



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO

Francesco Astone
Roberto Cavallo Perin
Anna Romeo
Mario Savino

IMMIGRAZIONE e DIRITTI FONDAMENTALI

CON IL COORDINAMENTO REDAZIONALE DI
Manuela Consito e Vittoria Berlingò

ATTI DEI CONVEGNI

Siracusa
4 maggio 2017

Torino
27 ottobre 2017



UNIVERSITÀ DI TORINO

ISBN: 9788875901356

Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto a un processo di referaggio anonimo con valutazione affidata a esperti del tema trattato.

Anno di pubblicazione: 2019



Quest'opera è distribuita con Licenza
Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale.

IMMIGRAZIONE E DIRITTI FONDAMENTALI

a cura di

Francesco Astone, Roberto Cavallo Perin, Anna Romeo, Mario Savino

Con il coordinamento redazionale di

Manuela Consito e Vittoria Berlingò

ATTI DEI CONVEGNI

SIRACUSA

4 maggio 2017

TORINO

27 ottobre 2017



Prefazione

Relazioni

ANTONIO RUGGERI, <i>I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza</i>	10
GIUSEPPE UGO RESCIGNO, <i>Migranti, stati, diritti umani</i>	30
VITTORIA BERLINGÒ, <i>La problematica tutela della dignità dei migranti nelle fasi del "rimpatrio"</i>	41
MARIA IMMORDINO E LOREDANA GIANI, <i>I diritti fondamentali degli immigrati tra emergenza rifugiati e crisi economico/finanziaria: quale ruolo per le amministrazioni?</i>	74
NICOLETTA PARISI, <i>La tutela dei diritti del migrante tramite la prevenzione della corruzione: la prassi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione</i>	93
MARIO SAVINO, <i>Per una visione non irenica del diritto dell'immigrazione</i>	113
ALESSANDRA VENTURINI E CLAUDIA VILLOSIO, <i>La politica d'integrazione nel nuovo contesto migratorio</i>	126
ROBERTO CAVALLO PERIN, <i>Migrazioni, diritti dell'uomo e circolazione tra ordinamenti giuridici</i>	135

Interventi

Parte I – Oltre la cittadinanza

ALESSANDRA ALBANESE, <i>Non discriminazione, uguaglianza e ragionevolezza nella garanzia dei diritti sociali degli immigrati. L'approccio della Corte EDU e della Corte Costituzionale</i>	144
ROSSANA CARIDÀ, <i>L'integrazione sociale dello straniero tra sussidiarietà orizzontale ed effettiva partecipazione</i>	164
MANUELA CONSITO, <i>L'accoglienza dei richiedenti asilo tra emergenza ed esternalizzazione della gestione</i>	182
ALESSIO RAUTI, <i>Diritto degli stranieri e modelli di cittadinanza</i>	198

Parte II – Modelli di coesione sociale e d'integrazione dello straniero

MARCO CALABRÒ, <i>L'amministrazione di fronte all'immigrato regolare: tra inclusione, esclusione e integrazione</i>	220
---	-----

VALERIA MARCENÒ, <i>Lo straniero e il pubblico impiego tra “privilegio” del cittadino e dignità del lavoro</i>	234
FRANCESCO MARTINES, <i>Politiche di inclusione ed amministrazione consensuale. Il caso dell’Accordo di integrazione (art. 4 bis del d.lgs. n. 286/1998)</i>	253
ROBERTO MEDDA, <i>Il contributo degli ombudsman alla tutela e alla promozione dei diritti fondamentali delle persone migranti</i>	264
CLAUDIO PANZERA, <i>Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione</i>	273
RENATO ROLLI, <i>La tutela della persona umana nella gestione delle politiche di immigrazione. Il progetto Riace</i>	306

Parte III – L’immigrazione di fronte all’ordine e alla sicurezza pubblica

STEFANO AGOSTA, <i>La disciplina in tema di protezione internazionale e contrasto all’immigrazione illegale (osservazioni a prima lettura)</i>	330
ROBERTO CHERCHI, <i>Immigrazione, relazioni internazionali e sicurezza nazionale negli Stati Uniti: la sospensione degli ingressi degli stranieri di alcune nazionalità negli atti dell’amministrazione Trump</i>	348
NICOLA GULLO, <i>Prevenzione del terrorismo ed espulsione degli stranieri dopo il “decreto sicurezza” del 2018</i>	370
ILENIA RUGGIU, <i>Migrazioni per cause climatiche e impatti sulla sicurezza a livello locale</i>	399
LIVIO SCAFFIDI RUNCHELLA, <i>I “Trump’s travel bans” e l’applicazione extraterritoriale della Convenzione di Ginevra del 1951 e del Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati</i>	411
DONATO VESE, <i>Lo “stato di eccezione” del migrante. Note critiche sulla condizione dello straniero nel diritto amministrativo</i>	430

Parte IV – La tutela dello straniero tra giurisdizione e interpretazione

ADA CALDARERA, <i>Osservazioni sul riparto di giurisdizione in materia di tutela giurisdizionale del migrante</i>	460
GIOVANNI COCOZZA, <i>Giudice amministrativo e tutela dei minori stranieri non accompagnati</i>	487
SILIA GARDINI, <i>L’effettività della tutela dello straniero extracomunitario dinanzi al giudice amministrativo</i>	499

Parte V – Gli obiettivi e il metodo del progetto di ricerca “La disciplina e la tutela dell’asilante” del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino

ROBERTO CAVALLO PERIN E MANUELA CONSITO, <i>Gli obiettivi e il metodo del progetto di ricerca “La disciplina e la tutela dell’asilante” del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino</i>	524
--	-----

MIGRAZIONI PER CAUSE CLIMATICHE E IMPATTI SULLA SICUREZZA A LIVELLO LOCALE

~ Ilenia Ruggiu ~

1. PREMESSA: I CONFINI DELLO *IUS MIGRANDI* • 2. MIGRAZIONI ECONOMICHE, MIGRAZIONI PER VULNERABILITÀ, MIGRAZIONI AMBIENTALI E CLIMATICHE: DEFINIZIONI E REGIME GIURIDICO • 3. RAGIONI PRO E CONTRO IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE GIURIDICA PER LE "MIGRAZIONI CLIMATICHE".
• 4. IMPATTI DELLE MIGRAZIONI CLIMATICHE SULLA SICUREZZA LOCALE. IL CASO SARDEGNA.

1. Premessa: i confini dello *ius migrandi*¹.

Il diritto a migrare, noto come *ius migrandi*, e consistente nella possibilità di circolare e soggiornare, anche in modo permanente, in qualsiasi parte del pianeta non è un diritto umano, non è presente in nessuna Carta internazionale né è riconosciuto nella sua interezza in nessuna Costituzione delle 194 esistenti. Il quadro giuridico attuale rivela, invero, il seguente paradosso. La libertà di emigrazione, ossia di lasciare il proprio Paese è riconosciuta in moltissime Costituzioni (tra cui quella italiana all'art. 35), ma essa non è specularmente accompagnata da un diritto alla circolazione, al soggiorno, alla mobilità in altri Stati: si tratta pertanto di una libertà irrealizzabile se il soggetto che desidera emigrare non trova uno Stato disposto a farlo accedere e risiedere dentro i suoi confini.

Anche se migrare è chiaramente un fenomeno umano, che caratterizza da sempre la specie *homo sapiens*, la quale ha lo spostamento nel proprio dna come elemento adattativo², esso non trova, dunque, riconoscimento giuridico nel catalogo dei diritti positivizzati. Nel mondo globale, le merci circolano con meno difficoltà degli esseri umani, la cui mobilità si trova subordinata alla sovranità statale. La regola generale è, dunque, che al di là di una volontà statale che si esplica nell'indicare i flussi ammessi annualmente e in politiche di rilascio dei visti più o meno restrittive, lo spostamento di ciascuno di noi nel pianeta Terra,

1 I dati e le informazioni illustrate in questo articolo sono il frutto di un'attività di ricerca finanziata dal programma quadro per la ricerca e l'innovazione dell'Unione Europea Horizon 2020 H2020-DRS-2015, nell'ambito del contratto No. 700385 progetto CLISEL, Climate Security with Local Authorities (Sicurezza climatica con le autorità locali) e dalla Segreteria di Stato Svizzera per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) nell'ambito del contratto No. 16.0038. L'articolo riflette unicamente le opinioni personali dell'autore e l'UE non è in alcun modo responsabile di qualsiasi uso venga fatto delle informazioni in esso contenute. Le opinioni ivi espresse e ogni argomentazione sviluppata non riflettono necessariamente le posizioni ufficiali del governo svizzero.

2 V. CALZOLAIO, T. PIEVANI, *Libertà di migrare. Perché ci spostiamo da sempre ed è bene così*, Torino 2016.

è subordinato ad una autorizzazione pienamente discrezionale dello Stato in cui ci rechiamo. Ciò è vero anche per le cosiddette “migrazioni turistiche” che vanno a descrivere un fenomeno di mobilità temporanea il quale, per la sua portata globale, muove ingenti flussi di popolazioni. Anche chi voglia visitare temporaneamente un luogo per scopi culturali o edonistici, ha, infatti, bisogno di un visto di ingresso rilasciato dallo Stato ospite. Le teorie westfaliane della sovranità che definiscono lo Stato come una forma di organizzazione del potere politico caratterizzata da tre elementi costitutivi: popolo, territorio, sovranità saldati in un vincolo inscindibile, fa sì che lo Stato detenga il controllo su chi voglia entrare nei propri confini.

Rispetto a questo quadro generale, il diritto vigente fa un’importante eccezione. In presenza di determinate situazioni di vulnerabilità, sancite in un *numerus clausus* dal diritto internazionale e aumentabili a discrezione dai singoli Stati, gli ordinamenti prevedono il diritto di asilo. Riconosciuto dalla Costituzione italiana all’art. 10, e disciplinato a livello internazionale dalla Convenzione di Ginevra del 1951, il diritto di asilo costituisce, al momento attuale, l’unico parziale inveramento dello *ius migrandi* nel senso che, in presenza di condizioni prestabilite (*infra* par. 2), conferisce un vero e proprio diritto a migrare e ad essere accolti in un altro Stato, a prescindere dalle politiche migratorie aperte o restrittive che lo stesso persegua.

Al di là di questi casi o di accordi di mobilità lavorativa o di altra natura rientranti nella piena discrezionalità statale, gli Stati possono rimpatriare gli stranieri. La situazione giuridica di coloro che decidono comunque di varcare i confini di un altro stato pur non rientrando nelle condizioni previste dalla Convenzione di Ginevra o dalle singole Costituzioni e legislazioni è stata negli ultimi anni oggetto di diverse discipline statali che hanno portato a configurare tali migrazioni in due modi: o come reati o come illeciti amministrativi. Talvolta, l’atteggiamento degli Stati è stato quello di criminalizzare le migrazioni irregolari, considerandole un reato penale (il cosiddetto reato di clandestinità), con irrogazione di una pena detentiva che arriva a comprimere la libertà personale del migrante; altre volte, gli Stati hanno considerato l’ingresso e il soggiorno come un illecito amministrativo, che faceva scattare sanzioni, ma di tipo non penale.

Il fatto che gli ordinamenti non prevedano lo *ius migrandi* non significa che la libertà personale di chi emigra in condizioni di irregolarità possa essere compressa nel territorio europeo: tra il 2011 e il 2016, i casi Achughbabian³, El Dridi⁴ e Affum⁵ hanno consolidato questo principio, implicando l’eliminazione progressiva dagli ordinamenti statali dei reati di clandestinità. Nell’interpretazione che la Corte di Giustizia dell’Unione europea ha dato della direttiva rimpatri 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni in materia di rimpatrio di cittadini di

3 CGUE, Grande Sezione, *Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne*, causa C – 329/11, sentenza del 6 dicembre 2011.

4 CGUE, Grande Sezione, *Hassen El Dridi*, causa C – 61/11, sentenza del 28 aprile 2011.

5 CGUE, Grande Sezione, *Affum*, C – 47/15, sentenza del 7 giugno 2016.

paesi terzi il cui soggiorno è irregolare in GU L 348 del 24 dicembre 2008⁶, emerge, dunque, che la visione europea è quella che le migrazioni sono un fatto che accade, che può essere contrastato dagli Stati i quali restano i titolari (al di fuori dei casi disciplinati dalla Convenzione di Ginevra e dalle singole Costituzioni) di regolare l'ingresso nei propri confini, ma che non può portare a guardare al migrante come ad un criminale. Si tratta di un principio importante che serve a proteggere il diritto umano all'*habeas corpus* (libertà dagli arresti) e a riportare le migrazioni irregolari nell'ambito del diritto amministrativo, anziché di quello penale.

Rispetto a questo scenario, l'irruzione di nuove tipologie di migrazioni mette attualmente in discussione i confini dello *ius migrandi* come fino ad oggi concepiti nel contesto di una statualità westfaliana. In questo contributo mi concentrerò sulla figura delle cosiddette migrazioni climatiche. In una prima parte (par. 2 e 3) esaminerò come queste premano per un riconoscimento giuridico, con conseguente estensione dello *ius migrandi* ai migranti climatici, in virtù della natura transfrontaliera del cambiamento climatico e delle responsabilità che di questo ha il cosiddetto Nord globale; in una seconda parte (par. 4) illustrerò quali sono le percezioni che di tali tipo di migrazioni hanno i territori, illustrando alcuni dati emergenti da un caso pilota europeo che vede i 377 Comuni della Sardegna coinvolti in un lavoro di preparazione nei confronti delle migrazioni climatiche a venire.

2. Migrazioni economiche, migrazioni per vulnerabilità, migrazioni ambientali e climatiche: definizioni e regime giuridico.

Com'è noto, il diritto distingue tra diverse tipologie di migrazioni ricollegando ad esse un diverso regime giuridico. La distinzione tradizionale è tra migrazioni cosiddette "economiche" nella vulgata politica e migrazioni per situazioni di vulnerabilità. A questa bipartizione si sta aggiungendo, pur non ancora chiaramente disciplinata, una terza categoria: le migrazioni per cause ambientali, al cui interno si distingue la sottocategoria delle migrazioni per cause collegate al cambiamento climatico⁷.

6 A seguito del crescente numero di migranti che si affacciavano alle porte dell'Europa, l'Unione europea ha tentato di regolare la materia in modo comune ai 27 Stati membri con la Dir. 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 *recante norme e procedure comuni in materia di rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare* in GU L 348 del 24 dicembre 2008. La direttiva ha come scopo quello di favorire il rimpatrio nel più breve tempo possibile, e nonostante presenti diversi aspetti d'ombra sotto il profilo della tutela dei diritti umani, soprattutto per il fatto di consentire un trattenimento di tipo amministrativo fino a 180 giorni per procedere all'identificazione degli stranieri, nell'interpretazione che ne ha dato la Corte di Giustizia è stato stabilito un importante principio: la migrazione irregolare che avviene verso l'Unione Europea non può essere criminalizzata. R. CHERCHI, *Il trattenimento dello straniero nei centri di identificazione e di espulsione: Le norme vigenti, i motivi di illegittimità costituzionale e le proposte di riforma*, in www.questionegiustizia.it 3, 2014.

7 Sul nesso tra cambiamento climatico e migrazioni: E. PIGUET, A. PÉCOUD, P. DE GUCHTENEIRE, eds. *Migration and Climate Change*, Cambridge, 2011; J. MORRISSEY, *Environmental Change and Forced Migration: A State of the Art Review*, Refugee Studies Centre, Oxford 2009.

Le migrazioni economiche sono quegli spostamenti effettuati allo scopo di migliorare le proprie condizioni di vita. Tale categoria ricomprende tipologie di migranti molto diverse che spaziano da chi versa in stato di povertà estrema ai centomila giovani che hanno lasciato l'Italia nel 2016 perché non trovavano un lavoro adeguato al proprio titolo di studio (noti nel linguaggio giornalistico come migranti "scientifici" o cervelli in fuga) o agli spostamenti di persone altamente qualificate che si spostano nel mondo globale impegnate nella ricerca e in lavori per i quali è richiesta un'alta competenza tecnica. Si pensi alla Silicon Valley della California, divenuta un polo di attrazione di informatici e matematici provenienti da tutto il mondo.

Il regime giuridico dei migranti economici è interamente subordinato alle politiche migratorie dei singoli stati. Il diritto internazionale, infatti, come detto, non riconosce i migranti economici come titolari dello *ius migrandi* e affida agli Stati la discrezionalità: questi la esercitano tendenzialmente privilegiando migranti che possano coprire le esigenze lavorative dello Stato e considerando irregolari, dal punto di vista amministrativo, coloro che fanno ingresso senza visto.

Diverso è invece lo *status* delle migrazioni per cause di vulnerabilità. Si tratta di tipologie tipizzate in un *numerus clausus* consistente in guerre e fattori di persecuzione predeterminati dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Tale documento stabilisce il diritto di richiedere asilo e quindi di conseguire lo *status* di rifugiato se si è perseguitati nel proprio paese per una di queste cinque ragioni: razza, religione, nazionalità, opinioni politiche, appartenenza a un gruppo sociale. In tutti questi casi, si riconosce che il fatto di migrare è una necessità determinata dall'impossibilità⁸ di continuare ad abitare lo Stato in cui si ha la cittadinanza e sia il diritto internazionale che molte Costituzioni prevedono il diritto di asilo come rimedio. L'esistenza del diritto di asilo trasforma il migrare da una situazione di fatto soggetta ad autorizzazione discrezionale in un vero e proprio *ius migrandi*.

Quindi, se da un punto di vista antropologico e biologico entrambe le tipologie migratorie – economiche e per vulnerabilità – sono risposte adattative della specie umana, emerge con nettezza che dal punto di vista giuridico esse sono trattate in modo completamente diverso.

Rispetto alla *summa divisio* sopra tracciata si è affermata, per il momento con una autonomia concettuale meramente descrittiva e non prescrittiva, la figura del migrante per cause ambientali. Si tratta di una figura ancora discussa e controversa in dottrina, ma che, a mio avviso, è molto utile per descrivere i casi in cui l'ambiente è una causa o concausa importante della migrazione. La generale figura dei migranti ambientali può, convenzionalmente e in modo non del tutto condiviso in dottrina, distinguersi, a sua volta in due sotto

⁸ Il criterio della volontarietà/obbligo di lasciare il proprio paese, invero, perde di peso se pensiamo che ormai sempre più spesso anche le migrazioni economiche sono determinate da una mancanza di alternative nel proprio Paese d'origine, che rende il migrante di fatto obbligato ad andare via. È, infatti, difficile sostenere che una migrazione per fame o povertà estrema sia soltanto economica e migliorativa delle proprie condizioni di vita e non necessitata.

categorie⁹: i migranti ambientali naturali, ossia coloro che sono costretti a lasciare il proprio Paese per una serie di disastri ambientali causati dalla natura (tsunami, terremoti, esplosioni naturali) senza che l'uomo abbia partecipato o compartecipato al disastro, da un lato; e dall'altro, i migranti climatici¹⁰ ossia coloro che sono indotti a migrare a seguito del cambiamento climatico causato dall'uomo. È scientificamente ormai accertato, infatti, che il cambiamento del clima a livello globale, che si sta concretizzando in un aumento generale (e non locale) delle temperature del pianeta Terra, veda l'uomo come principale concausa, tanto da produrre la concettualizzazione di una nuova era geologica: l'Antropocene¹¹.

Con "migrazioni climatiche"¹² si intendono, dunque, quelle migrazioni ambientali non naturali, ma causate da un'ampia gamma di fenomeni collegati al cambiamento climatico prodotto nell'Antropocene: siccità, inondazioni, cicloni in zone dove in precedenza non si verificavano, cambiamento delle condizioni agricole per aumento della temperatura e dei fenomeni meteorologici, innalzamento dei mari, scomparsa di intere isole o di parti di coste a seguito dello scioglimento dei ghiacci, tropicalizzazione o desertificazione. Se questi sono fenomeni diretti, vi sono anche una serie di fenomeni indiretti collegati al cambiamento climatico quali le guerre dell'acqua o per il controllo di risorse alterate a seguito del mutamento climatico che incidono sulle migrazioni. Un fenomeno indiretto è quello dei cosiddetti "migranti della conservazione": com'è noto il dibattito sul cambiamento climatico ha prodotto ad accordi internazionali e a politiche nazionali volte a prevedere misure di mitigazione che contengano gli effetti devastanti del cambiamento climatico. Una di tali misure consiste nella creazione di parchi naturali e aree protette dove si vieta il taglio degli alberi e di qualsiasi attività umana a scopo conservativo, in modo da proteggere le aree verdi del pianeta che garantiscano la produzione di ossigeno. Spesso accade che i popoli che vivono in queste aree siano impediti di abitare nelle stesse e diventino sfollati interni. Questa realtà si verifica in diversi Paesi sudamericani e africani aumentando da prima il numero di sfollati interni che poi potrebbero divenire sfollati esterni. In linea generale, altri fenomeni indiretti possono essere instabilità politica, tensioni sociali, in quanto il cambiamento climatico può aggravare situazioni di vulnerabilità interne.

Allo stato attuale, con qualche eccezione, la figura dei migranti ambientali e climatici non è riconosciuta, ed è tendenzialmente assimilata a quella dei migranti economici. A li-

⁹ Le formule che propongo in questo lavoro sono da me scelte tra una serie molto eterogenea di terminologia: "profughi ambientali", "rifugiati ambientali", "persone forzate ad emigrare", "eco profughi".

¹⁰ L'espressione fu forgiata da Lester Brown nel 1976. L.R. BROWN, P.L. MCGRATH, B. STOKES, *Twenty-two dimensions of the population problem*, in *Worldwatch Paper* (USA), no. 5, Worldwatch Inst., Washington, DC (USA) 83.

¹¹ Il termine è stato reso popolare da P. CRUTZEN, *Benvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, Milano 2005.

¹² L'organizzazione mondiale delle migrazioni ha fornito la seguente definizione: "I migranti ambientali sono persone o gruppi di persone che, per motivi imperativi di cambiamenti improvvisi o progressivi per l'ambiente che influenzano negativamente la loro vita o le condizioni di vita, sono obbligati a lasciare le loro case abituali o scelgono di farlo, in maniera temporanea o definitiva, e che si spostano sia all'interno del loro paese sia uscendo dai confini del proprio Paese".

vello internazionale non ci sono azioni concrete per allargare il contenuto della Convenzione di Ginevra.

Si noti, peraltro, che spesso gli stessi migranti per cause o con-cause climatiche sono ignari di spostarsi per tali ragioni.

A livello nazionale, l'Italia¹³ ha dato rilevanza alle migrazioni ambientali nell'art. 20 del Testo Unico sull'Immigrazione, l. n. 40/1998, art. 18, stabilendo "misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, *disastri naturali* o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea". La formula "disastri naturali" è molto ampia e potrebbe essere interpretata nel senso di ricomprendere eventi collegati al cambiamento climatico.

Il termine "disastri" evoca eventi circoscritti nel tempo, facendo pensare all'esclusione del deterioramento delle condizioni di lungo periodo: in questo senso una desertificazione o l'erosione progressiva delle coste che si protrae per decenni sembrerebbe non essere qualificabile come disastro secondo la nozione usata nel testo unico, tuttavia l'elasticità della formula potrebbe, a seconda dell'interpretazione anche consentire di sussumervi anche tali tipi di eventi.

Il termine "naturali" è ugualmente suscettibile di interpretazione estensiva con esclusione dei soli fenomeni indiretti (guerre, tensioni sociali, instabilità politica, misure di mitigazione). Infatti, essa ricopre qualsiasi evento che incida e provenga dalla natura, quindi sia eventi *stricto sensu* naturali quali terremoti, sia eventi con-causati dall'uomo che hanno un impatto sulla natura, quali cicloni o siccità, che comunque sono sempre espressioni della natura.

A tale articolo, si è aggiunto nel 2018 l'art. 20 bis.

3. Ragioni pro e contro il riconoscimento della protezione giuridica per le "migrazioni climatiche".

I fattori ambientali, naturali o dovuti al cambiamento climatico, agiscono in modo complesso sulla scelta delle persone di migrare. A volte essi rendono direttamente impossibile la vita nel luogo, ma più frequentemente essi influiscono indirettamente, sommandosi ad altri fattori, già esistenti (es. scarse competenze tecnologiche o instabilità politica). Il riconoscimento giuridico del fattore climatico e ambientale come causa che attribuisce uno *ius migrandi* è molto dibattuto.

¹³ Art. 20: "1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale e con gli altri Ministri eventualmente interessati, sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 45, le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea. 2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato riferiscono annualmente al Parlamento sull'attuazione delle misure adottate".

Da un lato si collocano coloro che premono per riconoscere a chi fugge per ragioni ambientali lo *status* di rifugiato.¹⁴ Alla base di tale posizione risiede l'idea che anche le migrazioni ambientali creano una situazione di vulnerabilità: esse sono in qualche modo equiparabili ad una guerra. Per il caso delle migrazioni climatiche l'argomento si rafforza e le stesse possono vedersi anche come il frutto di una persecuzione identificata nello sfruttamento derivante dal colonialismo, dal capitalismo globale e dalla attitudine predatoria dei Paesi industrializzati verso quelli non industrializzati. Secondo tale posizione, la rivendicazione della sovranità dei propri confini va bilanciata di fronte alle responsabilità morali che il Nord del Mondo ha nei confronti del Sud del Mondo¹⁵: visto che le migrazioni climatiche sono causate anche dagli Stati europei questi hanno precise responsabilità morali e giuridiche.

Personalmente, mi trovo vicina a questa tesi e la estenderei anche ulteriormente, con tutti i *caveat* collegati alle instabilità che possono innescarsi da un'accoglienza non efficacemente organizzata. Infatti, le classificazioni con cui oggi il diritto verbalizza le proprie regole e trattamenti sono storicamente condizionate ed esprimono narrazioni ben precise volte a distinguere sulla base di criteri che non sempre soddisfano esigenze di giustizia e che sono comunque rispondenti ad una concezione dei diritti umani individualista, occidentale che magari non riesce a cogliere aspetti collettivi. Pensiamo, ad esempio, a come potrebbe cambiare la prospettiva se, ad affiancare l'attuale lessico di "migrante economico" introducessimo il concetto di "migrante coloniale". Questa formula consentirebbe di evidenziare che alle radici di molte migrazioni attuali è il fenomeno del colonialismo, dell'imperialismo, del neo-colonialismo, per cui anche molti migranti economici sono in realtà persone le cui condizioni di vita sono state impoverite a causa di fenomeni di sfruttamento che tutt'oggi i Paesi industrializzati pongono in essere. Se è vero che la formula "migranti coloniali" potrebbe essere criticabile in quanto le migrazioni sono un fenomeno a causa complessa, motivato da un fascio spesso ampio di fattori, è altrettanto vero che anche la formula "migranti economici" oggi diffusa si rivela troppo semplicificante rispetto alle complesse motivazioni che spingono a lasciare il proprio Paese.

Chiudendo questa digressione e tornando al problema del riconoscimento giuridico dei "migranti climatici" le posizioni che, viceversa, si collocano contro il riconoscimento dello status di rifugiato sono eterogenee.

14 Tale posizione è stata rilanciata di recente dalla dottrina giuridica F. GEMMENE, *One good reason to speak of "climate refugees"*, in *Disasters and displacement in a changing climate*, *FMR* 49, 2015, 70-71 e dalla euro-deputata Barbara Spinelli, insieme ad altri parlamentari europei nel Convegno *Il secolo dei rifugiati ambientali?*, Milano 24 settembre 2016.

15 S. A. CRATE, M. NUTTALL, *Introduction*, in *Anthropology and climate change from actions to transformations* (a cura di S.A. Crate, M. Nuttall), New York-London, 2016, 9 - 38, 11: "climate change is environmental colonialism at its fullest development – its ultimate scale – with far-reaching social and cultural implications. Climate change is the result of global processes that were neither caused nor can be mitigated by the inhabitants of the majority of climate-sensitive world regions now experiencing the most unprecedented change". Sul concetto di debito ecologico si veda J.T. ROBERTS, B.C. PARKS, *Ecologically Unequal Exchange, Ecological Debt, and Climate Justice: The History and Implications of Three Related Ideas for a New Social Movement*, in *International Journal of Comparative Sociology* 50(3-4) 2009, 385 – 409.

Le scienze storico-geografiche sono critiche verso la categoria del migrante climatico in quanto prodotto di un'equazione non corretta definita come "determinismo" ambientale. Con questa formula si intende l'identificazione del clima quale causa scatenante e motivante la migrazione. I critici del determinismo ambientale sostengono tale equazione scorretta in quanto non tiene in conto che la scelta migratoria può essere il frutto di una pluralità di valutazioni, di cui il cambiamento climatico è solo una tra le tante. Inoltre evidenziano come non sempre il cambiamento climatico ha come sbocco naturale la migrazione, potendo esistere altre soluzioni, interne al Paese in cui si verifica. Tali posizioni sono più propense a leggere le migrazioni come "adattamento" frutto di diverse concause e a portarle fuori dalla categoria reificante del migrante come soggetto vulnerabile anziché dotato di *agency*.

Da un'altra prospettiva, ma con analoghe conclusioni le scienze politiche e sociologiche temono che la figura dei migranti "climatici" possa portare a "depoliticizzare"¹⁶ il fenomeno migratorio rendendo "il clima" responsabile laddove le vere cause delle migrazioni hanno radici coloniali e di sfruttamento economico: il principale argomento contro la figura del migrante climatico, è che il clima semplicemente esacerba situazioni di vulnerabilità già esistenti: non si emigra quando si ha sufficiente tecnologia per contrastare gli effetti del cambiamento climatico (es. costruendo paratie meccaniche sulla costa per fronteggiare l'erosione) oppure quando il resto del paese interessato al cambiamento climatico è economicamente in grado di far fronte agli sfollati interni. Ugualmente se la situazione politica di base non fosse instabile, probabilmente le cosiddette guerre climatiche non scoppierebbero.

Anche le discipline giuridiche, dal canto loro, sono scettiche sulla possibilità di ripensare la Convenzione di Ginevra per includervi la categoria del rifugiato ambientale. A parte l'ipotesi estrema di un intero stato che si desertifica o scompare perché affonda a seguito dell'innalzamento dei mari, in genere il migrante climatico diviene prima uno sfollato interno: è quindi il suo Stato a doversene far carico. Inoltre, essendo il clima più una con-causa che non la sola ed unica causa della migrazione, risulterebbe veramente complesso accertare il verificarsi della condizione. Infine, sono forti le implicazioni politiche della estensione della Convenzione di Ginevra che aumenterebbe il numero dei titolari del diritto di asilo: vanno anche considerate le difficoltà tecniche che verrebbero imposte alla amministrazione della giustizia se dovesse dotarsi di geografi, climatologi ed altri tecnici in grado di dire se la richiesta di asilo è fondata. Da queste considerazioni deriva l'opposizione di una parte consistente del mondo politico.

Mentre il dibattito sul riconoscimento giuridico prosegue, le migrazioni climatiche accadono, non censite dal diritto. Destinate a crescere, secondo alcune stime da 25 milioni a 250 milioni nel 2050, queste stanno avendo già un impatto in quanto, anche se non sussi-

16 G. BETTINI, *Climate migration as an adaption strategy: de-securitizing climate-induced migration or making the unruly governable?* in *Critical Studies on Security* 2(2), 2014, 180-195.

stono misurazioni in quanto chi arriva sulle coste italiane non si dichiara “migrante climatico”, è certo che il clima può aver influito sulla sua scelta migratoria. Nel paragrafo successivo ci si concentrerà sugli impatti che le migrazioni climatiche potrebbero produrre sulla sicurezza, con un focus particolare sugli impatti a livello locale.

4. Impatti delle migrazioni climatiche sulla sicurezza locale. Il caso Sardegna.

In uno dei primi studi¹⁷ che analizzano i rischi che l’incremento delle migrazioni climatiche potrebbe produrre sulla sicurezza questi venivano raggruppati in due grandi categorie: i rischi alla sicurezza umana e i rischi alla sicurezza nazionale.

I primi rischi includevano: l’aumento della variabilità, l’aumento di eventi climatici estremi (es. tornado, siccità), la possibilità di conflitti.

I secondi rischi includevano: la perdita di porzioni di territorio nazionale o, addirittura, la perdita dell’intero territorio nazionale (nel caso di isole che affondano); crisi economiche causate da alterazioni del tessuto produttivo; crisi sanitarie causate dalla riduzione di acqua potabile o da condizioni epidemiche causate da eventi estremi; crisi alimentari causate da rivolgimenti nei cicli agricoli o della pesca; instabilità politica causata da conflitti. I rischi di conflitti venivano ricollegati a incursioni transfrontaliere di grandi masse di popolazioni o a vere e proprie guerre per il controllo di risorse quali l’acqua.

Tali studi hanno portato a forgiare il concetto di “sicurezza climatica” volto ad indagare le soluzioni che gli Stati nazionali e l’Unione europea possono porre in essere per fronteggiare gli impatti del cambiamento climatico. Come visto, le spinte migratorie ne costituiscono un capitolo importante.

Nel capitolo della sicurezza climatica un aspetto rilevante e ancora poco approfondito è quello della sicurezza locale. Tale prisma di osservazione consente di rivedere, in parte decostruendolo, il paradigma securitario diffuso intorno alle migrazioni climatiche¹⁸. I comuni, infatti, presentano problemi di sicurezza e percezioni della stessa diverse da quelle che sussistono a livello nazionale o europeo.

In questo contributo mi soffermerò su un caso di studio, quello dei 377 comuni della regione Sardegna che è stata scelta come caso pilota dell’Unione Europea¹⁹ per monitorare

17 J. BARNETT, *Security and climate change*, in *Global Environmental Change* 13, 2003, 7 – 17. Sul nesso tra cambiamento climatico e sicurezza si veda anche G. WHITE, *Climate Change and Migration: Security and Borders in a Warming World*. Oxford 2011; J. SCHEFFRAN, M. BRZOSKA, H.G. BRAUCH, P.M. LINK, J. SCHILLING (eds.), *Climate Change, Human Security and Violent Conflict: Challenges for Societal Stability*, New York 2012.

18 I. BOAS, *Climate Migration and Security: Securitisation as a Strategy in Climate Change Politics*, London 2015.

19 Nell’ambito di un progetto Horizon 2020 intitolato CLISEL, *Clima e sicurezza con gli enti locali. Da destinatari di insicurezza a creatori di sicurezza: mobilitare le autorità locali per tutelare l’Unione europea rispetto all’impatto dei cambiamenti climatici nei Paesi terzi*, che ha preso abbrivio il 1° maggio 2016 e si è concluso il 1° maggio 2019. Testo disponibile al sito: www.clisel.eu.

le relazioni tra clima, migrazioni e sicurezza a livello locale e per capire che impatto potranno avere in futuro le migrazioni climatiche sui comuni. Poiché, allo stato attuale, i migranti che arrivano in Europa (e in Sardegna) non sono classificati come climatici, l'analisi è stata fatta in via ipotetica testando che tipo di impatto hanno le migrazioni attuali.

Una premessa sulla situazione migratoria in Sardegna è d'obbligo. L'isola ha visto un incremento progressivo dei flussi dei migranti sia nella forma di sbarchi diretti, tramite i cosiddetti "barchini" autogestiti dai migranti, che, in misura maggiore, di sbarchi tramite navi autorizzate nel periodo 2015-2017 della cosiddetta "crisi migratoria" che ha interessato l'Europa. Allo stato attuale, circa 80 dei 377 Comuni sardi accolgono a vario titolo migranti. Prevalentemente l'accoglienza si è svolta attraverso Centri di accoglienza straordinaria (CAS in numero di 160) e Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA attualmente chiusi) istituiti presso alberghi, ex scuole, ex caserme. Al contrario di altre regioni quali la Calabria, non è decollato in Sardegna il sistema SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) registrandosene soltanto 19 (al novembre 2018), anche per assenza di risposta ai bandi indetti dalle prefetture. Nonostante la maggior parte dei Comuni sardi non ospitino migranti, il tema è molto avvertito tra i sindaci.

Un questionario statistico²⁰ disseminato nel 2017 tra i sindaci sardi ha consentito di monitorare le loro posizioni rispetto al fenomeno migratorio di tipo climatico (e non) e ai rischi alla sicurezza. Poiché, a causa del mancato riconoscimento giuridico, la figura del migrante climatico non è ancora consolidata nel dibattito giuridico e politico italiano ed è risultata poco nota ai sindaci sardi, le considerazioni che seguono relative al caso Sardegna avranno come riferimento le migrazioni in generale.

Il risultato principale emergente dal caso pilota sardo è che il concetto di sicurezza a livello locale si discosta dal medesimo concetto a livello nazionale ed europeo sotto due aspetti: in primo luogo, è inteso in accezione più ampia – sono ben sette le declinazioni della sicurezza emerse – e, in secondo luogo, è più incentrato su aspetti connessi al benessere sociale e alla coesistenza piuttosto che su questioni di ordine pubblico, quali violenza, crimine, terrorismo, rischi di destabilizzazione dell'Europa.

Sulla base delle risposte date dai sindaci è possibile individuare le seguenti 7 declinazioni di sicurezza a livello locale su cui le migrazioni possono avere un impatto:

1. Sicurezza sociale relativa alla convivenza sociale in ordine all'equo accesso ai servizi del *welfare*;
2. Sicurezza come ordine pubblico quale assenza di violenza fisica nella società, assenza di criminalità, assenza di illegalità, ossia di attività illecite di qualsiasi natura (es. rischi di speculazioni economiche sul fenomeno migratorio trattato come "business" da privati per arricchirsi);
3. Sicurezza urbana relativa ad aspetti quali il decoro urbano e l'ordinato svolgimento della vita cittadina;

²⁰ Il testo integrale del questionario con tutti i risultati alle domande è disponibile al sito: www.clisel.eu sia in versione italiana che in versione inglese.

4. Sicurezza climatica relativa ai rischi che il cambiamento climatico pone a livello locale;
5. Sicurezza economica relativa ai rischi per la stabilità finanziaria e i bilanci comunali;
6. Sicurezza culturale relativa ai rischi al tessuto antropologico del Comune in relazione sia alla sua identità culturale, sia ai conflitti multiculturali che possono sorgere a seguito del contatto con i migranti;
7. Sicurezza sanitaria relativa ai rischi per la salute dovuti al ritorno di malattie debellate o nuove e a situazioni di igiene pubblica compromessa.

Soffermandoci su queste sette declinazioni emerge che quella intorno alla sicurezza sociale è la prima preoccupazione rilevata. I Comuni intervistati hanno evidenziato una situazione di tensione sociale dovuta alla competizione su risorse collegate al welfare: il risentimento da parte dei locali nei confronti dei migranti non appare dovuto a razzismo o paura del diverso bensì alla situazione di povertà in cui versano molte famiglie sarde che crea una competizione all'accesso ai servizi sociali e ai mezzi di sussistenza. L'antagonismo sociale è alimentato fino a divenire astio sociale dal fatto che i migranti siano percepiti come soggetti che non danno alcun contributo lavorativo alla comunità e che drenano risorse che potrebbero essere assegnate ad altre forme di assistenza per i locali.

Sebbene la sicurezza sia prevalentemente declinata come tensioni sociali dovute al fatto che molte risorse sono destinate ai migranti e concorrenza nell'accesso ai servizi del *welfare*, va evidenziato che alcuni sindaci hanno anche fatto riferimento a problemi più strettamente connessi all'ordine pubblico. Questi sono di duplice natura: da un lato le tensioni sociali potrebbero in alcuni comuni, secondo i sindaci, spingere i locali a reazioni violente; dall'altro il fenomeno migratorio potrebbe favorire affari criminali. Viceversa, i temi caldi che compaiono spesso nel dibattito nazionale, ossia la paura di attacchi terroristici o di episodi di criminalità da parte dei migranti quasi mai rientrano tra le preoccupazioni dei Comuni sardi.

La situazione nell'isola rileva che finora si sono registrati pochissimi episodi di violenza da parte di migranti, collegati principalmente a migranti che in situazioni di esasperazione hanno compiuto gesti dimostrativi, ma i sindaci riportano una generale preoccupazione che l'incremento del flusso migratorio possa portare a fenomeni violenti soprattutto da parte della popolazione locale (es. occupazioni o incendi di edifici destinati ai migranti), spesso allarmata all'idea che locali pubblici vengano destinati ad accogliere grandi numeri di migranti. Un altro aspetto collegato all'ordine pubblico è l'incremento della criminalità italiana favorito dal fenomeno migratorio. Ancora una volta il focus è non sui migranti, ma sugli italiani accusati di gestire i flussi di persone come un business poco trasparente.

Riguardo alla terza dimensione, della *sicurezza urbana*, particolare rilievo assume per i sindaci la questione del decoro urbano e il rispetto delle norme igieniche. La concentrazione di migranti, la diversa concezione dello spazio pubblico che spinge i migranti a gettare in terra i rifiuti sono problematiche che allarmano la popolazione.

Forte preoccupazione suscita nei sindaci la sicurezza economica. Con tale espressione si intende la sicurezza del Comune in riferimento alle proprie risorse. In particolare i sindaci denunciano che il ritardo nei fondi per aiutare i migranti crea spesso dei deficit di bi-

lancio significativi. Particolarmente rilevante è in tale ambito la questione dei “minori non accompagnati” che costano molto ai comuni e che in alcuni casi hanno letteralmente svuotato il bilancio.

Anche l'insicurezza che deriva dalla trasformazione in senso multiculturale della società presenta preoccupazioni diverse a livello locale, dove i grandi dibattiti intorno al burqa o a simboli che hanno infiammato il dibattito nazionale cedono il passo a questioni di più ordinaria amministrazione: sono le diverse norme igieniche, sia personale che riferita allo spazio pubblico, e le pratiche di sepoltura a preoccupare i sindaci. Mentre una donna che gira con il velo o con il burqa non desta nessuna preoccupazione, forse anche per un collegamento con il costume tradizionale sardo, un migrante che accende una pira per commemorare un defunto violando le norme anti-incendio della regione Sardegna può far scattare il sistema di sicurezza del Comune. Ugualmente molto sentite sono le diverse pratiche culturali relative all'educazione dei figli che spesso determinano un intervento dei servizi sociali per incomprensioni culturali su che cosa sia abbandono o maltrattamento.

Infine, riguardo alla settima declinazione della sicurezza, quella sanitaria, meno avvertito è il possibile rischio sanitario collegato al fatto che alcuni migranti potrebbero portare malattie debellate.

La diagnosi dei problemi affrontati a livello comunale, è coerentemente accompagnata dalle soluzioni che rivelano una netta preferenza da parte dei sindaci per l'accoglienza diffusa dei migranti caratterizzata da piccoli numeri per comune. Il modello *hotspot* o *hub* regionale caratterizzato da centri di centinaia di migranti può, dunque, funzionare solo per periodi di accoglienza limitati (massimo 2 mesi) e dovrebbe poi svilupparsi in forme di accoglienza diffusa. Vi sono due ragioni per cui i sindaci si esprimono a favore di questo modello: il fenomeno è più facile da gestire e vi è un minor rischio di ghettizzazione dei migranti.

In conclusione, può rilevarsi che la conoscenza della prospettiva locale si rivela un tassello sempre più importante per una migliore gestione dei flussi migratori. Poiché le problematiche a livello locale sono parzialmente diverse da quelle nazionali e poiché i Comuni risultano sempre più coinvolti nella gestione dei migranti, è fondamentale tenere in conto tale prospettiva e predisporre il coinvolgimento dei sindaci nella *governance* delle migrazioni.