



**FNSNF**  
SWISS NATIONAL SCIENCE FOUNDATION



Novembre 2021

# MIGRAZIONI DIRITTI FRONTIERE

Formazione Giuridica

A cura  
di Elisa Fornalè  
SNSF Professoressa  
Università di Berna  
[elisa.fornale@wti.org](mailto:elisa.fornale@wti.org)

# I PARTE: INTRODUZIONE



## **Migrazioni, diritti e frontiere**

### **Le nuove sfide per la protezione dei diritti umani**

#### **Modulo di formazione giuridica**

Prof. Elisa Fornalé, Università di Berna

##### Introduzione

I processi migratori rimangono uno dei temi di maggiore interesse del ventunesimo secolo. La gestione degli stessi ha assunto un ruolo di rilievo nel panorama politico internazionale per le molteplici implicazioni connesse a temi ricorrenti quali lo sviluppo e la tutela dei diritti umani. Il modulo di formazione vuole fornire un'introduzione alle risposte formulate in ambito nazionale e internazionale, sotto il profilo giuridico, alle diverse sfide e processi connessi alle migrazioni internazionali nella convinzione che la formazione degli operatori del settore non possa prescindere, oggi, dalla conoscenza di tali tematiche intorno alle quali vanno ridefinendosi importanti valori della convivenza e si sviluppano cruciali questioni di rilievo costituzionale: la protezione dei diritti umani, la governance multilivello, per citarne soltanto alcune.

Il corso prenderà avvio con un approccio casistico, focalizzato sulla dimensione italiana e sulla tutela dello straniero nella giurisprudenza di merito e di legittimità. Tale scelta ha lo scopo di indurre i partecipanti a riflettere sulle sfide attuali che interrogano gli operatori di settore in Italia e gli strumenti a disposizione.

La parte introduttiva del corso sarà, dunque, devoluta ad illustrare l'esistente quadro giuridico internazionale, europeo e nazionale riguardo alla protezione dei diritti umani dei migranti- dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (1948) e i due Patti Internazionali sui diritti civili e politici/economici e sociali (1966)- per cogliere le criticità connesse alla tutela del migrante e soprattutto di alcune categorie vulnerabili. Un'attenta analisi sarà devoluta allo sviluppo delle politiche europee, in particolare, lo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione, esame dei risultati sul fitness-check dell'immigrazione legale, ed infine alla cooperazione internazionale e le implicazioni dei recenti accordi bilaterali conclusi dall'Unione Europea.

Questo consentirà di esaminare l'attuazione del cosiddetto rights-based approach alla luce sia del diritto europeo sia del diritto internazionale. Infine alcune riflessioni e conclusioni, a complemento di quanto evidenziato sopra, forniranno una sintetica descrizione degli impatti della crisi ambientale a livello europeo attraverso una discussione della recente risoluzione del Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sull'opportunità di adottare una categoria di "rifugiato ambientale" e la recente giurisprudenza sviluppata a livello italiano in ambito di protezione internazionale.

In conclusione, tale modulo consentirà di analizzare la legislazione e la giurisprudenza in tema di migrazione, ripercorrendo le tappe fondamentali dell'evoluzione normativa in materia, le competenze dei vari attori coinvolti, i diritti fondamentali degli stranieri, le procedure e la giurisprudenza di riferimento, anche in considerazione delle più recenti modifiche normative.

## **Struttura**

Il Corso è articolato in due giornate e suddiviso nelle seguenti aree tematiche:

- 1- Quadro legale internazionale ed europeo in materia di protezione dei diritti dei migranti
- 2- Le espulsioni e la loro esecuzione: attuazione europea e internazionale
- 3- Migrazione economica e "Blue Directive"
- 4- Crisi ambientale e mobilità umana : le nuove sfide legali

# II PARTE: CONCETTI CHIAVE



Kiribati, 2018

Immagine realizzata da Elisa Fornalé

# Indice delle voci

Adattamento (migrazione come adattamento)	8
Agenda dell'Unione europea (UE) sulla Migrazione	8
Agenda Urbana, Nuova	9
Antropocene	10
Antropologia culturale	10
Apertura e Prossimità' (principi di)	11
Approccio globale in materia di migrazione e mobilità	11
Attivismo transnazionale	12
Attori non-statali	13
Azione locale per il clima	13
Azione locale sul clima	14
Cambiamento ambientale globale	15
Cambiamento climatico	15
Cittadinanza	16
Colonialismo	17
Colonialismo verde	17
Condizioni d'ingresso dello straniero	18
Confini	18
Crisi migratorie	19
Cultura	20
Debito ecologico	20
Decentramento	21
Determinismo geografico - ambientale	22
Diritti civili dei migranti	22
Diritti culturali	23
Diritti dei richiedenti asilo	24
Diritti dello straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale	24
Diritti politici dei migranti	25

Diritti sociali dei migranti	26
Diritti umani	27
Ecologia politica	28
Enti Locali	28
Espulsione	30
Giustizia ambientale	31
Giustizia Climatica	31
Global Migration Compact	32
Globalizzazione	33
Governance	34
Governance della migrazione	35
Governance locale	35
Governance multilivello (europea)	36
Governance transnazionale	37
Identità	38
Interculturalismo	38
Laboratori di governance locale: le iniziative in corso	39
Maladattamento	41
Mercato del lavoro	42
Migrazione	42
Migrazione ambientale	42
Migrazione e Sviluppo	44
Minoranza	45
Mitigazione (cambiamento climatico)	46
Moltiplicatore di rischio	46
Multiculturalismo	47
Policentrismo	47
Policy - making e processi decisionali	48
Refoulement (principio di non)	48
Resilienza	49

Rifugiato	50
Rifugiati climatici	51
Rischio	52
Securitizzazione	53
Sfollamento	53
Sfollamento interno	54
Sicurezza	55
Sicurezza climatica/ambientale	55
Sicurezza urbana	56
Soggiorno dello straniero	56
Società civile	57
Socio-natura	58
Storia ambientale	58
Teoria urbana critica	59



## Adattamento (migrazione come adattamento)

---

L'adattamento, secondo il Gruppo intergovernativo di esperti sui cambiamenti climatici (Intergovernmental Panel on Climate Change), è "[il] processo di adeguamento al clima, effettivo o previsto, e ai suoi effetti. Nell'ambito dei sistemi umani, l'adattamento cerca di moderare o evitare i danni e sfruttare a proprio vantaggio le opportunità" (I.P.C.C. 2014, 118). Nel contesto delle crisi ambientali, la mobilità dell'uomo è considerata uno strumento di adattamento (a breve o a lungo termine) per far fronte agli impatti negativi dei cambiamenti climatici (come la desertificazione, le inondazioni, o l'innalzamento del livello del mare). La migrazione transfrontaliera non è più vista come un adattamento fallito, bensì come una strategia positiva per consentire di identificare alternative e reagire ai cambiamenti ambientali. Gli attuali strumenti giuridici, come ad esempio i programmi di mobilità bilaterali e regionali o la migrazione circolare e temporanea (vedasi infra, Migrazione economica), incrementano la capacità di sopravvivenza delle popolazioni colpite, promuovendo il loro sviluppo economico e sociale e favorendo le rimesse (vedasi infra, Migrazione e Sviluppo) da inviare al proprio Paese di origine.

## Agenda dell'Unione europea (UE) sulla Migrazione

---

L'Agenda UE sulla Migrazione è stata adottata dalla Commissione europea il 13 maggio 2015 per fornire una risposta immediata alle crisi migratorie (vedasi infra). Essa individua soluzioni a lungo termine per la gestione del fenomeno migratorio, ispirate a quattro pilastri: (1) ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare (parte III.1 dell'Agenda) e affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e forzata nei paesi terzi; (2) salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne (parte III.2 dell'Agenda); (3) promuovere una politica comune europea di asilo (parte III.3 dell'Agenda) e (4) promuovere una nuova politica in materia di migrazione regolare (parte III.4 dell'Agenda). Come evidenziato nell'Agenda, "[m]olte delle cause profonde della migrazione sono attribuibili a problemi globali che l'Unione europea sta cercando di affrontare da molti anni. La migrazione dovrebbe costituire agli occhi di tutti uno dei settori principali in cui è nell'interesse diretto dei cittadini che l'Unione conduca una politica estera attiva e impegnata. Guerra civile, persecuzioni, povertà e cambiamenti climatici sono tutte cause dirette e immediate della migrazione ed è pertanto di capitale importanza per il dibattito sulla migrazione prevenire e attenuare queste minacce" (Parte III.1 dell'Agenda). Inoltre, l'Agenda è concepita per completare "l'opera dei partenariati per la mobilità dell'UE e [... gli] sforzi [a livello di UE] per integrare le questioni migratorie nei settori strategici dello sviluppo" (Parte III.4

dell'Agenda). Il riferimento qui è all'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (Global Approach to Migration and Mobility - GAMM - vedasi infra). Nel complesso, l'Agenda evidenzia il ruolo chiave della politica esterna dell'UE come strumento fondamentale per far fronte all'aumento dei flussi migratori. Anche altri meccanismi possono contribuire ad affrontare gli impatti indiretti del cambiamento climatico nei Paesi terzi, come ad esempio il "nuovo Quadro di Partenariato con i Paesi Terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulle Migrazioni", adottata nel giugno 2016, nonché l'istituzione di un Fondo Fiduciario di Emergenza per l'Africa che risponda alle cause della migrazione irregolare "promuovendo opportunità economiche e paritetiche, sicurezza e sviluppo".

## Agenda Urbana, Nuova

---

La Nuova Agenda Urbana è stata adottata in occasione dell'ultima Conferenza delle Nazioni Unite su Edilizia e sviluppo urbano sostenibile (Habitat III), svoltasi a Quito, Ecuador, ad ottobre 2016. E' stato riconosciuto un ruolo fondamentale alle città, nell'ottica di renderle più resilienti agli effetti dei cambiamenti e dei disastri ambientali e di rendere possibile l'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che ha "riconosciuto che lo sviluppo sostenibile urbano e la sua gestione sono essenziali per la qualità della vita delle nostre popolazioni" (traduzione da ibid., punto 34), degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (con particolare riguardo all'Obiettivo 11: rendere le città inclusive, sicure, resilienti e sostenibili) e dell'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico. Questi ultimi strumenti, infatti, unitamente al Quadro di Sendai per la Riduzione del rischio di catastrofi, hanno riconosciuto il ruolo crescente delle città nello sviluppo delle politiche di protezione del clima. Con particolare riguardo alle politiche migratorie e di cambiamento climatico, la Nuova Agenda Urbana offrirà l'opportunità agli enti locali (si veda supra) di affrontare le problematiche relative alle migrazioni nell'ambito di un nuovo quadro di riferimento che propone "un approccio di urbanizzazione inclusiva" (traduzione da Task Team delle Nazioni Unite su Habitat III 2015a, 4). Tale modello "assicurerà il pieno rispetto dei diritti umani e il trattamento umano dei rifugiati, degli sfollati e dei migranti, indipendentemente dallo specifico status di migrante, e sosterrà le città ospitanti in uno spirito di cooperazione internazionale [...] attraverso politiche migratorie programmate e efficacemente gestite [...] che metteranno i migranti nelle condizioni di apportare un contributo positivo alle città e rafforzeranno i legami tra città e realtà rurale" (traduzione del punto 28 della Nuova Agenda Urbana). Questo obiettivo va di pari passo con l'impegno relativo alla "creazione e mantenimento di reti ben connesse e ben distribuite di spazi pubblici di qualità, aperti, multifunzione, sicuri, inclusivi, accessibili e verdi per migliorare la resilienza delle città ai disastri e al cambiamento climatico [...] contribuendo [così] al

miglioramento dell'aspetto e della vivibilità degli insediamenti umani e dei paesaggi urbani" (traduzione del punto 165 della Nuova Agenda Urbana).

## Antropocene

---

Nel 2000 i due scienziati Paul Crutzen e Eugene Stoermer formularono la teoria secondo cui l'umanità è entrata in una nuova era geologica: l'Antropocene. Letteralmente, Antropocene sta a indicare l'era dell'anthropos, l'essere umano. Secondo questa tesi, gli esseri umani hanno condizionato l'intero pianeta, compresi i suoi cicli bio-geochimici e il clima. Il momento storico in cui l'Antropocene avrebbe avuto inizio è oggetto di discussione. Secondo alcuni risalirebbe addirittura all'invenzione dell'agricoltura nel Neolitico. La maggior parte della comunità scientifica, invece, individua il suo punto d'inizio nella Rivoluzione Industriale, in particolare nell'enorme consumo di combustibili fossili e nelle conseguenti emissioni di CO<sub>2</sub>. Alcuni studiosi, d'altro canto, ritengono che gli esseri umani abbiano, di fatto, cambiato il proprio modo di manipolare il pianeta più di recente, ossia negli anni successivi alla seconda guerra mondiale. In particolare, l'inizio della cosiddetta era atomica è ritenuto un possibile marchio geologico dell'Antropocene – ed infatti vi sarà certamente traccia di quel periodo negli strati geologici. Altri studiosi hanno proposto una periodizzazione diversa dell'Antropocene, sostenendo che il punto d'inizio dovrebbe coincidere con la conquista delle Americhe. Il concetto di Antropocene è stato anche aspramente criticato, soprattutto a causa della sua presunta "cecità" nei confronti delle disuguaglianze sociali e delle responsabilità storiche. Il soggetto dell'Antropocene è il "noi" universale – gli esseri umani – responsabile collettivamente della crisi ecologica attuale; una scelta, questa, che ignora il fatto che non tutti gli esseri umani hanno determinato le sorti del pianeta in egual misura. Inoltre, se è vero che nel lungo periodo tutti potranno subire le conseguenze dell'intervento umano, è evidente che oggi solo alcuni "pagano il prezzo" della ricchezza di pochi. Secondo queste critiche, l'Antropocene contribuirebbe anche alla depoliticizzazione - o potremmo anche dire naturalizzazione – di un particolare percorso socioecologico che ha determinato la crisi attuale. Per questo motivo, lo storico ambientale Jason Moore preferisce chiamare questa nuova era Capitalocene, al fine di mettere in luce gli intrinseci rapporti di forza, le disuguaglianze sociali e le responsabilità storiche della nuova era.

## Antropologia culturale

---

È una scienza sociale nata alla fine del XIX secolo che ha come oggetto lo studio dell'essere umano nei suoi comportamenti socialmente ereditati. Legata in un primo tempo alle esigenze degli imperi coloniali che volevano meglio conoscere

i popoli sottomessi, ben presto l'antropologia si affranca da tale matrice per divenire la scienza che critica in radice il concetto di "razza" sostenendo l'unicità biologica di homo sapiens che si distingue soltanto per i diversi schemi culturali (patterns) in cui è socializzato (Benedict 1934). Fondata da studiosi quali Edward Tylor, Franz Boas, Ruth Benedict, Claude Levi Strauss, l'antropologia ha come principio ispiratore il relativismo e come metodo l'indagine etnografica sul campo (field work) con l'antropologo che si immerge nel gruppo culturale che deve studiare. L'antropologia ha studiato sia gli "universali" culturali (e.g. le strutture universali della parentela di Levi Strauss o del dono di Marcel Mauss), che le singole unità culturali come diversità incommensurabili. Nel contesto delle migrazioni contemporanee, l'antropologia si rivela una scienza cruciale per capire che impatto le trasformazioni culturali hanno sul cambiamento climatico (es. scomparsa di saperi agricoli) e come impostare la convivenza multiculturale.

## Apertura e Prossimità' (principi di)

---

I principi di apertura e prossimità sono stati sviluppati a livello europeo. Ai sensi dell'articolo 10.3 del Trattato sull'Unione europea (TUE) "[o]gni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini". Anche il preambolo del TUE mette in luce la necessità che nell'Unione europea "le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà" (per il principio di sussidiarietà, si veda infra). In virtù del principio di apertura, il processo decisionale e di policy-making dell'Unione europea (si veda supra) dovrebbe essere aperto, per cui dovrebbe coinvolgere – e prevedere la comunicazione dei risultati a – tutti i soggetti interessati (ivi inclusi gli enti locali – si veda supra). Il principio di prossimità prende invece in considerazione (e pone l'enfasi su) il livello di vicinanza dei cittadini dell'UE (nonché degli enti locali) al processo decisionale e di policy-making (si veda supra).

## Approccio globale in materia di migrazione e mobilità

---

L'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità (Global Approach to Migration and Mobility - GAMM) costituisce il "quadro generale della politica migratoria esterna dell'UE; deve basarsi su autentici partenariati con i paesi terzi e affrontare in modo globale ed equilibrato le questioni di migrazione e mobilità" (CE 2011, Punto 1 delle Raccomandazioni). Il GAMM è stato adottato nel 2011 e sostituisce e migliora il precedente Approccio globale in materia di migrazione, adottato nel 2005 dal Consiglio dell'Unione europea. Quattro le priorità tematiche: (1) la migrazione economica regolare; (2) la migrazione irregolare; (3)

migrazione e sviluppo e (4) la protezione internazionale, come ad es. l'asilo. Il GAMM è stato attuato con diversi strumenti, tra i quali gli accordi bilaterali (come i partenariati per la mobilità e le agende comuni per la migrazione e mobilità con i paesi terzi), strumenti regionali e accordi di facilitazione dei visti e accordi di riammissione. Tuttavia, i rapporti strutturali con i paesi del Mediterraneo meridionale risalgono al 1995 con la conferenza euro mediterranea di Barcellona, e al 2005, con l'adozione di un piano d'azione per la migrazione e l'integrazione sociale. Inoltre, sono stati conclusi Accordi di Associazione ed in seguito Piani d'Azione nell'ambito della Politica Europea di Vicinato con ogni Paese del Mediterraneo meridionale (ad esclusione di Libia e Siria), mentre i programmi di finanziamento dell'Unione europea - in particolare il progetto Euromed Migration - hanno sempre sostenuto i rapporti della UE con tali paesi. In ogni caso, tali strumenti non sono particolarmente incentrati sul nesso tra cambiamento climatico e migrazione, quanto piuttosto sulle sfide in tema di sicurezza connesse alla questione migratoria. Nell'ambito del GAMM, la Commissione europea ha adottato la prima Comunicazione sulle interconnessioni tra cambiamenti ambientali e migrazioni. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione su "Cambiamento climatico, degrado ambientale e migrazioni" adottato successivamente alla Comunicazione della Commissione europea sulla Strategia dell'Unione europea di adattamento ai cambiamenti climatici si può ritenere il primo documento UE ad essersi focalizzato esplicitamente sul nesso tra cambiamento climatico e migrazioni e che ha fornito "una panoramica delle ricerche e dei dati disponibili in materia di interconnessioni tra migrazioni, degrado ambientale e cambiamento climatico" (ibid. par. 1.1., 3).

## Attivismo transnazionale

---

Questo concetto fa riferimento alle reti di attori che collaborano a livello internazionale su problemi (spesso globali), accomunati da valori condivisi, da un discorso comune e da un ampio scambio di informazioni e servizi (Keck e Sikkink, 1999). Queste reti creano spazi politici, in cui diversi attori provenienti da tutto il mondo interagiscono, collaborano, negoziano e operano. Oltre ad essere strutturalmente forti e consolidate, tali reti possono anche prendere la forma di un insieme sciolto di relazioni tra attori su scala diversa. Queste reti possono raggruppare movimenti, coalizioni, e gruppi su scala locale, regionale, nazionale e internazionale. La loro azione è focalizzata su istituzioni globali (sia intergovernative che non-statali) e questioni globali, anche se spesso tali networks utilizzano la visibilità a livello globale di vertici, riunioni, convegni e conferenze al fine di determinare un cambiamento rilevante a livello nazionale.

## Attori non-statali

---

Secondo Raustiala (2001), l'espressione "attore non statale" indica qualsiasi organizzazione che non sia formalmente o giuridicamente riconosciuta come Stato o emanazione di uno Stato. Questo concetto è sempre più utilizzato con riguardo a città, regioni sub-statali, imprese e organizzazioni della società civile. Uno studio pubblicato in seno a COP21 Parigi nel 2015 ha registrato l'impegno in ambito climatico da parte di "oltre 7.000 città in più di 99 Paesi, con una popolazione complessiva di 794 milioni (11% della popolazione mondiale) e circa il 32% del PIL mondiale", oltre a "quasi 5.000 imprese in oltre 88 Paesi, che rappresentano un fatturato di più di 38mila miliardi di dollari" (Hsu et al. 2015). Questo ruolo crescente degli attori non statali - attori di una nuova architettura istituzionale per una politica climatica globale dal basso - è stato ulteriormente istituzionalizzato nell'ambito della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), con il Programma d'Azione Lima - Parigi. Come esito di tale processo è stata costituita la Zona degli Attori Non Statali per l'Azione sul clima (NAZCA), che conta 2.364 città, 167 regioni di tutto il mondo, 2.090 aziende, 448 investitori e 236 ONG globali.

## Azione locale per il clima

---

Quando si parla di Iniziative locali per il clima si fa riferimento all'insieme delle misure adottate dagli enti locali (soprattutto attraverso interventi normativi diretti) per far fronte ai cambiamenti climatici e sviluppare politiche climatiche. Il 70% dei gas serra a livello mondiale proviene dalle città, e il 90% delle città sono situate in territorio costiero. Questo pone le città al centro degli effetti e delle conseguenze dei cambiamenti climatici. Di conseguenza, come giustamente osservato da Bloomberg (2015), esse dovrebbero "avere anche l'antidoto". Uno studio del 2014, promosso da Bloomberg Philanthropies, il C40 Cities Climate Leadership Group (si veda infra, Laboratori di governance locale: le iniziative in corso) e la Stockholm Environment Institute, ha rilevato che "le iniziative intraprese a livello urbano potrebbero ridurre le emissioni globali di gas serra di 3,7 Gt (Gigatonnellate) di CO<sub>2</sub> entro il 2030 [...] e di 8,0 Gt entro il 2050" (traduzione da Erickson Tempest, 2014, 2), ossia di "circa quattro miliardi di tonnellate in più rispetto a quanto i governi nazionali si stiano apprestando a fare" (traduzione da Bloomberg, 2015). A questo proposito, è importante considerare le iniziative (climatiche) su scala municipale. Il livello locale ha il vantaggio di quella che è stata definita conoscenza locale (per cui gli utenti locali, grazie alla loro prossimità alle risorse naturali, dovrebbero essere i migliori legislatori. Inoltre, la rilevanza del ruolo degli enti locali nell'attuazione delle politiche sul cambiamento climatico è stato messo in luce, in particolare, dal Gruppo

intergovernativo sui cambiamenti climatici (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC), in un capitolo dedicato alla dimensione urbana del cambiamento climatico, nel suo Fifth Assessment nel 2014. A livello internazionale, è utile segnalare una notevole iniziativa di recente istituzione: il Global Parliament of Mayors (si veda infra, Laboratori di governance locale: le iniziative in corso), il cui programma è espressamente focalizzato su migrazione e cambiamenti climatici. A livello europeo sono state intraprese varie iniziative, come il Patto dei Sindaci (si veda infra, Laboratori di governance locale: le iniziative in corso) per agevolare l'impegno degli enti locali nell'ambito delle misure volte alla mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, in particolare nell'attuazione del Pacchetto per il clima e l'energia (2020 climate & energy package) dell'Unione europea. Per un elenco completo delle iniziative tese a promuovere l'azione politica degli enti locali, si veda infra, Laboratori di governance locale: le iniziative in corso.

## Azione locale sul clima

---

Negli ultimi dieci anni le amministrazioni locali si sono adoperate in maniera crescente al fine di far fronte alle preoccupazioni circa la sostenibilità ambientale e i cambiamenti climatici nelle loro comunità. Nell'era urbana, le città rappresentano sempre più il punto focale degli sforzi tesi ad affrontare le sfide globali, atteso che in esse si concentra più del 54% della popolazione mondiale (ONU 2014), che le città rappresentano oltre il 90% dell'economia globale, consumano più del 65% dell'energia mondiale e creano più del 70% delle emissioni globali di gas serra (Solecki et al. 2013). Le popolazioni urbane sono tra i principali attori che determinano il cambiamento ambientale globale e che al tempo stesso ne subiscono le conseguenze. Le città sono i luoghi in cui si concentrano le popolazioni, rendendo le conseguenze degli eventi meteorologici estremi (ondate di calore, alluvioni lampo, ondate di freddo, ecc.) sempre più gravi. Le città ospitano anche le comunità vulnerabili rispetto agli estremi idro-climatici in virtù del divario socio-economico e della disuguaglianza sociale. In risposta a queste sfide, è stata avviata un'azione locale sul clima a livello di distretti, città, regioni e altri enti sub-nazionali. Uno studio recente ha rilevato che la maggior parte delle iniziative climatiche locali (495 esperimenti, il 79% su un totale di 627 esperimenti di policy) è iniziata dopo il 2005, ossia a seguito della ratifica del Protocollo di Kyoto (Castan-Broto Bulkeley 2013). Anche se non vi è alcun rapporto diretto tra gli accordi internazionali e la risposta locale al cambiamento climatico, questo dato evidenzia come tali sviluppi globali possano riflettersi molto rapidamente in ambito urbano.

## Cambiamento ambientale globale

---

Con “cambiamento ambientale globale” ci si riferisce ad una serie di modificazioni del cosiddetto ‘sistema Terra’ causati dalle attività umane – i cambi climatici ne sono un esempio principe (si veda: cambiamento climatico). Con “sistema Terra” ci si riferisce all’insieme dei processi e sistemi biofisici di scala planetaria che includono gli oceani, l’atmosfera, la biosfera (l’insieme degli organismi viventi), i cicli e i processi profondi della Terra (come il ciclo del carbonio). Questi cambiamenti ambientali globali sono dovuti alle attività umane – in particolare, allo sviluppo industriale, l’uso massiccio di materie prime, la produzione di energia, l’urbanizzazione e la crescita demografica, la deforestazione e l’uso intensivo del suolo (IGBP 2010). In passato, i principali fattori dei cambiamenti ambientali, almeno su scala globale, erano naturali: le oscillazioni solari e orbitali, la tettonica delle placche, l’attività vulcanica, l’impatto di meteoriti e l’evoluzione delle forme di vita in genere. La situazione è cambiata radicalmente con l’emergere del colonialismo europeo e la rivoluzione industriale, che hanno fatto sì che l’umanità diventasse uno dei fattori chiave del cambiamento planetario (Lewis e Maslin 2015). L’umanità ha infatti trasformato l’ambiente globale in vari modi: oltre ai cambi climatici, possiamo citare la migrazione di specie da una parte all’altra del mondo, la drastica riduzione della biodiversità e l’estinzione di un altissimo numero di specie animali e vegetali, l’inquinamento, l’uso di fertilizzanti chimici e le attività estrattive. La combinazione di questi impatti ha condotto il sistema Terra in uno stato senza precedenti negli ultimi 500.000 anni. Gli esseri umani sono così diventati, attraverso le loro attività, fattori che influenzano dati fondamentali del sistema Terra, anche a livello geologico. È proprio a causa di questa condizione che molti parlano del presente come di un’epoca geologica distinta dalle precedenti, spesso identificata come Antropocene (“era dell’umanità”, Zalasiewicz et al. 2010).

## Cambiamento climatico

---

“Cambiamento climatico” si riferisce alla modifica del clima della Terra causata dalle attività umane. Esiste un consenso scientifico pressoché unanime sul fatto che le attività umane siano responsabili di un aumento della temperatura media della Terra, il che avrà effetti potenzialmente dirompenti quali l’innalzamento del livello dei mari, lo scioglimento delle calotte polari e dei ghiacciai di montagna, l’alterazione del ciclo delle precipitazioni e una maggior frequenza ed intensità degli eventi climatici estremi. Il cambiamento climatico è anche una questione politica, nel senso che le responsabilità e l’esposizione agli impatti variano all’interno della società; affrontare questo tema comporta chiare prese di posizione in termini politici ed economici (si veda: mitigazione; adattamento;



debito ecologico; giustizia climatica). Vi è un consenso scientifico che le attività umane stanno interferendo con i meccanismi che regolano il clima della Terra; in particolare, a causa dell'uso di combustibili fossili e dell'agricoltura industriale, che determinano l'aumento della concentrazione dei gas serra nell'atmosfera (Oreskes 2004). Questi gas (quali vapore acqueo, anidride carbonica, metano, protossido di azoto e ozono) esistono naturalmente nell'atmosfera, dove svolgono un ruolo importante nella regolazione del clima terrestre: "intrappolano" le radiazioni solari, facendo di conseguenza aumentare la temperatura della Terra (NASA 2016; Flannery 2007). Dall'inizio della rivoluzione industriale, i livelli di anidride carbonica sono aumentati di oltre il 30% e i livelli di metano del 140%. La concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera ha raggiunto i massimi storici degli ultimi 800.000 anni (IPCC 2014). Il clima non deve essere confuso con le condizioni meteorologiche. Queste ultime sono geograficamente localizzate e sono un fenomeno di cui le persone hanno un'esperienza diretta; con "clima" ci si riferisce invece ad un'astrazione, cioè alla "media delle condizioni meteorologiche" misurate nel tempo. I cambiamenti climatici non devono essere quindi confusi con le variazioni naturali, ad esempio le ere glaciali, la maggior parte delle quali dipendono da processi di lunga durata come l'attività vulcanica o le variazioni orbitali della terra (Archer 2009). Il cambiamento climatico, per contro, descrive il modo in cui l'uomo interferisce con queste variazioni naturali. La temperatura media globale ha già subito un innalzamento di oltre 1 grado centigrado dall'inizio della rivoluzione industriale e gli scienziati stimano che, se non vi sarà una netta diminuzione delle emissioni di gas serra, la temperatura media della Terra aumenterà, entro il 2100, tra i 2,6 e i 4,8 gradi rispetto ai livelli pre-industriali, con gravi conseguenze (IPCC 2014).

## Cittadinanza

---

Indica l'insieme dei diritti e dei doveri che fanno capo al cittadino. Alcuni diritti, secondo la lettera della Costituzione italiana e le disposizioni di legge vigenti, sono propri del solo cittadino. Vengono in evidenza, in primo luogo, i diritti politici: il diritto di voto, il diritto di petizione alle Camere, di richiedere referendum, di iniziativa legislativa popolare. Si pensi, inoltre, al diritto di stabilimento: il cittadino è titolare del diritto di circolazione e di soggiorno e può, quindi, soggiornare liberamente sul territorio nazionale, uscire dallo stesso senza un visto di uscita e rientrare, e inoltre non può essere espulso dal territorio nazionale; invece l'ingresso e il soggiorno dello straniero non è libero, ma è soggetto al rispetto delle norme di legge inerenti l'ingresso e il soggiorno. L'acquisto della cittadinanza in Italia è regolato dalla legge 91/1992. Esso è imperniato sul "diritto di sangue" (*ius sanguinis*): è cittadino italiano chi è figlio di padre o madre italiani (art. 1 l. 91/1992). Un'altra ipotesi è l'acquisto della cittadinanza per effetto del matrimonio con un cittadino italiano, dopo due anni

di residenza nel territorio della Repubblica (tre anni nel caso di residenza all'estero) (art. 5 l. 91/1992). L'acquisto per diritto di suolo (*ius soli*) è invece marginale: acquista la cittadinanza lo straniero che sia nato in Italia, ma solo se vi ha risieduto legalmente e senza interruzioni fino al compimento del diciottesimo anno di età, sempre che ne faccia richiesta entro un anno dal raggiungimento della maggiore età (art. 4, c. 2, l. 91/1992). Al di fuori di queste ipotesi (e di altre ipotesi residuali previste dalla legge), lo straniero può comunque chiedere la cittadinanza dopo dieci anni di residenza legale: in tal caso essa è concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno, ed è una decisione caratterizzata da elevata discrezionalità.

## Colonialismo

---

È una forma di organizzazione del potere politico statale che estende il territorio e la sovranità di uno stato su popoli che non condividono i medesimi tratti culturali e nazionali. Iniziato nel 1500 d.c. con l'impero di Carlo V di Spagna, il colonialismo tocca l'apice con l'impero britannico nel 1900. Il colonialismo finisce dopo la seconda guerra mondiale con le ribellioni degli Stati coloniali e il riconoscimento del diritto all'autodeterminazione dei popoli (art. 1 Patto dei diritti civili e politici 1966), che pone fine formalmente alla legittimazione degli stati coloniali. Attualmente vengono definite neocolonialismo quelle forme di controllo non ufficiale sulle scelte politiche di un paese che vanno dall'imposizione politica dei leader alle ingerenze nella sfera economica.

## Colonialismo verde

---

È quell'insieme di misure di mitigazione adottate nell'ambito di politiche ambientali, anche collegate al cambiamento climatico, con cui di fatto si incide sul controllo politico ed economico di terre, acque e altre risorse naturali di un paese terzo. Sono esempi di colonialismo verde la riforestazione di vaste aree che vengono sottratte all'agricoltura e la trasformazione in parchi naturali di territori dove vivono popolazioni di cacciatori/raccoglitori che vengono espulsi dalla zona diventando "sfollati della conservazione". Si parla di colonialismo quando queste azioni sottendono rapporti di potere favorevoli all'Occidente, che pur essendo il principale responsabile del cambiamento climatico, impone al resto del mondo le misure di mitigazione condizionando il controllo di territori e risorse economiche.

## Condizioni d'ingresso dello straniero

---

Le condizioni dell'ingresso e del soggiorno dello straniero sono determinate dalla legge. Secondo quanto previsto dal testo unico sull'immigrazione (d. lgs. 286/1998), l'ingresso e il soggiorno sul territorio nazionale possono aver luogo solo se lo straniero soddisfa questi requisiti: a) il possesso di un passaporto valido o di un documento equipollente e del visto d'ingresso, salvi i casi di esenzione; b) il possesso di idonea documentazione atta a confermare lo scopo e le condizioni del soggiorno; c) la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e, fatta eccezione per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro, anche per il ritorno nel Paese di provenienza; d) il non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato; e) il non aver subito la condanna, anche non definitiva, per alcuni gravi reati (oltre che la condanna, in questo caso però con sentenza definitiva, per alcuni reati inerenti la tutela del diritto d'autore) (art. 4 d. lgs. 286/1998). Il venir meno di una di queste condizioni di ingresso nel corso del soggiorno comporta, di regola, la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero (art. 5, d. lgs. 286/1998: per le eccezioni a questa regola vedi la voce espulsione).

## Confini

---

Il termine "confine" indica comunemente la separazione tra due o più territori sovrani o organizzazioni politiche mediante una linea di demarcazione legale e/o fisica. Molti ritengono che i confini demarcano anche differenze culturali, etniche, e di altro genere (Castree et al 2013, Gregory et al 2011). In realtà, è molto raro che vi sia una discontinuità completa tra Paesi confinanti, così come sarebbe irrealistico aspettarsi di trovare un'omogeneità sociale al loro interno; i confini sono tutt'altro che stabili, visto che sono soggetti a continui cambiamenti e rinegoziazioni nel tempo. Inoltre, i confini vengono creati e mantenuti attraverso complessi meccanismi che vanno ben oltre la "semplice" creazione di barriere fisiche e recinzioni. Mantenere i confini infatti richiede i sistemi articolati che regolano la circolazione di persone, merci, informazioni, denaro, etc.: dai regimi dei visti alle reti di controllo, dalla legislazione in base alla quale vengono distinte le varie categorie di migranti, ai programmi di espulsione dei soggetti a cui non viene riconosciuto il diritto di trattenersi in uno Stato (Gregory et al 2011). I confini hanno ramificazioni che vanno ben oltre il concetto di "frontiera": si estendono a spazi quali l'area di controllo dei passaporti negli aeroporti e le ambasciate nazionali, le zone addette al commercio internazionale di merci, i campi profughi, e addirittura i mari come il Mediterraneo. Il governo dei confini viene sempre più frequentemente plasmato in base alle nozioni di sicurezza e rischio (cfr. rischio; securizzazione), che si vanno ad affiancare alle logiche dei mercati finanziari e

del disciplinamento della forza lavoro (Gregory et al 2011). I confini influenzano profondamente le società (non ultimo vista la loro importanza nella modulazione della circolazione dei lavoratori), e sono spesso motivo di contestazioni e resistenza. La messa in sicurezza dei confini ha assunto una crescente importanza nel dibattito pubblico e nella vita politica. La difesa e gestione dei confini (non ultimo come strumento di controllo delle migrazioni) diventa spesso un veicolo per giustificare determinate politiche economiche e sociali, per cementare identità culturali o politiche, per fomentare una percezione di "rischio" e allarme (spesso infondati) nell'opinione pubblica (vedasi rischio, De Genova 2013). In sostanza, i confini, piuttosto che come semplici linee, vanno intesi come spazi e scenari complessi – un concetto sintetizzato dall'espressione inglese "border-scapes" (border = confine + landscape = spazio, paesaggio). Se da un lato c'è chi ritiene che la globalizzazione dovrebbe portare alla creazione di un mondo integrato senza barriere, dall'altro si può far notare come, alla prova dei fatti, uno degli effetti della globalizzazione sia stata proprio la proliferazione di tecnologie, istituzioni, leggi, procedure e muri "di confine" (Brown 2010, Mezzadra e Neilson 2013, Van Houtum 2005).

## Crisi migratorie

---

Questa espressione si riferisce a tutte quelle situazioni caratterizzate da un intenso flusso migratorio (perlopiù imprevisto o imprevedibile) determinato da cause naturali (ad esempio terremoti o altre calamità naturali) o antropiche (ad esempio guerre civili). In tali situazioni le migrazioni possono avvenire sia all'interno dei confini di uno Stato sia oltre tali confini. Nel 2012, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) ha sviluppato il "Quadro Operativo OIM per le Crisi Migratorie" come strumento che collega l'assistenza umanitaria alle attività di gestione della migrazione. Questo strumento è in linea con una serie di iniziative guidate dagli Stati, come l'Iniziativa Nansen (vedi supra, Sfollamento) e la sua "Agenda per la protezione degli sfollati transfrontalieri a causa di catastrofi e cambiamenti climatici" del 2015 (Agenda Nansen) e il suo successore, la Platform on Disaster Displacement, e l'Iniziativa per i Migranti negli Stati in Crisi (Migrants in Countries in Crisis (MICIC) Initiative). In particolare, le linee guida della Iniziativa MICIC per la protezione dei migranti negli Stati colpiti da conflitti o da calamità naturali (Guidelines to Protect Migrants in Countries Experiencing Conflict or Natural Disaster), di recente pubblicazione, tracciano una panoramica generale dei principi e delle best practices che possono rivelarsi utili nella gestione delle crisi migratorie.

## Cultura

---

È "l'insieme dei tratti distintivi spirituali e materiali, intellettuali e affettivi che caratterizzano una società o un gruppo sociale e che... include, oltre alle arti e alle lettere, modi di vita, di convivenza, sistemi di valori, tradizioni e credenze" (Dichiarazione universale dell'Unesco sulla Diversità culturale 2001). Il concetto di cultura fu forgiato dall'antropologia (Tylor 1871) e presenta le seguenti caratteristiche: è un sistema organico, interconnesso e onnicomprensivo di tutti gli aspetti dell'esistenza, che l'essere umano eredita dal gruppo sociale di appartenenza e che viene trasmesso intergenerazionalmente, ma che può anche subire mutamenti, interruzioni, recuperi, evoluzioni. Si distingue tra cultura immateriale comprendente lingua, religione, visione del mondo, ordinamento giuridico, stile di vita, morale, e cultura materiale in riferimento a utensili, artigianato, oggetti di culto.

## Debito ecologico

---

Questo concetto si basa sull'idea che i paesi industrializzati (il cosiddetto "Nord del mondo", comprendente Europa occidentale e Nord America) abbiano un 'debito' nei confronti del Sud globale (a cui fino a non molto tempo fa ci si riferiva impropriamente come "Terzo Mondo"). In particolare, debito ecologico' ci si riferisce allo sfruttamento delle risorse ambientali dei Paesi del Sud globale da parte del Nord che ha avuto luogo negli ultimi 500 anni (a partire dalla colonizzazione europea delle Americhe), risorse che hanno avuto un ruolo fondamentale nella crescita e industrializzazione dei Paesi ex-coloniali e in generale del Nord del mondo. Il concetto di 'debito ecologico' propone un ribaltamento della più tradizionale nozione di debito finanziario, sottolineando come in realtà sia 'il Nord del mondo' ad avere un debito nei confronti del Sud globale, ai cui paesi dovrebbe essere riconosciuto un risarcimento per i danni subiti a causa di colonialismo e scambi commerciali iniqui (Walenius et al 2015). Il debito ecologico può quindi essere definito come "il debito che i Paesi industrializzati del Nord, le loro istituzioni ed aziende hanno accumulato storicamente nei confronti dei popoli e Paesi del Sud del mondo per aver sottratto e usato le loro risorse naturali, sfruttato e impoverito i loro popoli, e sistematicamente distrutto, devastato e contaminato il loro patrimonio naturale e le loro fonti di sostentamento" (Donoso 2003: 13). Questa definizione rispecchia l'idea che alla crescita economica dei Paesi ricchi abbiano contribuito in maniera decisiva colonialismo e sfruttamento di risorse a scapito del Sud globale (Roberts e Parchi 2009; Walenius et al. 2015), e che questa crescita continui ad essere basata su scambi ambientali iniqui, come testimoniano le 'impronte ecologiche' (ecological footprint in inglese) dei Paesi ricchi. Ad esempio, in base a una stima

del WWF la maggior parte dell'Europa occidentale utilizzerebbe attualmente più del 50% in più delle risorse ecologiche generate dal proprio territorio (WWF 2007). Il concetto di debito ecologico viene frequentemente chiamato in causa anche in relazione ai cambi climatici. Se consideriamo la somma di tutte le emissioni di gas serra passate (le cosiddette emissioni storiche cumulative), i maggiori responsabili sono i Paesi del Nord del mondo, innanzitutto Regno Unito e Stati Uniti. Tuttora è il Nord del mondo ad essere responsabile per la maggioranza delle emissioni di gas serra (si veda cambiamento climatico), nonostante anche economie emergenti quali la Cina ormai contribuiscano in maniera sostanziale alle emissioni globali (IPCC 2014). Il concetto di debito climatico è uno dei principi su cui più o meno esplicitamente si basano i negoziati ed i trattati internazionali sui cambi climatici sotto la guida delle Nazioni Unite, e consta di due elementi distinti: (1) un debito di adattamento, legato al fatto che molti paesi del Sud globale necessiteranno di fondi per adattarsi ai cambi climatici e subiranno danni in misura molto maggiore di quanto essi abbiano contribuito a provocare il riscaldamento globale. (2) Un debito di emissioni: qualora si voglia limitare la magnitudine dei cambi climatici a venire, sarà necessario diminuire in maniera radicale le emissioni; queste limitazioni 'svantaggeranno' in maniera particolare molti paesi del Sud globale, che non potranno utilizzare la loro "quota di spettanza" di atmosfera (che invece i paesi del Nord hanno già consumato). In totale le emissioni per capita di gas serra (a cui corrispondono ad esempio sfruttamento di idrocarburi e profitti) saranno minori per molti Paesi del Sud globale rispetto a quelle da cui hanno potuto trarre vantaggio i Paesi industrializzati (IPCC 2014, si veda anche giustizia ambientale).

## Decentramento

---

Con il concetto decentramento si fa riferimento al processo di delega di (una serie di) poteri decisionali (a seconda del sistema costituzionale e del quadro normativo dello Stato in questione) dal governo centrale agli enti locali all'interno di uno Stato. Tale processo riconosce, di fatto, un ruolo sempre più centrale alle città, sebbene non abbia necessariamente un impatto sui rapporti di potere all'interno degli Stati. Da esso, tuttavia, scaturisce una serie di conseguenze, come quelle, ad esempio, che incidono sulle modalità con cui gli enti locali possono far fronte ai flussi migratori e offrire servizi senza ricevere sostegno dagli organi regionali o nazionali. Il concetto di decentramento, seppur evidenzia il ruolo degli enti locali come nuovi centri decisionali, risulta privo di una rete di coordinamento con gli altri livelli di governo all'interno dello Stato (e/o all'interno della UE). Nel dibattito teorico questo fenomeno assunse particolare rilievo negli anni novanta del secolo scorso (si pensi alla c.d. "euforia da decentramento degli anni '90" descritta da Andersson e Ostrom, 2008). Per contro, il concetto di decentramento

è stato anche oggetto di critiche a causa dell'accentuazione del potere da parte di élite economiche e politiche a livello locale.

## Determinismo geografico - ambientale

---

Questa espressione comprende tutte le teorie volte a spiegare i fatti sociali, storici o culturali sulla base di fattori ambientali. Secondo questa teoria, il clima, la topografia, il suolo, gli animali ed altri fattori naturali sono in grado di determinare l'evoluzione delle società. Il determinismo geografico è stato screditato in virtù del suo legame storico con le teorie razziste finalizzate a dimostrare scientificamente la superiorità del c.d. "Uomo Bianco", e, di conseguenza, la necessità del colonialismo. L'alternativa alla scuola deterministica, particolarmente forte in Germania, era la Geografia Umana di tradizione francese, fondata sul concetto di possibilità anziché su quello di necessità. In altre parole, l'ambiente fornisce un ventaglio di possibilità alla società, ma non ne determina l'evoluzione. In tempi recenti, il dibattito sul determinismo ambientale ha ripreso vigore grazie alla popolarità delle opere di Jared Diamond, accusato di aver sposato tale tipo teoria (vedasi [http://www.jarediamond.org/Jared\\_Diamond/Geographic\\_determinism.html](http://www.jarediamond.org/Jared_Diamond/Geographic_determinism.html) per la sua risposta a questa critica). Più in generale, la storia ambientale è stata talvolta percepita come un ritorno al determinismo ambientale, in particolare con riferimento al tentativo di mettere in luce il ruolo di attori non umani nella determinazione degli eventi storici. Per lungo tempo la principale sfida degli studiosi dediti alla ricerca sulle interrelazioni tra ambiente e società è stata quella di prendere atto del ruolo rilevante della natura, senza con ciò perdere di vista l'importanza dell'azione umana. Al giorno d'oggi, le nuove teorie su ibridismo e siconatures possono contribuire al superamento della dicotomia natura/società.

## Diritti civili dei migranti

---

I diritti civili sono i diritti di libertà negativa (come la libertà personale) e i diritti di libertà collettiva (come la libertà di riunione e di associazione) previsti dalle Costituzioni e dalle carte internazionali dei diritti. Di questa categoria non fanno parte, quindi, i diritti sociali, il cui godimento implica l'assolvimento di una prestazione anche indirettamente riconducibile ai pubblici poteri, né i diritti politici, di regola riservati dalle Costituzioni ai cittadini. Tra i diritti civili sono sicuramente diritti dell'uomo (e, quindi, propri sia del cittadino che dello straniero): il diritto alla vita (art. 1 Cedu; art. 2 Carta dei diritti; art. 27 u.c. Cost.); il diritto di libertà personale (art. 5 Cedu; art. 6 della Carta dei diritti; art. 13 Cost.), il diritto a non essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti (art. 3 Cedu; art. 4 Cedu; art. 13 Cost., art. 27 Cost.); il diritto di libertà di domicilio (art. 8 Cedu; art. 7 Carta dei diritti; art. 14 Cost.), il diritto di libertà di segretezza di

corrispondenza e comunicazione (art. 8 Cedu; art. 7 Carta dei diritti; art. 15 Cost.), la libertà di pensiero, di espressione e di informazione (art. 9 e 10 Cedu; art. 10 e 11 Carta dei diritti; art. 21 Cost.); la libertà di coscienza e di religione (art. 9 Cedu; art. 10 Carta dei diritti; artt. 19 e 20 Cost.); il diritto al matrimonio (art. 12 Cedu, art. 9 Carta dei diritti; art. 29 Cost.); il diritto alla vita privata e familiare (artt. 14 e 15 Cost.; art. 8 Cedu; art. 7 Carta dei diritti); il diritto alla difesa (art. 6, commi 3 e 5 Cedu; artt. 47 e 48 Carta dei diritti; art. 24 Cost.), la libertà sindacale (art. 11 Cedu; art. 12 Carta dei diritti, art. 39 Cost.), la libertà professionale e di impresa (art. 15 e 16 Carta dei diritti; art. 41 Cost.). La Costituzione italiana riserva espressamente al cittadino tre diritti civili: il diritto di libera e circolazione e di soggiorno sul territorio nazionale (art. 16 Cost.), il diritto di riunione (art. 17 Cost.), il diritto di associazione (art. 18 Cost.). Diverse convenzioni internazionali ratificate dall'Italia riconoscono, però, le libertà di riunione e di associazione allo straniero presente nel territorio dello Stato (art. 11 Cedu; art. 12 Carta dei diritti; art. 3 Convenz. Sulla partecipazione politica degli stranieri). Date queste premesse, anche la libertà di riunione e la libertà di associazione sono da ritenersi proprie sia del cittadino che lo straniero. Infine, non vi è dubbio che lo straniero non sia titolare di un diritto all'ingresso e al soggiorno, ma allo straniero regolarmente soggiornante è comunque riconosciuta la libertà di circolazione sul territorio nazionale (art. 12 Patto internaz. diritti civili e politici e art. 2 del IV Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo). E' infine riconosciuto al solo straniero il diritto di asilo (art. 18 Carta dei diritti; art. 10, c. 3 Cost.), secondo le norme della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato, le norme europee e le norme di legge interne.

## Diritti culturali

---

Sono diritti azionabili davanti ad un giudice e riconosciuti dalla legislazione, che mirano a proteggere aspetti della cultura di un individuo o di un gruppo. I diritti culturali sono stati riconosciuti dall'art. 27 del Patto internazionale per i diritti civili e politici del 1966 che, per la prima volta, separò il concetto di cultura in senso antropologico da quello di lingua e di religione. Dal 1966 ad oggi, 50 Costituzioni delle 194 esistenti hanno riconosciuto qualche forma di diritto culturale. Si tratta prevalentemente di Costituzioni sudamericane e africane. I diritti culturali possono essere declinati nei seguenti modi: diritti di gruppo o individuali, a seconda che siano riconosciuti ad un gruppo nel suo insieme o a singoli individui; diritti universali o di specifiche minoranze a seconda se sono riconosciute a chiunque sia culturalmente diverso o soltanto a gruppi nominati; diritti fondamentali o di seconda categoria a seconda della posizione che occupano nel bilanciamento con gli altri diritti. In Italia la categoria dei diritti culturali non è riconosciuta in Costituzione, ma avendo l'Italia aderito al Patto del 1966 è tenuta al loro rispetto quale obbligo internazionale.



## Diritti dei richiedenti asilo

---

Il diritto di asilo è un diritto previsto dall'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali della UE del 2007 e dall'art. 10, c. 3, della Costituzione italiana. L'Unione europea ha adottato regolamenti europei e direttive europee - queste ultime recepite con atti normativi interni - volte a determinare un quadro normativo comune. La normativa europea scompone la protezione internazionale in due status differenti: lo "status di rifugiato", già previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951, e quello di "beneficiario della protezione sussidiaria" (introdotto dalla prima direttiva "qualifiche" 2004/83/CE). La competenza all'esame della domanda di protezione internazionale, in carenza di minori o di ricongiunzioni familiari, è del paese di primo ingresso (art. 21 del regolamento 604/2016). La nuova direttiva "procedure" (2013/32/UE) ha stabilito il termine massimo di 21 mesi per l'esame della domanda, ma gli Stati possono ritardare l'attuazione della disposizione sino al 20 luglio 2018. Nel caso in cui la richiesta sia accolta il beneficiario di protezione internazionale, se soddisfa i requisiti previsti, può richiedere il permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo (cinque anni dopo dalla presentazione della domanda di protezione internazionale). Il catalogo dei diritti del richiedente diritto di asilo è articolato e comprende: 1) il diritto a ottenere informazioni su benefici e obblighi dell'accoglienza entro quindici giorni dalla presentazione della domanda (art. 5 direttiva europea 2013/33 e art. 3 d. lgs. 142/2015); 2) il diritto di ricevere un documento certificante il proprio status o autorizzante il soggiorno in pendenza della domanda, entro tre giorni dalla presentazione di quest'ultima (art. 6 dir. 2013/33 e art. 4 d. lgs. 142/2015); 3) il diritto di circolare liberamente nel territorio dello Stato ospitante o nell'area loro assegnata da tale Stato (art. 8 dir. 2013/33 e art. 5 d. lgs. 142/2015); 4) il diritto a non essere trattenuto per il solo fatto di aver presentato domanda di protezione internazionale (art. 8 dir. 2013/33 e artt. 6-7 d. lgs. 142/2015); 5) il diritto al rispetto dell'unità familiare (art. 12 dir. 2013/33 e art. 7 c. 1 d. lgs. 142/2015); 6) il diritto all'istruzione per i minori (art. 14 dir. 2013/33 e art. 21 d. lgs. 142/2015); 7) il diritto di accesso al mercato del lavoro entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale (art. 15 d. lgs. 2013/33 e art. 22 d. lgs. 142/2015); 8) il diritto alle condizioni materiali di accoglienza (artt. 17 e 18 d. lgs. 2013/33 e artt. 8-15 d. lgs. 142/2015); il diritto all'assistenza sanitaria (art. 19 dir. 2013/33 e art. 21 d. lgs. 142/2015).

## Diritti dello straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale

---

Lo straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale è titolare dei diritti umani previsti dai Trattati internazionali e, in Italia, dei diritti inviolabili o

fondamentali previsti dalla Costituzione. Tali diritti sono, in particolare: il diritto alla vita (art. 1 Cedu; art. 2 Carta dei diritti; art. 27 u.c. Cost.); il diritto alla protezione diplomatica e consolare nelle forme e nei limiti previsti dal diritto internazionale (art. 2, c. 7, d. lgs. 286/1998); la libertà personale (art. 5 Cedu; art. 6 Carta dei diritti; art. 13 Cost.); il diritto a non essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti (art. 3 Cedu; art. 4 Cedu; artt. 13 e 27 Cost.); la libertà di domicilio (art. 8 Cedu; art. 7 Carta dei diritti; art. 14 Cost.); la libertà e segretezza di corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione (art. 8 Cedu; art. 7 Carta dei diritti; art. 15 Cost.); la libertà di pensiero, di espressione e di informazione (art. 9 e 10 Cedu; art. 10 e 11 Carta dei diritti; art. 21 Cost.); la libertà di coscienza e di religione (art. 9 Cedu; art. 10 Carta dei diritti; artt. 19 e 20 Cost.); il diritto di difesa (art. 6 e 13 Cedu; artt. 47 e 48 Carta dei diritti; art. 24 Cost.); il diritto a sposarsi e a costituire una famiglia (art. 12 Cedu; art. 7 Carta dei diritti; art. 29 Cost.); il diritto alla vita privata e familiare (art. 8 Cedu; art. 7 Carta dei diritti; artt. 2 e 29 Cost.); il diritto alla salute (art. 35 Carta dei diritti; art. 32 Cost.); il diritto all'istruzione (art. 2 del protocollo addizionale alla Cedu; art. 14 Carta dei diritti; art. 34 Cost.). Esiste una tendenza a riconoscere in modo riduttivo alcuni diritti dello straniero irregolarmente presente o, comunque, limitandosi al contenuto minimo del diritto. Ad esempio, secondo in base al testo unico sull'immigrazione il trattenimento dello straniero nei centri di identificazione e di espulsione è deciso dal questore con un decreto successivamente convalidato dal giudice, e non è invece direttamente deciso dal giudice, come vorrebbe al regola generale dell'art. 13, c. 2 Cost.). Inoltre, il diritto alla salute è garantito nei solo limiti delle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio (art. 35 d. lgs. 286/1998). Fa eccezione il diritto all'istruzione dei minori stranieri, che è riconosciuto in condizioni di piena parità con il cittadino, a prescindere dalla regolarità del soggiorno.

## Diritti politici dei migranti

---

I diritti politici sono di regola riservati dalle Costituzioni ai cittadini. La Costituzione italiana prevede che la sovranità appartiene al popolo (art. 1, comma 2 Cost.) e riconosce espressamente al solo cittadino i diritti politici, e in particolare: il diritto di voto (art. 48 Cost.); il diritto di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive (art. 51 Cost.); il diritto di presentare petizioni alle Camere (art. 50 Cost.); il diritto di iniziativa legislativa popolare (art. 71, comma 2 Cost.); il diritto di richiedere referendum (art. 75 e 138 Cost.); il diritto di costituire partiti politici (art. 49 Cost.). E' discusso se, andando oltre quanto previsto dalla Costituzione, la legge possa riconoscere i diritti politici - in particolare, il diritto di voto - allo straniero regolarmente e stabilmente soggiornante sul territorio nazionale. L'art. 16 CEDU non impedisce la limitazione dei diritti politici degli stranieri (ma non impone né i diritti politici, né le limitazioni). In base alle norme

dell'Unione europea, i cittadini di Paesi dell'Unione europea residenti in un Paese diverso dal proprio sono titolari del diritto elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali e a quelle del Parlamento europeo. La Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita politica a livello locale, adottata in seno al Consiglio d'Europa e in vigore dal 1997, ha previsto il riconoscimento del diritto di voto alle elezioni amministrative anche a favore dei cittadini di Paesi terzi (i cosiddetti stranieri "extracomunitari"), sempre che siano regolarmente soggiornanti sul territorio di un Paese dell'Unione europea da almeno 5 anni. L'Italia, tuttavia, non ha ratificato il capitolo C della Convenzione, recante il riconoscimento di tale diritto. Nessun Paese europeo, invece, attualmente riconosce il diritto di voto politico agli stranieri regolarmente e stabilmente soggiornanti, siano questi cittadini di Paesi dell'Unione europea o cittadini di Paesi terzi, salvo il Portogallo con il Brasile e l'Irlanda con il Regno Unito, a condizione di reciprocità.

## Diritti sociali dei migranti

---

I diritti sociali sono diritti il cui esercizio presuppone un'azione positiva da parte dei pubblici poteri, una prestazione che si traduce nell'impiego di risorse pubbliche necessarie ad assicurarne il godimento. Tali diritti sono astrattamente riconducibili sia al cittadino che allo straniero. Tra questi vengono in evidenza, in particolare, il diritto alla salute (art. 35 Carta dei diritti; art. 32 Cost.), il diritto all'istruzione (art. 2 del protocollo addizionale alla Cedu; art. 14 Carta dei diritti; art. 34 Cost.), il diritto alla formazione professionale (art. 14 Carta dei diritti; art. 35 Cost.), il diritto all'abitazione (art. 34, comma 3, Carta dei diritti; art. 2 e 14 Cost.), il diritto al lavoro (art. 15 Carta dei diritti; art. 4 Cost.), il diritto all'equa retribuzione (art. 36 Cost.), il diritto all'assistenza per il lavoratore in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria (art. 34 Carta dei diritti; art. 38 Cost.). La legge italiana, tuttavia, differenzia il trattamento degli stranieri, suddividendoli in più categorie. Al vertice della piramide si collocano gli stranieri che sono titolari di un permesso di soggiorno della durata di almeno un anno (rilasciato, di regola, per motivi di studio o formazione, di lavoro subordinato, di lavoro autonomo e per ricongiungimento familiare: art. 5, commi 3 e 3-bis e 3-quater, d. lgs. 286/1998). A questi stranieri è riconosciuto il pieno godimento dei diritti sociali, e in particolare il pieno accesso alle prestazioni scolastiche e universitarie, sanitarie e socioassistenziali, in condizioni di uguaglianza con il cittadino (artt. 34, 35, 38, 39 e 41 d. lgs. 286/1998); unica eccezione è prevista per ciò che concerne l'accesso all'abitazione, subordinato alla titolarità di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato o per lavoro autonomo della durata di almeno due anni (art. 40 d. lgs. 286/1998). Tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, inoltre, esibendo il titolo di soggiorno possono ottenere l'accesso ai servizi pubblici e a ogni licenza, autorizzazione, iscrizione ed ogni altro provvedimento di interesse dello straniero (art. 6, comma

2 d. lgs. 286/1998). Nel secondo gradino della piramide si collocano gli stranieri titolari di un permesso di soggiorno di breve periodo. Pur non potendo accedere alla generalità delle prestazioni socio-assistenziali, per ciò che concerne la tutela della salute essi possono stipulare un'apposita polizza assicurativa con un istituto assicurativo italiano o straniero, ovvero possono iscriversi (a pagamento) al servizio sanitario nazionale (artt. 34 d. lgs. 286/1998). Anch'essi, inoltre, esibendo il titolo di soggiorno possono accedere ai servizi pubblici e a ogni provvedimento amministrativo di loro interesse (art. 6, comma 2 d. lgs. 286/1998). Nel gradino più basso della piramide si collocano, infine, gli stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale. Ad essi è precluso l'accesso ai pubblici servizi e ad ogni provvedimento amministrativo di loro interesse, fatta eccezione per quelli riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti alle prestazioni sanitarie e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie (art. 6, comma 2 d. lgs. 286/1998). L'accesso a tali prestazioni è tuttavia sensibilmente differenziato. Tutti i minori stranieri, a prescindere dalla regolarità del soggiorno, hanno diritto di accedere alle prestazioni scolastiche obbligatorie, in condizioni di uguaglianza con il cittadino (art. 35 d. lgs. 286/1998). Invece, per ciò che concerne l'accesso alle prestazioni sanitarie, gli stranieri irregolarmente soggiornanti hanno diritto alle sole prestazioni sanitarie urgenti o essenziali, ancorché continuative (art. 35 d. lgs. 286/1998).

## Diritti umani

---

I diritti umani comprendono l'insieme dei "diritti inerenti a tutti gli esseri umani, qualunque sia la loro nazionalità, luogo di residenza, sesso, origine nazionale o etnica, colore, religione, lingua, e qualsiasi altra condizione. [...] I diritti umani universali sono spesso stabiliti e garantiti da diverse fonti del diritto, tra le quali i trattati di diritto internazionale, il diritto internazionale consuetudinario, i principi generali del diritto e/o da altre fonti del diritto internazionale" (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/pages/WhatareHumanRights.aspx>). L'ex Alto Commissario per i diritti umani ha sottolineato la necessità di un approccio fondato sui diritti umani, mettendo in evidenza che "prevenire e contrastare gli effetti del cambiamento climatico serve a coinvolgere singoli e gruppi, che dovrebbero essere percepiti come gli attori del cambiamento e non come vittime passive" (Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani 2006, par. 94). Gli attuali strumenti giuridici sono stati considerati inadeguati di fronte alle esigenze umanitarie delle persone sfollate: ad esempio, non sono prese in considerazione le condizioni di ammissione nei Paesi di destinazione degli individui sfollati, né i loro diritti durante il soggiorno o le modalità in cui possa essere garantito il loro rimpatrio (Cournil 2011; Iniziativa Nansen 2015). L'Agenda Nansen si prefigge di individuare misure efficaci per trovare una soluzione alle attuali lacune legislative, garantendo il pieno rispetto degli obblighi di legge stabiliti dal diritto

internazionale umanitario, dei rifugiati e dei diritti umani. In questo contesto, la protezione è stata definita come “qualsiasi azione positiva, che sia basata o meno su obblighi giuridici assunti dagli Stati per conto degli sfollati a causa di calamità o delle persone a rischio di sfollamento che mirano ad ottenere il pieno rispetto dei diritti della persona in base alla lettera e allo spirito delle leggi applicabili, ossia i diritti umani, il diritto internazionale umanitario e dei rifugiati” (Agenda di Protezione Nansen 2015, Vol. I, 16).

## Ecologia politica

---

Più che una disciplina, l'ecologia politica può essere definita come una comunità di studiosi e studiose che condividono una pratica di ricerca basata su un insieme eterogeneo di teorie e metodologie utili ad esaminare criticamente le questioni ambientali. In generale, l'ecologia politica inquadra le questioni ecologiche in relazione all'economia politica in senso lato. Secondo Paul Robbins (2012) esistono varie definizioni di ecologia politica che fanno perno su diversi concetti chiave come, ad esempio, l'economia politica, il ruolo delle istituzioni formali, o la storia dei cambiamenti ambientali. L'ecologia politica, in sostanza, studia “i cambiamenti sociali e ambientali partendo dal presupposto che esistano modi migliori, meno coercitivi, meno legati allo sfruttamento, e più sostenibili di fare le cose” (ibid.). Intesa in questo senso, l'ecologia politica si occupa delle cause primigenie, piuttosto che dei sintomi delle problematiche ambientali. Infine, ma non meno importante, l'ecologia politica rappresenta un campo interdisciplinare in cui si riconosce che i problemi ambientali hanno natura politica, ma che la nostra comprensione di tali problemi è condizionata o orientata dai processi culturali, sociali, ed economici dominanti.

## Enti Locali

---

Gli enti locali sono gli enti istituzionali più vicini ai cittadini, eletti (direttamente o indirettamente), e aventi la responsabilità di erogare i servizi pubblici per una comunità. Essi sono “giuridicamente” creati dagli Stati e “coesistono e interagiscono in vari modi con gli altri livelli di governo” (traduzione da Panara, 2015). Il concetto di ente locale è utilizzato con riferimento a comuni e province (in Italia), villaggi, distretti, contee (in Inghilterra), municipalità (in Spagna) ecc.: oltre alle diverse denominazioni con cui sono indicati, vi possono essere anche differenze a seconda del territorio o della popolazione, come pure rispetto alle risorse finanziarie disponibili, ai settori di competenza e alla loro organizzazione giuridica e/o politica. Gli enti locali, in particolare i comuni, sono i destinatari principali delle decisioni nazionali ed europee e svolgono un ruolo importante nell'attuazione delle politiche europee e nazionali, come confermato dal Comitato delle Regioni nel suo Manuale sulla strategia Europa 2020 per le città e

le regioni (2012) (Delivering on the Europe 2020 Strategy. Handbook for Local and Regional Authorities). Il ruolo degli stessi nell'architettura della governance multilivello europea è riconosciuto dal Trattato sull'Unione europea (TUE), agli articoli 4.2 ("(...) L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri [...] e la loro identità nazionale, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali (...)",) 5.3 ("In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale (...)")- per il principio di sussidiarietà si veda infra) e 10.3 ("(...) Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina al cittadino". Per il principio di prossimità si veda infra. Il Congresso delle Autorità Locali e Regionali del Consiglio d'Europa (assemblea politica pan-europea composta da 648 membri che rappresentano più di 200.000 enti dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa) ha redatto la Carta europea dell'autonomia locale, entrata in vigore nel 1988 e ratificata da tutti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa. La Carta è fondata sul riconoscimento del principio di autonomia locale previsto all'articolo 3, in base al quale gli enti locali sono "autonomi" se hanno la facoltà di disciplinare determinati settori "sotto la propria responsabilità e nell'interesse della popolazione locale" (traduzione dal testo originale). La Carta è il primo trattato internazionale ad aver stabilito l'obbligo degli stati parte di applicare le regole di base al fine di garantire l'indipendenza politica, amministrativa e finanziaria degli enti locali. Essa ha anche posto le fondamenta per sviluppare la democrazia di prossimità, attuando così il principio di sussidiarietà (si veda infra). Ad integrazione della Carta, nel 2009 è stato adottato il Protocollo Aggiuntivo sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali. In generale, quando si parla di enti locali si dovrebbe considerare il ruolo sempre maggiore svolto dai sindaci nella gestione delle questioni politiche chiave, come il cambiamento climatico (si veda infra, Azione Locale per il Clima) e le migrazioni. Infatti, le città si configurano come "polo di attrazione" e "primo punto di riferimento per i migranti" (traduzione da Thouez 2014), dal momento che si trovano in prima linea nella gestione delle questioni più urgenti. Di conseguenza, "le città possono potenzialmente fare la differenza – relativamente alle tematiche connesse alla migrazione, alle politiche in tema di migrazione e alla vita dei migranti stessi - e non solo sul territorio cittadino, ma anche a livello globale" (traduzione da Koser 2014). Questa visione è condivisa anche su scala internazionale: il secondo dialogo di alto livello sulla migrazione e lo sviluppo dell'Assemblea Generale dell'ONU del 2013 ha dedicato un side-event al ruolo dei governi locali; il settimo forum, tenutosi a Stoccolma nel 2014, del Forum globale sulla migrazione e lo sviluppo ha fatto espresso riferimento al

ruolo degli enti locali nella gestione delle questioni relative alla migrazione (economica); più recentemente, la Conferenza dell'ONU su housing e sviluppo urbano sostenibile (Housing and Sustainable Urban Development) (Habitat III), tenutasi a Quito, Ecuador, ad ottobre 2016, è sfociata nell'adozione della Nuova Agenda Urbana (si veda infra). Tutto questo si ricollega allo sviluppo di teorie (sociologiche) come la *critical urban theory* (si veda supra) e il policentrismo (si veda infra), che riconoscono (e incoraggiano) l'autonomia (non l'isolamento!) politica degli enti locali. Il ruolo sempre più crescente dei sindaci nella gestione di questioni globali (si veda supra, Globalizzazione) è ben testimoniato anche dalle molteplici iniziative che stanno prendendo piede a livello regionale e internazionale, volte a facilitare la creazione di reti e sinergie tra i sindaci. Tra queste, vale la pena citare l'iniziativa Sindaci per la pace (Mayors for Peace), il Forum dei Sindaci su mobilità, migrazione e sviluppo (Mayoral Forum on Mobility, Migration and Development) e, a livello europeo, il Patto dei Sindaci (Covenant of Mayors) (si veda infra, Laboratori di governance locale: le iniziative in corso). Per un elenco più esauriente delle iniziative intraprese per promuovere l'azione politica da parte degli enti locali, si veda infra, Laboratori di governance locale: le iniziative in corso.

## Espulsione

---

L'espulsione dello straniero dal territorio nazionale è disposta in Italia da un giudice o da una autorità amministrativa. L'espulsione amministrativa può essere ministeriale o prefettizia. Nel caso dell'espulsione ministeriale, il ministro dell'interno può decidere l'espulsione per "motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato" (art. 13, c. 1, d. lgs. 286/1998) o per "motivi di prevenzione del terrorismo" (art. 3, c. 1, l. 155/2005). L'espulsione prefettizia è invece decisa dal prefetto in base a presupposti stabiliti dalla legge, dei quali due spiccano per importanza: 1) l'aver lo straniero fatto ingresso nel territorio nazionale, sottraendosi ai controlli di frontiera; 2) la carenza del permesso di soggiorno, se questo non è stato richiesto o se è stato revocato, annullato o se ne è stato rifiutato il rilascio o negato il rinnovo (art. 13, c. 2, d. lgs. 286/1998). Come si è già posto in evidenza (cfr. voce "condizioni di ingresso e di soggiorno dello straniero"), le condizioni di ingresso devono essere soddisfatte durante tutto il soggiorno, per cui il venir meno delle stesse dovrebbe comportare, in via automatica e senza alcuna valutazione discrezionale, la revoca del permesso di soggiorno (di competenza del questore) e l'espulsione dello straniero (di competenza del prefetto). La rigidità dei meccanismi automatici di espulsione è stata tuttavia minata da alcune direttive europee (Direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE) e dalla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (in particolare, Corte Cost. Sent. N. 202/2013), che impongono al questore, nella decisione sul rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, di bilanciare l'interesse

all'espulsione dello straniero con il diritto alla vita privata e familiare (di cui all'art. 8 CEDU, all'art. 12 Carta dei diritti UE e all'art. 29 Cost.). L'espulsione non è in ogni caso possibile se è previsto uno specifico divieto (ad esempio, a vantaggio della donna in gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio: art. 19, comma 2, D. Lgs. 286/1998).

## Giustizia ambientale

---

Questo concetto si basa sulla rivendicazione etica e politica del diritto di tutte le persone a un ambiente non inquinato, salubre e sicuro (Castree et al. 2013). La giustizia ambientale si è affermata come parola d'ordine grazie ad una serie di movimenti per i diritti civili negli Stati Uniti che, all'inizio degli anni '80, hanno denunciato con forza come l'esposizione ad inquinamento e industrie tossiche colpisse in maniera sproporzionata comunità meno abbienti e/o minoranze etniche e razziali (Bullard 2000). Il concetto è stato poi esteso fino a comprendere più generalmente la distribuzione iniqua dei rischi e dei benefici ambientali, oltre che l'esclusione dalle decisioni e dalla governance ambientale. Non ultimo, per quanto riguarda le condizioni di 'minoranze' e di culture, comunità e stili di vita 'tradizionali', vedi le cosiddette popolazioni indigene (Schlosberg 2007, Walker 2012). Il concetto di giustizia ambientale è stato tradotto in interventi legislativi in molti Paesi, dopo essere stato (ed essere ancora oggi) alla base di numerose campagne di sensibilizzazione e di protesta su una vasta gamma di questioni politiche (tra cui i cambi climatici). Negli ultimi anni il concetto di giustizia climatica si è sviluppato come ramificazione della giustizia ambientale (Tokar 2010). Esso si riferisce al fatto che i cambi climatici colpiscono in modo particolare il Sud del mondo così come molte comunità povere e minoranze nel Nord del mondo. Questo perché la vulnerabilità agli impatti dei cambi climatici, così come l'accesso a risorse per adattarvi e attenuarne i danni, sono determinati da fattori socio-politici quali appartenenza di classe, razza, casta, genere. Tutti questi fattori, modulati dagli effetti della globalizzazione, spiegano la vulnerabilità del Sud del mondo ai cambiamenti climatici (si veda: mitigazione e cambiamento climatico). L'ingiustizia legata ai cambi climatici consiste non solo nel fatto che essi colpiscano in modo sproporzionato queste comunità, ma anche nel fatto che le comunità più colpite sono quelle che hanno contribuito meno alle emissioni di gas serra nell'atmosfera (si veda: cambiamento climatico; rifugiati climatici; debito ecologico).

## Giustizia Climatica

---

Il concetto di giustizia climatica è emerso soprattutto grazie ai movimenti sociali che su scala mondiale hanno proposto il tema delle diseguaglianze storiche tra il "Nord" e il "Sud" del mondo e i loro effetti sul cambiamento climatico. Questo



concetto rimanda ai diversi gradi di vulnerabilità e responsabilità nella crisi climatica, che dipendono dalla razza, classe, etnia, status di migrante e genere. Infatti, il cambiamento climatico impatta in modo diverso, dovremmo dire ingiusto, diversi gruppi sociali e aree del pianeta: chi soffrirà maggiormente dei suoi effetti, chi lo ha causato, chi deve prendere provvedimenti per fermarlo e chi ha le risorse per farlo (Roberts 2001; Mohai et al. 2009). Secondo Pellow e Park (2009) "La giustizia climatica origina dal riconoscimento dell'ingiustizia climatica e considera questo problema non come uno sfortunato sottoprodotto dello sconvolgimento del clima, ma come uno dei suoi elementi fondamentali, come un elemento che deve essere affrontato se si vuole invertire la rotta." Il concetto di giustizia si interseca con la questione del cambiamento climatico a vari livelli, tra cui quello della giustizia correttiva/compensativa, della giustizia distributiva e della giustizia procedurale. In particolare, l'Accordo di Parigi del 2015 ha dato atto dell'importanza di alcuni concetti di giustizia climatica nel suo preambolo non vincolante. Nel Preambolo all'Accordo di Parigi si legge che: "Notiamo l'importanza di assicurare l'integrità di tutti gli ecosistemi, inclusi gli oceani, e la protezione della biodiversità, riconosciuta da alcune culture come Madre Terra, e notiamo l'importanza per qualcuno del concetto di "giustizia climatica", quando si agisce rispetto al cambiamento climatico" (tratto dal Preambolo dell'Accordo di Parigi).

## Global Migration Compact

---

Il Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (Global Migration Compact) "vuole costituire la cornice di riferimento per lo sviluppo di una cooperazione internazionale globale in tema di migrazione e mobilità umana" (ONU 2016, 21). Durante il vertice di alto livello delle Nazioni Unite sui rifugiati e i migranti, svoltosi il 19 settembre 2016 a New York, si è deciso di dare il via ad un processo di negoziazione intergovernativo per l'adozione del Global Migration Compact nel 2018, idealmente nel quadro del terzo dialogo di alto livello sulla migrazione internazionale e lo sviluppo (che si terrà a New York entro il 2019). Il Global Migration Compact si struttura attraverso una serie di impegni per gli Stati (questo spiega anche perché è stato scelto il termine "compact", in modo da ricomprendere anche il concetto di "accordo", sebbene lo strumento finale sarà probabilmente un documento giuridicamente non vincolante). Il Global Migration Compact, più precisamente, è previsto dall'Allegato II della Dichiarazione di New York per i Rifugiati e Migranti, adottata nel settembre 2016 durante l'ultimo vertice di alto livello delle Nazioni Unite di cui sopra. L'Introduzione (par. 1) della Dichiarazione di New York individua espressamente gli effetti negativi dei cambiamenti climatici come una delle principali cause della migrazione e annovera la lotta contro gli impatti negativi dei cambiamenti climatici tra gli impegni a favore dei migranti nella Parte III (par. 43). La Dichiarazione di New York

testimonia e ribadisce la necessità di prendere in considerazione l'impatto dei fattori ambientali (e il cambiamento climatico) nell'ambito del discorso sulle migrazioni. Nel delineare il percorso che ha portato all'adozione del Global Migration Compact nel 2018, la Dichiarazione di New York fa esplicito riferimento anche all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (vedasi infra, Migrazione e Sviluppo) che ne ispirerà la redazione, al Quadro Sendai per la riduzione dei rischi di calamità 2015-2030, all'Accordo di Parigi e al Programma d'Azione di Addis Abeba.

## Globalizzazione

---

La globalizzazione è un "processo globale di espansione" delle attività umane, oltre i confini nazionali e regionali, di natura pluridimensionale (traduzione da Megret 2009). Si può parlare infatti di globalizzazione economica, in relazione alla crescita dei rapporti commerciali e dei movimenti di capitali, persone e servizi oltre i confini statali; di globalizzazione politica, con riferimento sia al crescente ruolo degli attori non statali e della società civile (si veda supra) in ambito internazionale, sia alla sempre più diffusa tendenza a gestire le questioni politiche attraverso la governance multilivello piuttosto che meramente a livello nazionale (si veda infra); e di globalizzazione culturale per descrivere la diffusione di forme sociali di interconnessione tra le persone oltre i confini nazionali (Megret, 2009). Il consolidamento di questo concetto risale al periodo immediatamente successivo alla Guerra Fredda, nonché alla diffusione di tecnologie di comunicazione mediatiche e multimediali. Uno dei primi tentativi di teorizzazione del fenomeno è attribuito a Robertson, secondo il quale "il concetto di globalizzazione si riferisce sia alla compressione del mondo sia alla maggior consapevolezza delle interconnessioni di tutte le sue componenti" (traduzione da Robertson 1992, 8). La globalizzazione è un fenomeno complesso, che può essere studiato e capito attraverso le lenti di diverse discipline (giuridiche, economiche, sociologiche, etc.). Nell'ambito del diritto internazionale, la globalizzazione ha certamente contribuito a promuovere la regolamentazione di diverse problematiche globali (ad esempio la protezione dell'ambiente, dei diritti umani o la regolamentazione dell'economia internazionale). Infatti, in un "mondo senza frontiere" (traduzione da Ohmae, 2015) anche gli effetti del cambiamento climatico o delle guerre diventano "senza frontiere", giacché richiedono una reazione globale, soprattutto a livello internazionale o regionale. Analogamente, anche la protezione dei diritti umani è divenuta "senza frontiere". Inoltre, la globalizzazione in quanto tale ha influenzato il modo in cui viene percepito il diritto internazionale (non più come la semplice regolamentazione dei rapporti tra Stati, ma in quanto disciplina che prende in considerazione attori globali e questioni globali). A questo proposito, alcuni autori parlano di "globalizzazione del diritto internazionale" (traduzione da Pellet, 2000). In Europa, la strategia UE

2020 considera la globalizzazione come una delle principali sfide che gli Stati Membri devono affrontare per competere nell'economia mondiale. Vi sono due percezioni distinte di globalizzazione: (1) da un lato, la globalizzazione viene rappresentata in modo positivo in quanto foriera di benefici per lo sviluppo economico e il rafforzamento delle istituzioni democratiche tra i Paesi; (2) dall'altro lato, vi è chi ritiene che la globalizzazione sia una delle concause della creazione di una élite di Paesi e gruppi economici dominanti che hanno rafforzato il proprio potere politico ed economico a scapito dei Paesi più deboli. Gli enti locali (si veda infra) sono sia destinatari degli effetti della globalizzazione sia parte attiva nello sviluppo del fenomeno (insieme ai governi centrali degli Stati). Il mercato globale, infatti, funziona grazie al contributo degli operatori locali distribuiti sul territorio, e dipende, di conseguenza, dalle regole e dal sistema di organizzazione degli stessi. Tuttavia, gli attori locali dovrebbero adattare i loro metodi operativi alle aspettative e alle esigenze del mercato globale. A questo proposito, vale la pena nuova tipologia di entità transnazionale (si veda infra, Governance transnazionale) proprio per la loro capacità di polarizzare fenomeni sociali ed economici (come ad esempio il mercato del lavoro, in quanto la città è, di per sé stessa, un centro economico auto-referenziale - come descritto da Sassen, 2001). Queste nuove entità hanno acquisito un ruolo rilevante nell'ambito dei processi decisionali e politici (si veda infra), anche in settori strategici quali la migrazione e il cambiamento climatico. È così che "il globale viene parzialmente rimodellato a livello nazionale" (traduzione da Schouten, 2011).

## Governance

---

L'espressione governance si riferisce al modo in cui viene governata un'entità statale (ma lo stesso concetto può utilizzare anche quando si parla di enti non statali) e attiene in generale al coinvolgimento nei processi di policy-making (v. infra) di diversi attori istituzionali e non istituzionali (a livello internazionale, nazionale o locale), tenendo conto altresì del contributo della società civile (v. supra) e degli enti non statali. Tale concetto esprime un modo cooperativo di governare, consistente in un insieme di regole, prassi e convenzioni informali tra entità politiche, amministrative e sociali i cui i poteri formali sono conferiti dai Trattati europei, dalle Costituzioni e dalle leggi nazionali o regionali. Il termine governance è solitamente inteso con accezione antitetica rispetto al concetto di governo; infatti, "il "governo" [...] è caratterizzato da istituzioni formali chiaramente definite, mentre l'uso del termine governance dà l'impressione di una separazione netta tra le istituzioni formali (governo) e le basi informali del processo politico-decisionale che da sempre integra le procedure formali" (traduzione da Ladeur 2010). L'uso del termine governance è sempre più frequentemente unito agli aggettivi europea (supra), multilivello (supra), locale

(infra) o transnazionale (infra), che contribuiscono a dare enfasi al piano territoriale di riferimento.

## Governance della migrazione

---

La migration governance (o governance della migrazione) ricomprende “le norme, le regole, i principi e i processi decisionali che disciplinano il comportamento degli Stati (e degli altri attori transnazionali)” (Betts 2011, 2). L’Ufficio dell’Alto Commissario per i diritti umani ha riconosciuto la cruciale importanza di un approccio fondato sui diritti umani nel contesto della governance delle migrazioni internazionali, utilizzando il termine governance in relazione a tutti quei “processi in cui l’utilizzo combinato del quadro normativo e delle strutture organizzative disciplina e modella le risposte degli Stati alla migrazione internazionale, determinando diritti e doveri e promuovendo la cooperazione internazionale” (Ufficio dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani 2013, 9). Si è sostenuto che la governance multilivello sia il mezzo più efficiente per gestire le questioni relative alla migrazione. La governance multilivello è suddivisa in diversi livelli: la governance globale, che informa i diritti umani e il diritto commerciale, e i livelli regionale, bilaterale e unilaterale di governance, che interagiscono l’uno con l’altro (Betts, 2011). Relativamente ai cambiamenti ambientali e alla mobilità umana, il livello globale si presenta per lo più come modello informale: a questo proposito, è stato coniato il concetto di “mini-multilateralismo” per definire un “processo guidato dagli Stati basato su un approccio ampio, consultivo e inclusivo, che sebbene non sia vincolante è mirato all’azione, e consiste in una serie di strumenti di guida per gli Stati membri e gli altri attori coinvolti” (GFMD, 2016, 13). L’Iniziativa Nansen – e il suo successore, la Platform on Disaster Displacement (PDD 2015) – rappresenta un esempio di mini-multilateralismo, che si concentra sulle misure idonee a colmare le persistenti lacune nella protezione degli sfollati (si veda supra, Displacement). I modelli di governance bilaterali comprendono i programmi di mobilità (si veda supra, Migrazione economica) incentrati, in particolare, sulla migrazione circolare e temporanea. Infine, il modello di governance nazionale è costituito prevalentemente da norme nazionali che tendono a concedere la protezione umanitaria temporanea.

## Governance locale

---

Il concetto di governance locale si utilizza per comprendere come il processo di policy-making (si veda supra) si sviluppa a livello locale all’interno del territorio di uno Stato. Diverse forme di cooperazione, sia istituzionale che informale, si sono man mano sviluppate allo scopo di favorire il dialogo tra enti locali (si veda supra) oltre i confini nazionali, in particolare con riguardo ai cambiamenti climatici. Tale

cooperazione permette la considerazione delle diverse “voci” locali nell’ambito del processo decisionale e di policy-making (si veda supra), rafforzando in tal modo la governance locale. Infatti, secondo il Programma di sviluppo dell’ONU, “la governance locale ricomprende una serie di istituzioni, meccanismi e processi attraverso i quali i cittadini [...] possono esprimere i propri interessi e bisogni, mediare le loro differenze, ed esercitare i loro diritti e doveri a livello locale. Gli elementi costitutivi di una buona governance locale sono molteplici: la partecipazione dei cittadini, le partnership tra i principali attori a livello locale, la capacità degli attori locali in tutti i settori, i molteplici flussi di informazione, la definizione delle responsabilità, e un orientamento a favore dei più bisognosi” (traduzione da United Nations Development Programme - UNDP, 2004, 4). Ad oggi sono stati messi in atto svariati meccanismi e iniziative tese a promuovere la governance locale ed una migliore gestione delle questioni politiche strategiche quali la migrazione e il cambiamento climatico. Per un elenco esauriente di tali iniziative, si veda infra Laboratori di governance locale: le iniziative in corso. Quando si parla di governance locale entrano in gioco anche i concetti di decentramento (si veda supra), policentrismo (infra), governance transnazionale (infra) e governance multilivello (supra).

## Governance multilivello (europea)

---

L’espressione governance multilivello europea consiste nell’azione coordinata intrapresa (a livello politico e decisionale) dalle istituzioni dell’Unione europea, dagli Stati membri e dagli enti locali, volta a creare e attuare le politiche dell’Unione. Per spiegare la governance multilivello, Marks - uno dei primi a teorizzare tale concetto - parlò di un “processo centrifugo che vede gli Stati Membri parzialmente privati dei propri poteri decisionali, processo che si sviluppa in due direzioni: verso l’alto, a favore delle istituzioni sovranazionali, e verso il basso, a favore dei diversi livelli di governo locali e subnazionali” (traduzione da Marks 1993 402). La governance multilivello è strettamente legata all’attuazione del principio di sussidiarietà, dei principi di apertura e prossimità ai cittadini (si veda infra) e al dialogo costante tra gli attori istituzionali a tutti i livelli di governo all’interno della UE. Alcuni sostengono che la governance multilivello ponga in essere “un metodo di governance per la UE” caratterizzato dall’interazione reciproca tra diversi livelli di governo (traduzione da Panara, 2015). Questo concetto contribuisce in modo efficace a coinvolgere gli enti locali nel processo decisionale UE e nel sistema di implementazione delle politiche europee (Panara, 2015). Un esempio di governance multilivello in Italia è costituito dal sistema della Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città e Autonomie locali e dalla Conferenza Unificata. Questi tre organi superano l’attribuzione costituzionale delle competenze tra Stato e enti territoriali, coinvolgendo, anche i governi sub-nazionali nell’iter di policy making, al di là delle

proprie sfere di competenza. Attraverso i medesimi meccanismi gli enti locali possono rivestire un ruolo nell'iter legislativo nazionale da cui sarebbero altrimenti esclusi. Il Consiglio delle Autonomie Locali – dotato di una propria rappresentanza in ogni regione - costituisce un altro esempio di governance multilivello in Italia che permette ai comuni di essere coinvolti nel processo legislativo a livello regionale. Questo tipo di "relazione collaborativa [che può essere] sia verticale (tra diversi livelli di governo, ad es. nazionale, federale, regionale o locale) sia orizzontale (all'interno dello stesso livello, per esempio tra diversi ministeri o enti locali) sia di entrambi i tipi" (traduzione da Task Team delle Nazioni Unite su Habitat III, 2015, 1) è promosso anche dalla recente Nuova Agenda Urbana (si veda in particolare il punto 87: "Intendiamo promuovere maggior coordinamento e cooperazione tra i governi nazionali, sub-nazionali e locali, attraverso meccanismi di consultazione multi-livello e la chiara definizione delle rispettive competenze, strumenti e risorse per ciascun livello di governo" (traduzione dal testo originale- si veda infra). Tra le iniziative istituzionali volte a rafforzare la governance multilivello in Europa, va menzionata la Carta della governance multilivello in Europa (Charter for Multilevel Governance in Europe), adottata con Risoluzione del Comitato delle Regioni dell'Unione Europea. Aperta alla firma il 9 maggio 2014, tale Carta conta, ad oggi, 220 firmatari (tra cui il Comune di Cagliari). La Carta si propone di modellare le prassi di governance multilivello sulla base dei principi di trasparenza, apertura, sussidiarietà, proporzionalità e inclusività dei processi politici e decisionali. Tutti gli enti locali (si veda infra) sono invitati a sottoscrivere la Carta e a rispettare i suoi principi allo scopo di creare un'efficiente governance multilivello in Europa.

## Governance transnazionale

---

La governance transnazionale è una nuova forma di governance che riflette la complessità dei processi decisionali e rende possibile la partecipazione degli attori transnazionali nei processi di policy-making a livello internazionale (si veda supra). Il concetto di attori transnazionali comprende le multinazionali, le istituzioni finanziarie internazionali, le organizzazioni non governative, gli enti locali (si veda supra), e in particolare - stante il loro nuovo ruolo - le città globali (si veda supra, Globalizzazione). Si parla anche il diritto transnazionale, ossia - usando le parole di Philip Jessup, che per primo ha teorizzato in maniera esauriente questo concetto nel 1956 nel suo "Transnational Law" - "l'insieme delle leggi che regolano le azioni o gli eventi che trascendono i confini nazionali" (traduzione da Jessup 2006, 45). L'importanza crescente delle procedure transnazionali dà luogo a forme ibride di cooperazione e coordinamento che si sviluppano oltre i tradizionali processi decisionali statali (Ladeur 2010). Gli attori transnazionali e le reti transnazionali rendono più agevole l'adozione di strumenti normativi ad hoc (nelle forme cc.dd. di soft law e hard law, vale a dire,

rispettivamente, come strumenti legislativi non vincolanti ovvero vincolanti) laddove siano preferibili soluzioni internazionali rispetto all'ottica meramente nazionale, o laddove sia opportuno superare il divario tra pubblico e privato.

## Identità

---

Deriva dal latino *idem*, "lo stesso", radice che ha in comune con altre parole quali, ad esempio, identificare, identificazione, carta d'identità, identici. Il concetto ha una duplice accezione: personale e collettiva. L'identità personale esprime il "sé" fondamentale che contraddistingue ciascuno di noi, nonché la continuità della personalità, ossia il fatto di riconoscersi come la stessa persona durante le varie fasi dell'esistenza. Tale definizione del termine fu coniata dallo psicologo Erik Erikson nel 1968. Dall'altro lato, l'identità collettiva dà conto della capacità di riconoscere se stessi all'interno di un gruppo, della collettività, con cui l'individuo in questione ha delle caratteristiche in comune. Queste caratteristiche del gruppo, a loro volta, contribuiscono a costruire la propria identità personale, e possono addirittura essere elementi fondanti del "sé". In questo contesto si parla di identità culturale, religiosa, politica, nazionale, di genere, di classe. L'identità collettiva è divenuta progressivamente più importante dopo il 1980, quando il modello puramente individualista del liberalismo venne contestato dalla teoria comunitaria. I teorici del comunitarismo, da Sandel e Tylor a Walzer e MacIntyre ritengono che la personalità di ciascuno è profondamente modellata dalla collettività cui appartiene. Infatti, quando vi è una mancanza di riconoscimento, un disprezzo o un tentativo di distruggere una determinata comunità, l'identità personale del soggetto è anch'essa inevitabilmente lesa. Le politiche d'identità che traggono origine da questo background filosofico puntano a valorizzare tutte le identità collettive riconoscendo l'eguale diritto di tutte a trovare uno spazio nella sfera pubblica.

## Interculturalismo

---

è una evoluzione recente del concetto di multiculturalismo basata sull'idea che le culture non debbano abitare lo spazio sociale giustapposte, ciascuna nella propria sfera culturale protetta e salvaguardata, ma debbano interagire tra loro in una costante relazione che produce una mutua trasformazione. L'interculturalismo vede, infatti, nel multiculturalismo il rischio di una ghettizzazione, isolamento, reciproca incomunicabilità tra culture, che produce frammentazione sociale e porta al fallimento delle società multiculturali. Un esempio di politiche multiculturali è quella di consentire a tutte le distinte culture e religioni di avere scuole diversificate con programmi ad hoc per valorizzare l'identità del gruppo; un esempio di politiche interculturali è, invece, quello di creare una scuola comune con programmi che pluralisticamente riflettano la diversità culturale, ma

anche che mirino a proporre punti di incontro, di accomodamento e di trasformazione reciproca dei gruppi culturali.

## Laboratori di governance locale: le iniziative in corso

---

Segue una panoramica delle iniziative più rilevanti a livello internazionale e regionale (guidate anche dai sindaci) volte a rafforzare l'esercizio della governance locale (la presente lista è in ordine alfabetico per facilitarne la lettura): C40 Climate Leadership Group (in lingua inglese all'indirizzo web: <http://www.c40.org/>): è un gruppo istituito e gestito dalle città stesse; mette in contatto più di 80 tra le città più grandi al mondo (rappresentative di una popolazione complessiva superiore a 600 milioni di persone); CEMR – Council of European Municipalities and Regions (Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa) (in lingua inglese all'indirizzo web: [www.ccre.org/en](http://www.ccre.org/en)): fondata a Ginevra nel 1951 da un gruppo di sindaci europei, è la più grande organizzazione europea di governi locali e regionali Cities for Climate Protection Campaign (Campagna Città per la protezione del Clima) (in lingua inglese all'indirizzo web: <http://www.iclei-europe.org/ccp>): è un'associazione che raggruppa oltre 1.000 amministrazioni locali che collaborano con l'ONU e altre organizzazioni internazionali e governi nazionali; City Leadership Initiative (Iniziativa per una leadership delle Città) (in lingua inglese all'indirizzo web: <http://www.cityleadership.net/>): istituita in partnership tra University College di Londra, la Banca Mondiale e Habitat delle Nazioni Unite; Covenant of Mayors (Patto dei Sindaci) ([http://www.pattodeisindaci.eu/index\\_it.html](http://www.pattodeisindaci.eu/index_it.html)): proposto dalla Commissione europea per sostenere gli sforzi compiuti dagli enti locali nell'attuazione di politiche energetiche sostenibili; conta circa 3.700 firmatari; EU Capital Mayors' Meetings (Riunioni tra i Sindaci delle Capitali europee) (in lingua inglese all'indirizzo web: <http://urbanagendaforthe.eu/agenda-item/eu-capitals-mayors-meetingamsterdam/>): riunioni annuali dei sindaci delle capitali europee, con l'obiettivo di discutere le questioni urbane con il Commissario europeo per le Politiche Regionali e Urbane; al 5° meeting, svoltosi ad Amsterdam nel 2016, 28 capitali dell'UE hanno deciso di creare una rete di solidarietà per gestire le problematiche relative alle migrazioni; Europe2020 Monitoring Platform (Piattaforma di Monitoraggio Europa 2020) (in lingua inglese all'indirizzo web: <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx>): gestita dal Comitato delle Regioni dell'UE, comprende più di 150 regioni e città; Global Parliament of Mayors – GPM (Parlamento Globale dei Sindaci) (in lingua inglese all'indirizzo web: <http://www.globalparliamentofmayors.org/>): un progetto gestito dai sindaci stessi che si propone come nuova piattaforma di governance per far fronte alle sfide locali e globali (la cerimonia inaugurale si è tenuta dal 9



al 11 settembre 2016 in occasione del Forum mondiale a L'Aia, dove i sindaci di più di 70 città di tutto il mondo si sono riuniti per definire l'agenda, ponendo migrazioni e cambiamenti climatici come obiettivi prioritari); Global Taskforce of Local and Regional Governments (Task-force globale dei governi locali e regionali) (in lingua inglese all'indirizzo web: [www.gtf2016.org](http://www.gtf2016.org)): istituita nel 2013 dalla World Organization of United Cities and Local Governments (UCLG), coordina più di 30 reti a livello internazionale; International Council for Local Environmental Initiatives – Local Governments for Sustainability (Consiglio internazionale per iniziative ambientali locali – Governi Locali per la sostenibilità) (ICLEI) (in lingua inglese all'indirizzo web: <http://www.iclei.org/>): organizzazione internazionale con 17 sedi in più di 86 Paesi; ad essa aderiscono più di 1.500 tra città e regioni; International Urban Cooperation – IUC (Cooperazione Urbana Internazionale) (in lingua inglese all'indirizzo web: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/international/urban/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/international/urban/)): programma triennale (2016-2019) della UE volto a promuovere la cooperazione urbana internazionale; lo IUC è stato concepito, in particolare, per sostenere l'iniziativa Habitat III dell'ONU (si veda infra, Nuova Agenda Urbana), la Dichiarazione di Parigi COP 21 (in lingua inglese all'indirizzo web: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>), e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (in inglese all'indirizzo web: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>); Mayoral Forum on Mobility, Migration and Development (Forum dei Sindaci su Mobilità, Migrazione e Sviluppo) (in lingua inglese all'indirizzo web: <https://www.unitar.org/dcp/humanmobility-programme/facilitating-policy-dialogue>): iniziativa globale gestita dalle città stesse e sostenuta dall'Istituto delle Nazioni Unite per la Formazione e la Ricerca (United Nations Institute for Training and Research - UNITAR) e inaugurata nel 2013 in occasione del dell'Assemblea Generale dell'ONU sulla migrazione e lo sviluppo (in lingua inglese all'indirizzo web: <http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/>). Il Forum viene convocato annualmente per promuovere il dialogo e lo scambio di esperienze e buone prassi in materia di migrazione e sviluppo; raggruppa 80 sindaci ed enti locali da tutto il mondo. Il primo evento ufficiale è stata la Call of Barcellona del 2014, mentre il più recente – il Terzo Forum dei Sindaci (Third Mayoral Forum) si è tenuto a Quezon City, nelle Filippine, dal 29 al 30 settembre 2016 (si veda in lingua inglese l'indirizzo web: [http://migration4development.org/sites/default/files/en\\_-\\_quito\\_outcome\\_document\\_-\\_final\\_revised\\_version\\_0.pdf](http://migration4development.org/sites/default/files/en_-_quito_outcome_document_-_final_revised_version_0.pdf)); Mayors for Peace (Sindaci per la Pace) (in lingua inglese all'indirizzo web: <http://www.mayorsforpeace.org>): registrata ufficialmente come ONG con funzione consultiva speciale presso il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite; ne fanno parte 7.132 città da tutto il mondo che hanno deciso di sostenere

il Programma per promuovere la solidarietà delle città per l'abolizione totale delle armi nucleari (Program to Promote the Solidarity of Cities towards the Total Abolition of Nuclear Weapons) proposto dall'allora Sindaco di Hiroshima Takeshi Araki il 24 giugno 1982 in occasione della Seconda Sessione speciale dell'ONU sul disarmo tenutosi presso la sede delle Nazioni Unite a New York; Metropolis, World Association of the Major Metropolises (Metropolis, Associazione Mondiale delle Grandi Metropoli) (in lingua inglese all'indirizzo web: <http://www.metropolis.org>): istituita nel 1985, è attualmente la più grande associazione di governi municipali di tutto il mondo. Essa si propone di creare le condizioni per una maggiore democraticità delle autonomie locali; rappresenta 137 grandi città e aree metropolitane, e si occupa della gestione della sezione metropolitana della UCLG; World Organization of United Cities and Local Governments – UCLG (Organizzazione Mondiale dell'Unione delle Città e dei Governi Locali) (in lingua inglese all'indirizzo web: <https://www.uclg.org>): associazione senza scopo di lucro istituita nel 2004 e guidata dai rappresentanti dei governi locali provenienti da tutto il mondo; lavora in sinergia con la Global Taskforce of Local and Regional Governments per promuovere la cooperazione tra i governi locali.

## Maladattamento

---

Il termine maladattamento (maladaptation) fa riferimento alle politiche che determinano, direttamente o indirettamente, una maggiore vulnerabilità rispetto al cambiamento climatico, e/o che minano in misura significativa le capacità o le possibilità di adattamento presente e futuro. Il rapporto IPCC AR5- WGII dà la seguente definizione di maladattamento: "Le azioni che possono causare un aumento del rischio di ripercussioni negative in relazione al clima, una maggiore vulnerabilità rispetto al cambiamento climatico, o una diminuzione del benessere, ora o in futuro". Secondo Barnett e O'Neill (2010) il maladattamento ha cinque dimensioni, ossia:

- Azioni che determinano un aumento delle emissioni di gas serra;
- Azioni che gravano in modo sproporzionato sui soggetti più vulnerabili;
- Azioni con un costo elevato in termini di opportunità;
- Azioni che riducono gli incentivi all'adattamento;
- Azioni che stabiliscono percorsi che limitano gli scenari futuri.

## Mercato del lavoro

---

L'espressione "mercato del lavoro" si riferisce alla "domanda e offerta di lavoro" in una certa area o regione (Kuptsch 2010, p. 1); presuppone la circolazione delle persone sia all'interno sia oltre i confini degli Stati (o anche all'interno di una singola città, come nel caso delle cosiddette città globali – quali New York, Londra o Tokyo - dove il mercato del lavoro è "polarizzato", in quanto la città è di per sé stessa un centro economico auto-referenziale, come definito da Sassen (2001)). La struttura del mercato del lavoro incide sull'efficienza dei programmi di migrazione della forza lavoro (vedasi infra, Migrazione economica). Infatti, come giustamente osservato, "[il] numero e il tipo di lavoratori ammessi nelle nazioni di destinazione sono spesso determinati in considerazione del mercato del lavoro, e la legge può richiedere di dimostrare le necessità del mercato del lavoro come prerequisito per la concessione di un permesso di soggiorno temporaneo". Pertanto, il concetto di mercato del lavoro diviene il fulcro dei programmi di migrazione temporanea" (Dauvergne e Marsden 2014, 528).

## Migrazione

---

Il termine migrazione si riferisce allo spostamento delle persone all'interno dei confini di uno Stato (migrazione interna) o oltre i confini nazionali (migrazione esterna, internazionale o transfrontaliera). Lo spostamento può essere permanente (se la persona interessata trascorre più di sei mesi o un anno all'estero, a seconda delle disposizioni legislative del Paese in questione - Wickramasekara 2015), circolare o temporaneo. Le cause della migrazione possono essere svariate (se dovuta a cambiamenti climatici, di solito si parla di migrazione ambientale - vedasi supra). Quando il fenomeno migratorio avviene seguendo i canali ufficiali e nel rispetto delle norme di ingresso del Paese in questione, si parla di migrazione regolare; in caso contrario, di migrazione irregolare. Recentemente, il Relatore Speciale sui diritti umani dei migranti ha suggerito l'uso del termine "mobilità" in luogo di "migrazione" per evitare reazioni xenofobe da parte di "opinioni pubbliche disinformate". A suo avviso, il termine mobilità "veicola meglio l'idea di consentire alle persone di venire, andare e tornare, a seconda delle loro opportunità di lavoro e delle loro scelte personali" (SRHRM 2016, 26).

## Migrazione ambientale

---

Tale espressione definisce la circolazione "prevalentemente volontaria" di persone, che si verifica principalmente a causa dell'insorgere lento (degrado del suolo, desertificazione, innalzamento del livello del mare, siccità) o improvviso

(inondazioni o cicloni e tempeste tropicali) di cambiamenti ambientali (Agenda di Protezione Nansen). In tale contesto, e per definire il medesimo fenomeno, vengono altresì utilizzati i concetti di migrazione climatica o sfollati ambientali, sebbene si riscontri l'utilizzo di altri concetti, come ad esempio quello di rifugiati climatici - vedasi infra, Rifugiato). I fattori ambientali non sono la causa esclusiva delle migrazioni: altri fattori, di natura economica, sociale e legati alla sicurezza, possono esserne infatti concausa, rendendo così le c.d. migrazioni ambientali un fenomeno multi - causale. Migrazione economica Tale concetto indica la circolazione delle persone all'interno di uno Stato o attraverso i suoi confini, principalmente per motivi di lavoro. Il fenomeno della migrazione economica è disciplinato a livello multilaterale, regionale, bilaterale e nazionale; questi livelli interagiscono fra di loro all'interno di una struttura multilivello. Le leggi nazionali disciplinano principalmente le condizioni di ingresso e i permessi di lavoro per gli stranieri, mentre a livello multilaterale, regionale o bilaterale gli Stati generalmente stabiliscono il livello di liberalizzazione dell'accesso e il livello di protezione da accordare ai migranti per motivi di lavoro (anche nel rispetto degli standard dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro). I lavoratori migranti vengono distinti tra poco qualificati e altamente qualificati; a questo riguardo, sono stati sviluppati diversi regimi legali per le due categorie. I programmi di migrazione per motivi di lavoro possono potenzialmente, se ben gestiti e in linea con gli standard internazionali e nel rispetto dei diritti umani, rappresentare una possibilità di adattamento (vedasi supra). Quanto segue è una breve panoramica dei modelli più diffusi. Mobilità stagionale: questo tipo di mobilità riguarda soprattutto lavoratori agricoli o frontalieri. Alcuni Paesi incoraggiano i programmi di mobilità stagionali, fornendo permessi di lavoro ad hoc; Migrazione circolare: questa espressione indica "esperienze migratorie ripetute che comportano più di un ingresso e rientro" nel medesimo Paese di destinazione (Wickramasekara 2011, 9); Accordi bilaterali: regolano l'ingresso (temporaneo) di lavoratori migranti tra due Stati; Accordi regionali: sono accordi istituzionali tesi a rendere più agevole la mobilità lavorativa dei migranti per motivi di lavoro nell'ambito di processi di integrazione regionale (ad esempio, il Mercato comune del Sud-Common Market of the South o Mercosur; l'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico - Association of Southeast Asian Nations o ASEAN). Potrebbero essere utili anche al fine di gestire le migrazioni indotte da fattori ambientali, permettendo così la circolazione temporanea o permanente di persone (documento di lavoro dei servizi della Commissione 2013 – Progetto ILO); Accordi di partenariato per la mobilità: in particolare, quelli conclusi dall'Unione europea con i Paesi terzi -ma non necessariamente con il coinvolgimento di tutti gli Stati membri della UE - aventi il fine di agevolare la migrazione economica; Accordi di partenariato economico: possono includere una sezione specificamente dedicata alla liberalizzazione della migrazione temporanea di forza lavoro (ad esempio

l'Accordo di partenariato economico Giappone - Filippine (JPEPA) del 9 settembre 2006 e l'Accordo di partenariato economico CE - CARIFORUM del 5 e 20 ottobre 2008); Organizzazione Mondiale del Commercio/Accordo Generale sul Commercio dei Servizi (WTO/GATS) Mode 4: circolazione temporanea delle persone fisiche, che si spostano all'estero per fornire un servizio.

## Migrazione e Sviluppo

---

Il potenziale impatto positivo delle migrazioni sullo sviluppo è stato etichettato come migration development nexus in seguito alla diffusione delle relative iniziative a livello internazionale e regionale dal 2000 ad oggi (Chetail 2008, 184). Nel 2006 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha ribadito "l'importanza del nesso tra migrazioni internazionali e sviluppo e la necessità di affrontare le sfide e cogliere le opportunità che le migrazioni pongono ai Paesi di origine, di transito e di destinazione, riconoscendo che le migrazioni portano con sé vantaggi e sfide per la collettività" (Preambolo, Assemblea Generale delle Nazioni Unite 2006). L'interazione tra migrazione e sviluppo è uno dei temi principali del dibattito contemporaneo: sono state avviate svariate iniziative internazionali al fine di approfondire tale questione. Il Forum Globale su Migrazione e Sviluppo (Global Forum on Migration and Development - GFMD) è stato istituito nel 2007 come processo informale guidato dagli Stati nell'ottica di facilitare il dialogo e la cooperazione in materia di migrazione e sviluppo; in particolare, gli Incontri del GFMD del 2010 e del 2012 hanno espressamente messo in luce la necessità di una risposta politica coordinata alla questione della relazione tra migrazione ambientale e sviluppo. Nel 2015 le Nazioni Unite hanno adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, evidenziando il notevole contributo che la migrazione porta allo sviluppo. L'Agenda identifica chiaramente diversi obiettivi connessi alla migrazione: "l'invito a debellare il lavoro forzato e la tratta di esseri umani; a garantire un ambiente di lavoro sicuro, anche per i lavoratori migranti; a ridurre i costi di trasferimento delle rimesse dei migranti; e a ridurre in modo significativo il numero di persone colpite da calamità" (MICIC 2016, 1). L'Agenda individua, tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs, Sustainable Development Goals), l'obiettivo chiave di "facilitare la migrazione sicura, regolare, ordinata e responsabile" (obiettivo SDG 10.7). Il vertice delle Nazioni Unite per i Rifugiati e i Migranti del 19 settembre 2016 ha rappresentato un'importante occasione per portare avanti l'attuazione di questo obiettivo, con l'impegno di adottare il Global Migration Compact entro due anni (vedasi supra). La Dichiarazione di New York adottata in seno al vertice delle Nazioni Unite rileva l'importanza del nesso migrazione-sviluppo, evidenziando come i migranti contribuiscano positivamente allo sviluppo sia del Paese di origine sia del Paese di destinazione. Nel frattempo, il rapporto migrazione-sviluppo è entrato altresì nel dibattito politico a livello europeo, a partire dalla Comunicazione della Commissione europea del 2005

“Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti”, cui ha fatto seguito, in particolare, la Comunicazione del 2013 sull’aumento dell’impatto della migrazione sullo sviluppo che ha espressamente incluso la questione migrazione e sviluppo nel GAMM (Approccio Globale in materia di Migrazione e Mobilità - vedasi supra). Quando si parla del nesso tra migrazione e sviluppo sarebbe opportuno tenere conto di alcuni aspetti specifici al fine di misurare l’impatto delle migrazioni sullo sviluppo. In primo luogo, le rimesse (ossia i risparmi e i redditi che i lavoratori migranti inviano alle loro famiglie nei propri Paesi d’origine) rappresentano una voce significativa del prodotto interno lordo complessivo di alcuni Paesi in via di sviluppo, contribuendo al loro sviluppo economico. Gli articoli 32 e 47 della Convenzione internazionale del 1990 sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei loro familiari tutelano, a livello internazionale, il diritto di trasferire le rimesse e impongono agli Stati di agevolare tali trasferimenti. Inoltre, le diaspore vengono viste come “nuovi fattori nel settore dello sviluppo” (Sinatti Horst 2014, 2). Il termine diaspora “evoca una dimensione collettiva: diaspora di una comunità, un gruppo o anche una rete organizzata o un’associazione con interessi comuni. [...] Riconoscere la dimensione collettiva e individuale delle diaspore incide direttamente sullo sviluppo delle politiche: alcuni provvedimenti riguardano i gruppi, come ad esempio le misure atte a sostenere reti di diaspora scientifiche o la canalizzazione di fondi collettivi in progetti comuni, mentre altri provvedimenti beneficiano gli individui, come la riduzione dei costi di trasferimento, l’accesso a borse di studio, la semplificazione delle regole per l’acquisizione della cittadinanza e la disponibilità di agevolazioni fiscali” (Ionescu 2006, 15). Inoltre, non si dovrebbero perdere di vista le sfide poste dal fenomeno della fuga dei cervelli (vedi anche Migrazione economica, supra), definito dalla IOM come “l’emigrazione di soggetti talentuosi e preparati dal Paese di origine ad un altro Paese con il conseguente esaurimento di risorse umane competenti nel Paese d’origine” (IOM 2011).

## Minoranza

---

È “un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno stato, in una posizione non-dominante, i cui membri - essendo cittadini dello stato - possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quanto meno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare la loro cultura, tradizioni, religione o lingua” (Capotorti 1977). Il concetto di minoranza si articola in minoranze nazionali (es. la minoranza sarda, friulana, i popoli aborigeni del Canada, Australia, U.S.A.) e minoranze non nazionali termine che va a definire i migranti portatori di diverse culture o religioni (es. la minoranza musulmana o la minoranza bengalese in Italia). In Europa esistono diverse minoranze culturali: un solo popolo indigeno costituito dai Sami, una minoranza europea presente in tutti i 27

Stati membri rappresentata dai popoli Rom, una molteplicità di minoranze regionali (es. i baschi, i catalani, i sardi). Queste minoranze sono protette nell'ambito dei 47 Stati del Consiglio d'Europa dalla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995 e, per gli aspetti linguistici, dalla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992. Nessuno dei due documenti si riferisce ai migranti. Il concetto di minoranza è anche spesso usato come sinonimo di gruppi vulnerabili o in posizione sociale di inferiorità sociale (es. i disabili o le donne).

## Mitigazione (cambiamento climatico)

---

Con "mitigazione" (in inglese, mitigation) ci si riferisce alle misure volte a limitare la magnitudo dei cambi climatici nei decenni a venire (si veda: cambiamento climatico). Le strategie di mitigazione sono numerose, e includono misure 'a monte' come la riduzione dell'uso di combustibili fossili (incrementando la produzione di energie rinnovabili o l'efficienza energetica), e a 'valle', come la riduzione e responsabilizzazione dei consumi (IPCC 2014). In generale, "Mitigare" significa rendere meno gravi o più lievi l'impatto o le conseguenze di qualcosa. Molti programmi di mitigazione dei cambi climatici vengono implementati attraverso le politiche dei vari governi, che decidano le linee guida e implementano gli sforzi di mitigazione attraverso la legislazione nazionale, oltre aderendo ad accordi internazionali. La mitigazione riguarda rischi ed incertezze future. Gli sforzi per mitigare un problema si concentrano quindi su misure e azioni preventive (FEMA 2016). L'obiettivo ultimo della mitigazione dei cambi climatici è quello di evitare che essi raggiungano livelli pericolosi; questo richiede di "stabilizzare i livelli di gas serra in un lasso di tempo sufficiente per permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente ai cambiamenti climatici, in modo che la produzione alimentare non sia minacciata e lo sviluppo economico possa procedere in modo sostenibile" (IPCC 2014). Un'altra strategia, da molti considerata complementare alla mitigazione, è l'adattamento (in inglese, adaptation, vedi voce): la migrazione, è da molti considerata uno delle strategie attraverso le quali le persone, nel medio e lungo

## Moltiplicatore di rischio

---

Un moltiplicatore di rischio è un evento o fenomeno (come ad esempio il cambiamento climatico), capace di esacerbare o innescare fonti d'insicurezza e rischio latenti (si veda: rischio). Sostanzialmente, di per sé non rappresenta direttamente una causa di insicurezza o di conflitti, ma può creare le condizioni da cui scaturiscono minacce o problemi specifici (Werrel & Femia 2015). Il concetto di moltiplicatore di rischio, che proviene da ambiti militari e d'intelligence, è stato spesso associato ai cambiamenti climatici. A detta di alcuni,

i cambi climatici possono avere un impatto sulle condizioni e i fattori (quali la siccità, la scarsità d'acqua, di cibo o di risorse) in grado di provocare o aggravare crisi, conflitti violenti e persino guerre tra Stati (si veda: sicurezza ambientale/climatica, Dupont 2008; IPCC 2014). L'ipotesi che gli impatti del riscaldamento globale possano originare flussi migratori di massa è spesso citata come esempio del ruolo dei cambi climatici come moltiplicatore di rischio (si veda: rifugiati climatici). Secondo numerosi ricercatori il cambiamento climatico è in realtà un moltiplicatore di rischio più a livello teorico che pratico, visto che gli impatti a livello locale sono mediati da processi socio-politici (Nordås e Gleditsch 2007). È stato inoltre rilevato che l'enfasi posta sui cambi climatici quali moltiplicatori di rischio finisce per legittimarne la securitizzazione (si veda: securitizzazione) e/o la militarizzazione, col rischio che vengano ignorate questioni di giustizia globale e sociale (Salehyan 2008) – in primis il fatto che i cambi climatici siano stati causati principalmente dalle emissioni del Nord del mondo (si veda: debito ecologico).

## Multiculturalismo

---

È un movimento politico-filosofico che sostiene la necessità di un eguale riconoscimento di tutte le culture all'interno di una società basandosi sull'importanza che la cultura ha nella formazione dell'identità personale. Il termine multiculturalismo fu coniato in Canada nel 1971, in reazione all'imperante termine "biculturalismo", indicante il Canada anglofono e il Quebec. Quando gli immigrati e i popoli indigeni protestarono affermando che il Canada non aveva soltanto due culture, l'allora premier Pierre Trudeau propose il più onnicomprensivo "multiculturalismo", che nel 1982 entrò a far parte della Costituzione canadese (art. 27), la prima Costituzione multiculturalista al mondo. Da allora il multiculturalismo è divenuto un principio costituzionale in circa 30, dei 194 Stati esistenti al mondo. Il termine multiculturalismo è anche utilizzato in una mera accezione descrittiva, indicando un fatto demografico determinato dai fenomeni migratori che ridisegnano la composizione delle società europee. L'Italia è uno stato multiculturale di fatto, non di diritto, non avendo la cultura un esplicito riconoscimento costituzionale, salvo che per quanto concerne le pratiche religiose, e non esistendo una legge generale sul multiculturalismo, anche se il testo unico sull'immigrazione (TUI d.lgs. 286/1998) prevede alcune politiche multiculturali in particolare nel campo scolastico.

## Policentrismo

---

Il termine policentrismo è utilizzato con riguardo ai "rapporti tra diverse autorità di governo aventi competenze che si sovrappongono" (traduzione da Andersson e Ostrom 2008, 73). Il concetto fu coniato negli anni '20 del secolo scorso dalla



Scuola di Chicago nell'ambito dell'analisi su scala locale delle aree urbane. Recentemente, il concetto di sistemi policentrici è stato utilizzato nel quadro di un nuovo promettente approccio ai problemi che necessitano di un'azione collettiva, come il cambiamento climatico (Ostrom 2010). Le teorie sul policentrismo, adottate principalmente dagli studi urbani, si basano sull'analisi della realtà empirica per acquisire una comprensione "multilivello" di come diversi attori interagiscono ai diversi 'scalini' di governance, pur rimanendo "centri decisionali formalmente indipendenti l'uno dall'altro" (traduzione da Ostrom et al. 1961, 831). Inoltre, "nella misura in cui si prendono reciprocamente in considerazione all'interno di relazioni concorrenziali [...] le diverse autorità politiche metropolitane possono funzionare [...insieme] come un "sistema"" (traduzione da ivi). Nel contesto della governance climatica, viste le difficoltà nel portare avanti negoziati e attuare strumenti vincolanti a livello globale, l'approccio policentrico è stato proposto proprio per colmare le esistenti lacune giuridiche. Tale approccio mira a promuovere iniziative dal basso (bottom-up) e a coinvolgere maggiormente gli enti locali nella gestione delle questioni ambientali. I "sistemi policentrici" hanno il potenziale di produrre risultati innovativi per affrontare problemi complessi grazie al coinvolgimento e all'apprendimento a diversi livelli (Ostrom 2010).

## Policy - making e processi decisionali

---

Il processo di policy-making fa riferimento allo sviluppo di politiche attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori rilevanti, istituzionali e non-istituzionali. Questo tipo di processo può svolgersi a livello europeo, nazionale e/o locale. Tali processi possono condurre anche alla promulgazione di testi regolamentari, come ad esempio atti di legge. In questo caso è più corretto parlare di iter legislativo o processo decisionale vero e proprio, riferendoci in particolare alle procedure istituzionali che entrano in gioco durante la creazione e l'entrata in vigore di un atto legislativo (a livello europeo, nazionale e/o locale).

## Refoulement (principio di non)

---

Il principio di non refoulement è previsto dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951. Esso comporta l'obbligo per gli Stati di non trasferire un rifugiato o un richiedente asilo verso territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. In questi termini, quindi, può essere respinto alla frontiera il "migrante economico" e "climatico", ma non il richiedente asilo. Il divieto non opera se, per motivi seri, lo straniero è da considerarsi un pericolo per la sicurezza del Paese o se costituisce, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente

grave, una minaccia per la collettività di detto Paese. Nel 2012 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per la violazione del principio di non refoulement, in seguito al respingimento in mare dei migranti provenienti dalla Libia a partire dal 2008: i migranti erano trasferiti dalle barche in cui si trovavano su navi italiane e ricondotti a Tripoli, senza avere la possibilità di presentare una domanda per la protezione internazionale, con il rischio di essere sottoposti a trattamenti inumani in Libia e, in seguito, nel loro Paese di origine (Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ric. n° 27765/09).

## Resilienza

---

La Resilienza è in prima approssimazione la capacità di rispondere in modo flessibile agli impatti che sono stati causati o saranno causati da un evento, quale possono ad esempio essere considerati gli impatti dei cambi climatici (Folke 2016, e si veda anche sicurezza ambientale/climatica). Il concetto di resilienza è emerso nell'ultimo decennio come concetto chiave, alla base della pianificazione e delle attività di un numero crescente di agenzie governative e non governative oltre che di istituzioni (Boas e Rothe 2016: 4; Evans e Reid 2014). In senso lato, la resilienza è la capacità di sopravvivere alle crisi e ai disastri, nonché alle situazioni e ai contesti in rapida evoluzione e caratterizzati da cambiamenti repentini. Questi "shock" e disastri possono essere fisici, sistemici, culturali o politici, come nel caso delle crisi dei sistemi politici (Neocleous 2013). La resilienza sta a indicare la capacità di qualcosa o qualcuno di "riprendersi" dopo tali crisi e di far fronte a turbolenze anche forti (Olsson 2015). Secondo vari critici, la teoria della resilienza ha connotazioni conservatrici, in quanto più o meno esplicitamente tende a considerare il cambiamento strutturale come un problema da evitare, e la stabilità dei rapporti sociali come un valore intrinsecamente positivo (Olsson 2015). Inoltre alla base del concetto di resilienza vi è l'idea che le comunità, gli individui, le regioni, gli Stati (quale che sia l'unità socio-politica presa a riferimento) abbiano confini chiaramente definibili (si veda: confini). Questo assunto sottovaluta l'estrema interconnessione che esiste tra luoghi, persone e comunità (Olsson 2015). Vari osservatori critici situano la resilienza all'interno di un cambiamento di fondo nel modo in cui sicurezza e responsabilità sociale sono viste nella politica contemporanea (Evens e Reid 2014). La resilienza attribuisce ai singoli o alle comunità la responsabilità della loro sicurezza e capacità di adattamento in situazioni di crisi o calamità. Questa enfasi sulla responsabilità individuale tende a depoliticizzare le questioni socio-politiche (Olsson 2015). Alla luce di ciò, nel contesto dei dibattiti sulle migrazioni climatiche, il successo dell'idea di resilienza va di pari passo con l'idea che la migrazione rappresenti una forma di adattamento individuale e collettivo. Tale approccio presenta infatti i 'migranti climatici' come attori che rispondono proattivamente di fronte agli impatti negativi del riscaldamento globale (migrando, appunto). Nel contempo, tale

approccio rischia di eclissare qualsivoglia responsabilità collettiva o istituzionale in tema di sicurezza ambientale, cambi climatici, e migrazioni, cedendo al singolo migrante la responsabilità di adattarsi e 'salvarsi' (si veda: cambiamento climatico; rifugiati climatici; sicurezza ambientale/climatica, Bettini, 2014).

## Rifugiato

---

Un rifugiato è un soggetto che si trova a dover lasciare il proprio Paese d'origine a causa del "giustificato timore d'essere perseguitato per ragioni di razza, religione, nazionalità, l'appartenenza a un determinato gruppo sociale o per orientamento politico" (Articolo 1, Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati), ragioni derivanti da una mancata tutela da parte dello Stato. La Convenzione di Ginevra del 1951 - e il successivo Protocollo del 1967 - non accordano protezione a coloro che fuggono da pericoli naturali, ma solo a chi, fuggendo da determinate forme di persecuzione nel proprio Stato di cittadinanza o di residenza abituale, oltrepassi i confini nazionali. Inoltre, sono stati adottati altri strumenti a livello regionale, come ad esempio in Africa e in America centrale (la Convenzione dell'OUA che disciplina gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, entrato in vigore il 20 giugno 1974, e la Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati (OAS, 1984-1985, 190- 193) adottata il 22 novembre 1984). Questi trattati garantiscono adeguata protezione ai migranti costretti a lasciare il proprio Paese in conseguenza, direttamente o indirettamente, dei cambiamenti climatici, estendendo la definizione di rifugiato a tutti "coloro che fuggono oltre i confini nazionali a causa significative turbative dell'ordine pubblico" (Fornalé e Doebbler, di prossima pubblicazione). Nel contesto della migrazione e del cambiamento climatico continuano a sussistere incertezze sull'utilizzo dei concetti che possano descrivere al meglio questi fenomeni. Il concetto di "rifugiato ambientale" (o rifugiato climatico) fu adottato nelle prime fasi di sviluppo di questo tema (questa definizione fu usata per la prima volta da El Hinnawi, 1985); tuttavia, venne successivamente criticato in quanto ritenuto erroneo. Il modo accademico contemporaneo è sempre più orientato a ritenere che la categoria giuridica di rifugiato non possa essere utilizzata in questi casi in quanto, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, lo status di rifugiato non può essere interpretato estensivamente al punto da ricomprendere lo sfollamento dovuto a cause ambientali. Tuttavia, l'individuazione di una terminologia "giuridicamente accettabile" è ancora al centro di un animato dibattito che mette in luce la mancanza di un ampio consenso e la confusione nell'arena politica e tra i media su queste tematiche.

## Rifugiati climatici

---

Tale espressione si riferisce a persone costrette a fuggire dal loro luogo di dimora dagli impatti dei cambi climatici. È stato fatto ampio utilizzo di questa dicitura da parte di media e ONG, ma in campo accademico e istituzionale è poco utilizzata perché imprecisa e dalle implicazioni problematiche (cfr. Gemenne 2011; Hall 2016; Morrissey 2009). Innanzitutto, la categoria di "rifugiati climatici" non è riconosciuta dal vigente diritto internazionale (cfr. IOM, 2007; Kälin e Schrepfer 2012; UNHCR, 2009; Zetter, 2010), atteso che lo status di rifugiato è concesso solo a persona "(...) perseguitat[a] per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche" (Convenzione del 1951 di Ginevra, art. 1). Inoltre, il concetto in esame è fondato sull'assunto che persone e gruppi saranno costretti a fuggire da impatti sia improvvisi sia gradualmente dei cambi climatici, quali l'innalzamento del livello dei mari e cicloni, il calo della produttività delle colture causato da variazioni delle precipitazioni, la desertificazione, nonché le tensioni determinate da una minor disponibilità delle risorse (Myers 2005). Secondo la maggioranza degli studiosi delle migrazioni, questa definizione rispecchia una visione semplicistica degli impatti delle condizioni ecologiche sulle migrazioni umane. Le migrazioni sono un fenomeno multi-causale, derivante da una combinazione di fattori sociali, culturali, economici, politici e ambientali. Se è indubbio che i cambiamenti climatici possono influenzare questi fattori, tuttavia identificare i cambi climatici come "la" causa di migrazioni forzate è, oltre che impreciso, parziale in quanto non tiene conto dei fattori politici, economici e storici che determinano la vulnerabilità e che mediano gli impatti effettivi di tali fenomeni (Black et al 2011; Castelli 2002; Foresight 2011; Massey et al. 2010). Sono circolate stime allarmistiche su quanti 'rifugiati climatici' ci saranno nei prossimi decenni – si è addirittura parlato di centinaia di milioni nel prossimo futuro (Christian Aid 2007; Myers 2005; Environmental Justice Foundation 2007). In realtà tali stime hanno limitatissimo fondamento scientifico (Foresight 2011; IPCC 2014; Jakobeit e Methmann 2012). Ciononostante, tali cifre hanno creato non poco allarme, contribuendo a presentare i cambi climatici come una questione di sicurezza nazionale (si veda securitizzazione). L'allarmismo legato a queste cifre si basa sul timore che massicci movimenti internazionali di popolazione possano diventare fattori di instabilità (vedasi: moltiplicatore di rischio). Da notare come gli elementi su cui si fonda questo allarmismo stridano con il generale consenso tra gli studiosi sul fatto che eventuali migrazioni legate ai cambi climatici sarebbero per lo più 'a corto raggio' e temporanee, piuttosto che permanenti e internazionali (Brzoska e Fröhlich 2016), come invece lascerebbero intendere gli scenari allarmistici di cui sopra. Detto questo, preme sottolineare come le connessioni tra cambi climatici e migrazioni siano un tema importante. Un tema che, proprio per la sua

importanza, richiede approcci più sofisticati rispetto a quelli rudimentali associati all'idea dei "rifugiati climatici" tanto popolari sui mezzi di comunicazione. Negli ultimi anni in effetti stanno emergendo vari approcci meno semplicistici e più completi (Black et al. 2011; Foresight 2011; IPCC 2014), e tra le iniziative ad essi ispirate possiamo menzionare la Platform on Disaster Displacement – un'iniziativa intergovernativa che mira a creare strumenti per proteggere popolazioni sfollate per catastrofi e disastri 'naturali'.

## Rischio

---

Il cambiamento climatico e le migrazioni sono entrambi spesso definiti come 'minacce', rischi che le società e/o i governi devono gestire. Questa visione del cambiamento climatico e delle migrazioni ha radici profonde e implicazioni di vasta portata. Infatti, il "rischio" è uno dei concetti più diffusi sui cui sono plasmate le modalità contemporanee di esercizio del potere e della gestione del governo; l'affermazione di modalità basate sulla gestione del rischio è una delle trasformazioni chiave della società e della politica degli ultimi 40 anni (Lupton, 1999) – ciò che alcuni autori definiscono come l'emersione di "società del rischio" (ad esempio, Beck, 1992). Questa letteratura sostiene che, a partire dagli anni '70, il concetto moderno di rischio è diventato la base della vita, della cultura e della politica quotidiane (Beck 1992; 1995; Giddens 1991). Con 'rischio' oggi ci si riferisce a nuove minacce causate dall'umanità stessa, quali, ad esempio, incidenti nucleari o cambiamenti climatici, pandemie, terrorismo, che spesso si verificano su scala globale e danneggiano indiscriminatamente (una prospettiva questa che differisce profondamente da quella incentrata sulla (in)giustizia ambientale, si veda: giustizia ambientale). Unitamente alla crescente enfasi politica sulla sicurezza (si veda: securitizzazione), questo approccio è sintomatico di come la società contemporanea sia caratterizzata da un costante stato di ansia e paura sociale, combinate con la diminuzione di fiducia nella capacità dei governi e degli 'esperti' di gestire o ridurre i rischi (Beck 1992). Coloro che criticano questa teoria sostengono che il concetto di rischio non è nuovo: è sempre stato utilizzato nelle diverse società per rafforzare le norme sociali e gli imperativi morali (Lash et al 1996; Douglas 2002). Secondo questi critici, molti rischi sono sì reali, ma non tutti i rischi sono riconosciuti come minacce sociali, mentre l'impatto di alcuni fattori che sono ritenuti dei rischi, come ad esempio la migrazione, è ampiamente sopravvalutato. Ad esempio, in Europa c'è la tendenza a distorcere per eccesso il numero di migranti presenti nei vari Paesi nonché gli impatti economici della loro presenza (Esipova 2015; ESS 2002; Sides e Citrin 2007). Secondo questa visione critica, la paura dei migranti non si fonda su una minaccia reale, ma è, piuttosto, parte di un processo morale e normativo teso a stabilire chi possa essere incluso nel corpo sociale e chi ne debba essere escluso (Douglas 2002). In quanto tale, il rischio è utilizzato come strumento per categorizzare le diverse popolazioni

ritenute “pericolose” – soprattutto i soggetti privi di occupazione lavorativa o inabili al lavoro (Tyler 2013). In questa ottica, l’uso della gestione del rischio come strategia di governo – ad esempio nella regolazione del mercato del lavoro – diventa una chiave di lettura importante per capire i discorsi sulla ‘migrazione climatica’ (si veda: rifugiati climatici) o sulla securitizzazione dei confini (si veda: confini; securitizzazione).

## Securitizzazione

---

Il cambiamento climatico e le migrazioni sono spesso definiti come minacce per la sicurezza nazionale e ambientale (si veda: sicurezza ambientale/climatica), da trattare, pertanto, come fattori di rischio (si veda: rischio; Boas il 2015; Detraz e Betsill 2009; Rothe 2015). Il concetto di “securitizzazione” indica il processo mediante il quale un problema, una popolazione o un soggetto assumono rilievo “securitario” (Buzan et al 1998), diventano ‘questioni di sicurezza’. La securitizzazione è un processo in cui un soggetto “individua una minaccia, ne definisce la natura, e plasma un “immaginario sociale” di paura, invocando una risposta decisa ed efficace per innalzare i livelli di sicurezza” (White, 2011: 62). Come tale, rappresenta una forma di politicizzazione che non solo consente, ma di fatto impone risposte straordinarie o eccezionali alle minacce alla sicurezza (Buzan et al 1998). Il concetto di sicurezza è stato ampliato negli ultimi anni fino a ricomprendere una vasta serie di referenti che vanno al di là dello stato-nazione, tra cui gli individui (sicurezza umana) e l’ambiente (sicurezza ambientale). Tuttavia, in ciascuno di questi casi il concetto di sicurezza si basa sul presupposto (di per sé problematico) che l’insicurezza sia foriera di conflitti sociali o tra stati, e che le sue cause provengano dall’esterno (rispetto alla nazione, alla popolazione, all’ambiente, ecc). Come nel caso del rischio (si veda: rischio), le questioni che divengono securitarie non rappresentano necessariamente concrete minacce allo stato-nazione, o a specifiche popolazioni, istituzioni, o ambienti. Ed esattamente come avviene in relazione al rischio, i fattori ritenuti ‘questioni di sicurezza’ vengono trattati come minacce alla sicurezza e sono oggetto di livelli sproporzionati di sorveglianza, attenzione e vigilanza (Lupton, 1999).

## Sfollamento

---

“Sfollamento” si riferisce alla mobilità indotta da fattori esterni, quali ad esempio i conflitti armati o le calamità naturali. Lo sfollamento può avvenire sia all’interno di uno Stato (sfollamento interno – vedasi infra) sia oltre i confini nazionali (sfollamento esterno o internazionale). Il tema dello sfollamento è stato oggetto di numerose iniziative internazionali, tra cui l’Iniziativa Nansen sullo “sfollamento transfrontaliero a seguito di calamità”, un processo guidato dagli Stati e culminato nell’adozione della “Agenda per la protezione di sfollati transfrontalieri

nel contesto delle catastrofi e cambiamenti climatici” (Agenda di Protezione Nansen). L’Iniziativa Nansen e il suo successore, la Platform on Disaster Displacement, faciliteranno l’attuazione di risposte sul piano politico e normativo, tese ad accrescere la protezione delle popolazioni colpite. La Conferenza delle Parti – COP21 (il maggior organo decisionale della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite del 1992 sui cambiamenti climatici), tenutasi a Parigi dal 30 novembre al 11 dicembre 2015, ha sottolineato l’importanza del fenomeno dello sfollamento attraverso la creazione di un Task Force sullo sfollamento “al fine di sviluppare raccomandazioni che promuovano approcci integrati che possano scongiurare, ridurre e affrontare lo sfollamento connesso agli effetti negativi dei cambiamenti climatici” (Adozione dell’Accordo di Parigi, Decisione 1/CP.21 della Conferenza delle Parti, FCCC/CP/2015/10/Add. 1, par. 49), che entrerà a far parte del Meccanismo Internazionale di Varsavia per Perdite e Danni (Warsaw International Mechanism on Loss and Damage, istituito dalla COP19 a Varsavia nel 2013).

## Sfollamento interno

---

Gli sfollati interni sono tutti quei soggetti che sono costretti a lasciare le loro case e a spostarsi, all’interno dei confini del proprio Paese, a causa di calamità, per lo più naturali. Secondo il Global Report on Internal Displacement presentato dall’Internal Displacement Monitoring Centre, nel 2015 gli sfollati interni a causa di improvvisi disastri naturali sono stati 19,2 milioni, ossia più del doppio del numero degli sfollati a causa di conflitti e violenze (Global Report on Internal Displacement 2016, 7). I Guiding Principles on Internal Displacement (Principi Guida sullo sfollamento interno), redatti dalla Commissione ONU per i diritti dell’uomo, definiscono sul piano normativo gli sfollati interni come individui o gruppi di persone “costretti o obbligati a fuggire o lasciare le loro case o luoghi di residenza abituale, in particolare a seguito di, o al fine di evitare, gli effetti dei conflitti armati, di situazioni di violenza generalizzata, violazioni dei diritti umani o disastri naturali o causati dall’uomo, e che non hanno attraversato un confine statale riconosciuto a livello internazionale” (corsivo aggiunto - ibidem, Introduzione, Punto 2). Ad agosto 2013, rappresentanti da Australia, Nuova Zelanda, Alaska, Bangladesh, Paesi Bassi, Svizzera, Regno Unito, Germania, Egitto, Tunisia e Stati Uniti hanno elaborato i Peninsula Principles on Climate Displacement Within States, un documento ufficiale che riafferma gli obblighi degli Stati e le best practices per far fronte al fenomeno dello sfollamento interno causato dagli effetti dei cambiamenti climatici.

## Sicurezza

---

È "la condizione, e il sentimento ad essa associato, di essere liberi da pericoli e minacce" (Castree, Kitchin, Rogers) a livello personale (es. sicurezza individuale) o collettivo (es. sicurezza urbana, sicurezza nazionale, sicurezza globale). Dal punto di vista dell'individuo, la sicurezza è un diritto riconosciuto all'art. 5, Convenzione europea dei diritti dell'uomo 1950 e all'art. 6 Carta dei diritti fondamentali dell'UE 2007, che consiste in una protezione sia da ingiuste detenzioni (security of person) che dalla criminalità (security from crime). Dal punto di vista collettivo, la sicurezza pubblica nota anche come ordine pubblico, indica quella situazione di pace sociale caratterizzata dall'assenza di disordini, ricorso ad armi o violenza nella sfera pubblica. La sicurezza è associata al tema delle migrazioni in quanto queste, se non adeguatamente governate, possono sottoporre a tensione la vita sociale per svariati motivi: risentimenti da parte della popolazione locale dovuti alla competizione nell'accesso a servizi sociali, incomprensioni culturali, razzismo; degrado del decoro urbano dovuto al massiccio numero di persone e alle difficoltà di accoglierle in spazi adeguati; assoldamento da parte di organizzazioni criminali o illecite dei migranti.

## Sicurezza climatica/ambientale

---

Il concetto di sicurezza ambientale (o climatica) si riferisce originariamente all'identificazione degli impatti dei cambiamenti ambientali o climatici come minacce alla sicurezza nazionale (Castree et al 2013, si veda: cambiamento climatico; rischio; securitizzazione). In ambiti militari e d'intelligence, si è ipotizzato che gli impatti del riscaldamento globale possano aggravare problemi e tensioni esistenti, finanche contribuendo allo scoppio di conflitti violenti, minacciando in tal modo la sicurezza nazionale e internazionale (agendo da "moltiplicatori di rischio", vedi voce). Tra gli esempi più citati di 'moltiplicatori di rischio' figurano la corsa alle risorse naturali ed i cosiddetti 'rifugiati climatici' (si veda: rifugiati climatici). La sicurezza ambientale è stata definita in toni più morbidi dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP) come la capacità degli individui, delle comunità o delle nazioni di far fronte ai rischi e ai cambiamenti o conflitti ambientali, o alle limitate risorse naturali (Palosaari, 2016) (si veda cambiamento climatico; cambiamento ambientale globale). Mentre i cambi climatici rischiano di avere impatti serissimi su molti ecosistemi e sulle condizioni di vita di un altissimo numero di persone (IPCC 2014), non vi è un nesso univoco tra i loro impatti e (in)sicurezza sociale o geopolitica (White, 2011: 64) tale da giustificare una lettura securitaria (Floyd 2010). Voci critiche hanno criticato il concetto di sicurezza ambientale in quanto contiene una forma di determinismo ambientale, nella misura in cui suggerisce un nesso causale lineare



e semplicistico tra le questioni ambientali e le risposte sociali – mentre i legami sono complessi ed indiretti (Castree et al 2013). Il concetto di sicurezza ambientale è stato criticato anche in quanto non tiene conto degli importantissimi processi storici e politici (e relazioni di forza) entro le quali emergono le questioni ambientali (Dalby 2009). Molti osservatori invitano a prendere atto del ruolo svolto dal colonialismo europeo e delle disuguaglianze legate alla globalizzazione nella creazione delle insicurezze ambientali. Ad esempio, i cambi climatici sono stati causati in primis da poche nazioni cosiddette industrializzate; alla luce di ciò si potrebbe ritenere la cosiddetta 'migrazione climatica' (si veda: rifugiati climatici) non una minaccia alla sicurezza, bensì una questione di debito ecologico o di giustizia ambientale (si veda debito ecologico; giustizia ambientale). Il concetto di sicurezza ambientale viene inoltre criticato in quanto tende a focalizzare le attenzioni su scala nazionale e lo Stato. Una conseguenza di ciò è che, di fronte alle questioni ambientali, si corre il rischio di riprodurre schemi semplicistici che dividono i Paesi tra stabili e instabili, tra zone tranquille e conflittuali, riproponendo divisioni tipiche dell'archivio coloniale. Inoltre, a fronte dell'enfasi sul ruolo dello Stato, si può fare notare come l'instabilità (o la stabilità) di fronte alle questioni ambientali è il risultato di processi socio-economici su scala transnazionale, e che lo stato-nazione non né l'unico né il migliore punto di vista per affrontarli (Dalby 2009). In effetti, molti degli attori che affrontano le questioni ambientali sono non-statali o regionali: associazioni non governative, enti locali o regionali e le Nazioni Unite.

## Sicurezza urbana

---

È "un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale" (art. 1 d.m. 5 agosto 2008). Il concetto di sicurezza urbana è stato introdotto nel 2008 all'art. 54 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL d.lgs. 267/2000) che conferisce ai sindaci, nella loro qualità di ufficiali del governo, il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti, per prevenire gravi rischi alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana. La norma stabilisce che tali ordinanze devono essere motivate e "preventivamente comunicate al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione" (art. 54 c. 4).

## Soggiorno dello straniero

---

Lo straniero che sia entrato sul territorio nazionale con regolare titolo di ingresso corredato di visto (salvi i casi di esenzione), può soggiornare sul territorio italiano se dispone di un valido titolo, rilasciato dal questore, e in particolare: a) il

permesso di soggiorno, la cui scadenza varia a seconda del motivo per cui è stato rilasciato (art. 5, comma 3 e 3-bis d. lgs. 286/1998); b) il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (art. 9, d. lgs. 286/1998); c) la richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno, fino all'adozione del provvedimento da parte dell'amministrazione. d) la carta blu UE, speciale permesso di soggiorno rilasciato ai lavoratori stranieri altamente qualificati che sono autorizzati allo svolgimento di attività lavorative (artt. 27-quater e 9-ter Td. Lgs. 286/1998). La durata dei permessi è variabile e può andare da un minimo di novanta giorni (ad es. per visite o affari) a un massimo di due anni (per lavoro autonomo, lavoro subordinato e motivi familiari). Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è a tempo indeterminato e il suo rilascio presuppone almeno cinque anni di soggiorno regolare. Per ciò che concerne le attività che possono essere compiute, in linea di principio il permesso è rilasciato per le attività previste dal visto d'ingresso, ma i permessi di soggiorno per lavoro subordinato, per lavoro autonomo e per motivi familiari possono essere utilizzati anche per le altre attività consentite allo straniero.

## Società civile

---

Tale espressione viene comunemente usata per indicare una pluralità di attori diversi fra loro: da organizzazioni non governative (ONG), riconosciute dall'articolo 17 della Carta delle Nazioni Unite, ad organizzazioni nazionali, sindacati e associazioni professionali (Staberock 2011). La definizione di società civile non è univoca; per questo, si tende ad associarla ad aggettivi che la qualificano meglio, quali, ad esempio, (società civile) transnazionale (vedi infra, Governance transnazionale) o (società civile) globale. L'accezione attuale del concetto di società civile risale al dibattito portato avanti da un gruppo di intellettuali dissidenti provenienti dai paesi dell'Europa dell'est durante gli anni ottanta del secolo scorso, secondo cui "la crisi del comunismo poteva essere intesa solo come una "rivolta della società civile contro lo Stato"" (traduzione da Ehrenberg 2011, 25). La società civile gioca un ruolo significativo nei processi internazionali, sia politici sia legislativi, attraverso la partecipazione ad eventi globali quali le conferenze delle Nazioni Unite (ONU) e il costante e generalizzato controllo dell'effettiva attuazione del diritto internazionale. La partecipazione della società civile alle riunioni internazionali è soggetta al riconoscimento di un ruolo consultivo, che si acquisisce al termine del relativo iter di accreditamento presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (articolo 71 della Carta dell'ONU). Inoltre, in base al diritto internazionale, il principio della partecipazione pubblica è riconosciuto con particolare riguardo alle questioni ambientali (si veda in proposito la Convenzione delle Nazioni Unite sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale – la c.d. Convenzione di Aarhus).

## Socio-natura

---

“Fino a non molto tempo fa, l’idea che la natura fosse un fatto sociale sembrava contraddittoria, persino perversa” (Castree e Braun 2001, xi). Castree e Braun hanno illustrato così il cambiamento che si è verificato negli ultimi decenni in ambito geografico sul concetto di natura. Oggi è buon senso ritenere che la natura sia una costruzione sociale. Invece di chiedere quali effetti abbia avuto l’intervento degli esseri umani sulla natura, sembra più opportuno chiedere, in linea con Castree e Braun, “chi costruisce quale tipo di natura, a che scopo e con quali conseguenze sociali ed ecologiche”. Il geografo Jon Anderson spiega che ragionare in termini di socio-natura (socionatures) presuppone un cambio di prospettiva e di focus: da “noi stessi e la natura” a “noi stessi nella natura e la natura in noi stessi”. Vi è un concetto collegato a quello di socio-natura, ossia l’ibridismo: la natura e la società (o potremmo anche dire la cultura) non sono separate, chiaramente distinte l’una dall’altra. Tutt’altro: esse sono profondamente interdipendenti, al punto che è impossibile separarle. Di fronte alla confusione del mondo, lo storico ambientale Richard White pone la seguente domanda: “Abbiamo creato un mondo ibrido e sporco in cui è sempre meno facile distinguere ciò che è culturale da ciò che è naturale e in cui le ibridazioni dei due diventano sempre più comuni, e ora cosa possiamo fare? Preso atto che noi stessi – come tali – siamo gli ibridi ultimi del “culturale” e del “naturale”, come possiamo riuscire a capire noi stessi e il mondo che plasmiamo?” (traduzione da White, 1999, 223). Queste sono le domande cui dobbiamo dare risposta quando ci spostiamo da un approccio “natura contro cultura” ad uno che consideri il concetto di socio-natura.

## Storia ambientale

---

La storia ambientale è stata definita come la disciplina che studia i rapporti tra le società e la natura attraverso il tempo. Nonostante la bellezza della sua semplicità, questa definizione rafforza la dicotomia natura/società, assumendo che sia possibile tracciare una distinzione tra i due concetti. Se invece si considera tale rapporto come un processo metabolico, la dicotomia natura/società può essere superata e l’oggetto stesso della storia ambientale diventa l’ibrido naturale-sociale, prodotto da quel processo. Nel tentativo di superare la dicotomia natura/società, lo storico ambientale statunitense Richard White scrisse: Il mio scopo è raccontare la storia di una relazione, ma per fare ciò non basta scrivere la storia degli esseri umani ed affiancarla a quella della natura. Se chiamassi questo “storia ambientale” sarebbe come scrivere la biografia di una moglie, affiancarla alla biografia del marito e definire l’insieme come la “storia di un matrimonio”. Ciò che mi interessa è la storia della relazione in sé (traduzione da

White 1995, x). Sulla scorta della metafora di Richard White, possiamo definire storia ambientale lo studio delle formazioni socio-ecologiche in prospettiva storica. Sebbene parlare di "formazioni socio-ecologiche" suoni estremamente accademico - il tipico gergo delle scienze sociali - tale espressione veicola il messaggio che l'oggetto di studio della storia ambientale è la formazione ibrida tra società umane e ambiente. L'ibridismo non è una questione meramente gergale, accademica; al contrario, è l'essenza stessa del nostro mondo. La storia ambientale è uno strumento fondamentale per la comprensione delle interrelazioni tra i cambiamenti ambientali e le migrazioni.

## Teoria urbana critica

---

La teoria urbana critica (critical urban theory) è un approccio di ricerca interdisciplinare, in base al quale le città vengono intese come spazi contesi nei quali e attraverso i quali vengono riprodotti ma anche sfidati i diversi rapporti di potere. Ispirato dal lavoro di geografi come Henri Lefebvre e David Harvey, tale approccio di ricerca si caratterizza per l'analisi critica delle formazioni urbane esistenti e delle disuguaglianze e delle ingiustizie che producono, come pure del potere e delle ideologie che li mediano. L'urbanizzazione è uno dei fenomeni salienti di cui si occupa la teoria critica urbana. Partendo dal riconoscimento dell'attuale "intensificazione e prolungamento del processo di urbanizzazione a ogni livello spaziale e su tutta la superficie del pianeta" (traduzione da Brenner 2009, 205), la teoria critica urbana interpreta tali processi come "espressione di regimi interconnessi del potere sociale" (traduzione da Whitehead 2013, 1348), che impongono una rideducazione della visione dello spazio urbano come spazio vincolato, nonché una visione delle città come parte di flussi complessi di potere, risorse e persone. La teoria urbana critica offre, quindi, gli strumenti per valutare e mettere in luce le tensioni che affiorano nei dibattiti emergenti che vedono le città e gli esperimenti urbani al centro delle agende sullo sviluppo ambientale post-2015 (v. Azione locale per il clima): una tendenza chiaramente visibile nell'ambito della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in cui le città e le prospettive urbane sono ritenute sempre più cruciali per l'individuazione di strategie efficaci di mitigazione e/o adattamento. Questa tendenza affonda le sue radici in una lunga tradizione, partendo dalla Carta urbana europea, elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa nel 1992, fino ad arrivare alla più recente Nuova Agenda Urbana (vedi infra), che "riflette una lunga campagna tesa a porre le città al centro dei dibattiti in tema di sviluppo" (traduzione da Barnett e Parnell 2016, 1).



# III PARTE: MATERIALE BIBLIOGRAFICO

Kiribati, 2018

Immagine realizzata da Elisa Fornalé



Altiero, S., & Marano, M. (Eds.). (2016). Crisi ambientale e migrazioni forzate. L'ondata silenziosa oltre la fortezza Europa (Associazione A Sud). Retrieved from <http://asud.net/wp-content/uploads/2016/07/Crisi-ambientali-e-migrazioni-forzate-def.pdf>.



Baillat, A. (2018). Les migrations climatiques à l'épreuve du « schisme de réalité ». Institut De Relations Internationales Et Stratégiques. Retrieved from:

<http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/07/ProgClimat-Migrations-climatiques-Juillet-2018.pdf>.



Baldwin, A., & Fornalé, E. (2017). Adaptive migration: pluralising the debate on climate change and migration: Themed Section. *The Geographical Journal*, 183 (4), 322–328.



Bongioanni, M. (2018). Un cittadino bengalese è stato accolto in Italia come rifugiato ambientale. *Lifegate*. Retrieved from <https://www.lifegate.it/persone/news/tribunale-di-aquila-rifugiato-ambientale>



Cristani, F., Fornalé, E., & Lavenex, S. (2020). Regional environmental migration governance, in Krieger, T., Panke, D., & Pregernig, M. (Eds.). (2020). *Environmental Conflicts, Migration and Governance*. Bristol: Bristol University Press, 137–156



Dawson, G. & Laut, R. (2017). Human mobility and climate change, transitioning from a rights-based approach to an adaptive approach. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 8, 113–201.



European Commission (EC). (2011). *Commission Staff Working Document, Climate Change, Environmental Degradation, and Migration*. Brussels: European Commission.



European Parliament (EP). (2011). "Climate Refugees" Legal and Political Responses to Environmentally Induced Migration. Brussels: Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs C.



Fornalé, E., Guelat, J., & Pigué, E. (2016). Framing labour mobility options in small island states affected by environmental changes, in McLeman, R., Schade, J. & Faist, T. (Eds.). (2016). *Environmental Migration and Social Inequality, Advances in Global Change Research*. New York: Springer.



Fornalé, E., (2017) Labour mobility options as adaptation strategies to environmental changes? in Manou D. et al. (Eds.). *Climate Change*,

Migration and Human Rights: Law and Policy Perspectives, Abingdon: Routledge, 203–215.



Fornalé, E., & Kagan, S. (2017). Climate change and human mobility in the Pacific Region: Plans, policies and lessons learned, World Bank Group, Thematic Working Group on Environmental Change and Migration, KNOMAD (December).



Fornalé, E. (2018). People to people connectivity: the role of mutual recognition regime. *European Journal of East Asian Studies*, 17 (1), 31–54.



Fornalé, E. (2019). Floating rights in times of environmental changes, in Cataldi, G., Corleto, M., & Pace, M. (Eds.). *Migrations and Fundamental Rights: The Way Forward*. Napoli: Editoriale Scientifica, 183–200.



Fornalé, E. & Yildiz A. (2019). Indicators for Objective 2: Minimize the adverse drivers and structural factors that compel people to leave their country of origin, in Guild, E. & Basaran, T. (Eds.). *The UN's Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration: Indicators*, [Refugee Law Initiative Blog] Retrieved from <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2019/08/08/gcm-indicators-objective-2-minimize-the-adverse-drivers-and-structural-factor-s-that-compel-people-to-leave-their-country-of-origin/>.



Guild, E., Basaran, T., & Allison, K. (2019). From zero to hero? An analysis of the human rights protections within the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. *International Migration*, 56 (6), 43–59.



Human Rights Council (HRC). (2013). Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox, Mapping report (A/HRC/25/53).



Human Rights Council (HRC). (2018a). The slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants (A/HRC/37/CRP.4).



Human Rights Council (HRC). (2018b). 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 protection plans (A/HRC/38/21).



Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). (2018). Synthesizing the state of knowledge to better understand displacement related to slow onset events. Report submitted to the Task Force on Disaster Displacement.





Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). (2019). Global Report on Internal Displacement.



International Law Commission (ILC). (2013). Sixth Report on the protection of persons in the event of disasters, Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur (A/CN.4/662).



International Law Commission (ILC). (2016). Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (A/71/10).



International Law Commission (ILC). (2018). Sea-level rise in relation to international law (A/73/10).



International Organization for Migration (IOM). (2018). Mapping human mobility and climate change in relevant national policies and institutional frameworks. The Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts. Task force on Displacement, Activity I.1.



International Organization for Migration (IOM). (2019). Climate Change and Migration in Vulnerable Countries. Geneva: IOM.



International Organization for Migration (IOM) & United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD). (2019). Addressing the Land Degradation-Migration Nexus: the Role of the United Nations Convention to Combat Desertification. Geneva: IOM.



Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2018). Global Warming of 1.5 °C, an IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.



# Contatti

Per qualunque supporto:

Prof. Elisa Fornalé, World Trade Institute, Università di Berna

[elisa.fornale@wti.org](mailto:elisa.fornale@wti.org)

Visita il nostro sito: [www.climco2.org](http://www.climco2.org)

Il materiale é stato realizzato a cura del team CLI\_M\_CO2 (prof. Elisa Fornalé) presso l'Università di Berna e dell'Environmental Humanities Laboratory, KTH Royal Institute of Technology, Stockholm (Prof. Marco Armiero).

Berna, 2021

