sociali. È essenziale migliorare l’accesso universale alle misure di protezione sociale, riconoscendo la loro importanza per affrontare le sfide delle perdite e dei danni. Inoltre, è necessario ampliare le misure di prevenzione e gli interventi umanitari e di sviluppo per affrontare le vulnerabilità su cui i disastri, i cambiamenti climatici e il degrado ambientale agiscono come moltiplicatori.
- » Favorire l’integrazione degli impegni internazionali sulla migrazione nelle politiche dell’UE, con particolare attenzione a: 1) Includere le considerazioni sulla migrazione nelle misure finanziarie e tecniche per la prevenzione e l’adattamento ai cambiamenti climatici nei paesi terzi vulnerabili ai loro effetti; 2) creare o ampliare i programmi di protezione nazionale per raggiungere le persone che fuggono dagli effetti negativi dei cambiamenti climatici, dei disastri e del degrado ambientale; 3) adottare pratiche efficaci, come l’esenzione dal visto o l’estensione del visto/permesso di soggiorno per turisti, studenti stranieri o cittadini di paesi terzi che richiedono il ricongiungimento familiare e che affrontano gli impatti dei cambiamenti climatici, dei disastri e del degrado ambientale nel loro paese di origine.
- » Promuovere o rafforzare l’integrazione degli impegni e delle azioni internazionali nel campo dei cambiamenti climatici con riferimenti alla migrazione. Gli Stati membri dell’UE sono particolarmente incoraggiati a includere considerazioni sulla migrazione nei loro Piani Nazionali di Adattamento (NAP), Comunicazioni Nazionali (NC) e Contributi Determinati a Livello Nazionale (NDC) nell’ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). Questo non solo contribuirebbe a ridurre la vulnerabilità ai cambiamenti climatici, ma faciliterebbe anche valutazioni chiare delle necessità a livello statale di colmare le attuali lacune e rispondere alle sfide del riconoscimento, accoglienza e protezione delle persone sfollate a causa dei cambiamenti climatici, disastri e degrado ambientale.
- » Facilitare la creazione di sinergie tra il Green Deal Europeo e il Nuovo Patto su Migrazione e Asilo. Le aree di convergenza includono: 1) migliorare la partecipazione dei migranti nelle decisioni, nei piani e nelle azioni verdi, per dare voce ai loro interessi e valorizzare il loro potenziale come attori dello sviluppo; 2) sviluppare percorsi legali per attrarre lavoratori qualificati che possano contribuire alla transizione verde, affrontando al contempo la vulnerabilità dei migranti ai cambiamenti climatici; 3) migliorare e riqualificare le competenze

dei migranti per indirizzarle verso settori più ecologici; 4) creare percorsi legali e scambi per scopi educativi e di protezione dai paesi colpiti dai cambiamenti climatici.

- » Ampliare gli accordi istituzionali e i programmi esistenti sulla migrazione per motivi di lavoro come strumento di adattamento e protezione per le persone che si spostano a causa di disastri, cambiamenti climatici e degrado ambientale. A tal fine, i programmi e le iniziative che affrontano i percorsi legali di lavoro dovrebbero essere progettati per identificare le vulnerabilità, mirare alle popolazioni vulnerabili e garantirne un adeguato accesso. Nell'ambito dell'attuazione delle Mobility Partnership Facilities (MPF) e del Talent Partnership (TP), la Commissione Europea dovrebbe investire nello sviluppo di programmi specifici per affrontare le sfide della mobilità climatica. Inoltre, come raccomandato in un recente rapporto del Parlamento Europeo "Cambiamenti Climatici e Migrazione. Sfide legali e politiche e risposte alla migrazione indotta dall'ambiente", i programmi

temporanei o i permessi previsti dalla Direttiva sui Lavoratori Stagionali possono essere utilizzati e ampliati per sfruttare il potenziale della migrazione come strategia di adattamento.

- » Sostenere la libertà di movimento a livello regionale per promuovere l'accesso a territori sicuri, supportare la migrazione circolare, la mobilità preventiva e garantire una maggiore protezione dei diritti di chi si sposta a causa di disastri, cambiamenti climatici e degrado ambientale. In diverse regioni, la libertà di movimento è già stabilita *de jure* tramite protocolli concordati. Questi includono il Protocollo ECOWAS sulla Libera Circolazione delle Persone tra gli Stati Membri, che però necessita di supporto per la sua attuazione. Inoltre, le politiche di esternalizzazione dell'UE nel campo della migrazione hanno negli ultimi anni ostacolato la libertà di movimento delle persone a livello regionale. A tal fine, l'UE dovrebbe garantire una maggiore coerenza tra le politiche di sviluppo e adattamento e le politiche migratorie esterne.

## AI PAESI MEMBRI DELLA UE

- » Sostenere i programmi di migrazione lavorativa. L'attuazione dei programmi europei di migrazione lavorativa dipende dagli Stati membri, che integrano tali iniziative con accordi bilaterali. Con l'obiettivo di fornire opportunità di adattamento alle popolazioni vulnerabili e prevenire futuri spostamenti a causa di disastri, cambiamenti climatici e degrado ambientale, gli Stati membri dovrebbero potenziare i percorsi di mobilità lavorativa partecipando ai programmi europei e integrando la mobilità climatica nei loro programmi di cooperazione allo sviluppo, mirati a migrazione, adattamento e resilienza.
- » Facilitare soluzioni per la protezione delle persone che si spostano a causa di disastri, cambiamenti climatici e degrado ambientale attraverso diversi strumenti di protezione e migrazione. Ad esempio, quando si applicano e interpretano la Convenzione sui Rifugiati del 1951 e la Direttiva Qualifiche dell'UE, le autorità competenti dovrebbero considerare anche le conseguenze dei cambiamenti climatici, dei disastri e del degrado ambientale sulla vita delle persone colpite come parte del processo di determinazione della protezione. Inoltre, i fattori socio-economici, culturali e politici più ampi che interagiscono con le dinamiche climatiche e ambientali possono aumentare la vulnerabilità delle persone e dovrebbero essere anch'essi tenuti in adeguata considerazione.

## AL GOVERNO ITALIANO

- » Chiarire l'ambito di applicazione e i criteri specifici di ogni status di protezione nazionale in grado di coprire le cause ambientali e climatiche della migrazione, con particolare riferimento alla protezione speciale e al permesso di soggiorno per calamità, per facilitarne la corretta attuazione a beneficio dei potenziali beneficiari.
- » Riportare l'Articolo 20bis del Testo Unico sull'Immigrazione (TUI) nella sua versione del 2020, in modo da garantirne la convertibilità in un permesso di soggiorno per motivi lavorativi e la possibilità di rinnovo, facilitando così l'integrazione economica e l'inclusione sociale dei beneficiari.
- » Valutare l'attivazione delle misure di emergenza e collettive previste dall'articolo 20 del Testo Unico sull'Immigrazione (TUI) sulla Protezione Temporanea nel contesto dei disastri naturali, nel caso in cui ce ne sia bisogno, affinché diventi una norma operativa e attuativa.

## AL GOVERNO DEL GAMBIA

- » Il governo dovrebbe aumentare gli investimenti nelle pratiche di adattamento, concentrandosi in particolare sull'aumento della resilienza nell'agricoltura. Per raggiungere questo obiettivo, dovrebbe essere destinato maggiore sostegno all'espansione delle pratiche di agroecologiche come forma sostenibile e resiliente di agricoltura. Inoltre, dovrebbe essere data priorità alla riduzione dei sussidi governativi per l'importazione di fertilizzanti chimici, con un contemporaneo aumento degli investimenti dedicati all'agroecologia.
- » Integrare la mobilità umana nelle politiche nazionali e nei piani sui cambiamenti climatici, la riduzione del rischio di catastrofi e lo sviluppo.
- » Il piano nazionale per lo sviluppo, chiamato Piano Nazionale di Sviluppo Orientato alla Ripresa (RF-NDP) 2023-2027, riconosce che molti studenti lasciano la scuola senza sufficienti competenze. Allo stesso tempo, gli obiettivi 5.1 e 6.3 del documento mirano a migliorare l'agricoltura e a creare più opportunità economiche per i giovani, promuovendo anche lo sviluppo sociale e culturale. Di conseguenza, il Governo prevede di aumentare la spesa per il finanziamento climatico dal 14% nel 2022 al 25% nel 2027. Per questo motivo, chiediamo al Governo di utilizzare queste risorse per programmi innovativi capaci migliorare la resilienza ambientale e di indirizzarsi efficacemente alle sfide sociali ed economiche dei giovani e affrontando il problema della corruzione, quest'ultima capace di compromettere gli stessi obiettivi del NDP.

## ALLA SOCIETA' CIVILE, CENTRI DI RICERCA, MEDIA E UNIVERSITA'

- » Investire nella ricerca sulla (im)mobilità climatica. Ad esempio aumentando il numero di ricerche sul campo per analizzare le molteplici dinamiche che caratterizzano il fenomeno, gli specifici impatti su differenti target di popolazione, concentrandosi in particolare sui gruppi più vulnerabili come donne e ragazze. Tali evidenze dovrebbero informare più efficaci interventi politici e programmatici.
- » Evitare semplificazioni eccessive che considerano i cambiamenti climatici come un fattore diretto che spinge le persone alla migrazione di massa e allo sfollamento, trascurando la complessità e la molteplicità di dinamiche che caratterizzano tra persone, ambiente e mobilità. A tal fine, è importante evitare la polarizzazione nel racconto sulla mobilità climatica, che tende a forzare questo fenomeno diversificato e multidimensionale tra argomenti di "minaccia" e "securitizzazione" da un lato e "catastrofe umanitaria" dall'altro.

# ANNEX 1

## PROCESSO DI VALIDAZIONE DEL CASO STUDIO SULLA MOBILITA' CLIMATICA IN GAMBIA

Il presente rapporto include uno studio di caso condotto in Gambia. Le evidenze emerse sono state soggette a un processo di confronto e validazione tenutosi nel paese nel mese di maggio 2024, coinvolgendo alcuni degli intervistati, rappresentanti delle comunità interessate, nonché una serie di istituzioni pubbliche locali e nazionali, agenzie governative, organizzazioni internazionali, media, ONG e organizzazioni della società civile. Il processo di validazione si è articolato in due incontri. Il primo si è tenuto il 9 maggio 2024 nella città di Kudang, nel distretto est di Niamina nella Central River Region, con la partecipazione di 18 persone, tra cui migranti di ritorno, beneficiari dei progetti di ActionAid sul sostegno ai migranti di ritorno e potenziali migranti, nonché rappresentanti delle istituzioni locali. Il secondo incontro, a livello nazionale, si è svolto il 10 maggio 2024 presso la sede di ActionAid International The Gambia a Kanifing, con la partecipazione di 44 persone. Di seguito è riportato l'elenco delle organizzazioni e delle istituzioni rappresentate durante i due incontri.

**Ministeri, Dipartimenti e Agenzie Governative** – Ufficio del Vice Presidente (OPV), Ministero della Gioventù e dello Sport (MoYS), Ministero degli Interni (Mol), Ministero dell'Informazione (MoIN), Affari delle ONG, Dipartimento della Gioventù e dello Sport (DYS), Dipartimento dell'Immigrazione del Gambia (GID), Agenzia Nazionale contro il Traffico di Persone (NAATIP) e Assemblea Nazionale (NA).

**Istituzioni locali** - Consiglio Municipale di Kanifing.

**Ong e organizzazioni della società civile** - United Purpose (UP), Catholic Relief Services (CRS), Associazione Safe Home for Migrants (SaHMA), Società della Croce Rossa del Gambia (GRCS), Piattaforma Globale Gambia, ACTIVISTA Gambia, CARITAS, Associazione dei Rimpatriati dalla Backway del Gambia, Associazione per lo Sviluppo del Quartiere di Kudang e Organizzazione per lo Sviluppo del Quartiere di Jarreng Apex.

**Enti e istituti di ricerca** – Università del Gambia e il Centre for Policy, Research and Strategic Studies (CepRASS).

**Media** – Foroyaa News Paper, Gambia Radio and Television Services (GRTS) e The Voice Newspaper.

**Agenzie ONU** – World Food Programme (WFP).



# act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Carlo Tenca, 14  
20124 - Milano

Tel. +39 02 742001

Fax +39 02 29533683

Via Ludovico di Savoia, 2B  
00185 - Roma

Tel. +39 06 45200510

Fax 06 5780485

Via San Carlo, 32  
80133 - Napoli

Tel. +39 081 9766758

Codice Fiscale  
09686720153



[informazioni@actionaid.org](mailto:informazioni@actionaid.org)

[www.actionaid.it](http://www.actionaid.it)