

---

**ADiM BLOG**  
**Ottobre 2021**  
**ANALISI & OPINIONI**

---

*Gli sfollati interni: lontani dagli occhi e lontani dal cuore*

*Barbara Costa*

Mediatrice interculturale  
Ricercatrice indipendente in diritti umani

*Parole Chiave*

*Sfollati interni – Migrazione climatica – Protezione temporanea –  
Direttiva 2001/55/CE – Status di rifugiato*

*Abstract*

*L'attuale impianto normativo internazionale non è più adeguato alle esigenze dei nuovi movimenti di popolazione interni, esterni e secondari. Le norme adottate a livello regionale non sono sufficienti anche perché, in alcuni casi, inapplicate, come nel caso di quelle facenti parte dell'ordinamento giuridico europeo. La Cedu colma le lacune del diritto, dimostrando ancora una volta la sua vitalità. La politica sembra essere poco lungimirante poiché elude questa emergenza ed è poco attenta al rispetto dei diritti umani e alla solidarietà che, pur essendo un principio enunciato a gran voce, non trova concretezza né nelle azioni né nelle norme*

### *Il fenomeno dello sfollamento: un'emergenza nell'emergenza*

Sulla scena accademica, politica e sociale, quando si parla di migrazione, ci si riferisce quasi esclusivamente ai richiedenti asilo, ai migranti economici e alla nuova categoria dei migranti climatici mentre poco si parla degli **sfollati interni**.

Gli IDPs (*Internally Displaced Persons*) sono civili costretti a fuggire dalla loro dimora e spostarsi in un altro luogo all'interno del proprio paese. Non attraversano un confine internazionale e, di conseguenza, restano sotto la protezione del proprio governo.

Per questo motivo non possono richiedere che venga loro riconosciuto lo status di rifugiati, pur quando il proprio governo è la causa della loro fuga. Questa circostanza li fa diventare estremamente fragili.

In generale, la condizione delle persone in situazioni di sfollamento è particolarmente difficile poiché esse potrebbero essere costrette a vivere lontano dalle loro case anche per diversi anni, o persino decenni, e potrebbero correre inoltre il rischio di dover affrontare continui spostamenti. Un elevato numero di sfollati interni è spesso intrappolato in situazioni disperate, nel mezzo di combattimenti o in aree remote e inaccessibili, isolati da aiuti o soccorsi in caso di emergenza. Questo fa sì che gli sfollati siano spesso privi dell'accesso all'educazione, alle loro proprietà, al lavoro e al supporto che necessiterebbero per avere mezzi di sussistenza sostenibili e una speranza per il loro futuro.

Il fenomeno dello sfollamento interno accade in moltissimi contesti differenti. I principali fattori scatenanti sono non solo i conflitti armati ma anche le situazioni di violenza generalizzata, la violazione dei diritti umani, gli investimenti nello sviluppo (così come grandi infrastrutture o progetti di rinnovamento urbano), i disastri naturali improvvisi o calamità che si sviluppano lentamente.

Su quest'ultima causa di movimenti interni, bisogna soffermarsi maggiormente non solo perché i cambiamenti climatici stanno diventando la causa preponderante della migrazione ma anche perché, secondo le stime dell'UNHCR<sup>1</sup>, la stragrande maggioranza delle persone che fugge in seguito ad emergenze climatiche e calamità naturali rimane entro i propri confini, stime confermate dai dati forniti dall'*International Federation of Red Cross*, per la quale sono circa 24 milioni le persone sfollate ogni anno a causa di terremoti, inondazioni e uragani<sup>2</sup>.

E' importante sottolineare che l'assistenza agli sfollati interni non rientrava nel mandato originario dell'UNHCR, per la differenza sostanziale tra questa categoria e i

---

<sup>1</sup> V. <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/storie/il-cambiamento-climatico-e-la-crisi-che-caratterizza-il-nostro-tempo-e-colpisce-in-particolare-le-persone-costrette-alla-fuga/>

<sup>2</sup> Secondo una stima dell'*International Federation of Red Cross*, il numero totale delle persone che avranno bisogno di assistenza umanitaria a causa delle calamità naturali provocate dai cambiamenti climatici potrebbe passare dai 108 milioni odierni agli oltre 200 milioni. V. <https://www.ifrc.org/migration-and-displacement>

rifugiati che è rappresentata dal non attraversamento di un confine internazionale e, conseguentemente, dalla non applicabilità delle norme della **Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati**. Negli anni, però, l'UNHCR ha esteso la protezione e l'assistenza anche a categorie di persone che non erano comprese nel mandato iniziale, su richiesta del Segretario Generale delle Nazioni Unite e proprio gli sfollati interni sono il gruppo principale. Questo fa capire quanto sia importante non sottovalutare la necessità di occuparsi dello spostamento interno di flussi di persone dal punto di vista dei diritti umani e dell'intervento umanitario.

### *Verso la codificazione: le Linee guida sugli sfollati*

Il fenomeno dei movimenti interni non è certo recente ma solo nel 1992, in seguito alla presa di coscienza da parte della comunità internazionale della sua gravità (considerata come una vera e propria piaga), l'allora segretario generale delle Nazioni Unite Boutros Boutros-Ghali nominò un rappresentante per i diritti umani degli sfollati.

La scelta ricadde su Mr Francis Deng, diplomatico sud sudanese il quale, nel febbraio del 1998, scriveva che *"i movimenti interni sono considerati sempre di più come il più tragico fenomeno del mondo contemporaneo. Sia che gli sfollati si raggruppino in campi, si rifugino nelle campagne per nascondersi da potenziali forme di persecuzione e violenza o si mimetizzino nelle comunità di persone altrettanto povere, gli sfollati sono tra le popolazioni più vulnerabili e necessitano disperatamente di protezione e assistenza"*.

Quando furono scritte queste considerazioni, il numero totale di sfollati su scala mondiale, era di 25 milioni di persone, numero di molto inferiore ai 40.5 milioni registrati nel 2020<sup>3</sup> dall'*Internal Displacement Monitoring Centre (IPMC)*<sup>4</sup>.

Ma perché gli sfollati sono tra i più vulnerabili dei vulnerabili? Come già accennato sopra, rimanendo entro i confini del loro Stato, non rientrano nel sistema di protezione internazionale previsto per i rifugiati pur essendo spesso costretti a fuggire allo stesso modo e per le medesime ragioni dei richiedenti asilo. Ma finché non si verificano le circostanze che favoriscano o richiedano l'attraversamento di un confine internazionalmente riconosciuto, essi rimangono sotto la giurisdizione legale del loro paese d'origine, aventi gli stessi diritti e garanzie di qualsiasi altro cittadino di quello specifico Stato. Il riconoscimento che uno Stato abbia l'obbligo primario di proteggere tutti i suoi cittadini, in qualsiasi circostanza, insieme al rispetto della sovranità statale da parte della comunità internazionale, ha finora avuto come

---

<sup>3</sup> Il più alto numero registrato nella storia, secondo lo stesso IDMC, si è tuttavia avuto alla fine del 2018, quando il numero di persone sfollate nel mondo ha raggiunto i 41.3 milioni! V. <https://story.internal-displacement.org/2021-midyear-review/index.html>

<sup>4</sup> L'IDMC fa parte del *Norwegian Refugee Council* e rappresenta una fonte autorevole di dati e analisi sul movimento degli sfollati. V. <https://www.internal-displacement.org/about-us>

risultato l'assenza, per i casi di sfollamenti interni, di un regime giuridico e di una definizione vincolante a livello internazionale. Per tale ragione, ai sensi del diritto internazionale, la responsabilità primaria nel proteggere i diritti umani degli sfollati interni e nel garantire loro assistenza umanitaria rimane in capo al governo della nazione d'appartenenza, anche qualora quel governo non sia sempre disposto o in grado di adempiere i propri obblighi. E' proprio per quest'ultimo motivo che gli Stati o anche la comunità internazionale, in caso di inerzia, possono chiedere l'intervento di soggetti internazionali al fine di rafforzare, piuttosto che sostituire, la competenza nazionale<sup>5</sup>.

Fu specialmente nel campo normativo che il mandato del rappresentante del segretario generale, Mr Deng, contribuì ad un importante progresso. Nel 1996 egli presentò alla Commissione per i diritti umani il risultato di un'analisi di tutte le norme applicabili per garantire i diritti e per soddisfare i bisogni degli IDPs e per obbligare gli Stati e la comunità internazionale ad assolvere ai propri compiti e ai propri obblighi. La conclusione dell'analisi fu che agli sfollati si potevano applicare, per analogia, le norme internazionali che garantivano i diritti umani e il diritto umanitario<sup>6</sup>. Riguardo a quest'ultimo, fu specificato che nei conflitti armati, gli IDPs in quanto popolazione civile, erano protetti dalle norme del diritto internazionale umanitario che miravano in particolar modo a proteggere tutti i civili dagli effetti delle ostilità. Nei conflitti interni, in particolare, essi erano protetti dall'articolo 3 comune alle [quattro convenzioni di ginevra del 1949 sul diritto umanitario](#) e dal [II protocollo aggiuntivo relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali](#), che fu adottato nel 1977 proprio per estendere le norme di diritto umanitario ai conflitti non internazionali

Una forma di protezione veniva così prevista pur se significative aeree di intervento rimanevano scoperte da un'adeguata protezione e assistenza poiché il diritto umanitario si applica solo in caso di conflitti mentre altre cause di movimenti interni rimangono non prese in considerazione.

Inoltre, non essendoci uno strumento normativo ad hoc, le norme erano disperse in un'ampia varietà di strumenti internazionali e questo ne limitava fortemente l'efficacia.

Per colmare questa lacuna, nel 1998 furono adottate delle [linee guida sugli sfollati](#) nelle quali venivano chiarite le aree di intervento per le quali il diritto umanitario non si poteva applicare e venivano colmate le lacune esistenti.

Le linee furono redatte con l'intenzione di essere valide nelle differenti fasi dello

---

<sup>5</sup> La Croce Rossa Internazionale, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e l'Organizzazione mondiale per le migrazioni, sono sicuramente attori importanti in caso di sfollamento.

<sup>6</sup> V. "Compilation and Analysis of Legal Norms relevant to the needs and rights of the internally displaced and to the corresponding duties and obligations of States and the international community for their protection and assistance" che fu presentata alla Commissione dei Diritti Umani dal Rappresentante Mr Deng nel 1996. (E/CN.4/1996/52/Add.2).

spostamento e prevedevano disposizioni contro quello arbitrario e garanzie per il ritorno nei luoghi di origine o da applicare nel caso di insediamenti alternativi.

I principi intendevano essere una guida anche per gli Stati che si trovavano ad affrontare il fenomeno e per tutte le autorità, i gruppi, le persone, organizzazioni governative e non governative che dovevano occuparsi a vario titolo degli sfollati.

Le linee guida sono tuttora valide ed è per questo che cito alcuni dei trenta principi enunciati che sono di grande portata, a mio avviso, perché riguardano **i casi di estrema vulnerabilità** e intendono proteggere in particolar modo i **minori**: il principio 4, che riconosce la necessità di una protezione e di un'assistenza ancora maggiore per i minori, specialmente se non accompagnati, donne in stato di gravidanza, madri con figli minori, famiglie monoparentali, persone con disabilità e persone anziane; il principio 19, nel quale si legge che un'attenzione speciale deve essere data alle vittime di abusi sessuali; il principio 7, dove al punto 2 si legge che le autorità che provvedono allo spostamento devono assicurare soddisfacenti condizioni di sicurezza, cibo, salute, igiene e che i membri della stessa famiglia non siano separati; il principio 17, che ribadisce con molta forza il rispetto della vita familiare; correlato a questo, il principio 16, che afferma il diritto di avere informazioni sui parenti scomparsi; il principio 13, che dichiara che in nessuna circostanza i minori possono essere reclutati per prendere parte ad un conflitto armato.

Anche il principio 15 merita attenzione poiché afferma che gli IDPs hanno il diritto di oltrepassare il confine e diventare richiedenti asilo. E su questo bisogna soffermarsi poiché quando sono gli IDPs ambientali a varcare la frontiera nazionali, la loro situazione peggiora. Finché gli sfollati rimangono entro i confini nazionali sono infatti destinatari di una serie di diritti loro attribuiti dal diritto internazionale e interno. Quando lasciano il loro Stato, invece, non possono essere considerati come richiedenti asilo perché i cambiamenti climatici non rientrano tra i motivi di persecuzione previsti dall'art. 1 A della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, né è specificamente contemplato dal diritto internazionale dei diritti umani, che non è idoneo a garantire l'ammissione né tantomeno il soggiorno in un Paese terzo ai migranti climatici.

### *Il doppio binario su cui viaggiano le norme regionali*

La lacuna nel diritto internazionale riguardante i **migranti climatici** è stata colmata finora solo a livello regionale, il 23 ottobre 2009, con dall'adozione avvenuta nella capitale dell'Uganda, Kampala, della [convenzione dell'unione africana sulla protezione e l'assistenza alle persone sfollate interne](#). Entrato in vigore il 6 dicembre 2012, questo strumento non si limita a menzionare i disastri naturali e antropici, ivi compreso il cambiamento climatico, tra le possibili cause di sfollamento interno, ma

pone diversi e precisi obblighi agli Stati in tema di prevenzione e protezione dal degrado ambientale (art 5.4 e art. 10).

Antecedentemente all'adozione da parte dell'Unione Africana della sopra citata Convenzione di Kampala, nel quadro giuridico europeo era stata adottata la [Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze degli stessi.](#)

L'adozione della direttiva seguiva la fine della guerra nei Balcani durante la quale la comunità internazionale in generale e l'Unione Europea in particolare –trattandosi di un conflitto che si svolgeva proprio al di là dei suoi confini politici- assistettero ad un forte flusso di sfollati proveniente dalla ex Jugoslavia e dal Kosovo.

La base giuridica della direttiva era l'art. 63 dell'ex trattato CE<sup>7</sup> il quale prevedeva l'adozione di norme minime per la concessione di una protezione temporanea degli sfollati e misure volte a garantire un equilibrio degli sforzi fra gli Stati membri per accogliere tali persone e far fronte alle relative conseguenze.

La direttiva stabilisce un dispositivo eccezionale per la concessione di una **protezione temporanea** nel caso di arrivo massiccio nell'Unione europea di sfollati provenienti da Paesi terzi e che non possono ritornare nel paese di origine. La tutela immediata e transitoria prevista viene accordata in tutti gli Stati membri, infatti, solo in seguito a **decisione del Consiglio, adottata su proposta della Commissione**, che accerti l'esistenza di un "afflusso massiccio di sfollati". La direttiva prevede inoltre che le persone ammesse alla protezione temporanea debbano essere in grado di presentare una domanda d'asilo e che lo Stato membro competente per la domanda di asilo sia lo Stato che ha accettato il trasferimento di tali persone nel suo territorio. In particolare, il Capo VI dedicato alla "Solidarietà", prevede il sostegno del Fondo europeo per i rifugiati e, qualora il numero degli sfollati superi la capacità di accoglienza indicata dagli Stati membri, un'eventuale raccomandazione del Consiglio per un ulteriore sostegno allo Stato membro interessato.

La direttiva, tuttavia, non è mai stata concretamente applicata, nonostante i numerosi e massicci flussi di profughi verso l'UE seguiti alla sua elaborazione, a causa della necessità dell'unanimità per le decisioni in seno al Consiglio, dei termini vaghi contenuti nella direttiva stessa e delle tensioni tra gli Stati membri in sede di Consiglio relativamente alla condivisione degli oneri<sup>8</sup>.

In Italia, la direttiva ha ricevuto attuazione con il **decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85** il quale è anch'esso uno strumento legislativo particolarmente complesso da applicare poiché, per la concessione della protezione temporanea, è preventivamente

---

<sup>7</sup> Nel TFUE, le stesse disposizioni sono contenute nell'art. 78.

<sup>8</sup> V. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/151/politica-di-asilo>

necessaria l'adozione un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, della solidarietà sociale e con gli altri ministri eventualmente interessati (art. 20 dlgs. 25 luglio 1998, n. 286).

### ***La protezione degli sfollati passa attraverso la Cedu***

In attesa che le sopra evidenziate lacune nel diritto internazionale ed europeo vengano colmate con altre norme, la giurisprudenza europea e internazionale possono svolgere un ruolo decisivo nel garantire il rispetto dei diritti umani, com'è avvenuto recentemente nella [sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo del 21 ottobre 2021](#) per il caso *Selygenenko e altri c. Ucraina*.

Nel caso in questione, i ricorrenti avevano fatto ricorso alla Cedu in quanto era stato loro negato il diritto di voto nelle elezioni locali della città dove erano sfollati in seguito all'occupazione russa e al conflitto in Crimea.

La legge nazionale, in effetti, non li discriminava rispetto agli altri cittadini poiché conferiva il diritto di voto solo agli appartenenti alla comunità locale.

La Corte, tuttavia, ha deciso che i ricorrenti, in quanto sfollati, non potevano essere considerati alla stregua degli altri cittadini poiché era loro impedito di esercitare il loro diritto di voto anche nel loro luogo di residenza perché se vi fossero tornati avrebbero rischiato di perdere il loro status di IDPs.

Nella sentenza la Corte dichiara dunque che, impedendo il diritto di voto, le autorità locali hanno violato l'art. 1 del Protocollo n. 12 della Convenzione sul divieto generale di discriminazione e li obbliga all'equo risarcimento.

Ancora una volta, la Cedu ha dimostrato di essere un *living instrument* e in questa occasione ne hanno beneficiato gli sfollati ucraini e il loro diritto al voto.

### ***Bussate e vi sarà aperto?***

Quella appena descritta è la situazione giuridica e umanitaria in cui si trovano gli sfollati, categoria di persone conosciute quasi esclusivamente dagli addetti ai lavori e anche quasi del tutto assente nella narrazione politico-sociale italiana ed europea.

Questo silenzio, dovuto anche alla mancata conoscenza del fenomeno, è sicuramente accentuato dalla lontananza fisica degli sfollati stessi. Il 96% degli sfollati, infatti, sono accolti nei Paesi in via di sviluppo e quindi il coinvolgimento dei Paesi a sviluppo avanzato è sostanzialmente limitato<sup>9</sup>.

Ma una politica che aspetta che quest'umanità bussi alle proprie porte, è poco

---

<sup>9</sup> V. pag. 37 del Dossier Statistico immigrazione 2021 del Centro Studi e Ricerche IDOS.

lungimirante. Già le agenzie specializzate stanno mettendo in guardia gli Stati sugli alti numeri che si prevedono nel prossimo futuro. C'è da chiedersi cosa succederà quando busseranno alle porte della Fortezza Europa, sbarcando sulle coste del Mediterraneo o arrivando ai nostri confini con l'est Europa.

Sfollati che diventeranno richiedenti asilo, nella migliore delle ipotesi, oppure cadranno in un vuoto giuridico, che è quello dell'inesistente categoria dei migranti climatici.

Non bisogna aspettare fino a quel momento. Si tratta di un'umanità che, pur non bussando alle nostre porte, merita una sempre maggiore attenzione e un maggiore riconoscimento della propria dignità e dei propri diritti umani.

#### APPROFONDIMENTI

##### **Giurisprudenza:**

[Corte Edu, sentenza del 21 ottobre 2021, \*Selygenenko e altri c. Ukraine\*, ric. n. 24919/16 e n. 28658](#)

##### **Altri materiali:**

“Populations at risk: Implications of COVID-19 for hunger, migration and displacement” in <https://italy.iom.int/it/notizie/oim-e-wfp-il-coronavirus-potrebbe-spingere-ancora-più-persone-spostarsi-necessità>

**Per citare questo contributo:** B. COSTA, *Gli sfollati interni: lontani dagli occhi e lontani dal cuore*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, ottobre 2021.