



FOCUS HUMAN RIGHTS  
27 LUGLIO 2020

Cambiamenti climatici e diritti umani:  
il divieto di refoulement in Teitiota c.  
Nuova Zelanda

di Sophie Domaine

Dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni  
Università degli Studi di Torino

# Cambiamenti climatici e diritti umani: il divieto di refoulement in Teitiota c. Nuova Zelanda\*

**di Sophie Domaine**

Dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni  
Università degli Studi di Torino

**Abstract [It]:** Nel gennaio 2020, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha pubblicato le sue considerazioni in merito alla denuncia individuale che il Sig. Ioane Teitiota aveva presentato contro la Nuova Zelanda, in un caso che da subito è stato considerato storico in quanto il cambiamento climatico è stato ritenuto un possibile motivo di obblighi di *non-refoulement*. Dopo una panoramica sugli strumenti giuridici internazionali relativi a cambiamenti climatici e migrazioni, il caso sarà analizzato tenendo conto di recenti sentenze significative riguardanti questioni climatiche risolte con uno *human rights-based approach*.

**Abstract [En]:** In January 2020, the UN Human Rights Committee issued its views concerning the individual complaint that Mr Ioane Teitiota brought against New Zealand, a case which has been immediately considered ground-breaking by holding climate change a possible reason for *non-refoulement* obligations. After an overview on the international legal instruments related to climate change and migration, the Teitiota case will be analysed alongside other recent landmark climate judgments which have been decided adopting a human rights-based approach.

**Sommario:** 1. Premessa. 2. La migrazione negli strumenti internazionali relativi ai cambiamenti climatici. 3. Il caso Teitiota c. Nuova Zelanda davanti al Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite. 4. Verso uno *human rights-based approach* nelle controversie climatiche?

## 1. Premessa

I cambiamenti climatici possono essere considerati la minaccia più grande a cui l'umanità dovrà fare fronte nel prossimo futuro. Un futuro che però è sempre più vicino dal momento che gli eventi atmosferici straordinari si moltiplicano ogni anno e le temperature sono in continuo aumento, scatenando numerosi impatti sull'ambiente, quali l'innalzamento del livello del mare e la perdita di biodiversità<sup>1</sup>. Gli effetti dei cambiamenti climatici non avranno conseguenze solamente in termine di degradazione ambientale; i danni che ne deriveranno comporteranno gravi rischi per i diritti umani. Le ripercussioni dei cambiamenti climatici sull'uomo sono enormi, in quanto essi mettono a rischio il godimento di una vasta gamma di diritti umani: diritto alla vita, al cibo, alla casa, alla salute, all'acqua potabile e ai servizi igienici, all'autodeterminazione e allo sviluppo<sup>2</sup>. L'impatto negativo dei cambiamenti climatici sullo stato

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> V., per la connessione tra cambiamenti climatici e eventi atmosferici estremi, K. E. TRENBERTH – J. T. FASULLO – T. G. SHEPERD, *Attribution of Climate Extreme Events*, in *Nature Climate Change*, n. 5/2015, pp. 725-30.

<sup>2</sup> Cfr. T. KHAN, *Accounting for the Human Rights Harms of Climate Change*, in *SUR – International Journal on Human Rights*, n. 25/2017, p. 90

delle risorse naturali sta già facendo emergere le difficoltà legate al loro utilizzo da parte di migliaia di persone che vi dipendono per il loro sostentamento, per l'approvvigionamento di acqua dolce, per le coltivazioni e per la pesca. I cambiamenti nel clima, con le loro ricadute sulla biodiversità, potrebbero anche portare ad una crescita del rischio di malattie trasmesse da animale a uomo, come la realtà odierna – con la pandemia di Covid-19 in corso – ci ricorda ogni giorno<sup>3</sup>. Un ultimo rischio derivante dai cambiamenti del clima è lo spostamento di massa delle popolazioni che, per prime, soffriranno gli effetti dell'innalzamento dei mari e dei conflitti per l'uso delle risorse naturali, destinate a scarseggiare.

L'area di studio relativa all'impatto del cambiamento climatico sulle migrazioni è ancora in fase di sviluppo; le pubblicazioni sul tema si moltiplicano<sup>4</sup> ma la conoscenza rimane frammentaria<sup>5</sup>: basti pensare che non esiste una definizione universalmente riconosciuta di migrazione indotta dai cambiamenti climatici<sup>6</sup>. Raramente, infatti, sono solo i fattori ambientali ad essere alla base dello spostamento di persone: questi sono spesso accompagnati da ragioni sociali, economiche e politiche<sup>7</sup>. Per questo motivo, le stime che prevedono lo spostamento di milioni di persone<sup>8</sup> dovuto a fattori climatici nei prossimi anni non sono del tutto attendibili, mancando a volte di evidenze empiriche<sup>9</sup>. Possiamo, comunque, tenere in considerazione una cifra che oscilla tra i 25 e 300 milioni di persone che, nel 2050, saranno indotte a migrare a causa dei cambiamenti climatici, anche se il numero più probabile si aggira intorno ai 200 milioni<sup>10</sup>.

Nonostante l'incertezza delle stime, quello che è certo, ad ogni modo, è che esiste ed è riconosciuto un legame tra cambiamenti climatici e migrazione<sup>11</sup>. Tale rapporto può essere sia diretto – nel caso di uragani, siccità ed innalzamento del livello del mare che costringono le persone a spostarsi – oppure indiretto –

---

<sup>3</sup> Cfr. C. FIELDS, *Climate change 2014: Impacts, Adoption, and Vulnerability, Contribution to the Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Londra, 2014, pp. 725-726. Per un contributo sull'attuale pandemia di coronavirus quale zoonosi, v. H. F. LORENTZEN – T. BENFIELD – S. STISEN – C. RAHBEK, *COVID-19 is possibly a consequence of the anthropogenic biodiversity crisis and climate changes*, in *Danish Medical Journal*, n. 5/2020.

<sup>4</sup> Anche se vi sono dubbi sull'autorità di alcune pubblicazioni visto che molte non sono sottoposte a procedura di revisione scientifica (i.e. processo di *double-blind peer review*).

<sup>5</sup> Cfr. E. PIGUET, *Migrazione, ambiente, cambiamento climatico: una visione complessiva*, in *Equilibri*, n. 1/2017, p. 11. V. sul punto E. PIGUET – A. PECOUD – P. DE GUCHTENEIRE, *Migration and Climate Change*, Cambridge, 2011; e D. IONESCO – D. MOKHNACHEVA – F. GEMENNE, *The Atlas of Environmental Migration*, Abingdon, Oxon, 2016.

<sup>6</sup> Cfr. E. WILKINSON – L. SCHIPPER – C. SIMONET – Z. KUBIK, *Cambiamento climatico, migrazioni e Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, in *Equilibri*, n. 1/2017, p. 148.

<sup>7</sup> Cfr. E. PIGUET, *Migrazione*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>8</sup> L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM) aveva calcolato, molto largamente, un numero che varia da 25 milioni a un miliardo di persone costrette a migrare a causa dei cambiamenti climatici nel 2050; v. IOM, *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Ginevra, 2009.

<sup>9</sup> Cfr. C. CATTANEO, *Cambiamento climatico e migrazione*, in *Equilibri*, n. 1/2016, p. 104-105.

<sup>10</sup> Cfr. E. WILKINSON – L. SCHIPPER – C. SIMONET – Z. KUBIK, *Cambiamento*, *op. cit.*, p. 150; v. IOM, *Migration, Climate Change and the Environment*, Ginevra, 2009.

<sup>11</sup> V. D. MANOU, *Climate Change, Migration and Human Rights: Law and Policy Perspectives*, Abingdon, 2017.

nel caso in cui questi fattori ambientali causino dei conflitti che portano in seguito alla migrazione di parte della popolazione<sup>12</sup>.

Per avere una comprensione più dettagliata del fenomeno, prima di concentrarsi sulla parte giuridica di questo contributo, verranno brevemente illustrati quali sono i fattori ambientali che possono innescare la mobilità umana. Per prima cosa, lo spostamento di persone è causato dall'intensificazione di eventi meteorologici estremi, come uragani, tsunami e alluvioni. Generalmente questi eventi – *sudden-onset disasters* – danno origine ad un tipo di migrazione che è considerata temporanea: la popolazione si sposta per il tempo necessario al ristabilimento dell'ordine e alla ricostruzione delle proprie proprietà, solitamente nello stesso Stato oppure in uno Stato confinante, per poi fare ritorno al luogo di origine<sup>13</sup>. In secondo luogo, se i disastri ambientali si ripetono, ciclicamente, sempre nella stessa area allora la migrazione potrebbe acquisire un carattere temporaneo continuo<sup>14</sup>. Infine, vi sono fattori, che si sviluppano gradualmente, che hanno più probabilità di condurre ad un esodo permanente, i cd. *slow-onset disasters*. Un esempio è l'aggravamento della siccità in alcune aree del mondo, i cui abitanti saranno costretti a migrare sempre che abbiano le risorse sufficienti per spostarsi<sup>15</sup>. La causa che ha la maggior probabilità di generare una migrazione permanente è, però, l'innalzamento del livello dei mari.

L'impatto dei cambiamenti climatici sul mare è di particolare importanza perché, diversamente da altri fattori, genera una situazione irreversibile. Si stima che entro la fine del XXI secolo il livello del mare aumenterà di 0,5 metri: ad oggi vi sono 150 milioni di persone che vivono a meno di un metro sopra il livello del mare<sup>16</sup>. Si tratta soprattutto delle aree dei delta e degli estuari dei grandi fiumi dell'Asia meridionale e degli *small islands states*, piccoli Stati insulari dell'Oceano indiano e pacifico – come Kiribati, Tuvalu, Maldive, Nauru, le isole Marshall – che stanno iniziando a subire le cause dell'innalzamento del mare, quali la salinizzazione delle acque dolci e, chiaramente, l'erosione del suolo<sup>17</sup>.

A rendere il quadro ancora più critico è il fatto che i paesi considerati più vulnerabili climaticamente – i cd. V20<sup>18</sup>, blocco tendenzialmente composto da *least developed countries* e da *small islands states* – sono anche

---

<sup>12</sup> Cfr. E. PIGUET, *Migrazione*, op. cit., pp. 12-13.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 13-15.

<sup>14</sup> Cfr. E. WILKINSON – L. SCHIPPER – C. SIMONET – Z. KUBIK, *Cambiamento*, op. cit., p. 148.

<sup>15</sup> Richiamo alla siccità negli anni Ottanta in Mali che ridusse le migrazioni a vasto raggio, perché la popolazione colpita era troppo povera per spostarsi: cfr. E. PIGUET, *Migrazione*, op. cit., p. 14.

<sup>16</sup> Cfr. E. PIGUET, *Migrazione*, op. ult. cit., pp. 14-15.

<sup>17</sup> Sulla futura inabitabilità degli *small island developing states* (SIDS) v. M. B. GERRARD – G. E. WANIER, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge, 2013.

<sup>18</sup> Il *Vulnerable Twenty Group*, costituito nel 2015 nel corso del meeting annuale della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, è il blocco ufficiale dei Ministri delle Finanze dei venti membri del *Climate Vulnerability Forum* per le negoziazioni sul cambiamento climatico.

i più esposti agli impatti dei cambiamenti climatici e i meno preparati a farvi fronte con strategie di adattamento, tra le quali è compresa la migrazione<sup>19</sup>.

Dopo questa breve ricostruzione introduttiva relativa ai fattori ambientali che possono innescare la mobilità umana, il contributo proseguirà esaminando come la migrazione è stata affrontata negli strumenti internazionali relativi ai cambiamenti climatici. Il recente caso portato davanti al Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite da un cittadino di uno degli *small islands states* – *Teitiota v. New Zealand* – sarà poi analizzato, prima di concludere con alcune considerazioni sul crescente uso dei diritti umani per la risoluzione di controversie climatiche.

## 2. La migrazione negli strumenti internazionali relativi ai cambiamenti climatici

Le strategie per far fronte ai cambiamenti climatici sono l'adattamento e la mitigazione. Per quanto riguarda quest'ultima, è noto che l'Accordo di Parigi sul clima del 2015, potenziando l'attuazione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC<sup>20</sup>), stabilisce di mantenere l'aumento medio della temperatura mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali, puntando a limitarlo a 1,5°C<sup>21</sup>. Gli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici sono racchiusi in piani di azione per il clima determinati a livello nazionale – *nationally determined contributions (NDCs)* – che ogni paese parte all'Accordo ha depositato presso il Segretariato generale della UNFCCC<sup>22</sup>. Gli Stati membri sono responsabili per l'attuazione delle proprie *NDCs*, che devono essere modificate in maniera sempre più ambiziosa almeno ogni 5 anni<sup>23</sup>.

L'altro tipo di strategia per affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici è l'adattamento: le comunità devono diventare resilienti, attraverso l'aumento degli investimenti *green*, mentre ai paesi in via di sviluppo deve essere fornito un sostegno internazionale continuo, sia di *know-how* che finanziario. Tra le diverse forme di adattamento vi è anche la migrazione.

Data questa premessa, possiamo passare ora ad analizzare quali sono le disposizioni prese in relazione alle migrazioni indotte dai cambiamenti climatici nel quadro della UNFCCC. Nonostante il primo

<sup>19</sup> Cfr. E. WILKINSON – L. SCHIPPER – C. SIMONET – Z. KUBIK, *Cambiamento*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>20</sup> UNGA, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, adottata il 20 gennaio 1994, UN Doc. A/RES/48/189; entrata in vigore il 21 marzo 1994; 197 Stati parte.

<sup>21</sup> UNFCCC, *Paris Agreement*, COP Report n. 21 del 13 dicembre 2015, Addendum, p. 21, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add. 1; Decision 1/CP.21, art. 2, comma 1(a); entrato in vigore il 4 novembre 2016; 189 Stati parte.

<sup>22</sup> *Paris Agreement*, *op. ult. cit.*, art. 3. V. *interim NDC Registry*, disponibile su <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/Pages/Home.aspx>

<sup>23</sup> *Ibidem*, art. 4, comma 3 e 9.

rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC<sup>24</sup>), risalente al 1990, affermasse già che il maggiore impatto del cambiamento climatico avrebbe potuto essere sulle migrazioni umane, ci sono voluti più di due decenni di negoziati sul clima per includere la problematica della mobilità umana forzata nei documenti sul clima<sup>25</sup>. Nel dicembre 2010, con l'adozione dell'accordo di Cancún da parte della sedicesima Conferenza delle parti (CoP) della UNFCCC<sup>26</sup>, gli Stati parte hanno per la prima volta riconosciuto che la migrazione indotta dai cambiamenti climatici costituisce una sfida per l'adattamento, che necessita di azioni di cooperazione. Nel dettaglio, la CoP incitava tutte le parti a migliorare le loro strategie di adattamento procedendo all'adozione di “[m]easures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels”<sup>27</sup>. Il problema del *Cancún Adaptation Framework* era, però, che si trattava di un accordo che non aveva carattere vincolante.

Solo con l'Accordo di Parigi, accordo universale e giuridicamente vincolante adottato dalla CoP21 nel 2015, vengono presentate misure più concrete<sup>28</sup>. Nel preambolo dell'Accordo si fa esplicito riferimento alle esigenze specifiche dei paesi in via di sviluppo, soprattutto di quelli che sono particolarmente vulnerabili agli effetti negativi del cambiamento climatico, e vi è un cenno anche alla vulnerabilità, in generale, dei migranti<sup>29</sup>. Non vi è però un preciso richiamo alla situazione delle persone sfollate a causa dei cambiamenti del clima. L'articolo 8 dell'Accordo – intitolato *Loss & Damage* – riconosce, tuttavia, l'importanza di evitare, ridurre al minimo e affrontare le perdite e i danni associati agli effetti negativi del cambiamento climatico<sup>30</sup>. Tra questi impatti negativi si annoverano sia gli eventi meteorologici estremi – *sudden-onset disasters* – sia quelli di lenta insorgenza – *slow-onset events*<sup>31</sup>. In questo senso, la mobilità umana può essere intesa come un sistema per ridurre le perdite e i danni associati agli effetti del cambiamento del clima<sup>32</sup>. Per l'attuazione del contenuto dell'articolo 8, l'Accordo di Parigi si serve del Meccanismo

---

<sup>24</sup> L'IPCC è l'organismo delle Nazioni Unite per la valutazione delle pubblicazioni scientifiche relative al cambiamento climatico.

<sup>25</sup> IPCC, *First Assessment Report: Summary for Policymakers*, 1990.

<sup>26</sup> UNFCCC, *Cancun Agreements*, COP Report n. 16 del 10-11 dicembre 2010, UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1; Decision 1/CP.16, par. 14 (f).

<sup>27</sup> *Cancun Agreements*, *op. ult. cit.*

<sup>28</sup> *Paris Agreement*, *op. cit.*

<sup>29</sup> *Ibidem*, preambolo: “Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity” (sottolineatura aggiunta).

<sup>30</sup> *Ibidem*, art. 8, comma 1: “Parties recognize the importance of averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including extreme weather events and slow onset events, and the role of sustainable development in reducing the risk of loss and damage”.

<sup>31</sup> *Supra* p. 4.

<sup>32</sup> Cfr. B. MEYER, *Migration in the UNFCCC Workstream on Loss and Damage: An Assessment of Alternative Framings and Conceivable Responses*, in *Transnational Environmental Law*, n. 1/2017, p. 115.

Internazionale di Varsavia per le perdite e i danni (WIM), istituito alla CoP19 nel 2013<sup>33</sup>. Il WIM è lo strumento principale nel contesto della UNFCCC creato per sostenere le perdite e i danni associati agli impatti del cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo. Come da *workplan* quinquennale<sup>34</sup>, il Comitato esecutivo del WIM, dal 2017, si focalizza su cinque aree di lavoro ed uno dei *workstream* si pone come obiettivo proprio la cooperazione rafforzata e la facilitazione della mobilità umana, comprese le migrazioni<sup>35</sup>. Ad ogni modo, sebbene la parte sul *loss & damage* e sugli spostamenti forzati delle persone a causa di eventi atmosferici straordinari sia stata finalmente inclusa nell'Accordo di Parigi, tale obbligo rimane piuttosto debole.

Nella Conferenza di Parigi del 2015, la CoP ha, inoltre, istituito la *Task Force on Displacement* per sviluppare raccomandazioni atte a produrre un approccio integrato per evitare, ridurre al minimo e affrontare la mobilità umana legata agli impatti negativi del cambiamento climatico<sup>36</sup>. Questa *Task Force*, che ha iniziato a funzionare nel 2017, fornisce raccomandazioni e analisi sulle questioni relative alle migrazioni legate al cambiamento climatico, che, attraverso il Comitato esecutivo del WIM, sono portate all'attenzione della CoP della UNFCCC per l'adozione di eventuali raccomandazioni. Nel maggio 2018 si è tenuto un primo incontro con gli stakeholder, da cui ha avuto origine un report in cui la *Task Force* ha convenuto che la mobilità delle persone su larga scala a causa del cambiamento climatico colpisce le regioni di tutto il mondo e che i paesi e le comunità più vulnerabili – inclusi gli *small island developing states* e i paesi meno sviluppati – hanno bisogno di sostegno. Il report ha inoltre riconosciuto che lo sfollamento derivante da *sudden-onset events* e da *slow-onset disasters* rappresenta una sfida per l'ambito dei diritti umani<sup>37</sup>. Come nel caso dell'Accordo di Parigi, tuttavia, la formulazione di alcuni parti del report – ‘*to take into account*’ – con termini solitamente usati per atti di *soft-law* tende a diluire notevolmente il contenuto dei principi applicabili in materia di diritti umani<sup>38</sup>.

Con il regime della UNFCCC e dell'Accordo di Parigi si esaurisce la trattazione degli atti vincolanti relativi al rapporto tra migrazione e cambiamento climatico in diritto internazionale<sup>39</sup>; tuttavia, numerosi

---

<sup>33</sup> UNFCCC, *Warsaw International Mechanism [WIM] for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts*, COP Report n. 19 del 23 novembre 2013, UN Doc. FCCC/CP/2014/L.2; Decision 2/CP.19.

<sup>34</sup> UNFCCC, *Report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts*, 2 novembre 2017, UN Doc. FCCC/SB/2017/1/Add.1

<sup>35</sup> *Report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts*, *op. ult. cit.*, workstream d.

<sup>36</sup> *Paris Agreement*, *op. cit.*, par. 49.

<sup>37</sup> Cfr. TASK FORCE ON DISPLACEMENT STAKEHOLDER MEETING, *Recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change*, 2018.

<sup>38</sup> Cfr. S. ATAPATTU, *Climate change and displacement: protecting 'climate refugees' within a framework of justice and human rights*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, n. 1/2020, p. 97.

<sup>39</sup> Sull'idea di un trattato internazionale sulle migrazioni ambientali e climatiche v. J. MCADAM, *Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer*, in *International Journal of Refugee Law*, n. 1/2011, pp. 2-27.

strumenti di *soft-law* hanno affrontato il tema. La *Nansen initiative*, lanciata nel 2012 dai governi svizzero e norvegese come consultazione globale, ha portato all'adozione da parte di 109 Stati della *Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change* nel 2015<sup>40</sup>. Al fine di implementare le raccomandazioni stilate da questa iniziativa, nel 2016 è stata avviata la *Platform on Disaster Displacement*<sup>41</sup>, con l'obiettivo di integrare l'*Agenda for the protection* nei processi internazionali. In tal senso, la piattaforma intergovernativa ha contribuito in modo significativo a far sì che la questione degli spostamenti indotti dalle catastrofi naturali e dal cambiamento climatico venisse riconosciuta nelle negoziazioni dell'Accordo di Parigi – con la creazione della *Task Force on Climate Change and Displacement* – così come nel Piano d'azione Sendai per la riduzione del rischio di disastri e nel *Global Compact on Migration* delle Nazioni Unite<sup>42</sup>.

Nel 2015 è stato infatti adottato il *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, durante la terza conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulla riduzione del rischio di disastri<sup>43</sup>. Si tratta di una strategia portata avanti dagli Stati in maniera volontaria, condivisa a livello globale e finalizzata a fronteggiare le numerose catastrofi caratterizzate, negli ultimi decenni, da crescenti livelli di intensità e di frequenza. Una delle azioni prioritarie del *Sendai framework* è volta proprio a migliorare la preparazione degli Stati ai disastri, per avere una risposta efficace e per “*build back better*”<sup>44</sup>, ovvero poter meglio ripartire nella fase di ripresa e ricostruzione post crisi. Questa strategia si rivolge, in particolare, ai cd. *sudden-onset events* e permette di evitare una mobilità perpetua della popolazione colpita in caso di eventi atmosferici straordinari.

Tra gli strumenti di *soft-law* in materia di migrazioni legate al clima troviamo poi il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (GCM), adottato a Marrakech a dicembre 2018<sup>45</sup> e in seguito avallato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In questo testo appare chiara la necessità per gli Stati di cooperare per identificare, sviluppare e rafforzare soluzioni per i migranti costretti ad abbandonare i loro paesi d'origine a causa di *slow-onset disasters* generati dagli effetti negativi del cambiamento climatico e del degrado ambientale – quali la desertificazione, il deterioramento del territorio, la siccità e l'innalzamento

---

<sup>40</sup> L'*Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change (Protection Agenda)* è stata approvata da 109 delegazioni governative nel corso di una consultazione intergovernativa globale, svoltasi il 12-13 ottobre 2015 a Ginevra, che ha riunito un totale di 361 partecipanti in rappresentanza di governi, organizzazioni internazionali, istituzioni accademiche e società civile.

<sup>41</sup> La *Platform on Disaster Displacement* è stata avviata nel 2016 durante il *World Humanitarian Summit*.

<sup>42</sup> *Infra*.

<sup>43</sup> UNDRR, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, 2015.

<sup>44</sup> Cfr. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, *op. ult. cit.*, *Priority action* (iv).

<sup>45</sup> UNGA, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, risoluzione adottata il 19 dicembre 2018, UN Doc. A/RES/73/195.



del livello del mare – anche attraverso opzioni di trasferimento pianificato, nei casi in cui l'adattamento o il ritorno al loro paese di origine non sia possibile<sup>46</sup>.

La problematica delle migrazioni indotte dai cambiamenti climatici e dalla degradazione dell'ambiente è, infine, stata trattata da molte risoluzioni, dichiarazioni, raccomandazioni rapporti e studi provenienti da altri organi delle Nazioni Unite, come il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)<sup>47</sup>, il Consiglio dei diritti umani<sup>48</sup>, l'Alto commissariato per i diritti dell'uomo<sup>49</sup> e lo *special rapporteur* per i diritti umani dei migranti<sup>50</sup>: il fatto che manchi una soluzione vincolante comune rende però tutti gli strumenti citati insufficienti a regolamentare la questione. Rimane dunque agli Stati il compito di trovare una soluzione alla migrazione indotta dai cambiamenti climatici: tuttavia, andando a visionare le NDCs depositate dalle parti della UNFCCC in seguito all'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi, si può notare come in pochissime tra queste<sup>51</sup> vi sia un riferimento alla mobilità umana indotta da fattori ambientali e climatici<sup>52</sup>. Per essere effettive, le politiche in grado di facilitare una migrazione volontaria come adattamento ai cambiamenti climatici devono pertanto ancora svilupparsi, sia a livello internazionale – con adeguati strumenti di diritto internazionale dell'ambiente – che a livello nazionale.

### 3. Il caso Teitiotia c. Nuova Zelanda davanti al Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite

Come enunciato nella premessa, i cambiamenti del clima hanno un impatto notevole sull'ambito dei diritti umani: molte corti, nazionali ed internazionali, hanno negli ultimi anni affrontato il tema della violazione dei diritti dell'uomo a causa della degradazione ambientale. Per quanto riguarda specificatamente la migrazione indotta dai cambiamenti climatici, di recente, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni

---

<sup>46</sup> *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, *op. ult. cit.*, par. 19(h)

<sup>47</sup> V., *inter alia*, UNEP, *Livelihood Security Climate Change, Migration and Conflict in the Sabel*, Ginevra, 2011; UNGA, *Climate change and its possible security implications, Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/64/350, 2009.

<sup>48</sup> UNHRC, *Human rights and climate change*, risoluzione adottata il 22 giugno 2017, UN Doc. A/HRC/35/L.32.

<sup>49</sup> UNHRC, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, UN Doc. A/HRC/10/61, 2009; *Addressing human rights protection gaps in the context of migration and displacement of persons across international borders resulting from the adverse effects of climate change and supporting the adaptation and mitigation plans of developing countries to bridge the protection gaps*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/HRC/38/21, 2018; *The Slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants*, UN Doc. A/HRC/37/CRP.4, 2018,

<sup>50</sup> F. CREPEAU, *Human rights of migrants*, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, UN Doc. A/72/173, 2017.

<sup>51</sup> Delle 162 *Intended Nationally Determined Contributions* (che sono diventate NDCs dopo l'Accordo di Parigi) presentate dagli Stati all'UNFCCC prima della CoP21, solo 33 si riferiscono alla migrazione in una delle sue diverse forme. Tra questi paesi, il 46% si trova nel continente africano, il 33% in Asia-Pacifico e Oceania e il 21% in America Latina, i continenti più colpiti dal cambiamento climatico. L'Unione europea ha presentato una sola NDC per tutti i suoi Stati membri (al tempo 28), non citando le migrazioni: sono così 190 i paesi che non hanno inserito un riferimento alla mobilità indotta dai cambiamenti climatici nel proprio NDC.

<sup>52</sup> Cfr. E. WILKINSON – L. SCHIPPER – C. SIMONET – Z. KUBIK, *Cambiamento*, *op. cit.*, p. 150. V. anche IOM, *Environmental migration portal*, disponibile su <https://environmentalmigration.iom.int/>.

Unite si è pronunciato sulla questione, con le considerazioni nel caso *Ioane Teitiota v. New Zealand*<sup>53</sup>, adottate il 24 ottobre 2019 e pubblicate il 7 gennaio 2020<sup>54</sup>. Si tratta di una decisione, già additata come “storica”<sup>55</sup>, di notevole importanza per la materia: il Comitato, infatti, per la prima volta, ha riconosciuto che, potenzialmente, gli effetti che i cambiamenti climatici hanno sulla mobilità umana possono innescare l’obbligo di *non-refoulement* quando la vita di un migrante risulta essere a rischio a causa del degrado e dei disastri ambientali.

Nel caso in esame, il ricorrente, il Sig. Ioane Teitiota, è un cittadino di uno *small island state*, la Repubblica di Kiribati, in Oceania, Stato composto da 33 isole – di cui 21 abitate – per un totale di 811 km<sup>2</sup> di superficie e 110.000 abitanti. Il Sig. Teitiota ha lasciato l’isola in cui abitava – Tarawa – perché, a causa dell’innalzamento del mare, uno *slow-onset event*<sup>56</sup>, lo spazio disponibile si sta esaurendo, dando origine a violente dispute per l’utilizzabilità delle terre. Allo stesso tempo, la degradazione ambientale sta facendo sì che le risorse idriche potabili siano sempre più contaminate da acqua salata<sup>57</sup>. Teitiota si è dunque spostato in Nuova Zelanda e ha presentato, nel 2012, domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato davanti alle autorità competenti, che non veniva però accolta. Adito il Tribunale per l’immigrazione neozelandese<sup>58</sup>, il ricorrente vedeva rigettata la sua istanza. Tale decisione veniva confermata anche dal grado di appello e dalla Corte suprema neozelandese<sup>59</sup>.

Esauriti i ricorsi interni, il Sig. Teitiota ha allora presentato una denuncia al Comitato per i diritti umani, sulla base dell’articolo 5 del protocollo opzionale<sup>60</sup> al Patto internazionale sui diritti civili e politici, affermando che, nel respingere lui e la sua famiglia verso Kiribati, la Nuova Zelanda aveva violato il suo diritto alla vita, riconosciuto dall’articolo 6 del Patto<sup>61</sup>.

---

<sup>53</sup> UNHRC, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, Ioane Teitiota v. New Zealand*, adottate il 24 ottobre 2019, UN Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016.

<sup>54</sup> Il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, istituito in base all’articolo 28 del Patto sui diritti civili e politici (ICCPR), è chiamato ad interpretare il Patto del 1966 e, in particolare, il rispetto del suo articolo 6, il diritto alla vita. A norma del Primo protocollo opzionale del Patto, i singoli cittadini dei Paesi aderenti hanno la possibilità di indirizzare petizioni individuali al Comitato.

<sup>55</sup> OHCHR, *Historic UN Human Rights case opens door to climate change asylum claims*, 21 gennaio 2020; AMNESTY INTERNATIONAL, *UN landmark case for people displaced by climate change*, 20 gennaio 2020; K. LYONS, *Climate refugees can't be returned home, says landmark UN human rights ruling*, in *The Guardian*, 20 gennaio 2020.

<sup>56</sup> *Supra* p. 4.

<sup>57</sup> *Ioane Teitiota v. New Zealand*, par. 3.

<sup>58</sup> *Immigration and Protection Tribunal*.

<sup>59</sup> Per un più ampio focus sulle decisioni dei tribunali neozelandesi, v. F. IMBERT, *Premiers éclaircissements sur la protection internationale des « migrants climatiques »*, in *La Revue des droits de l’homme*, 4 maggio 2020, pp. 5-9.

<sup>60</sup> UNGA, *Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, adottato con risoluzione 2200A (XXI) e aperto alla firma, ratifica e adesione il 16 dicembre 1966; entrato in vigore il 23 marzo 1976; 35 Stati firmatari.

<sup>61</sup> UNGA, *International Covenant on Civil and Political Rights*, adottata con risoluzione 2200A (XXI) e aperta alla firma, ratifica e adesione il 16 dicembre 1966; entrata in vigore il 23 marzo 1976; 173 Stati parte.

Da subito si segnala, che, nel caso di specie, il Comitato ha deliberato che il diritto alla vita del Sig. Teitiota e della sua famiglia non è stato violato a causa della loro deportazione a Kiribati, da parte della Nuova Zelanda: come già statuito dalle corti nazionali, il ricorrente non era personalmente coinvolto in conflitti riguardanti le terre coltivabili, né sono state portate prove sufficienti per riconoscere che egli non avrebbe avuto accesso all'acqua potabile; pertanto il Comitato ha ritenuto che egli non fosse mai incorso nel rischio della privazione arbitraria della propria vita.

Nondimeno, il caso è ricco di spunti interessanti.

Innanzitutto, dobbiamo soffermarci sulla questione della richiesta di status di rifugiato da parte del Sig. Teitiota a causa del degrado ambientale. È necessario da subito sottolineare che non è riconosciuta tutela ai 'rifugiati climatici' in diritto internazionale<sup>62</sup> ed il fenomeno non può essere ricondotto nell'ambito di applicazione della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati del 1951<sup>63</sup>.

La definizione di rifugiato è data dal secondo comma del primo articolo della Convenzione: vi si legge che il termine è applicabile “a chiunque (...) nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi”<sup>64</sup>. Possono essere immediatamente evidenziati tre motivi per cui a chi si sposta a causa dei cambiamenti climatici non può essere riconosciuto lo status di rifugiato. Per prima cosa, il migrante dovrebbe trovarsi in un paese diverso da quello della sua nazionalità: abbiamo visto però che la maggior parte delle migrazioni ambientali ha luogo dentro ai confini dello stesso Stato, soprattutto nei casi di *sudden-onset disasters*<sup>65</sup>. La migrazione dovuta a fattori ambientali è nella maggior parte dei casi mobilità interna, non coperta, appunto, dalla Convenzione di Ginevra<sup>66</sup>.

In secondo luogo, è necessario che la persona che si sposta abbia il “timore d'essere perseguitata”. Dovrebbe quindi essere dimostrato che gli Stati da cui i migranti fuggono sono intenzionalmente responsabili per il degrado ambientale occorso nei loro paesi e che politiche discriminatorie sono messe in atto contro coloro che cercano di scappare da questa situazione. Questo appare piuttosto inverosimile se si considera che sono proprio gli Stati che soffrono di più a causa dei cambiamenti climatici – gli Stati

---

<sup>62</sup> Cfr. S. ATAPATTU, *Climate change and displacement*, op. cit., p. 93.

<sup>63</sup> UNGA, *Convention Relating to the Status of Refugees*, adottata il 28 luglio 1951; entrata in vigore il 22 aprile 1954; 145 Stati parte.

<sup>64</sup> *Convention Relating to the Status of Refugees*, op. ult. cit., art. 1, comma 2.

<sup>65</sup> *Supra* p. 3.

<sup>66</sup> Cfr. C. CURNIL – B. MAYER, *Les migrations environnementales. Enjeux et gouvernance*, Parigi, 2014, p. 26.

in via di sviluppo – quelli che hanno meno responsabilità nell’aver provocato i disastri che ne conseguono<sup>67</sup>. Inoltre, ormai tutti i paesi mettono in pratica delle misure di protezione dell’ambiente e di lotta ai cambiamenti climatici<sup>68</sup> tanto che risulta difficile andare ad individuare la loro intenzione ‘perseguitrice’<sup>69</sup>.

L’ultimo – grande – ostacolo all’applicazione della protezione riservata ai rifugiati alle persone che si spostano a causa del clima risiede proprio nella emblematica elencazione dei motivi di persecuzione presi in considerazione dalla Convenzione di Ginevra: tra le ragioni che giustificano la richiesta dello status – persecuzioni per razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche – non vi è cenno alcuno ai cambiamenti climatici.

La categoria di *climate refugees* che oggi giorno viene usata molto spesso, soprattutto dai giornalisti, pur avendo il merito di descrivere efficacemente il fenomeno, non ha quindi un fondamento – e neppure una protezione – in diritto<sup>70</sup>. Peraltro, l’espressione *refugee* è oltretutto ritenuta avente connotati troppo negativi dai cittadini degli *small island states* del Pacifico<sup>71</sup>.

Ad ogni modo, e questo è rilevante, le corti neozelandesi non hanno escluso a priori che la degradazione ambientale potesse riuscire a crearsi un varco per arrivare ad essere inclusa tra le ragioni di persecuzione citate dalla Convenzione del 1951. Tuttavia, nel caso concreto, il Tribunale per l’immigrazione, non essendo Teitiota coinvolto in qualche disputa relative alle terre, valutava che egli non avrebbe dovuto fronteggiare un effettivo rischio di persecuzione una volta rientrato in patria<sup>72</sup>.

Sul punto il Comitato per i diritti umani, invece, non si esprime, ma per prima cosa ribadisce il contenuto del suo *General Comment* n. 31 del 2004 in cui veniva illustrato l’obbligo, per gli Stati parte, di non estradare, deportare, espellere o comunque allontanare una persona dal loro territorio quando vi sono fondati motivi per ritenere che vi sia un rischio reale di danno irreparabile come quello contemplato dagli articoli 6 e 7 del Patto, diritto alla vita e divieto di trattamenti degradanti<sup>73</sup>. Fin da subito il Comitato distingue questa obbligazione dal divieto di *refoulement* ex articolo 33 della citata Convenzione di Ginevra sui

---

<sup>67</sup> V. L. RAJAMANI, *The principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities in the international climate change regime*, in R. LYSTER – R. R. M. VERCHICK (a cura di), *Research Handbook on Climate Disaster Law, Barriers and Opportunities*, Cheltenham, 2018, pp. 46-60.

<sup>68</sup> UNFCCC, *National adaptation plans process*, COP Report n. 17 dell’11 dicembre 2011, UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1, Decision 5/CP.17.

<sup>69</sup> Cfr. F. IMBERT, *Premiers éclaircissements sur la protection internationale des « migrants climatiques »*, *op. cit.*, p. 3

<sup>70</sup> Cfr. F. MALETTTO, *Non-refoulement e cambiamento climatico: il caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *SIDIBlog*, 23 marzo 2020, p. 6.

<sup>71</sup> Cfr. J. MCADAM – M. LOUGHRY, *We aren’t refugees*, in *Inside story*, 30 giugno 2009.

<sup>72</sup> *Ioane Teitiota v. New Zealand*, *op. cit.*, par. 2.8.

<sup>73</sup> Cfr. UNHRC, *General comment n. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 1326, 2004, par. 12: “the obligation of States parties not to extradite, deport, expel or otherwise remove a person from their territory when there are substantial grounds for believing that there is a real risk of irreparable harm such as that contemplated by articles 6 and 7 of the Covenant”.

rifugiati<sup>74</sup>. Leggiamo, infatti, che l'obbligo di non estradare, deportare o altrimenti trasferire ai sensi dell'articolo 6 del Patto può essere più ampio rispetto all'ambito di applicazione del principio di non respingimento del diritto internazionale dei rifugiati, poiché può anche interessare la protezione degli stranieri non aventi diritto allo status di rifugiato<sup>75</sup>. Pertanto, quando vi è un rischio reale di violazione del diritto alla vita nello Stato di origine, gli Stati parte devono consentire a tutti i richiedenti asilo l'accesso alle procedure di determinazione che potrebbero offrire loro protezione contro il respingimento, indifferentemente dalla loro possibilità di essere dichiarati 'rifugiati'.

Orbene, il Comitato, nell'illustrare che il diritto alla vita comprende anche il diritto degli individui di godere di una vita dignitosa e di essere liberi da atti o omissioni che ne causerebbero la morte innaturale o prematura<sup>76</sup>, accosta l'articolo 6 del Patto alle problematiche del cambiamento climatico. Richiamando il *General comment* n. 36 del 2018, il Comitato ricorda che il cambiamento climatico e lo sviluppo non sostenibile costituiscono alcune delle minacce più pressanti e gravi alla capacità delle generazioni presenti e future di godere del diritto alla vita<sup>77</sup>: il degrado ambientale può compromettere l'effettivo godimento del diritto alla vita e può influire negativamente sul benessere di un individuo, portando ad una violazione del diritto alla vita.

Si tratta della questione centrale dell'intera comunicazione: i cambiamenti climatici possono comportare il rischio di violazione del diritto alla vita, ai sensi dell'articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici; per questo motivo, quando migranti – cosiddetti climatici – presentano domande d'asilo asserendo che la loro vita è a messa a repentaglio a causa del degrado ambientale, gli Stati recipienti devono rispettare gli obblighi legati al divieto di respingimento. In questo senso, il caso Teitiota fa un passo avanti rispetto ai diversi *General comment* adottati finora dal Comitato: diversamente dall'usuale formulazione come raccomandazione, con l'uso del verbo '*should*' e di un linguaggio caratteristico della *soft law*, le considerazioni in oggetto dissipano ogni dubbio quanto all'obbligo vincolante per ogni Stato di protezione della vita che richiede – '*requires*', non raccomanda – agli Stati di garantire tale diritto<sup>78</sup>, rispettando sia le norme di diritto positivo in materia di diritto internazionale dell'ambiente, sia il dovere di *non-refoulement* dell'ambito dei diritti umani<sup>79</sup>. Benché si debba sottolineare come le comunicazioni del Comitato non abbiano, in teoria, natura vincolante, è vero anche che la portata di tali opinioni è stata a

---

<sup>74</sup> *Convention Relating to the Status of Refugees*, *op. cit.*, art. 33: Divieto d'espulsione e di rinvio al confine.

<sup>75</sup> Cfr. UNHRC, *General comment No. 36 on article 6 of the Covenant on the right to life*, UN Doc. CCPR/C/GC/3), 2018, par. 31.

<sup>76</sup> Cfr. UNHRC, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2751/2016, Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, adottate il 25 luglio 2019, UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, par. 7.3.

<sup>77</sup> Cfr. UNHRC, *General comment No. 36, op. cit.*, par. 62.

<sup>78</sup> Cfr. J. H. SENDUT, *Climate Change as a Trigger of Non-Refoulement Obligations Under International Human Rights Law*, in *EJIL: Talk!*, 6 febbraio 2020.

<sup>79</sup> Cfr. F. MALETTTO, *Non-refoulement e cambiamento climatico, op. cit.*, p. 4.

lungo oggetto di importanti dibattiti dottrinali<sup>80</sup>. Senza pensare di risolvere la complessa questione dell'autorità di queste decisioni, si può però affermare che i pareri del Comitato, emessi sulla base del Primo Protocollo opzionale, hanno lo scopo di guidare gli Stati parte nell'interpretazione del Patto stesso. Pertanto, le opinioni del Comitato possono, e devono, in quanto tali, essere considerate una fonte primaria di interpretazione per i 173 Stati firmatari<sup>81</sup>.

Entrando nel merito della decisione, il Comitato, tuttavia, si allinea con i giudici neozelandesi: la valutazione sulla sussistenza del rischio della vita sofferto dai richiedenti asilo è, infatti, conferita agli Stati stessi. Solamente se questo giudizio risulta colpito da manifesta arbitrarietà, erroneità o ingiustizia il Comitato potrà sindacare il contenuto<sup>82</sup>. Nel caso di specie, il Sig. Teitiota non ha, però, offerto alcuna prova quanto all'arbitrarietà o all'erroneità della decisione interna. Il Comitato prosegue poi affermando che il rischio di privazione arbitraria della vita del Sig. Teitiota non era sufficientemente effettivo. Non sono state portate prove soddisfacenti per stabilire che la famiglia del ricorrente non avesse alcun accesso all'acqua potabile e, allo stesso tempo, sebbene l'agricoltura sull'isola sia diventata un'attività difficile, non tutte le colture sono diventate impossibili da praticare. Il rischio che Teitiota dichiarava di correre, inoltre, non era individualizzato – in quanto egli non era personalmente incorso in dispute terriere – e non era neanche ragionevolmente prevedibile – poiché Kiribati ha adottato misure concrete per combattere i cambiamenti climatici attraverso un Piano nazionale di adattamento, come previsto dall'Accordo di Cancun e poi dall'Accordo di Parigi con le NDCs. Il Comitato accetta l'argomentazione di Teitiota secondo cui l'innalzamento del livello del mare renderà Kiribati non abitabile, ma afferma anche che questo succederà nei prossimi 10-15 anni per cui lo Stato, in questo periodo, potrà prendere – come sta già facendo – le misure necessarie per proteggere ed eventualmente ricollocare le persone<sup>83</sup>.

A questo riguardo, tuttavia, è necessario sottolineare che il Comitato non ha deliberato in maniera unanime: la comunicazione è infatti corredata da due *dissenting opinions*, secondo le quali il Sig. Teitiota e la sua famiglia sarebbero stati effettivamente esposti al rischio di privazione arbitraria della loro vita una volta ritornati a Kiribati. Nella sua *individual opinion* Duncan Laki Muhumuza<sup>84</sup> afferma che la Nuova

---

<sup>80</sup> V., tra gli altri, Y. TYAGI, *The UN Human Rights Committee: Practice and Procedure*, Cambridge, 2011, pp. 587-600; S. GANDHI, *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication*, Ashgate, 1998, pp. 40-41. V. anche la posizione dello stesso Comitato in *Observation générale n° 33: Les obligations des États parties en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, UN Doc. CCPR/C/GC/33, 2009.

<sup>81</sup> Cfr. F. IMBERT, *Premiers éclaircissements sur la protection internationale des « migrants climatiques »*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>82</sup> Cfr. *Ioane Teitiota v. New Zealand*, *op. cit.*, par. 4.6 e 9.3.

<sup>83</sup> *Ibidem*, par. 9.12.

<sup>84</sup> L'altra *dissenting opinion* è di Vasilka Sancin e si concentra sulla mancanza di prove considerate dalla Nuova Zelanda per una corretta valutazione sull'accesso dell'autore e dei suoi figli all'acqua potabile a Kiribati: v. *Ioane Teitiota v. New Zealand*, *op. cit.*, Annex 1, *Individual opinion of Committee member Vasilka Sancin (dissenting)*.

Zelanda – e quindi indirettamente anche il Comitato<sup>85</sup> – ha imposto al ricorrente un onere della prova troppo grande per stabilire il rischio reale e il pericolo di privazione arbitraria della vita<sup>86</sup>. Questa opinione dissenziente risulta particolarmente interessante per due ordini di motivi. Innanzitutto, Muhumuza, considerando la situazione dell'autore e della sua famiglia e le circostanze nel suo paese d'origine, sostiene che il loro sostentamento non è conforme alla vita dignitosa che il Patto cerca di tutelare<sup>87</sup>. Come affermato dalla Dichiarazione universale dei diritti umani<sup>88</sup>, la dignità è una condizione intrinseca dell'uomo ed è inalienabile in quanto fondamento dei diritti umani<sup>89</sup>. Benché venga considerato che Kiribati abbia ancora del tempo per far fronte agli effetti negativi del cambiamento climatico, è chiaro che sull'isola vi sono già notevoli difficoltà per quanto riguarda l'accesso all'acqua dolce e la coltivazione delle terre. Queste avversità renderebbero la vita a Kiribati inconciliabile con gli standard di dignità previsti dal Patto.

Legandosi a questa prima argomentazione, Muhumuza, in secondo luogo, sostiene che la soglia richiesta dal Comitato affinché venga integrato il rischio per il diritto alla vita – che deve essere effettivo, individualizzato e ragionevolmente prevedibile<sup>90</sup> – è troppo alta<sup>91</sup>. Vero è che i decessi causati dal cambiamento climatico non si verificano ancora con regolarità, però sarebbe in contrasto con lo stesso principio di tutela della vita attendere che le morti diventino molto più frequenti, per poter asserire che questa soglia di rischio è stata superata. Anche se la Repubblica di Kiribati sta adottando misure di adattamento per ridurre le vulnerabilità esistenti e affrontare i pericoli del cambiamento climatico, nel lasso di tempo che ci separa dal ripristino di una situazione ideale – sempre che questa si possa raggiungere data l'irreversibilità dell'innalzamento dei mari – il godimento del diritto ad una vita dignitosa del Sig. Teitiota, e delle persone che sono nella sua situazione, rimarrà in contrasto con quanto previsto dal Patto. Nonostante queste critiche riguardo al merito della decisione, il caso deve essere comunque considerato di grande rilevanza per il fenomeno della lenta erosione del terreno: per la prima volta il Comitato stabilisce, infatti, che, potenzialmente, tanto i *sudden-onset events* quanto gli *slow-onset events*, e quindi anche l'innalzamento del livello del mare, possono fondare pretese legate al divieto di *refoulement* in quanto le

---

<sup>85</sup> Il Comitato non va a sindacare il merito della valutazione fatta dallo Stato membro a meno che questa sia colpita da manifesta arbitrarietà, erroneità o ingiustizia; v. *supra* p. 15.

<sup>86</sup> Cfr. *Ioane Teitiota v. New Zealand*, *op. cit.*, Annex 2: *Individual opinion of Committee member Duncan Laki Mubumuza (dissenting)*, par. 1.

<sup>87</sup> Cfr. *ibidem*, par. 4 e 6.

<sup>88</sup> Cfr. UNGA, *Universal Declaration of Human Rights*, risoluzione n. 217 A (III) del 10 dicembre 1948.

<sup>89</sup> Cfr. S. ATAPATTU, *Climate change and displacement*, *op. cit.*, p. 102.

<sup>90</sup> *Supra* p. 15.

<sup>91</sup> Cfr. *Ioane Teitiota v. New Zealand*, *op. cit.*, Annex 2: *Individual opinion of Committee member Duncan Laki Mubumuza (dissenting)*, par. 5.

condizioni ambientali dei paesi colpiti da tali eventi atmosferici potrebbero essere incompatibili con il diritto alla vita, *ex* articolo 6 del Patto<sup>92</sup>.

Il principio di *non-refoulement* ha subito, negli anni, un'interpretazione evolutiva, volta ad allargare la sua rigida applicazione ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, al fine di dare una *complementary protection* ai rifugiati facendo uso dell'ambito dei diritti umani: in questo modo sono stati sviluppati obblighi da parte degli Stati nei confronti di 'non-rifugiati' – migranti che non soddisfano la definizione della Convenzione – che hanno comunque bisogno di protezione in quanto si trovano ad affrontare gravi violazioni dei loro diritti umani se rimpatriati nel loro paese d'origine<sup>93</sup>. Allo stesso modo, il Comitato, con la comunicazione Teitiota c. Nuova Zelanda, cerca di dare una soluzione al problema degli individui che si trovano forzati a lasciare la propria terra a causa dei danni derivanti dal cambiamento del clima, dai disastri naturali e dal degrado ambientale<sup>94</sup>. Quando gli strumenti di diritto internazionale dell'ambiente non si occupano di migrazioni indotte da fattori ambientali, né la materia dei rifugiati prende in considerazione tale categoria, sono i diritti umani – in questo caso in diritto alla vita ed il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti, *ex* articoli 6 e 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici – che possono completare il quadro di protezione.

#### **4. Verso una *human rights-based approach* nelle controversie climatiche?**

La decisione del Comitato, qui commentata, è dunque molto rilevante per la materia delle migrazioni indotte da fattori ambientali, ma non solo: questa si inserisce nel recente filone di pronunce concernenti i cambiamenti climatici che sono integrate da uno *human rights-based approach*<sup>95</sup>. Invero, dal 2015, data dell'adozione dell'Accordo di Parigi<sup>96</sup> – soprattutto grazie ad una presa di coscienza da parte della società civile – si è potuta notare una espansione di quella che viene chiamata in inglese *climate change litigation*<sup>97</sup>, l'azione di portare controversie strategiche legate agli impatti negativi del clima davanti a diversi livelli di giurisdizione in modo da cercare di raggiungere soluzioni alle questioni del complesso ambito dei cambiamenti climatici. Questo fenomeno ha raggiunto proporzioni davvero interessanti, con casi portati davanti a corti nazionali ed internazionali e un uso di approcci diversi. Uno di questi è proprio quello

---

<sup>92</sup> Cfr. *Ioane Teitiota v. New Zealand*, *op. ult. cit.*, para 9.11.

<sup>93</sup> V. J. MCADAM, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford, 2007; R. MANDAL, *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, Ginevra, 2005.

<sup>94</sup> Cfr. F. MALETTO, *Non-refoulement e cambiamento climatico*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>95</sup> Cfr. A. SAVARESI – J. AUZ, *Climate Change Litigation and Human Rights: Pushing the Boundaries*, in *SSRN Papers*, 16 maggio 2019, pp. 2-12; J. PEEL – H. M. OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, n. 1/2018, pp. 41-48.

<sup>96</sup> V. J. SETZER – L. C. VANHALA, *Climate Change Litigation: A review of Research on Courts and Litigants in Climate Governance*, in *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, n. 3/2019.

<sup>97</sup> V. J. PEEL – H. M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation*, Cambridge, 2015.



*human rights-based*: secondo i principali database che si occupano di *climate litigation*, che sono curati dal *Sabin Centre for Climate Change Law*, presso la Columbia Law School di New York, e dal *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*, della London School of Economics, nel panorama globale, al momento vi sono 34 cause legate al clima che fanno riferimento alla violazione di diritti umani per cercare, tendenzialmente, di indurre i governi nazionali ad agire per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra<sup>98</sup>.

Sebbene il rapporto tra cambiamento climatico e diritti umani sia ormai associato nel dibattito internazionale<sup>99</sup>, l'unico riferimento – in un testo vincolante – a questa connessione si trova nel preambolo dell'Accordo di Parigi: *[p]arties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights*<sup>100</sup>. Tenendo conto di tale collegamento, osservare gli impegni dei governi in materia di contrasto al cambiamento climatico in chiave di tutela dei diritti umani risulta così essere un *atout* in quanto i ricorrenti potranno avvantaggiarsi del valore *erga omnes* degli obblighi derivanti dai diritti fondamentali della persona umana<sup>101</sup>. Per questo motivo e anche a causa della ineffettività degli strumenti di normazione del cambiamento climatico<sup>102</sup>, analizzati in precedenza<sup>103</sup>, si moltiplicano, quindi, le pronunce adottate da corti, nazionali ed internazionali, o da organi semi-giudiziari, quale il Comitato per i diritti umani. Esula da questo lavoro andare ad analizzarle nel dettaglio, però è importante prendere in esame tre casi significativi per la relazione tra cambiamenti climatici – e più in generale degradazione ambientale – e diritti umani, decisi nel 2019.

Innanzitutto, nel gennaio 2019, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nella sentenza *Cordella e altri c. Italia*<sup>104</sup>, si è espressa sul caso dell'Ilva di Taranto e ha sancito la responsabilità dell'Italia per non aver adottato le necessarie misure amministrative e legali per decontaminare l'area interessata, in violazione del diritto alla vita privata e del diritto a un ricorso effettivo degli abitanti delle aree limitrofe agli stabilimenti dell'acciaieria – articoli 8 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti

---

<sup>98</sup> V. i database curati dal *Sabin Centre* presso la Columbia Law School (disponibile online su <http://climatecasechart.com/>) e dal *Grantham Research Institute* della London School of Economics: (disponibile online su <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/climate-change-laws-of-the-world/>).

<sup>99</sup> Cfr. UNHRC, *General comment No. 36 on article 6 of the Covenant on the right to life, op. cit.*, par. 62.

<sup>100</sup> *Paris Agreement, op. cit.*, preambolo.

<sup>101</sup> Cfr. ICJ, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment (Belgium v Spain)*, 5 febbraio 1970, in *ICJ Reports*, 1970, 3 ss., par. 33.

<sup>102</sup> V. O. MCINTYRE, *Changing patterns of International Environmental Law-Making: Addressing Normative Ineffectiveness*, in S. MALJEAN-DUBOIS (a cura di), *The Effectiveness of Environmental Law*, Cambridge, 2018, pp. 187-220.

<sup>103</sup> *Supra* pp. 5-9.

<sup>104</sup> CEDU, Prima sezione, *Cordella e altri c. Italia*, 24 gennaio 2019, n. 54414/13 e 54264/15.

dell'uomo<sup>105</sup>. In un'ottica sempre più *green* dei diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione<sup>106</sup>, la CEDU ha ritenuto che le autorità italiane non avessero saputo trovare il giusto equilibrio tra il diritto dei singoli ad una adeguata qualità della vita e quello della società alla prosecuzione della produzione<sup>107</sup>. Questa pronuncia, inoltre, pone nuovamente al centro della scena il dibattito relativo all'opportunità di introduzione di un autonomo diritto ad un ambiente sano nella Convenzione europea per i diritti umani<sup>108</sup>, diritto già previsto in molte costituzioni nazionali<sup>109</sup> e ampiamente discusso a livello internazionale, sia nei report dello *special rapporteur* per l'ambiente e i diritti umani<sup>110</sup> che nella bozza di Patto globale per l'ambiente<sup>111</sup>. È chiaro che la consacrazione di un tale diritto – *right to a healthy environment* – costituirebbe un'arma in più nella preparazione delle argomentazioni per le controversie climatiche. Qualche mese dopo la sentenza *Cordella*, lo stesso Comitato per i diritti umani, nella comunicazione del luglio 2019 *Portillo Cáceres and Others v. Paraguay*, ha ritenuto che gli Stati aderenti al Patto internazionale sui diritti civili e politici sono tenuti a salvaguardare gli individui da minacce al loro diritto alla vita connesse al degrado ambientale<sup>112</sup>. Nel dettaglio, una famiglia di contadini *campesinos* del Paraguay aveva presentato una petizione al Comitato sostenendo che l'uso massiccio di agritossine da parte di grandi aziende agricole aveva avvelenato molti residenti locali e portato alla morte di un loro parente. Il Comitato ha riscontrato violazioni dei diritti dei ricorrenti alla vita, alla privacy, alla famiglia, alla casa e a un rimedio efficace, rilevando che il Paraguay non aveva fatto rispettare adeguatamente le norme ambientali e non aveva posto rimedio ai danni che ne erano derivati<sup>113</sup>. Il caso, precursore delle osservazioni esposte in

---

<sup>105</sup> CoE, *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, adottata il 4 novembre 1950; entrata in vigore il 3 settembre 1953; 47 Stati membri.

<sup>106</sup> V. CEDU, Press unit, *Environment and the European Convention on Human Rights*, Factsheet, 20 marzo 2020, disponibile online su [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Environment\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf); CoE, *Manual on Human Rights and the Environment*, Strasburgo, 2012.

<sup>107</sup> Cfr. S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 3/2019, pp. 142-145; v. anche F. CARELLI, *Enforcing a right to healthy environment in the ECHR system: the "Cordella v. Italy" case*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 4/2019.

<sup>108</sup> Cfr. S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, *op. cit.*, pp. 157-160.

<sup>109</sup> È il caso delle costituzioni di Sud Africa, Corea del Sud, Ecuador, Perù, Brasile, Portogallo e Filippine. V. UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment (Right to a healthy environment: good practices)*, UN Doc. A/HRC/43/53, 2020.

<sup>110</sup> V. UNGA, *Issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment: Report of the Special Rapporteur* (David R. Boyd), UN Doc. A/HRC/40/55, 2019; UNGA, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment* (John H. Knox), UN Doc. A/73/188, 2018.

<sup>111</sup> Cfr. UNGA, *Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment*, *Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/73/419\*, 2019, par. 18-19; v., tra gli altri, J. KNOX, *The Global Pact for the Environment: At the crossroads of human rights and the environment*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, n. 1/2019, pp. 40-47.

<sup>112</sup> Cfr. UNHRC, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, *op. cit.*, par. 7.3.

<sup>113</sup> Cfr. G. REEH, *Human Rights and the Environment: The UN Human Rights Committee Affirms the Duty to Protect*, in *EJIL: Talk!*, 9 settembre 2019.

*Teitiota*, è degno di nota per il riconoscimento di un legame esplicito tra la protezione dell'ambiente e i diritti umani, sulla base della relativa giurisprudenza delle corti regionali, in particolare della CEDU nel citato caso *Cordella*<sup>114</sup>. Il Comitato, ispirandosi sempre al Commento generale n. 36, ha sancito il diritto a una vita dignitosa, rilevando che gli Stati dovrebbero adottare tutte le misure appropriate per affrontare le condizioni che possono dare origine a minacce al diritto alla vita o impedire agli individui di godere del loro diritto a una vita dignitosa: queste condizioni includono indubbiamente l'inquinamento ambientale<sup>115</sup>.

A dicembre 2019 è stata, infine, una corte nazionale a pronunciarsi sulla relazione tra cambiamento climatico e diritti dell'uomo: la Corte suprema olandese ha, infatti, confermato le precedenti decisioni della ormai famosa saga giudiziaria lanciata dall'associazione *Urgenda*<sup>116</sup>, constatando che il governo olandese deve ridurre urgentemente e in modo significativo le emissioni di gas a effetto serra, in linea con i suoi obblighi in materia di diritti umani<sup>117</sup>. Si tratta di una decisione storica in quanto, per affermare l'illegittimità dell'attuale impegno del governo olandese in tema di cambiamento climatico, le corti dei Paesi Bassi hanno fatto uso di un approccio *human rights-based*, deducendo l'esistenza di un *duty of care* dello Stato nei confronti dei propri cittadini attraverso l'applicazione diretta degli articoli 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, diritto alla vita e diritto alla vita privata e familiare<sup>118</sup>.

Arrivando a conclusione, solo nel 2019 vi sono stati tre fondamentali casi di controversie climatiche affrontati con un approccio *human rights-based*, che potrebbero costituire un punto di riferimento per altri giudici – come nel caso *Teitiota* – e sicuramente contribuiranno a far virare l'attenzione su una delle sfide più grandi per l'umanità, i cambiamenti del clima. È vero che i ricorsi in materia di diritti umani offrono pochi – se non nessuno – rimedi compensativi per gli impatti del cambiamento climatico, limitati mezzi per prevenire ulteriori danni e, chiaramente, non sono in grado di far scattare la responsabilità per gli effetti negativi del cambiamento climatico<sup>119</sup>. Ciononostante, argomentazioni di successo in materia di

---

<sup>114</sup> Cfr. UNHRC, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, *op. cit.*, par. 7.8.

<sup>115</sup> Cfr. UNHRC, *General comment No. 36 on article 6 of the Covenant on the right to life*, *op. cit.*, par. 62.

<sup>116</sup> Corte distrettuale de L'Aia, *Stichting Urgenda c. The State of the Netherlands (Ministry of infrastructure and the environment)*, 24 giugno 2015, n. C/09/456689; Corte d'appello de L'Aia, *The State of the Netherlands (Ministry of infrastructure and the environment) c. Stichting Urgenda*, 9 ottobre 2018, n. 200.178.245/01; Corte suprema dei Paesi Bassi, *The State of the Netherlands (Ministry of infrastructure and the environment) c. Stichting Urgenda*, 20 dicembre 2019, n. 19/00135.

<sup>117</sup> Come da impegni internazionali, il governo olandese deve ridurre le proprie emissioni di gas serra di almeno il 25% entro la fine del 2020, rispetto ai livelli del 1990.

<sup>118</sup> Cfr. E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1/2019, p. 200; v. anche A. NOLLKAEMPER – L. BURGERS, *A New Classic in Climate Change Litigation: The Dutch Supreme Court Decision in the Urgenda Case*, in *EJIL:Talk!*, 6 gennaio 2020.

<sup>119</sup> Cfr. A. SAVARESI – J. AUZ, *Climate Change Litigation and Human Rights*, *op. cit.*, p. 15.



diritti umani possono contribuire a determinare un cambiamento di atteggiamento da parte dei tribunali e, soprattutto, dei legislatori, sia a livello nazionale che internazionale<sup>120</sup>.

Se gli strumenti di diritto internazionale dell'ambiente non riescono da soli ad affrontare le sfide poste dai cambiamenti climatici, tra cui la migrazione indotta da fattori ambientali, ben venga che l'ambito dei diritti umani possa giungere in soccorso. Ad ogni modo, come illustrato nel caso *Teitiota* qui analizzato, la protezione offerta dalle norme sui diritti umani risulta ancora insufficiente: è necessario che la comunità internazionale intraprenda azioni urgenti per elaborare un regime giuridico che protegga davvero i diritti degli sfollati climatici.

---

<sup>120</sup> Cfr. A. E. BOYLE, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, in *European Journal of International Law*, n. 1/2012, p. 642.