



Tesi di dottorato

PANDEMIE E MIGRAZIONI. I DIRITTI DELLE DONNE MIGRANTI DURANTE IL COVID-19: DISPARITÀ E GARANZIE IN UN PANORAMA COMPARATO

TUTOR

Prof.ssa Carla Bassu

DOTTORANDA

Marta Addis

La presente tesi è stata prodotta durante la frequenza del corso di dottorato in Culture, Letterature, Turismo e Territorio dell'Università degli Studi di Sassari, a.a. 2022/2023 – XXXV ciclo, con il sostegno di una borsa di studio finanziata con le risorse del P.O.R. SARDEGNA F.S.E. 2014-2020 Asse III - Istruzione e Formazione - Obiettivo Tematico 10 “Investire nell’istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l’apprendimento permanente

«No one leaves home unless home is in the mouth of a shark»

26/07/21

Sono le parole di una donna afghana
accolta a Sassari nel settembre del 2021.

PANDEMIE E MIGRAZIONI.
I DIRITTI DELLE DONNE MIGRANTI DURANTE IL COVID-19: DISPARITÀ E
GARANZIE IN UN PANORAMA COMPARATO.

Indice

Introduzione	6
---------------------	---

Capitolo 1:

Il legame tra globalizzazione, pandemie e migrazioni

1.1	Lo storico rapporto tra globalizzazione e pandemie	11
1.2	Dalla libera circolazione delle persone alla chiusura delle frontiere per contenere le crisi sanitarie e migratorie	16
1.3	La risposta degli Stati alla nuova pandemia da Covid-19, cenni comparati	21

Capitolo 2:

Il Covid-19 e le migrazioni al femminile: la vulnerabilità delle donne migranti

2.1	La globalizzazione e la figura del migrante: il diritto d'asilo nell'Unione europea e il fenomeno della "femminilizzazione" delle migrazioni	32
2.2	Lo specifico status di rifugiato nella Convenzione di Ginevra: una discriminazione di genere?	43
2.3	La vulnerabilità come indicatore giuridico per la tutela delle donne migranti: dal diritto alla salute alle violenze durante il Covid-19	49

Capitolo 3:

Il diritto alla salute durante il Covid-19: difficili garanzie per le donne migranti

3.1	Il diritto alla salute delle donne migranti: profilassi dell'UE per i migranti, dalle garanzie formali alla effettività delle norme	53
3.2	Le responsabilità del fenomeno migratorio sui Paesi di prima accoglienza: parallelismi sulle criticità sanitarie emerse durante il Covid-19	59
3.3	La dichiarazione di assenza del <i>Place of Safety</i> : il caso del mancato arresto degli sbarchi in Italia	68

Capitolo 4:

Violenze e disparità di genere durante la pandemia da Covid-19: lo svantaggio delle donne migranti

4.1	Violenze di genere: dibattiti sulla parità di genere durante il Covid-19	74
4.2	Le violenze di genere durante i confinamenti imposti dal Covid-19: la specifica vulnerabilità delle donne migranti	80
4.3	L'importanza del monitoraggio nell'UE per contrastare le violenze: gli ultimi rapporti del Consiglio d'Europa durante la pandemia	84
4.4	Stati di prima accoglienza a confronto: <i>focus</i> sulle condizioni delle donne migranti	87

Capitolo 5:

Genere, razza e classe: una discriminazione multiforme per le donne migranti

5.1	Donne migranti vittime di una discriminazione multiforme	98
5.2	Il principio di solidarietà durante il Covid-19: un necessario riferimento giuridico contro le discriminazioni	107
5.3	Le nuove prospettive dell'UE in tema di migranti e disparità di genere nell'Agenda 2030	114
	Conclusioni	120
	Bibliografia	124
	Giurisprudenza	165
	Sitografia	172
	Ringraziamenti	185

Introduzione

«Il nuovo secolo e il nuovo millennio, con la fase detta della “globalizzazione” e la relativa esplosione di problemi immani come quello dei grandi flussi migratori, si sono incaricati di ricordare a noi tutti che la strada dei diritti e della giustizia internazionale continua ad essere ardua e precaria, e richiede costante attenzione e cura». Così la senatrice Liliana Segre, nella prefazione scritta per i settant’anni della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, affronta il «problema epocale dell’esodo biblico dei migranti»¹.

Durante questi anni pandemici il problema dei flussi migratori ha continuato a bussare alle porte del Mediterraneo. Migrazioni e crisi sanitaria sono state le grandi tematiche che hanno ricordato agli Stati democratici la loro responsabilità in merito ai diritti umani. Infatti, gli Stati mondiali, nel tentativo di arginare il propagarsi del virus hanno dovuto compiere delle scelte restrittive su numerosi diritti fondamentali aggravando situazioni di fragilità già note, tra cui spiccano le condizioni delle donne migranti, oggetto di questa tesi. Questo lavoro si pone come obiettivo quello di approfondire le vulnerabilità esacerbate durante la pandemia guardando sotto un’unica prospettiva il fenomeno migratorio e le disparità di genere e verificando, grazie ad alcuni confronti comparati, come sono stati declinati i diritti delle donne migranti durante il Covid-19. Per compiere le appurate valutazioni, è stato necessario partire dai due paradigmi che hanno portato ad approfondire il campo di studio alla condizione femminile delle donne migranti durante questo periodo emergenziale: la pandemia e le migrazioni.

Nel primo capitolo si analizza dunque come sia storicamente assodato che questi due fenomeni risultino essere due facce della stessa medaglia, quella della globalizzazione. Infatti, dalle storiche pandemie, alle crisi migratorie, come quella del 2015, gli Stati ripropongono un allargamento e un restringimento dei diritti in base all’incidenza di questi due fenomeni che di fatto sono una conseguenza del mondo globalizzato. Brevemente si delinea un primo legame tra pandemie e globalizzazione, individuando nella libera circolazione delle persone, una delle cause della rapidità del propagarsi dei virus. Difatti durante quest’ultima pandemia da Coronavirus, abbiamo vissuto una netta limitazione di diversi diritti fondamentali, primo fra tutti la libertà di circolare, in nome della tutela della salute pubblica. Dal momento in cui il Covid-19 è stato dichiarato come un *public health emergency of international concern*, gli Stati hanno tentato di combattere il virus proteggendosi all’interno dei loro territori nazionali e

¹ L. Segre, *Prefazione*, in Dichiarazione universale dei diritti umani, Garzanti, Milano 2018, p. 12.

bloccando la mobilità: le frontiere si sono infatti “innalzate” nel tentativo di arginare il virus, tornando ad essere un campo di battaglia per i diritti.

Tracciando una mappa globale tra le parti del mondo fortemente colpite del virus, prendendo come esempio Cina, Stati Uniti d’America e Italia, è possibile notare come nel tentativo di creare un rifugio perimetrato all’interno dei propri confini, “alzare o abbassare” le frontiere per salvaguardarsi da minacce esterne, ha avuto ricadute differenti in base allo *status* dell’individuo. La mobilità, la globalizzazione e le frontiere, sono chiaramente legate ai flussi migratori, assumendo spesso significati differenti per chi emigra con lo scopo di chiedere asilo: per un migrante le frontiere non sono un mero luogo di passaggio, ma spesso sono un punto in cui richiedere protezione, e presso il quale vengono accertate le vulnerabilità dei singoli.

Non risulta però così automatico legare la mobilità e i flussi migratori alla specificità del genere e dunque alle donne. È la caratteristica della vulnerabilità, da accertare per ricevere protezione dal Paese ospitante, che ci permette di introdurre e inquadrare più nello specifico la figura della donna migrante nel secondo capitolo. Analizzando il rapporto tra il fenomeno della migrazione e la globalizzazione, tra migrante e frontiere, ci si interroga sulla “femminilizzazione” delle migrazioni. Negli ultimi vent’anni, infatti, si è iniziato a parlare di un aumento di arrivi da parte delle donne, e ciò ha portato a riconsiderare se l’aspetto “neutro” della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato, abbracci le particolari fragilità delle donne. Dopotutto è sul connotato della vulnerabilità che si concentra la possibilità di ottenere il particolare permesso di soggiorno per motivi umanitari, come nel caso di vittime di tratta o di violenza, focalizzando come di fatto il genere, la razza e la classe aprano ad una sfida di parità nei diritti già all’interno del diritto d’asilo, nello *status* di rifugiato e dunque nel panorama internazionale della mobilità.

C’è una differenza tra migrazioni al femminile e al maschile? Senza dubbio con l’identificazione dei rifugiati si è passati dalle migrazioni economiche ai c.d. flussi “misti”, ma ponendo al centro del fenomeno migratorio le donne, si apre ad un aspetto sociale e riproduttivo delle migrazioni che inevitabilmente abbraccia e muta la società ospitante, richiedendo sia protezioni differenti basate sul genere, sia la presa di coscienza del diverso impatto sociale/relazionale che le migrazioni delle donne migranti comportano. Mobilità, globalizzazione, frontiere ed anche quindi società, nel momento in cui si intrecciano con le migrazioni richiedono specifici adempimenti normativi da parte degli ordinamenti. La giurisprudenza di certo non è priva di norme volte a garantire la tutela dei diritti per i migranti: sia a livello nazionale, partendo dalle Costituzioni in cui si sanciscono i diritti fondamentali fino all’uso della decretazione d’urgenza, sia a livello sovranazionale, grazie alle linee guida

dell'Unione europea, ai Trattati e Convenzioni internazionali, come la Convenzione di Ginevra, la direttiva UE sull'accoglienza o il principio di *non-refoulement*, sono così presenti, almeno sulla carta, specifiche norme che oltre ad inquadrare il fenomeno dei flussi migratori e la loro gestione, pongono al centro i diritti della persona. Ma quando si parla di donne migranti, non si può eludere un altro aspetto che ha caratterizzato il dibattito politico e pubblico durante questa pandemia, oltre chiaramente al binomio migrazioni e salute pubblica, e cioè le questioni di genere.

Da sempre la dottrina si occupa sia di migrazioni che delle questioni di genere. È grazie alle linee guida dello United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) del 2002, che il genere incontra la migrazione, definendo le persecuzioni di genere come un metro di giudizio nelle considerazioni per l'attribuzione dello *status* di rifugiato davanti al fondato timore di persecuzione in base al sesso e al conseguente riconoscimento della vulnerabilità. Anche durante il propagarsi di questo ultimo virus, individuando le specifiche vulnerabilità dei migranti davanti al Covid-19, l'Unione europea ha deciso di adottare delle linee guida per gli Stati. Nonostante abbia appoggiato le temporanee chiusure dell'area di Schengen, l'Unione ha posto delle indicazioni sia per affrontare il problema dei flussi migratori e dei diritti dei migranti in modo unitario, sia per ricordare le responsabilità che ogni Stato ha verso il rispetto dei diritti umani e delle norme internazionali, come il diritto d'asilo, alla salute, e ai soccorsi in mare, che non vengono meno neanche davanti a fenomeni pandemici. Tra le numerose vulnerabilità emerse durante il Covid-19, che hanno richiesto agli Stati complessi bilanciamenti tra i diritti chiamati in gioco e la tutela della salute pubblica, hanno visto emergere le fragilità delle donne migranti su due fronti: nella garanzia dello stesso diritto alla salute e nella tutela dalle violenze. Il terzo capitolo va così ad analizzare nella prima parte le difficoltà nel garantire il diritto alla salute alle donne migranti durante questa pandemia, e nella seconda parte guarda come tali difficoltà possano riscontrarsi sui Paesi di prima accoglienza europei, riscontrando parallelismi sulle diverse criticità sanitarie emerse, e su come, ancora una volta, il peso dei flussi migratori abbia gravato su determinati Stati membri. Inoltre, nonostante il contagio dal virus sia stato indiscriminato, la stessa Organizzazione Mondiale della Sanità, nel timore che potessero affiorare possibili differenze nel garantire le cure e la prevenzione dal virus, ha ricordato agli Stati di prestare attenzione agli obblighi internazionali. Infatti, sebbene questo aspetto "democratico" del virus, sono emerse forme di discriminazioni in ambito sanitario, che hanno richiesto l'intervento dell'Unione europea in merito alla profilassi necessaria per garantire il diritto alla salute dei migranti e controlli in merito ai contagi dal Covid-19. La pandemia in

relazione al fenomeno migratorio ha di fatto aggravato le difficili condizioni già note: dai sovraffollamenti all'interno dei centri di accoglienza, in cui il non rispetto dei distanziamenti e locali isolati per le persone positive hanno fatto crescere dei focolai, come ad esempio a Samos in Grecia o nei centri di Ceuta e Melilla in Spagna; alle ardue difficoltà nel garantire cure mediche adeguate agli sbarchi seguendo le linee guida europee. Guardando nello specifico alla condizione della donna migrante queste hanno visto meno i loro diritti sia nei luoghi di sbarco in cui non è stato garantito il supporto psicologico adeguato a chi, come spesso accade alle donne, ha subito delle violenze, sia all'interno dei centri d'accoglienza dove l'assenza di spazi chiusi e bagni separati ha leso il diritto alla riservatezza coadiuvando situazioni di violenza. Queste dinamiche sono state registrate più gravose nei Paesi di prima accoglienza, si è visto ad esempio come in Italia e Spagna, i flussi migratori durante la pandemia non si sono arrestati ma anzi sono aumentati nonostante le politiche restrittive di questi due Stati, come la dichiarazione di assenza di un *Place of Safety* in cui sbarcare e i noti *devoluciones en caliente*. Dovendo affrontare parallelamente la gestione del virus e i flussi migratori, questi Paesi hanno nuovamente mostrato quanto il peso delle migrazioni non possa essere un problema di pochi Stati confinanti, ma necessità di una responsabilità condivisa dell'Unione europea in linea con il principio di solidarietà.

Le restrizioni dei diritti poste per combattere il Covid-19, hanno riunito in un'unica prospettiva le tematiche dell'immigrazione e della disparità di genere. Nel quarto capitolo si analizza l'altro aspetto fortemente sofferto dalle donne, migranti comprese, durante il Covid-19, il fenomeno delle violenze.

Nonostante anche in questo caso siano presenti sulla carta forme di tutela, come la Convenzione di Istanbul, pilastro contro la violenza sulle donne, al cui interno è presente una specifica attenzione verso le vulnerabilità delle donne migranti, l'attenzione mediatica si è indirizzata su un aumento delle violenze durante le prime fasi pandemiche. Difatti si è registrato come parallelamente all'aumento dei contagi in Italia, e i conseguenti isolamenti, sia aumentata la specifica forma della violenza domestica, e come tali violenze abbiano gravato maggiormente sulle donne migranti. Dai dati è emerso come oltre alle barriere socioculturali, i diversi *lockdown*, la paura del contagio e le impossibilità lavorative, hanno peggiorato le situazioni di marginalità in cui le donne migranti possono trovarsi. Uno strumento fondamentale per la prevenzione delle violenze è il monitoraggio, strumento che consente di verificare il "grado" di democraticità di uno Stato, e che l'Unione europea abbraccia attraverso il GREVIO, Group of Experts on action against Violence against Women and Domestic Violence. In questa sede si è

scelto di analizzare i *report* del GREVIO di questi anni pandemici sulle condizioni delle donne migranti, guardando, anche in questo caso, ai Paesi di prima accoglienza, e verificando come, tra i vari parallelismi, venga riconosciuto il loro buon operato nonostante il sovraccarico di responsabilità, ma come questo non sia stato sufficiente nel gestire le violenze e i flussi migratori. Il novero di queste specifiche fragilità delle donne migranti richiede una necessaria responsabilità condivisa di tutti gli ordinamenti nel combattere le violenze, nel garantire la tutela alla salute, così fortemente proclamata in questi anni pandemici e nel far maturare il bisogno di una parità che non consente discriminazioni.

È concentrandosi sull'aspetto delle discriminazioni, che la tesi si conclude con l'ultimo capitolo, ponendole in antitesi con la dignità umana e vedendo come queste possono essere combattute attraverso il principio di solidarietà che guarda verso il futuro.

Fa riflettere come le donne migranti siano vittime di discriminazioni multiple che vanno al di là dell'assodata e ancora pregnante disparità di genere tra uomini e donne insita nella società, esse, infatti, possono essere discriminate per la nazionalità, perché sono donne ed anche per le loro condizioni economiche. Ciò che emerge dal periodo pandemico vissuto, è come l'isolamento porta a un'ulteriore estraneità che stona con le necessità di un mondo sempre più multiculturale. Davanti a queste donne, protagoniste della mobilità globale attuale, gli Stati devono dunque rispondere alle esigenze di tutela e combattere le discriminazioni presenti, ponendo la dignità umana come primario metro di giudizio. Anche in questo caso nel panorama giuridico sono molteplici le norme volte a tutelare i diritti fondamentali, ma la loro effettività risulta ardua. L'Unione europea ha recentemente deciso di "aggiornare" il principio di solidarietà legandolo, attraverso l'Agenda 2030 e i suoi 17 obiettivi, al principio di sostenibilità e allo sviluppo. Oltre a elencare degli obiettivi in merito alla parità di genere e all'immigrazione, per combattere tutte le forme di discriminazione e violenza, l'Agenda 2030 offre un importante segnale ponendo l'educazione come strumento imprescindibile per la lotta alle discriminazioni. Il cambiamento da operare è dunque un cambiamento culturale: la diversità culturale non è solo una delle caratteristiche del patrimonio europeo ma fotografa la realtà sociale che viviamo, una realtà sempre più multiculturale grazie anche alla migrazione delle donne che producono e si riproducono negli Stati ospitanti, tessono relazioni e creano un contesto sociale variegato. È davanti a questa consapevolezza che si gioca la democraticità di uno Stato, la cui responsabilità ricade sempre nel garantire il rispetto dei diritti umani, in *primis* la dignità della persona, all'interno di società multiculturali e anche durante crisi emergenziali sanitarie

Capitolo 1

Il legame tra globalizzazione, pandemie e migrazioni

1.1. Lo storico rapporto tra globalizzazione e pandemie

Con il termine globalizzazione si descrive comunemente una crescente interdipendenza esistente tra vari Paesi, soprattutto nei settori economico-finanziari, che vede l'evoluzione e l'apertura dei mercati nazionali a quelli mondiali². Il fenomeno della globalizzazione viene oggi preso in considerazione come «quell'elemento onnipresente in qualsiasi riflessione teorica che voglia analizzare la configurazione economica, culturale o giuridica delle società di fine secolo»³, in quanto consente di ripercorrere la storia economica e sociale dei Paesi mondiali. Infatti, è nella nascita ed evoluzione delle organizzazioni mondiali, come l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)⁴, e nella creazione e sviluppo dell'Unione europea, che si riscontrano i punti centrali del cambiamento che ha portato all'attuale globalizzazione. Se l'OMC ha rivoluzionato il commercio internazionale, l'UE con il mercato unico ha favorito non solo la libera circolazione per le merci ma ha anche aperto alla libera circolazione delle persone⁵, garantendo così da una parte nuove rotte lavorative, turistiche e in casi specifici di accoglienza⁶, dall'altra ha ridefinito il concetto di frontiera⁷. Lo snodo cruciale di sviluppo verso la libera circolazione delle persone lo si può sicuramente riscontrare in prima battuta nell'istituzione della cittadinanza europea⁸, ma è grazie all'articolo 45 della Carta dei diritti

² Vedi G. Giovannetti, *Globalizzazione*, in Enciclopedia italiana, IX Appendice, 2015.

³ Cfr. G. Pisarello, *Globalización, constitucionalismo y derechos: las vías del cosmopolitismo jurídico*, in A. De Cabo, G. Pisarello (eds.), *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía. Algunos efectos en América Latina y Europa*, Universidad de Alicante, 2000.

⁴ Si veda dal sito del Parlamento europeo la storia della nascita dell'OMC <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/161/l-unione-europea-e-l-organizzazione-mondiale-del-commercio>.

⁵ Il mercato unico dell'UE è stato istituito nel 1993. In merito alla storia e all'evoluzione dell'Unione Europea senza frontiere si può leggere dal sito del portale ufficiale https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1990-99_it. Si veda l'articolo in <https://www.internazionale.it/notizie/2019/05/06/come-funziona-mercato-unico> del 2019 su come funziona il mercato unico europeo.

⁶ Inizialmente la libera circolazione delle persone venne garantita ai soli lavoratori, articolo 48 CEE.

⁷ Si veda M. Ambrosini, M. D'Amico, E. Perassi (a cura di), *Confini, migrazioni e diritti umani*, Milano University Press, Milano 2022.

⁸ Con il trattato di Maastricht nel 1992 viene introdotta la cittadinanza europea, che differenzia il cittadino comunitario dallo straniero extracomunitario, cioè colui non facente parte di uno Stato dell'Unione Europea. Grazie all'articolo 21 TFUE, si sancisce il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri per i cittadini UE, ponendolo probabilmente come fulcro più significativo della differenza tra extracomunitario e cittadino europeo. In merito alla libera circolazione si consideri anche la direttiva comunitaria del 29 aprile 2004/38/CE attuata in Italia con il d.lg. 6 febbraio 2007 n. 30. Sul concetto identitario di cultura europea si cfr. P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4 vol, Laterza, Roma-Bari 1999; G. Romeo,

fondamentali dell'UE⁹ che tale libertà viene elevata a diritto sovrastatale¹⁰, supportata da fonti legislative sia dell'Unione che internazionali: «L'UE mira a consentire ai suoi cittadini di studiare, vivere, fare acquisti, lavorare e andare in pensione in qualsiasi paese dell'UE e di disporre di prodotti provenienti da tutta Europa. A tale scopo, garantisce la libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone in un mercato interno unico a livello dell'UE. Attraverso l'eliminazione di barriere tecniche, giuridiche e burocratiche, l'UE permette inoltre ai cittadini di commerciare e svolgere attività imprenditoriali liberamente»¹¹.

Un mondo globalizzato oggi è dunque un mondo in cui le frontiere degli Stati, non solo si aprono all'integrazione delle politiche commerciali e dei processi tecnologici, grazie alla sempre più massiccia circolazione di persone, ma anche a contagi giuridici, sociali e culturali¹². Si può affermare che «la globalizzazione produce conseguenze nelle stesse modalità della organizzazione politica, ossia nel mondo del diritto, creando situazioni e originando nuovi problemi che rendono inefficaci le regole giuridiche nazionali, imponendo di ricercare soluzioni internazionali e, se possibile, efficaci in tutto il mondo»¹³.

Proprio l'aspetto della sconfinata circolazione delle persone, in questi ultimi anni pandemici, ha richiamato l'attenzione su un'altra conseguenza del mondo moderno sempre più globalizzato: una più rapida diffusione dei virus grazie all'aumento dei viaggi internazionali e delle rotte commerciali¹⁴. Infatti, non è una novità che «l'improvvisa accelerazione nella

La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato, CEDAM, Milano 2012; B. Nascimbene, F. Rossi Dal Pozzo, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione Europea*, CEDAM, Padova 2012.

⁹ Il 12 dicembre 2007 a Strasburgo è stata proclamata la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nota anche con il nome Carta di Nizza. Dal 2009 con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha assunto il medesimo valore giuridico di un trattato pienamente vincolante per i Paesi membri.

¹⁰ L'articolo 13 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo afferma «Ognuno ha il diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni nazione. Ognuno ha il diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese».

¹¹ Si può leggere in merito al mercato unico europeo dal portale ufficiale https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/single-market_it.

¹² Cfr. N. L. X. Baez, *Globalizzazione e diritti umani: il problema del multiculturalismo*, in *federalismi*, 24 luglio 2013. In merito agli impatti economici globali si veda P. Bilancia, *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *federalismi*, 25 ottobre 2019, dove a titolo d'esempio si ricorda «a riprova della sempre crescente interconnessione tra gli ordinamenti, e dei suoi effetti dirompenti al livello degli ordinamenti nazionali, basti pensare alle trasformazioni innescate dalla crisi finanziaria globale iniziata nel 2008 negli Stati Uniti e poi propagatasi in tutta Europa, che si è trasformata rapidamente in una crisi economica e, conseguentemente, occupazionale quasi senza precedenti». Per uno stretto legame tra Costituzione economia e globalizzazione si legga F. Balaguer Callejón, *Costituzione economica e globalizzazione*, in *federalismi*, 25 ottobre 2019.

¹³ Cfr. A. Perez Calvo, *Unione Europea, globalizzazione e cambiamenti nell'organizzazione politica spagnola*, in *federalismi*, 24 settembre 2008, p. 4.

¹⁴ Si legga la dichiarazione del direttore dell'European Center for Disease Control, Zsuzsanna Jakab, *L'Europa deve affrontare un rischio sempre più alto di epidemie trasmesse da vettori*, in *EpiCentro*, i. p., 2019: «in futuro assisteremo con molta probabilità alla diffusione di malattie in luoghi dove non sono mai state presenti. La causa

diffusione del contagio è, dunque, riconducibile alla maggiore facilità e rapidità di spostamento di persone e merci»¹⁵ che negli ultimi due secoli è aumentata di circa mille volte¹⁶.

La storia, come sempre, insegna: nel 1918 ci fu una delle pandemie più note, l'Influenza Spagnola, così impropriamente chiamata per il fatto che fu la Spagna la prima ad aver dato notizia del contagio del Re Alfonso XII. Gli storici ipotizzano, invece, che la diffusione pandemica in Spagna non insorse in terra iberica, ma sia stata portata dai lavoratori spagnoli e portoghesi i quali, non partecipando alla Prima guerra mondiale, viaggiavano frequentemente per sostituire i lavoratori francesi impegnati con la guerra¹⁷.

Ancora, nel 1957 si diffuse rapidamente l'Influenza Asiatica: anche in questo caso la velocità dell'espandersi del virus, considerato relativamente poco mortale, fu causata dall'assenza di interventi restrittivi che impedirono lo spostamento di persone o merci¹⁸.

Di impatto maggiore fu l'Influenza di Hong Kong nel 1968 che, essendo tutt'oggi uno dei luoghi più trafficati della Cina e del mondo, mostrò per la prima volta come i viaggi aerei permettano un'accelerata nella diffusione dei virus attraverso le persone¹⁹.

non è solo legata ai cambiamenti climatici. Anche la globalizzazione, l'aumento dei viaggi e dei commerci stanno rapidamente incrementando il tasso con cui le malattie possono diffondersi in nuove aree geografiche. È necessario comprendere meglio come questi cambiamenti stanno alterando il rischio di malattie, per indirizzare meglio sorveglianza e controlli e potenziare la reattività nei Paesi dell'Ue».

¹⁵ Vedi G. Zinetti, *Turismo, epidemie ed emergenze sanitarie: cosa può insegnarci la storia nel fronteggiare il Covid*, in U. Izzo (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, in The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index, 2020, p. 20.

¹⁶ Cfr. G. Ippolito, *Malattie infettive emergenti*, in treccani, 2010, https://www.treccani.it/enciclopedia/malattie-infettive-emergenti_%28XXI-Secolo%29/.

¹⁷ L'influenza spagnola fu definita una pandemia per via della sua mortalità: causò tra gli 80 e i 100 milioni di morti in tutto il mondo, più della peste nera del XIV secolo o di entrambe le Guerre Mondiali, si veda a riguardo J. D. Greene, *The bird flu pandemic: can it happen? will it happen? how to protect yourself and your family if it does*, in Thomas Dunne Books, 2006; N. Casella, *Covid-19 e influenza spagnola del 1918: analogie, differenze e lezioni del passato valide anche per il presente*, in Pharmastar, 2020, il giornale online sui farmaci, <https://www.pharmastar.it/news/primo-piano/covid-19-e-influenza-spagnola-del-1918-analogie-differenze-e-lezioni-del-passato-valide-anche-per-il-presente-31859>. Per una più dettagliata spiegazione delle cause e sintomi dell'Influenza Spagnola si legga S. Raniero, *Influenza spagnola*, in U. Izzo (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, in The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index, 2020, p. 24.

¹⁸ L'influenza asiatica venne accertata nel febbraio del 1957 in Asia Orientale, nella provincia di Guizhou (Cina), velocemente si diffuse in Corea, Giappone, India e Asia Sudorientale, arrivando a raggiungere l'America, l'Europa e l'Africa Meridionale. Secondo le stime causò da uno e due milioni di morti in tutto il mondo. Vedi E. Andreoli, *Influenza Asiatica*, in U. Izzo (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, in The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index, 2020. Si veda anche lo studio apparso sul BMJ in relazione allo scarso operato del governo britannico nel sottovalutare, contro il parere della OMS, l'influenza, in cui si precisa come un'azione preventiva del governo avesse potuto essere fondamentale per limitare i contagi: «C'è molto che il governo può fare, agendo in una sola volta potrebbe salvare centinaia e migliaia di vite». Vedi anche C. Jackson, *History lessons: the Asian Flu pandemic*, in British Journal of General Practice, 2009; H. Morris, *Asian flu v. coronavirus: A different time, similar problem*, in News Decoder, 2020.

¹⁹ Cfr. cit. E. Andreoli, *Influenza di Hong Kong*, p. 27: «Questa pandemia influenzale si manifestò con sintomi differenti di varia gravità nelle diverse popolazioni; tra essi provocò problemi respiratori superiori tipici dell'influenza e produsse sintomi di brividi, febbre e dolori muscolari e debolezza; colpi soprattutto le fasce più

Dal 2009, con l'Influenza Suina partita dal Messico,²⁰ ad oggi con le recenti epidemie da SARS²¹, si può dimostrare come il trasporto aereo e gli spostamenti in generale siano gli ambienti ideali per la trasmissione dei virus; infatti, la stessa Organizzazione mondiale della sanità (OMS)²² con la SARS del 2003 consigliò di evitare i viaggi nelle specifiche aree geografiche colpite dal virus²³.

deboli, tra cui neonati e anziani. L'aumento dei ricoveri, soprattutto della fascia anziana della popolazione, causò problemi in determinate aree in quanto mancavano strutture idonee all'alloggio dei pazienti e alla loro cura. Venne sviluppato velocemente un vaccino contro il virus, tuttavia si rese disponibile solo dopo che la pandemia raggiunse il suo l'apice e quindi si rivelò poco efficace nel contenimento dei danni ormai causati dall'espansione del virus». Cfr. anche W. K. Chang, *National Influenza Experience in Hong Kong, 1968*, in apps.who.int, 1969 <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/262470/PMC2427693.pdf>; F. Barca, *Note di confinamento, Parigi: il (non) racconto dell'influenza di Hong Kong, il (non) racconto della morte*, in Medium, 2019.

²⁰ Vedi E. Pallotta, *Influenza Suina*, in U. Izzo (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, in The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index, 2020, p. 29, dove si può leggere l'evolversi dell'influenza. Questa venne registrata in Messico il 12 aprile del 2009 e in 15 giorni vennero confermati casi in altri 12 Paesi causando 284.000 decessi. Nonostante il governo messicano chiuse la maggior parte delle strutture in città, si è appurato che il mezzo che più ha favorito il contagio sia stato l'aereo, considerando che tra marzo e aprile 2009 il trasporto aereo operante su tratte internazionali registrò un totale di 2,35 milioni di passeggeri che volarono dal Messico in 164 Paesi: «Il trasporto aereo presentò un ambiente ideale per la diffusione dell'epidemia; infatti, sebbene gli aeromobili fossero dotati di impianti di filtraggio simili a quelli ospedalieri, le distanze ravvicinate tra i viaggiatori e il riciclo continuo di aria secca favorirono il diffondersi dell'agente patogeno». Si veda K. Khan, *Spread of a Novel Influenza A (H1N1) Virus via Global Airline Transportation*, in New England Journal of Medicine, 2009 Vol. 361, No. 2, 2009; C. Clegg, *The aviation industry and the transmission of communicable*, in Journal of Air and Commerce, Vol. 75, Issue 2, Art. 5, 2010; K. Dissertori, *Tourism providers' reactions to decreased demand following a crisis. The impact of the Swine Flu on the tourism market: a panel data approach*, in Modul Vienna University, Vienna 2017.

²¹ La Sindrome Respiratoria Acuta Grave (SARS: Severe Acute Respiratory Syndrome) è una malattia respiratoria virale causata dal virus SARS-CoV che appartiene alla famiglia dei coronavirus. È stata individuata per la prima volta in Cina a Guangzhou nel 2002. Tra il 2002 e il 2003 in tutto il pianeta il virus ha colpito 8.437 soggetti e causato 813 morti. Nel 2012 in Arabia Saudita è stata identificata una nuova variante di coronavirus, il MERS-CoV. Si veda: Portale del Ministero della Salute in merito al Coronavirus https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/homeNuovoCoronavirus.jsp?gclid=Cj0KCQiA8aOeBhCWARIsANRFrQHVpjOzoCbePZMcz0dB6bVWiPnAuUJBAocSpHjTFIHreNAbQe9Ee8caAlIJEALw_wcB. In dottrina A. Iodice, *Coronavirus e SARS, la storia che si ripete. Ecco cosa è successo nel 2003*, in Sanità informazione, 2020; D. Campos Santos, *SARS*, in U. Izzo (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, in The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index, 2020, p.31. Nella Pagella Politica di Agi, si legga *Cosa fu la SARS e perché si torna a parlarne*, in Agi, 18 gennaio 2020.

²² Il 22 luglio 1946 viene fondata l'Organizzazione mondiale della sanità, agenzia speciale dell'ONU, con sede a Ginevra. L'obiettivo della OMS è quello di raggiungere il più alto livello di salute possibile in ogni parte del mondo. È possibile prendere visione della pagina ufficiale della OMS <https://www.who.int/es>. In merito ai controlli si cita il caso della SARS 2003 in Cina, riconosciuta dalla OMS dopo aver identificato una crescita anomala di casi influenzali. Il 30 gennaio 2020 la OMS ha dichiarato l'epidemia da Covid-19 come un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale. Sul regolamento sanitario internazionale si veda cit. E. Andreoli, *Regolamento sanitario internazionale*, in cui si afferma che «La novità principale della revisione è che, per la prima volta, i paesi sono concordi sulla necessità di un intervento a livello globale per evitare la diffusione di minacce per la salute pubblica, rispetto a solamente entro i propri confini nazionali, per poter mettere in atto misure collettive per supportare i Paesi coinvolti nel contenere l'epidemia, prevenirne la diffusione e salvare vite umane». Si veda anche P. Acconci, *L'Organizzazione mondiale della sanità alla prova dell'emergenza sanitaria Covid-19*, in dpceonline, 2/2020; G. F. Ferrari, *L'OMS e la pandemia: incertezze e contraddizioni*, in dpceonline, 2/2020.

²³ Cit. D. Campos Santos, *SARS*, p. 32: «a metà marzo del 2003, vista la gravità della situazione, l'OMS riconobbe la malattia come una vera e propria minaccia globale. I viaggiatori e gli operatori sanitari vennero così avvertiti sui pericoli del contagio; ad essi venne inoltre caldamente consigliato di evitare o rimandare tutti gli spostamenti non prettamente necessari verso le aree ad alto rischio di contagio. Tale situazione non si era mai verificata in

Misure restrittive e necessarie per contenere le pandemie sono dunque sempre state adoperate²⁴. Ne è un esempio la quarantena, a noi ormai ben nota, proposta nel 2003 con la SARS e nel 2014 con l'Ebola²⁵. Mentre per una lotta pandemica attraverso appositi vaccini dobbiamo aspettare l'Influenza Asiatica, «prima pandemia che si verificò in un ambiente dotato di sistemi di sorveglianza globale e capacità di laboratorio per studiarla»²⁶, i controlli e le misure di sanificazione nei locali con l'obbligo e l'installazione di termometri per la temperatura, erano invece già presenti durante l'Influenza Suina²⁷. All'epoca della grande Influenza Spagnola, «le misure adottate dai vari paesi per contenere la diffusione del virus furono: l'uso obbligatorio della mascherina, la quarantena, l'isolamento, la chiusura delle scuole e di tutti gli esercizi ad uso ricreativo come ristoranti e cinema, i divieti di riunioni, orari di lavoro scaglionati e il divieto di viaggiare. Addirittura, a Chicago la polizia aveva l'ordine di arrestare chiunque starnutisse o tossisse in pubblico».²⁸

Dalle storiche pandemie è possibile dunque individuare similitudini con l'attuale crisi pandemica dovuta al Covid-19, soprattutto per quanto riguarda le raccomandazioni e i successivi divieti di spostamenti per contenere l'espandersi del virus²⁹, che inevitabilmente

passato, fu infatti la prima volta che l'OMS emise raccomandazioni di viaggio per specifiche aree geografiche a causa dell'insorgenza di una malattia infettiva».

²⁴ A titolo d'esempio si consideri l'Italia del 1348 durante la peste nera e le misure obbligatorie di quarantena. In dottrina cit. G. Zinetti, *Turismo, epidemie ed emergenze sanitarie: cosa può insegnarci la storia nel fronteggiare il Covid*; S. Cosimi, *Breve storia della quarantena, dalla peste bubbonica al coronavirus*, in esquire, 2020.

²⁵ I primi casi si sono registrati in Africa occidentale nel 2013, l'OMS ha individuato tre fattori scatenanti i contagi: usanze e credenze che hanno limitato le attività sanitarie, la mobilità tra Paesi e le difficoltà con le misure di contenimento. Si veda il portale dell'Istituto superiore di Sanità <https://www.epicentro.iss.it/ebola/epidemia-africa-2014>.

²⁶ Cit. E. Andreoli, *Influenza Asiatica*, p. 26: «Sebbene fosse stato sviluppato velocemente un vaccino, non si riuscì a produrne in quantità necessarie al pieno contrasto dell'epidemia, che, al momento della possibile vaccinazione globale, aveva già passato il picco di contagi. Inoltre, molti vaccini sperimentati furono inutilizzati e la distribuzione non riuscì ad arrivare nei paesi poveri». Vedi anche cit. H. Morris, *Asian flu v. coronavirus: A different time, similar problem*.

²⁷ Cit. E. Pallotta, *Influenza Suina*, p. 29 dove si fa l'esempio della compagnia Malaysian Airlines, la quale per non incorrere alle responsabilità dettate ai sensi della Convenzione di Montreal del 1999, «adottò le seguenti pratiche: isolamento del paziente malato nella parte posteriore dell'aeromobile con conseguente distanziamento sociale di almeno due metri, fornitura di guanti e mascherina, designazione di un bagno usufruibile soltanto da lui e una volta arrivato in aeroporto il paziente verrà messo in quarantena e l'aereo disinfettato completamente».

²⁸ Cit. S. Raniero, *Influenza spagnola*, p. 25; cit. N. Casella, *Covid-19 e influenza spagnola del 1918: analogie, differenze e lezioni del passato valide anche per il presente*.

²⁹ Cfr. cit. G. Zinetti, *Turismo, epidemie ed emergenze sanitarie: cosa può insegnarci la storia nel fronteggiare il Covid*, p.40; cit. D. Campos Santos, *SARS*, 2020, p. 34; G. Dotti, *Coronavirus, quello che abbiamo imparato dalle epidemie del passato*, in Wired, 2020. In merito all'Influenza Spagnola si veda ancora Cit. S. Raniero, *Influenza spagnola*, in cui si può leggere che «Da un'analisi degli effetti economici causati dalla pandemia del 1918 è emerso che le città che hanno implementato sistemi di contenimento non farmacologico (l'unico rimedio in un'epoca in cui non esistevano cure medicinali adeguate) hanno avuto da un lato elevati costi economici a causa del blocco delle attività, registrando di contro una forte riduzione della mortalità e scenari economici migliori dovuti alla rapidità della ripresa», p. 25. Si veda lo studio svolto da Jiageng Liu su pandemie ed economia reperibile al seguente link: <https://gcfp.mit.edu/pandemics-depress-the-economy-public-health-interventions-do-not-evidence-from-the-1918-flu/>. In merito ai viaggi durante il Covid-19 si confrontino le direttive europee dal portale ufficiale

hanno inciso sui diritti fondamentali, primo fra tutti la libera circolazione, che, come avremo modo di analizzare, ha avuto conseguenze diverse in base sia allo *status* che al “grado di vulnerabilità” della persona, ridefinendo il significato di frontiera.

1.2. Dalla libera circolazione delle persone alla chiusura delle frontiere per contenere le crisi sanitarie e migratorie

Come si è avuto modo di constatare in questi ultimi anni, il concetto di frontiera si definisce in base all’esigenza storica che gli Stati si trovano a dover affrontare. In Europa, le frontiere sono sicuramente un luogo di transito, sia grazie alla creazione del mercato unico europeo, sia con il compimento del Trattato di Schengen³⁰, il quale, com’è noto, pur non svuotando gli Stati della propria sovranità territoriale³¹, ha individuato uno specifico territorio libero per la circolazione di beni, servizi, persone e capitali, determinando dei confini aperti per gli spostamenti e gli scambi reciproci tra determinati Stati³². Questo ampio

della Commissione https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_it.

³⁰ Con Trattato di Schengen ci si riferisce ad una specifica area composta da 26 paesi, di cui 22 membri dell’Unione Europea e quattro non membri (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera), creata attraverso un accordo tra Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi presso la località lussemburghese di Schengen il 14 giugno 1985. Tale accordo è stato poi completato con la Convenzione del 1995, integrata nel Trattato di Amsterdam. L’accordo e la Convenzione, nonché gli accordi e le regole connessi, formano insieme l’«*acquis* di Schengen», il quale, integrato nel quadro dell’Unione Europea nel 1999, è diventato legislazione dell’UE. Si sottolinea in questa sede l’articolo 14 TCE del Trattato di Amsterdam con cui si riconosce uno spazio comune per la libertà, sicurezza e giustizia dove assicurare la libera circolazione, e l’articolo 61 TCE in cui tale circolazione si delinea all’interno delle frontiere interne. La differenza tra frontiere interne ed esterne viene precisata nel regolamento 562/2006/CE. Per un completo excursus sull’evoluzione normativa europea in merito alle frontiere dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona, si veda R. Zaiotti, *Cultures of Border Control: Schengen and the evolution of European frontiers*, University of Chicago Press, Chicago 2011; C. Blamann, *Les frontières de l’Union européenne*, Bruylant, Paris 2013; F. Ferraro, *Lo spazio giuridico europeo tra sovranità e diritti fondamentali*, Editoriale scientifica, Napoli 2014; C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, pp. 223-235.

³¹ Articolo 72 TFUE. Essendo lo Stato un’istituzione territoriale, esercita la sua sovranità all’interno delle sue frontiere. Per un confronto sul territorio come elemento costitutivo di uno Stato si veda G. De Vergottini e T. Frosini, *Diritto Pubblico*, CEDAM, Milano 2019. La sovranità statale è stata modificata con la creazione dell’area sovranazionale dell’Unione Europea, di cui fanno parte 27 Stati, si veda a riguardo articolo 11 della Costituzione italiana. In merito alla sovranità condivisa in tema di frontiere si veda A. Facchi, *Sovranità e immigrazione nell’Europa contemporanea*, in M. Bausciu (a cura di), *Crisi e metamorfosi della sovranità*, Giuffrè, Milano 1996; S. Cassese, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati*, Il Mulino, Bologna 2016.

³² «In un regime ordinario, i cittadini di Stati terzi, al momento dell’attraversamento delle frontiere esterne sono sottoposti ad una serie di controlli “ordinari”; devono, infatti, avere un titolo di ingresso valido – laddove necessario; giustificare la propria permanenza e non essere un pericolo per l’ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sanità pubblica se il soggiorno non è superiore a 90 giorni per un periodo di 180. Con riferimento, invece, alle frontiere “interne”, ossia a quelle tra gli Stati membri, in un regime “ordinario”, in linea di principio queste possono essere attraversate da chiunque – a prescindere dalla cittadinanza – “senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone” (art. 22)» in S. Dominelli, *COVID-19: riflessioni di diritto dell’Unione Europea*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti Costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *federalismi*, 5

spazio territoriale chiamato area Schengen, ha visto però durante la sua storia frequenti limitazioni, infatti, poiché per motivi emergenziali gli Stati membri possono ripristinare i controlli presso i loro confini, si può affermare che la chiusura delle frontiere non è una novità³³. Nell'esperienza della recente storia dell'Unione europea, un esempio si può riscontrare nelle chiusure operate nel settembre 2015 per contenere i flussi migratori. «A dare l'avvio alla chiusura delle frontiere a causa della pressione migratoria, fu la Germania lungo il confine con l'Austria; seguì la decisione a Vienna verso i confini con l'Ungheria, poi la Slovacchia, la Repubblica Ceca, i Paesi Bassi, la Danimarca; anche la Francia chiese di reintrodurre controlli a Ventimiglia per bloccare i migranti provenienti dall'Italia»³⁴. Nell'agosto del

maggio 2020, p. 218. In merito alla gestione esterna delle frontiere si veda il regolamento del 22 ottobre 2013 1052/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sistema di sorveglianza delle frontiere, l'EUROSUR; e il Fondo di Sicurezza interna istituito con regolamento 16 aprile 2014, 515/2014/UE, avente come scopo quello di sostenere a livello finanziario le frontiere esterne e il sistema dei visti.

³³ Cfr. nella Gazzetta Ufficiale dell'UE l'articolo 2.2 della Convenzione del trattato di Schengen; e il regolamento 15 marzo 2006/562/PE del Parlamento europeo e del Consiglio, modificato con regolamento 22 ottobre 2013/1051/PE. Per una lettura del Codice delle frontiere di Schengen si veda il portale ufficiale dell'UE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:l14514>. Un ruolo centrale per coadiuvare gli Stati ai controlli di frontiera è stato attribuito all'Agenzia Frontex, agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, istituita con Regolamento del Consiglio europeo n. 2007/2004 nell'ottobre del 2004, modificato con regolamento 13 novembre 2019/1862/UE, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1573722151667&uri=CELEX:32019R1896>. Avrebbe come missione quella di promuovere, coordinare e sviluppare la gestione delle frontiere europee in linea con la carta dei diritti fondamentali dell'UE e il concetto di gestione integrata delle frontiere, il suo operato è visibile dalla pagina ufficiale <https://frontex.europa.eu/>. Attualmente l'agenzia è sotto inchiesta per frode da parte dell'Ufficio anti-frode dell'UE. In dottrina si veda J. Jeandesboz, *Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR*, in CEPS, Research Paper No. 11, 2008; S. Trevisanut, *L'Europa e l'immigrazione clandestina via mare: FRONTEX e diritto internazionale*, in DUE, 2008, 367 ss; H. Flautre, F. Kebber, B. Lochbihler (a cura di), *Agence FRONTEX: quelles garanties pour les droits de l'Homme?*, in Parlamento Europeo, 2010, 22 ss; G. Paccione, *La falla del Frontex nel fronteggiare l'immigrazione nel Mediterraneo*, in diritto.it, 18 novembre 2013; G. Campesi, *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Deriveapprodi, Roma 2015; G. Armano, *L'agenzia FRONTEX e l'agenzia europea sull'immigrazione*, in F. C. Guglia (a cura di), *Ambiente Diritto*, in rivista trimestrale di Diritto Pubblico, 1/2020; M. Ambrosini, *Confini, migrazioni, accoglienza: una sfida per le società democratiche*, in M. Ambrosini, M. D'amico, E. Perassi (a cura di), *Confini, migrazioni e diritti umani*, Milano University Press, Milano 2022, p. 49.

³⁴ Cfr. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*, in Diritto@Storia, 17, 2019. In merito alla crisi dei rifugiati del 2015 si veda C. Caprioglio, E. Rigo, *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, 3, 2020, pp. 33-56. Si veda la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in merito al funzionamento dello spazio di Schengen del 15 ottobre 2015 in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0675&from=EN>. Cfr. il giornale Le monde con AP e Reuters, *Migrants: plusieurs pays d'Europe rétablissent des contrôles aux frontières*, 14 septembre 2015, https://www.lemonde.fr/europe/article/2015/09/14/migrants-plusieurs-pays-d-europe-retablissent-des-contrôles-aux-frontieres_4756596_3214.html. In relazione alla chiusura delle frontiere francesi verso l'Italia: sent., Corte cost., 10 aprile 2001, n.105, in Giur. Cost., 2001, 675 in cui la Corte riconosce che il diritto alla libertà personale non può essere scalfito da problemi di sicurezza connessi a flussi migratori incontrollati. In dottrina: A. Lemarié, *Espace Schengen: pour Nicolas Sarkozy, la France doit suivre l'exemple allemand*, in Le Monde, 15 septembre 2015; P. Oddi, *La tutela giurisdizionale dei migranti e il ruolo dell'avvocato "immigrazionista"*, in federalismi, 2/2019; M. Colucci, *Le stagioni del governo dell'immigrazione nell'Italia repubblicana*, in Riv. trimestrale di diritto pubblico, 2/2019; F. Cortese, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in Riv. trimestrale di diritto pubblico, 2/2019; cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p.

2015 Dimitris Avramopoulos, commissario europeo per le Migrazioni, gli Affari interni e la Cittadinanza, nella Commissione guidata da Jean Claude Juncker, ha dichiarato che la crisi migratoria a cui si stava assistendo fosse la più drammatica mai vista dalla Seconda guerra mondiale: «davanti ai flussi migratori le frontiere degli Stati non solo si sono rafforzate, dando luogo alla costruzione di muri e barriere in molti Stati del mondo, ma hanno mutato alcuni tratti essenziali»³⁵. Le frontiere rappresentano dunque, già da allora, una “doppia faccia”: da una parte c’è la sovranità dello Stato, espressa nella tutela del territorio e dei cittadini, dall’altra la richiesta da parte di coloro che migrano del rispetto dei diritti dei singoli individui³⁶. Ed è verso tali individui che «le democrazie cosiddette stabilizzate sono messe alla prova [...] la capacità di gestire le migrazioni, contemperando le esigenze di assicurare la sicurezza pubblica con la garanzia dei diritti delle persone coinvolte, può essere un indicatore di un sistema solido e saldamente democratico [...] un irrigidimento eccessivo e indiscriminato dei flussi migratori in entrata non è compatibile con un contesto democratico in cui i diritti delle persone, anche migranti, assumono valore cruciale»³⁷. La responsabilità degli Stati democratici con le autorizzazioni legali verso le migrazioni non basta, questa incontra il riconoscimento sociale dell’immigrato da parte degli autoctoni. L’importanza di un cammino parallelo tra diritto e società è cruciale quando si parla

89: «l’ingresso nel territorio dello Stato sembra essere messo in discussione: a) dall’incidenza delle misure di controllo delle frontiere che, pur avendo lo scopo dichiarato di contrastare l’immigrazione irregolare, rischiano di limitare l’accesso al territorio dello Stato ai fini di chiedere protezione; b) dall’assenza di canali sicuri di ingresso nel territorio dello Stato per i richiedenti protezione».

³⁵ Cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p. 20. Si veda anche M. Borraccetti, *Schengen o dell’Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 1/2016; L. Gennari, C. L. Cecchini, G. Crescini, *Esternalizzazione delle frontiere e gestione della rotta mediterranea tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi. Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, FrancoAngeli, Milano 2020. Si leggano i dati raccolti da UNHCR nel report Global Trends: Forced Displacement 2015 del giugno 2016.

³⁶ «Il legislatore nel disciplinare i controlli delle frontiere, coerentemente con gli obblighi europei e internazionali, è tenuto a compiere un corretto bilanciamento tra i valori in gioco: la sicurezza nazionale, da un lato, e le ragioni della solidarietà umana, dall’altro» cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p. 23 e 239. Questo principio è stato affermato anche dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza 21 novembre 1997 n. 353. In dottrina E. Balibar, *At the Borders of Europe*, in Id., *We the People of Europe?*, Princeton University, Press, Princeton 2003; M. D’Amico, *I diritti contesi*, FrancoAngeli, Milano 2018.

³⁷ Vedi C. Bassu, *Flussi migratori e democrazie costituzionali: tre diritti umani e sicurezza pubblica*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2/2019, p.479 e 490; S. Amadeo, F. Spilateri, *Il diritto dell’immigrazione e dell’asilo dell’Unione Europea. Controllo delle frontiere – Protezione internazionale – Immigrazione regolare – Rimpatri – Relazione esterne*, Giappichelli, Torino 2019. «Lo straniero che non è destinato a rimanere, colui che il diritto caratterizza attraverso un regime di prevalente transitorietà, è altresì definito dalla violenza sotto un duplice aspetto: per un verso, la violenza pervasiva sottintesa alla nozione di migrazioni forzate, per l’altro quella che chiama in causa una risposta pervasiva del diritto a loro protezione. [...] l’espressione “migrazioni forzate” [...] produce l’effetto di allargare l’ambito di intervento delle misure di protezione, nel senso letterale, per cui i regimi di controllo della mobilità vengono spostati oltre i confini nazionali, sia in quello traslato che li vede estendersi dal controllo della circolazione a un controllo pervasivo che riguarda ogni aspetto della vita delle e dei migranti», in E. Rigo, *La straniera*, Carocci, Roma 2022, p. 38.

di migrazione perché intrecciando gli aspetti legali quelli sociali come l'esclusione o l'integrazione, la stigmatizzazione o la tolleranza verso lo straniero, si identificano quei gruppi sociali che rientrano nel concetto, anch'esso sia giuridico che sociale, della protezione in quanto soggetti vulnerabili, e che, come avremo modo di analizzare, è la chiave d'accesso per le donne migranti³⁸.

Più recentemente, ci sono stati controlli in relazione alle minacce legate al terrorismo internazionale, con ricadute verso le migrazioni³⁹, considerando che «il nesso migrazioni-sicurezza ha sollevato paure di tipo ontologico, circa la minaccia rappresentata dagli immigrati, e specialmente dall'immigrazione non autorizzata, per l'ordine sociale, l'identità collettiva e l'omogeneità culturale delle società nazionali»⁴⁰, sino all'ultima pandemia causata dal Covid-19, che ha portato la Commissione europea il 16 marzo 2020, ad appoggiare le scelte di chiusura che gli Stati membri stavano già operando⁴¹, delimitando un perimetro di sicurezza attraverso la sospensione temporanea dell'aerea di Schengen⁴². Come già accennato, in base al codice delle frontiere di Schengen⁴³, gli Stati hanno discrezionalità in merito ai controlli di frontiera,

³⁸ Cit. M. Ambrosini, *Confini, migrazioni, accoglienza: una sfida per le società democratiche*.

³⁹ Cit. C. Bassu, *Flussi migratori e democrazie costituzionali: tre diritti umani e sicurezza pubblica*, p 490: «il diritto comparato dimostra che misure genericamente restrittive della sfera dei diritti degli stranieri e dei migranti in particolare non hanno esiti soddisfacenti in termini di miglioramento della sicurezza pubblica, risultando nella gran parte dei casi eccessivamente invasive. È assodato che la garanzia della sicurezza pubblica rappresenti un fine primario per uno Stato costituzionale, ma in un contesto democratico tale fine non giustifica (tutti) i mezzi». Ancora a pag. 481 e ss.: «Tutte le democrazie che hanno subito anche indirettamente la minaccia terrorista, sono intervenute sulla normativa dell'immigrazione». Si pensi agli Stati Uniti d'America con il Patriot Act dopo l'11 settembre 2001; l'Anti-terrorism Crime and Security Act del 2001, il Prevention of Terrorism Act del 2005 e l'Immigration, Asylum and Nationality Act 2006 del Regno Unito; l'état d'urgence in Francia dal 2015 al 2017 con la conseguente legge antiterrorismo del 30 ottobre 2017 n. 1510; il decreto Salvini in Italia del 4 ottobre 2018 n. 113. Si leggano gli aggiornamenti approvati dal Parlamento europeo <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20180628STO06868/sicurezza-maggiori-controlli-per-chi-viaggia-nell-ue-senza-obbligo-di-visto>.

⁴⁰ Cit. M. Ambrosini, *Confini, migrazioni, accoglienza: una sfida per le società democratiche*, p. 47.

⁴¹ Per fare degli esempi: il 30 gennaio 2020 l'Italia ha chiuso i voli con la Cina, gli Stati Uniti d'America hanno chiuso i voli per l'Europa dell'11 marzo 2020, la decisione europea della sospensione del trattato di Schengen è avvenuta il 16 marzo 2020, quando già in Austria le frontiere erano state chiuse dall'11 marzo, in Svizzera il 13 marzo, in Lituania, Repubblica Ceca e Polonia dal 14 marzo, in Portogallo, Norvegia e Germania dal 16 marzo, e in Spagna ed Estonia dal 17 marzo. Si vedano le dichiarazioni della Commissione europea sulle sollecitazioni verso di Stati per scoraggiare i cittadini e limitare i viaggi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2020:115:FIN>; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_823, e le guide pubblicate il 30 marzo 2020 nel portale europeo per i viaggi non essenziali verso l'UE, il rimpatrio dei cittadini e la politica dei visti, consultabili in https://ec.europa.eu/home-affairs/news/20200330_covid-19-guidance-implementing-temporary-restriction-non-essential-travel-eu_en.

⁴² Cfr. G. Caggiano, *COVID-19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in AISDUE, 30 aprile 2020

⁴³ Sulla possibilità per gli Stati di reintrodurre controlli alle frontiere in conformità alle condizioni di ingresso, e sulla libera valutazione in merito alla tutela della salute pubblica cfr. regolamento 2226/2017/UE; regolamento 767/2008/CE; regolamento 1077/2001/UE; regolamento 817/2019/UE; regolamento 818/2019/UE; regolamento 1053/2013/UE e regolamento 399/2016/UE. In merito ai flussi migratori, sulla possibilità di rifiutare o accettare l'ingresso nel territorio si tenga in considerazione Corte cost. sent. 8 luglio 2010 n. 250 in cui si afferma che «il

potendo utilizzare la scelta di chiusura temporanea esclusivamente come *extrema ratio* e davanti ad una concreta minaccia per la salute pubblica⁴⁴. Più precisamente, secondo quanto espresso nell'articolo 29 della direttiva comunitaria sulla libertà di circolazione, «le sole malattie che possono giustificare misure restrittive della libertà di circolazione sono quelle con potenziale epidemico, quali definite dai pertinenti strumenti dell'Organizzazione mondiale della sanità, nonché altre malattie infettive o parassitarie contagiose, sempre che esse siano oggetto di disposizioni di protezione che si applicano ai cittadini dello Stato membro ospitante»⁴⁵.

Durante quest'ultima pandemia, in linea con la caratteristica fondamentale della temporaneità, le frontiere di Schengen sono state di fatto riaperte dal 3 giugno 2020, secondo la scansione dell'andamento epidemiologico di ogni Paese⁴⁶. Numerosi sono stati oggi, come in passato, i

potere di disciplinare l'immigrazione rappresenti un profilo essenziale dello Stato in quanto espressione del controllo del territorio».

⁴⁴ Le scelte operate dagli Stati devono seguire le coordinate del comitato per la sicurezza sanitaria (EWRS) e le valutazioni di rischio effettuate dal centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC). Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*, in cui si sottolinea come il primo sia «una piattaforma web istituita nel 1998, che collega la Commissione europea, l'ECDC e le autorità di sanità pubblica nei paesi UE / SEE responsabili delle misure per controllare le gravi minacce transfrontaliere alla salute, comprese le malattie trasmissibili»; e il secondo sia «l'agenzia dell'UE istituita nel 2005, ha sede a Solna, ha come scopo quello di rafforzare le difese dell'Europa contro le malattie infettive, valutando la minaccia dal punto di vista scientifico, fornendo frequenti aggiornamenti epidemiologici e supporto tecnico dando indicazioni su come rispondere al meglio (<https://www.ecdc.europa.eu/en>)». Per quanto concerne la caratteristica della temporaneità si guardi la programmazione graduale di revoca delle misure di contenimento e la riapertura delle frontiere prevista dalla Commissione in due fasi, secondo tabella pubblicata il 15 aprile 2020. La prima ha previsto una revoca coordinata dei controlli alle frontiere interne: «le restrizioni di viaggio dovrebbero essere allentate prima di tutto tra le zone identificate come a basso rischio. Gli Stati membri confinanti dovrebbero mantenersi in stretto contatto per facilitare tale processo». La seconda fase ha predisposto la riapertura alle frontiere esterne per consentire l'accesso ai residenti di paesi terzi, «a tal fine è necessario tenere conto della diffusione del coronavirus al di fuori dell'UE» e «per garantire le misure di distanziamento sociale adottate dagli Stati membri dell'UE e dai paesi associati Schengen è necessario un riesame costante della necessità di limitare i viaggi non essenziali verso l'UE».

⁴⁵ Cit. Direttiva 38/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. Cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*.

⁴⁶ In virtù dell'aspetto della temporaneità della chiusura delle frontiere, il 15 aprile la Commissione europea ha pubblicato una tabella di marcia per le riaperture. Si veda dal portale della Commissione come viaggiare in sicurezza https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_it. Si può leggere anche il comunicato stampa del 25 gennaio 2022 sull'accordo per il coordinamento sui viaggi in sicurezza nell'UE https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/dichiarazione-dei-commissari-kyriakides-e-reynders-sullaccordo-del-consiglio-rafforzare-il-2022-01-25_it. Come esempio si citano alcune riaperture da parte di paesi europei: «l'Italia ha riaperto le frontiere ai cittadini UE dal 3 giugno 2020, la Spagna dal 21 giugno, l'Ungheria da settembre 2020 ha posto restrizioni agli ingressi, confermate per tutto il mese di ottobre. Differenti risultano le concessioni di apertura per gli spostamenti verso i Paesi extraeuropei: un esempio è il governo australiano che ha dichiarato la volontà di chiusura delle frontiere per tutto il 2021 sino all'arrivo del vaccino e anche gli Stati Uniti d'America che hanno dichiarato la riapertura delle frontiere da novembre 2021 solo per coloro che risultano vaccinati. L'incertezza della curva epidemiologica e il rischio dei contagi hanno portato gli Stati a chiudere parzialmente gli ingressi o richiedere specifiche garanzie come i tamponi per chi viaggiava da determinate aree», cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*. Si vedano, ad esempio, le restrizioni poste dall'Ungheria da settembre a ottobre 2020 <https://ungherianews.com/2020/09/28/confermate-restrizioni-sugli-ingressi-in-ungheria-anche-a-ottobre/>; sempre ad ottobre 2020 nuovi lockdown in Irlanda e Iran, e la chiusura del confine tra USA e Canada <https://tg24.sky.it/mondo/2020/10/20/coronavirus-mondo>; i continui lockdown in Cina anche durante il 2022 e 2023

dibattiti per valutare le ragioni “pro o contro” le chiusure e le riaperture dei confini: da una parte la tutela della salute e della vita dei cittadini, dall’altra la garanzia dei diritti fondamentali a prescindere dallo *status* dell’individuo. La libertà di circolazione ha notevolmente risentito della sua piena espressione durante il propagarsi del Covid-19, così come in passato. La mobilità gioca sicuramente un ruolo fondamentale nella garanzia dei diritti, e spesso si è appurato come il diritto alla libertà di movimento sia stato ghetizzato o concesso come forma di privilegio attraverso la fortificazione e la selettività dei confini, causando conseguenze differenti a seconda della vulnerabilità dei soggetti presi in esame⁴⁷.

1.3. La risposta degli Stati alla nuova pandemia da Covid-19, cenni comparati

Il 30 gennaio 2020 l’Organizzazione Mondiale della Sanità ha definito il nuovo Coronavirus un *public health emergency of international concern*⁴⁸, e il 19 marzo 2020, con lo scopo di aiutare gli Stati ad una gestione omogenea dell’emergenza sanitaria, ha pubblicato un documento contenente delle linee guida generali⁴⁹. Infatti, la rapidità con cui il virus si è diffuso a livello globale, ha spinto tutti gli Stati, con tempistiche e modalità differenti, ad operare scelte che, se pur volte ad arginare i contagi, hanno inevitabilmente comportato la costrizione di diritti fondamentali⁵⁰. Diritti che, in base al tipo di forma di

https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/asia/2022/10/26/covid-cina-in-900.000-tornano-in-lockdown-a-wuhan_84c89efd-54dc-443a-9b70-24f8f7028977.html, <https://www.internazionale.it/magazine/2023/01/12/la-cina-si-arrende-al-virus>.

⁴⁷ Cfr. cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 18; W. Brown, *Walled States, Waning Sovereignty*, Zone Books, New York 2010.

⁴⁸ È possibile visionare la cronologia delle risposte dell’OMS per combattere la pandemia dal portale ufficiale <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline>. Per la dichiarazione di fine della pandemia mondiale dobbiamo aspettare il 5 maggio 2023 con la dichiarazione da parte del direttore generale Tedros Ghebreyesus che ufficializza la fine della pandemia: «With great hope I declare COVID-19 over as a global health emergency».

⁴⁹ Sull’eccezionalità del concetto di emergenza di veda E. A. Imparato, *L’eccezione nella regola. La sopravvivenza delle prerogative tra ordinamento pubblico e sicurezza nella transizione intra-costituzionale contemporanea*, Editoriale scientifica, Napoli 2019. Sul regolamento sanitario internazionale si veda E. Andreoli, *Regolamento sanitario internazionale*, in U. Izzo (a cura di), *Il Turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare - Da quali dati partire e quali risposte dare alla più grande crisi che il comparto turistico abbia mai affrontato*, in Trento Law and Technology Research Group, n. 59, 2020; cit. P. Acconci, *L’Organizzazione mondiale della sanità alla prova dell’emergenza sanitaria Covid-19*; cit. G. F. Ferrari, *L’OMS e la pandemia: incertezze e contraddizioni*.

⁵⁰ «La categoria forse più toccata dalle misure di reazione al Covid-19 è quella dei diritti di libertà. Si tratta – infatti – dei diritti che hanno una più forte copertura costituzionale, con un apparato di garanzie che difficilmente consente interventi limitativi da parte del potere esecutivo. Eppure, la reazione all’emergenza ha portato quasi tutti gli ordinamenti analizzati a adottare misure che addirittura hanno inciso sulla libertà personale degli individui. È il caso della quarantena, adottata con maggiore o minore estensione dagli ordinamenti analizzati» in L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *federalismi*, 5 maggio 2020, p. 9.

Stato, hanno visto la loro riduzione imposta in modi differenti, anche se con risultati assimilabili, e volta al medesimo scopo: quello di sconfiggere la pandemia⁵¹. È possibile tracciare brevemente una mappa geografica toccando tre punti del globo, prendendo come esempio alcuni Stati chiave del 2020.

Com'è noto l'epicentro del Covid-19 si individua, dalle informazioni note, in Cina nel dicembre del 2019⁵², dove il Governo ha operato un susseguirsi di forti restrizioni, dalla quarantena (definita senza precedenti dall'OMS⁵³ con un susseguirsi di *lockdown* presenti anche nel 2023)⁵⁴, ai tracciamenti tramite app⁵⁵, alla limitazione della libertà di espressione⁵⁶, sino alla pena di morte per chi non rispettasse le misure imposte dall'autorità per contrastare il virus⁵⁷.

⁵¹ Cfr. M. L. Passador, *Appunti comparatistici sulle peculiarità e problematiche delle normative emergenziali*, in academia.edu, 2020; A. Coiante, *Rassegna comparata di documentazione e interventi di Stati e organizzazioni internazionali in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza da Covid-19*, in federalismi, 1/2020, si veda dal portale di federalismi.it il focus-osservatorio emergenza Covid-19 n.1. È possibile prendere visione nel portale dpce, di interventi indirizzati ad analizzare la gestione delle situazioni Covid-19 in vari Paesi mondiali: <http://www.dpce.it/comparative-covid-law-video-schede.html?page=1>.

⁵² In merito al primo caso di polmonite registrato nella città di Wuhan si veda G. Calzolari, *Il Covid-19: origini e sviluppo di una pandemia*, in U. Izzo (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, in Trento Law and Thecnology Research Group, n. 59, 2020, p. 43 ss., in cui si ricorda che il primo provvedimento del «World Health Organization fu la raccomandazione alla popolazione mondiale di bloccare e cancellare eventuali viaggi o visite dirette verso la Cina» ed il « 22 gennaio 2020 il Governo cinese dichiarò l'inizio del periodo di quarantena per 60 milioni di persone, la più grande misura di restrizione mai applicata nella storia. All'interno del territorio cinese sono stati sospesi trasporti aerei, treni, autobus, navi e, ovviamente, è stata vietata la circolazione a tutti i mezzi privati e gli spostamenti a piedi, salvo situazioni di necessità sanitaria e reperimento di materie prime». In merito alle informazioni filtrate per ragioni politiche dalla Repubblica federale cinese, si veda L. Garrett, *How China's Incompetence Endangered the World*, in Foreign Policy, February 15/2020

⁵³ Visibile dal link <https://www.reuters.com/article/us-china-health-who-idUSKBN1ZM1G9>.

⁵⁴ Per l'evoluzione delle prime fasi nella gestione del nuovo virus: J. Griffiths, A. Woodyatt, *China goes into emergency mode as number of confirmed Wuhan coronavirus cases reaches 2,700*, in CNN World, January 27/2020; G. Cuscito, *Contro il coronavirus e per Hong Kong, Xi si affida all'"esercito dello Zhejiang"*, in Limesonline, 21 febbraio 2020; X. Wu, *L'incertezza è l'unica certezza della Cina*, in Limes. Rivista Italiana di Geopolitica, n. 3/2020; A. Canepa, *Lotta al COVID-19 e diritti dei cittadini nella Repubblica Popolare Cinese. Le peculiarità di un ordinamento socialista asiatico*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in federalismi, 5 maggio 2020.

⁵⁵ «Le autorità cinesi hanno ampiamente utilizzato le app telefoniche AliPay e WeChat, di grande diffusione in Cina, per tracciare i movimenti delle persone ed eventualmente bloccarle: secondo quanto testimoniato dal prof. Gabriel Leung, dell'Università di Hong Kong, le persone con queste app potevano esibire ai posti di blocco e di accesso alle stazioni un codice cromatico (rosso, giallo o verde) che ne attestava lo stato di salute, permettendo al personale di guardia di selezionare i passaggi» cit. A. Canepa, *Lotta al COVID-19 e diritti dei cittadini nella Repubblica Popolare Cinese. Le peculiarità di un ordinamento socialista asiatico*, p. 172; K. Kupferschmidt, J. Cohen, *China's aggressive measures have slowed the coronavirus. They may not work in other countries*, in Science, 02 March 2020.

⁵⁶ Nonostante l'articolo 35 della Costituzione sancisca il diritto alla libertà di parola, l'articolo 41 ammonisce i cittadini dal diffamare lo Stato fabbricando o distortendo i fatti. Si ricorda il caso del dott. Li Wenliang, oftalmologo di Wuhan che il 30 dicembre 2019 mise in guardia attraverso i social da una nuova forma di SARS, accusato di diffusione di false notizie. Si veda V. Fan Wei-Yang Cheng-Cui Meng, *Ringling the alarm*, in Global Times, February 06/2020.

⁵⁷ Cit. L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, p. 9. In merito alla pena di morte per tutti coloro che non rispettassero la quarantena per messa in pericolo della sicurezza pubblica mediante mezzi pericolosi, si veda M. Lupis, *Prima pena di morte in Cina per uomo che tenta la fuga dalla quarantena*, in Huffington Post, 04 marzo 2020. In merito ai dati sull'utilizzo della pena di morte in

La Repubblica popolare cinese mantiene di fatto gli elementi caratteristici di uno Stato socialista⁵⁸, in cui i diritti dei cittadini incontrano il limite degli interessi dello Stato, della società o della collettività⁵⁹, e ciò comporta una differente percezione delle libertà rispetto alle democrazie occidentali. La libertà di circolazione, limitata in tutti gli Stati per contrastare il virus, non è garantita a livello costituzionale. Esistono infatti i c.d. lavoratori migranti, ovvero coloro che lavorando in parti differenti del territorio rispetto a dove sono residenti, vengono differenziati tra cittadini rurali e urbani⁶⁰. Inoltre, come in molti altri Stati, anche in Cina per bloccare il virus in tutto il Paese, si sono adoperate due vie: una interna e una esterna. All'interno della Repubblica sono state previste che «le misure di contrasto all'epidemia abbiano la precedenza assoluta su ogni altra considerazione nelle zone ad alto rischio; che la ripresa del lavoro e delle attività produttive sia garantita in maniera ordinata e sicura nelle zone a medio rischio; e che la riattivazione del normale stile di vita sia accompagnata da misure atte a prevenire l'importazione del virus nelle zone a basso rischio», secondo un modello centralizzato⁶¹. Verso l'esterno è stata bloccata e monitorata la circolazione per evitare il rientro di focolai nel territorio cinese ponendo limiti di una sola rotta per le compagnie aeree, controlli medici sui passeggeri, restrizioni sui visti,⁶² con specifiche raccomandazioni in merito all'immigrazione nel Paese. Infatti, «l'Amministrazione Nazionale per l'Immigrazione ha elaborato una strategia in cinque punti, basata sulla collaborazione tra organismi locali del partito e del governo, forze armate, polizia e popolazione, che prevede: 1) monitoraggio dell'andamento della malattia nei paesi confinanti e collaborazione con le loro autorità in materia di immigrazione; 2) gestione dei lavoratori transfrontalieri in modo da ridurre al minimo i passaggi di frontiera; 3) rafforzamento dei controlli di polizia nelle zone di frontiera e tolleranza zero nei confronti dei passaggi illegali; 4) rafforzamento della “gestione della

Cina si confrontino le denunce da parte di Amnesty International nel suo rapporto 2022. Si veda anche l'intervento del professore Mauro Mazza, Cina – Comparative Covid Law- Video scheda in Dpce, visibile dal portale <http://www.dpce.it/cina-comparative-covid-law-video-scheda-di-mauro-mazza.html>.

⁵⁸ Articolo 1 della revisione costituzionale del 2018. A. Rinella, *Cina, Si governano così*, il Mulino, Bologna 2006.

⁵⁹ Articoli 51, 53 e 54 della Costituzione cinese. In dottrina M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, Giuffrè, Milano 2006, p. 107.

⁶⁰ Vedi A. Chan, *China's Workers under Assault: The Exploitation of Labor in a Globalizing Economy*, Armonk, Sharpe, 2001; S. Sheehan, *China's Hukou reforms and the urbanization challenge*, in *The Diplomat*, February 22/2017.

⁶¹ Cit. A. Canepa, *Lotta al COVID-19 e diritti dei cittadini nella Repubblica Popolare Cinese. Le peculiarità di un ordinamento socialista asiatico*, p. 182.

⁶² Si veda il comunicato in merito alle compagnie aeree: http://www.caac.gov.cn/en/XWZX/202003/t20200326_201748.html. Vedi anche N. Gan, *China is trying to prevent coronavirus from being brought back from other countries*, in *CNN World*, March 05/2020; G. Cuscito, *Verso l'Europa, contro gli Usa: le vie della seta al tempo del virus*, in *Limesonline*, 29 marzo 2020.

popolazione” (concetto invero piuttosto oscuro, ma che non lascia prevedere molti margini per la libertà personale) nelle zone di confine; 5) rafforzamento dei controlli sulle principali direttrici che collegano le zone di confine all’interno del Paese»⁶³.

In netta opposizione all’operato cinese, per un primo contrasto alla pandemia, troviamo gli Stati Uniti d’America sotto la presidenza di Trump, sia per via del loro aspetto federale che demografico. È da considerare infatti da una parte che il primo caso di Covid-19 si è registrato nello Stato di Washington il 21 gennaio e che, probabilmente per un fattore di densità abitativa, il virus si è diffuso maggiormente nella *east coast*⁶⁴. Dall’altra, sotto l’aspetto di un differente ordinamento, «il federalismo statunitense è congegnato affinché il potere limiti il potere sia sul piano orizzontale che su quello verticale, a generale beneficio della libertà dei cittadini, ma con patenti difficoltà laddove si tratti di reagire in modo compatto e celere a una rilevante minaccia di carattere sanitario. In buona sostanza, sotto questo profilo gli Stati Uniti appaiono l’opposto della Cina: se in oriente vige la massima centralizzazione della decisione politica, in occidente il federalismo e il localismo frammentano in una pluralità di centri poco coordinati l’esercizio della potestà di imperio. Di conseguenza, la rapidità e l’efficacia delle misure di contrasto alla diffusione del virus in Nordamerica non potrà che essere strettamente minore rispetto a quanto accaduto all’interno della Grande Muraglia».⁶⁵ Gli Stati Uniti d’America, in un primo momento, hanno deciso di concentrarsi sui rapporti internazionali bloccando i voli dalle zone ritenute a rischio,⁶⁶ per poi limitare “sconfinamenti” pericolosi per la salute pubblica. Infatti, il

⁶³ Cit. A. Canepa, *Lotta al COVID-19 e diritti dei cittadini nella Repubblica Popolare Cinese. Le peculiarità di un ordinamento socialista asiatico*, p. 184.

⁶⁴ Cfr. E. Mostacci, *COVID vs. Trump, presente il primo violino, si attende il direttore d’orchestra*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *federalismi*, 5 maggio 2020 in cui l’autore espone l’andamento epidemiologico iniziale negli Stati Uniti d’America, riscontrando un primo momento di sottostima da parte delle istituzioni a febbraio, sino «a individuare nel confine geografico il solo strumento utile per la protezione del territorio domestico dal dilagare incontrollato dell’epidemia», sottolineando come la «consapevolezza della problematicità della COVID-19 è maturata un po’ per volta nel corso del tempo» e dalla seconda metà di marzo «si caratterizza per il precipitare della situazione, sia dal punto di vista della diffusione dell’epidemia, con la curva dei contagi che assume il terribile aspetto esponenziale già visto in Cina e in alcuni Paesi europei, il dilagare dei contagi nello Stato e nella città di New York e, soprattutto, con l’epidemia che giunge anche in aree rurali e poco connesse con il resto del Paese» p. 135.

⁶⁵ Vedi L. Stroppiana, *Stati Uniti, Si governano così*, il Mulino, Bologna 2006; cit. E. Mostacci, *COVID vs. Trump, presente il primo violino, si attende il direttore d’orchestra*, p.126. Si veda anche l’intervento del professore Guerino D’Ignazio Usa -Comparative Covid Law – Video scheda in Dpce visibile dal portale <http://www.dpce.it/usa-comparative-covid-law-video-scheda-di-guerino-d-ignazio.html>.

⁶⁶ Cit. E. Mostacci, *COVID vs. Trump, presente il primo violino, si attende il direttore d’orchestra*, in cui l’autore fa un excursus sulle chiusure: «Alla fine di gennaio, quando il numero dei contagiati sul suolo statunitense aveva raggiunto il numero di sei, lo U.S. Department of Health and Human Services ha dichiarato lo stato di public health emergency – il quale conferisce poteri speciali per contenere il contagio e ha quindi limitato l’ingresso negli Stati Uniti ai non cittadini che provenivano da aree infette imponendo invece la quarantena di due settimane ai cittadini – e ai residenti di lungo periodo titolari di carta verde – che avevano avuto contatti nei quattordici giorni precedenti con le medesime aree. [...]il Centers for Disease Control (CDC) ha provveduto ad innalzare il livello di rischiosità

20 aprile 2020 il Presidente Donald Trump in un *tweet* ha dichiarato «In light of the attack from the Invisible Enemy, as well as the need to protect the jobs for our GREAT American Citizens, I will be signing an Executive Order to temporarily suspend immigration into the United States!», annunciando la firma di un ordine esecutivo in merito alla sospensione dell'immigrazione verso il Paese per impedire il propagarsi del Covid-19,⁶⁷ secondo il Public Health Service Act del 1944⁶⁸. Solo in seconda battuta è stato dichiarato il National Emergencies Act dello Stafford Act⁶⁹ e l'applicati degli *stay at home orders* per la maggior

sanitaria degli stessi Paesi (e della Corea del Sud), fino al livello 3, con la conseguenza di sconsigliare formalmente a tutti i cittadini statunitensi di recarsi in quelle aree. Al contempo, gli altri Paesi sono stati genericamente collocati a livello 2, il che equivale a sconsigliare viaggi alle persone ultrasessantacinquenni o affette da gravi patologie croniche» p.137. Si veda V. sect. 319, Public Health Service Act, e 42 U.S. Code §247d. In dottrina A. Leary, B. Abbott, *U.S. Imposes Entry Restrictions Over Coronavirus*, in *The Wall Street Journal*, 31 January 2020; M. Herper, *Why Trump's coronavirus speech, designed to calm, deepened panic*, in *Stat News*, 12 March 2020. Si veda la notizia dei blocchi per i viaggi dall'UE: <https://www.key4biz.it/coronavirus-gli-stati-uniti-bloccano-i-viaggi-dallue-per-30-giorni/294581/>; e le iniziali revoche dal sito dell'ANSA https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/nordamerica/2021/01/19/trump-revoqa-bando-viaggi-da-area-schengen-gb-per-covid_8b51c331-b934-4b8b-bbba-31455bdab3e1.html.

⁶⁷ In merito alla politica migratoria del Presidente Donald Trump si veda la campagna elettorale del 2016 e i rafforzamenti militari verso il confine con il Messico. Sulla campagna elettorale è possibile prenderne visione dal sito dell'ammirazione <https://thehill.com/homenews/administration/494156-trump-administration-streams-construction-of-southern-border-wall/>. Alla proroga per il 2021 delle restrizioni sull'immigrazione illegale, si può leggere dal portale dell'ANSA https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2021/01/01/covid-usa-trump-proroga-restrizioni-a-immigrazione-legale_cf9bf668-f59c-4aec-a538-5562d9843201.html. Per la limitazione dei viaggi per il Messico si veda il documento dal registro del sistema federale: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/24/2020-06253/notification-of-temporary-travel-restrictions-applicable-to-land-ports-of-entry-and-ferries-service>.

⁶⁸ Il 24 marzo 2020, il Centers for Disease Control and Prevention (CDC), Department of Health and Human Services (HHS), ha adottato una decisione per la sospensione dell'immigrazione di persone potenzialmente rischiose per la salute pubblica, secondo quanto previsto dal Public Health Service Act del 1944. Il regolamento è visibile dal portale federale: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/24/2020-06238/control-of-communicable-diseases-foreign-quarantine-suspension-of-introduction-of-persons-into>. Si veda A. Ciulla, *Covid-19 e questione immigrazione degli USA*, in *Centro Studi Americani*, <https://centrostudiamericani.org/covid-19-e-questione-immigrazione-negli-usa/>; e l'appello da parte di Amnesty international sul rilascio di tutti i migranti dei centri di detenzione dell'8 aprile 2020 <https://www.amnesty.it/pandemia-da-covid-19-gli-usa-rilascino-tutti-i-migranti-dai-centri-di-detenzione/>.

⁶⁹ Pub.L. 94-412 e Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Pub.L. 100-707. In dottrina si veda C. Butash, *What's In Trump's National Emergency Announcement on COVID-19?*, in *Lawfare Blog*, 14 March 2020.

parte degli Stati⁷⁰, mostrando un altro aspetto caratterizzante del sistema statunitense, la fragilità del sistema sanitario⁷¹, dimostratosi tale sino alle recenti riaperture⁷².

In Europa le misure contenitive sono state meno drastiche, anche se pur sempre fortemente incidenti sulle libertà, soprattutto con l'uso della quarantena, differenziata per Regioni come in Italia, o individuali come in Germania⁷³. L'Italia, essendo il Paese inizialmente più colpito dal Coronavirus dopo la Cina⁷⁴, è stato uno dei protagonisti durante le prime fasi gestionali della pandemia, ad aver attuato misure più restrittive verso alcune libertà fondamentali. Com'è noto, il Governo italiano dal 23 febbraio 2020 ha iniziato a adottare una serie di atti normativi per combattere la pandemia causata dal Covid-19⁷⁵. La natura straordinaria di necessità e urgenza di tali atti⁷⁶ ha fatto molto discutere la dottrina, non solo per il carattere emergenziale

⁷⁰ Non hanno adottato il *stay at home*: South Dakota, Iowa, Nebraska, North Dakota e Arkansas. In dottrina Cit. L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, p. 10. Il primo Stato ad attuare il *stay at home* fu la California il 19 marzo; il 21 il New Jersey e l'Illinois; il 22 marzo lo Stato di New York; entro fine marzo «225 milioni di residenti nel territorio statunitense soggetti all'ordine di stare a casa. A metà aprile, il numero di cittadini soggetti al confinamento ha raggiunto il picco di oltre 316 milioni (vale a dire, circa il 95% della popolazione complessiva degli Stati Uniti)» cit. E. Mostacci, *COVID vs. Trump, presente il primo violino, si attende il direttore d'orchestra*, p.145; V. S. Mervosh, D. Lu, V. Swales, *See Which States and Cities Have Told Residents to Stay at Home*, in The New York Times, 04 April 2020, disponibile su: www.nytimes.com/interactive/2020/us/coronavirus-stay-at-home-order.html. Si vedano a titolo di esempio gli atti quali il New York State on PAUSE executive order, adottato il 22 marzo dal Governatore Cuomo, in cui ci sono 10 misure che impongono lo stare a casa; l'Executive Order 2020-21 della governatrice del Michigan, Gretchen Whitmer; lo Statewide Stay At Home Order to Maximize COVID-19 Containment, Ensure Health Care System Remains Fully Operational³⁰² dell'Illinois.

⁷¹ «Il diritto alla salute, pur non trovando riscontro esplicito nel dettato costituzionale statunitense, è riconosciuto come fondamentale in ambito centrale e negli Stati» in C. Bassu, F. Clementi, G. Coinu, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America. Una introduzione*, Giappichelli, Torino 2022, p. 115. Vedi anche G. Amato, *Democrazia e redistribuzione: un sondaggio nel welfare statunitense*, il Mulino, Bologna 1983; E. Mostacci, *La quadratura del cerchio: il sistema sanitario statunitense alla ricerca di inclusione*, in Dir. pubbl. comp. eur., 1° gennaio 2010. Si consideri la riforma sanitaria di Obama Patient Protection and Affordable Care Act – PPACA, Pub. L. 111-148, March 23, 2010, 124 Stat 119; e i programmi pubblici Social Security Amendments Act of 1965, in Pub. L. 89-97, July 30, 1965, 79 Stat 286.

⁷² Si veda l'Opening Up America Again ed, dal sito <https://www.whitehouse.gov/priorities/covid-19/#preparedness>. Per una comparazione tra Stati cfr. G. Binaco e L. Chiusi Curzi, *Immunità (degli stati esteri) dal Covid-19: Prospettive italiane e statunitensi*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 1° luglio 2020.

⁷³ Cit. L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19, Una prospettiva comparata*.

⁷⁴ Si veda Il Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale, in rete http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_501_allegato.pdf

⁷⁵ In dottrina: F. Modugno, D. Nocilla, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano*, in Scritti in onore di Massimo Severo Giannini, Milano 1988, 513;

⁷⁶ Corte cost. sent., 12 marzo 1965 n. 12: «i limiti posti devono corrispondere a interessi costituzionalmente protetti non a generici motivi di interesse pubblico invocati discrezionalmente dell'amministrazione». Corte cost. sent., 23 giugno 1956 n. 2: «l'interpretazione dei motivi di limitazione, riguardano un'infinità di casi difficilmente prevedibili, che devono costituire un pericolo per la sicurezza pubblica [...] sicurezza coincide con l'ordinato vivere, in cui si assicura ai cittadini, per quanto possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza». Inoltre «con la sent. Corte cost. 30 giugno 1964 n. 68, la stessa Corte ha specificato il termine «in generale», da intendere che attraverso la legge lo Stato può imporre limitazioni, ma che queste devono essere applicate alla generalità dei cittadini, in una lettura pienamente conforme al divieto di discriminazione previsto dall'articolo 3 della Costituzione», cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*.

prorogatosi a lungo, ma anche per il difficile rapporto tra Stato e Regioni⁷⁷. Per contrastare la pandemia, si è visto come il Governo abbia disposto quattro fasi: la Fase 1 di *lockdown*, la Fase 2A, la Transizione iniziale, la Fase 2B, la Transizione avanzata, la Fase 3, il Ripristino, che potrà essere compiuta in presenza del vaccino e la Fase 4, la Preparazione che coincide con la conclusione della pandemia⁷⁸. Nel dare attuazione al progetto per sconfiggere il virus, che prevedeva la temporaneità degli atti posti in essere dall'esecutivo, pur guardando fiduciosamente al termine dell'emergenza, si sono di fatto limitate numerose libertà fondamentali⁷⁹. Tra i diritti sociali, economici ed anche politici, circoscritti durante questi ultimi anni di pandemia, il binomio libertà personale (articolo 13 della Costituzione) e libertà di circolazione e del movimento delle persone (articolo 16 della Costituzione)⁸⁰, ha senza dubbio subito le più forti restrizioni. Infatti, dai primi mesi della pandemia, per contrastare il propagarsi del virus da persona a persona, il Governo italiano, attraverso l'uso dei decreti-legge e degli ormai noti Dpcm⁸¹, ha posto limiti alla circolazione e divieti di assembramento, dividendo lo

⁷⁷ Cfr. G. Razzano, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Cacucci, Bari 2010; A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino 2011; cit. L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, pp. 31-43.

⁷⁸ L'evolversi delle disposizioni è consultabile nel sito della Gazzetta Ufficiale <https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglioArea/12>. Cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*.

⁷⁹ Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*, in cui si precisa che «Le limitazioni possono essere attuate anche a livello locale: d. l. 25 marzo 2020 n. 19, articoli 2 co. 1 e 3 co. 1 «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio» e nonostante l'articolo 120 Costituzione vieti che le autonomie locali ostacolino la libera circolazione, in coordinazione con l'articolo 16 e con il dettato dell'unità e indivisibilità della Repubblica dell'articolo 5, le Regioni e i Comuni possono operare interventi restrittivi dei diritti tutelati, questo in quanto la sent. Corte cost., 06 febbraio 1991 n. 51, si precisa che per esigenze superiori come la salute pubblica e quindi per interessi nazionali decisi dallo Stato, le Regioni trovano la propria legittimazione per eseguire le limitazioni previste dagli atti statali».

⁸⁰ Cfr. L. Elia, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano 1962; C. Martinelli, *Articolo 13*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Vol. I*, il Mulino, Bologna 2018; L. Castelli, *Articolo 16*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Vol. I*, il Mulino, Bologna 2018; C. Martinelli, *Se la libertà è un diritto inalienabile, perché il governo può costringerci in casa?*, in *Il Sole24ore*, aprile 2020.

⁸¹ In merito ai decreti legge, cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*, «l'articolo 77 Costituzione, attribuisce al Governo il potere di adottare un decreto-legge, una fonte normativa primaria, quando ricorrano casi straordinari di necessità e urgenza, la così detta riserva di legge nega quindi che la disciplina di una determinata materia possa essere regolata da fonti di tipo secondario». Per approfondire, si legga in dottrina cit. G. Vergottini e T. E. Frosini, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, pag. 87 e ss; L. D'Andrea, *Brevi considerazioni sui limiti dei poteri emergenziali nel sistema costituzionale*, in M. Cartarbia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*. Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" (Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011), Torino 2011. In merito all'utilizzo dei DPCM si legga d. l. 23 febbraio 2020 n. 6. In dottrina M. Ainis, *Il bisticcio del potere*, *La Repubblica*, 03 marzo 2020; F. Clementi, *Coronavirus, quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto-legge che un Dpcm*, *Il Sole 24Ore*, 13 marzo 2020; L. Casarotti, *L'emergenza per decreto*, *jacobinitalia.it*, 13 marzo 2020; M. Plutino, *I decreti di Conte sul Coronavirus*, *Il Riformista*, 14 marzo 2020; I. M. Pinto, *La*

Stato in zone colorate in base all'andamento epidemiologico e dichiarando *lockdown* locali e nazionali.⁸² Inoltre, in quanto Paese di prima accoglienza, ha affermato davanti alla crisi pandemica e sanitaria che lo Stato stava affrontando, l'assenza di un *Place of Safety* con la conseguente chiusura dei porti e il tentativo di limitare l'immigrazione⁸³.

Dunque, la libertà di circolazione, nazionale e internazionale, ha di fatto fortemente risentito delle misure imposte dagli Stati, soprattutto in Italia⁸⁴ in cui sono state registrate da subito misure più stringenti, attraverso il blocco di voli e porti: dapprima quelli da e per la Cina⁸⁵, per poi ampliare i divieti al resto degli Stati in base all'andamento epidemiologico⁸⁶. La possibilità di limitare o escludere la libertà personale e di circolazione, concessa solo attraverso autodichiarazione per motivi di lavoro, salute o comprovate esigenze⁸⁷, attuata in nome della tutela della salute pubblica e sicurezza nazionale⁸⁸, non può però prescindere dal considerare

tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi, in questione giustizia, 18 marzo 2020; M. Luciani, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza*, in Rivista AIC, 2/2020; S. Staiano, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in Rivista AIC, 2/2020; A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in Rivista AIC, 2/2020; G. Marchianò, *Luci ed ombre nell'attuazione dell'emergenza sanitaria da coronavirus: DPCM*, in ambiente e diritto, 18 settembre 2020; S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, in Osservatorio Costituzionale AIC, 3/2020; E. Raffiotta, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in BioLaw Journal, 2, 2020; A. Palma, *Libertà e doveri: questioni costituzionali alla luce dell'emergenza Covid-19*, in BioLaw Journal, 2, 2020.; A. Lauro, *Urgenza e legalità ai tempi del Covid-19: fra limiti imprescindibili e necessaria flessibilità*, in BioLaw Journal, 2, 2020; A. D'Aloia, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in BioLaw Journal, 2, 2020; F. Gatta, *Covid-19: il quadro dell'ordinamento d'emergenza*, in Ius in itinere, aggiornato il 28 marzo 2020.

⁸² Il 21 Febbraio 2020 venne emanata l'Ordinanza da parte del Ministero della salute per fronteggiare il primo focolaio nel nord Italia; con il d. l. del 26 febbraio 2020 n.6 si prevedeva il divieto di allontanamento dal comune e limitazioni per i trasporti pubblici; attraverso il Dpcm dell'8 e del 9 Marzo 2020 vengono individuate prima alcune zone rosse del nord Italia, poi l'intera Nazione, «vietando lo spostamento di persone fisiche in entrata e in uscita dai territori» salvo «per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute. È consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza». Si vedano anche d. l. 23 febbraio 2020 n.6, abrogato con d. l. del 25 marzo 2020 n.19; Dpcm del 10 aprile 2020; Dpcm del 26 aprile 2020. In dottrina I. A. Nicotra, *L'epidemia da Covid-19 e il tempo della responsabilità*, in *Diritti Regionali*, 1/2020; G. Stegheer, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19*, in *NOMOS*, 3 giugno 2020.

⁸³ Decreto interministeriale del 7 aprile 2020. In dottrina I. Nicotra Guerrera, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano 1995; M. D'Amico, *La libertà capovolta. Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.

⁸⁴ Si veda la libertà di circolazione espressa nell'articolo 16 della Costituzione italiana. Cit. L. Castelli, *Articolo 16*.

⁸⁵ Cfr. Ordinanza del Ministero della Salute del 30 gennaio 2020.

⁸⁶ Cit. L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*.

⁸⁷ Cit. Dpcm del 10 aprile 2020, in cui si prevedono gli spostamenti consentiti solo quelli «motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute e, in ogni caso, è fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute e resta anche vietato ogni spostamento verso abitazioni diverse da quella principale comprese le seconde case utilizzate per vacanza»; modificato poi con cit. Dpcm del 26 aprile 2020.

⁸⁸ Cfr. A. Barbera, *Note preliminari in tema di libertà di circolazione e soggiorno*, in Riv. dir. pubbl., 1962; M. Galizia, *Libertà di circolazione e soggiorno*, in P. Barile (a cura di), Giuffrè, Milano 1967; A. Benazzo, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Giappichelli, Torino 2004; O. Chessa, *Cosa non va nel bilanciamento in corso tra libertà individuale e salute pubblica?*, in La Costituzione.info, 12 aprile 2020; F. M.

che tali «misure restrittive di contenimento del virus non possono essere in contrasto con la CEDU e con i principi della Costituzione nazionale, ovvero devono rispettare una pluralità di requisiti di compatibilità: devono essere previste per legge; devono esserne disciplinati i presupposti e le modalità di applicazione; devono essere ragionevoli (idonee rispetto allo scopo), necessarie (non vi sono altre alternative possibili che siano applicabili con la medesima efficacia), proporzionali, temporanee e inoltre, deve essere prevista la possibilità di un ricorso giurisdizionale (art. 24, comma 1, Cost.)»⁸⁹. La leale collaborazione tra sistemi, nazionali interni e internazionali, rientra tra quei principi costituzionali più volte richiamati come monito durante la pandemia⁹⁰. La sicurezza davanti alle incertezze deve essere sostenuta guardando al rispetto dei diritti fondamentali della persona, orientando le decisioni politiche per affrontare la crisi, tenendo sempre come faro il rispetto dei valori costituzionali⁹¹. L'Unione europea ha qui assunto un ruolo rilevante come guida per gli Stati membri, promuovendo politiche comuni per

Storelli, *La graduale limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali nella stagione del coronavirus*, in Ius in itinere, aggiornato il 6 agosto 2020; G. L. Gatta, *I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena*, in Sistema Penale, 1° aprile 2020.

⁸⁹ Vedi E. Favero, *Limitazioni alle libertà costituzionali*, in U. Izzo (a cura di), *Il Turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare - Da quali dati partire e quali risposte dare alla più grande crisi che il comparto turistico abbia mai affrontato*, in The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index, 2020.

⁹⁰ Si veda la dichiarazione nel 28 aprile 2020 da parte di Marta Cartabia, presidente uscente della Corte costituzionale, in cui ha ricordato che «Il compito di garantire e attuare i principi costituzionali è di per sé inesauribile e coinvolge tutte le istituzioni repubblicane [...] la piena attuazione dei principi costituzionali ha un carattere corale e richiede l'attiva leale collaborazione di tutte le istituzioni [...] è la Carta costituzionale così com'è – con il suo equilibrato complesso di principi, poteri, limiti e garanzie; diritti, doveri e responsabilità – a offrire a tutte le istituzioni e a tutti i cittadini la bussola che consente di navigare «per l'alto mare aperto» dell'emergenza e del dopo-emergenza che ci attende» precisando poi come l'equilibrio di principi è il nucleo essenziale e irrinunciabile del patto costituzionale, su cui la politica si orienta e si delinea, e sottolineando infine i criteri su cui devono basarsi le scelte politiche: «necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità sono i criteri con cui, secondo la giurisprudenza costituzionale, in ogni tempo deve attuarsi la tutela «sistemica e non frazionata» dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e dei relativi limiti» in <https://www.giurisprudenzapenale.com/2020/04/28/pubblicata-la-relazione-della-presidente-marta-cartabia-sullattivita-della-corte-costituzionale-nel-2019/>. Si legga l'articolo Diritti umani ed emergenza sanitaria: la CEDU ai tempi del Covid-19, in Ius in itinere del 18 maggio 2020 da parte della redazione www.iusinitinere.it.

⁹¹ Sent. Corte cost., 14 aprile 1995 n. 127. In dottrina P. Pinna, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano 1988; G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milano 2003; M. Gnes, *I limiti del potere d'urgenza*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 3, 2005; G. Silvestri, *Covid e Costituzione*, in unicost, 10 aprile 2020; A. D'Andrea, *Protezione della salute, restrizioni della libertà personale e caos normativo*, in Giustizia insieme, 25 marzo 2020.

garantire la salute, la sicurezza e per affrontare le sfide poste dalla pandemia⁹², conciliando i limiti imposti ai diritti fondamentali con i dettati unionali.⁹³

Si è visto dunque come, nonostante il carattere democratico di alcuni ordinamenti, non siano mancate «scelte unilaterali, fondate sulle ragioni emergenziali, che hanno condotto ovunque ad una limitazione delle principali libertà costituzionali»⁹⁴. Tali scelte sono ricadute su tutti gli individui ma hanno inciso in maniera differenziata in base alle diverse vulnerabilità⁹⁵. Solo guardando al principio di eguaglianza come quel «parametro attraverso cui verificare se davvero il diritto possa proteggere la fragilità a cui molti/e sono particolarmente esposti/e»⁹⁶ che gli individui più vulnerabili possono essere protetti. È in ragione di tali vulnerabilità e fragilità che il 26 maggio 2020, il comitato della Nazioni Unite ha ritenuto necessario rilasciare una nota contenente le indicazioni per la protezione dei diritti dei migranti, soggetti su cui è particolarmente ricaduto il peso della pandemia. Gli esperti delle Nazioni Unite per i diritti umani hanno invitato «gli Stati a proteggere i diritti dei migranti e delle loro famiglie, indipendentemente dal loro stato migratorio, durante e dopo la pandemia da Covid-19»⁹⁷.

⁹² Articolo 196 TFUE con cui l'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di «rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo». Fondamentale è anche il *pool* europeo di protezione civile, decisione del 17 dicembre 2013 n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, modificata con decisione del 13 marzo 2019 420/2019/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. Si veda il documento del 19 Marzo 2020 posto come guida agli Stati membri per le misure di quarantena [https://www.who.int/publications-detail/considerations-for-quarantine-of-individuals-in-the-context-of-containment-for-coronavirus-disease-\(covid-19\)](https://www.who.int/publications-detail/considerations-for-quarantine-of-individuals-in-the-context-of-containment-for-coronavirus-disease-(covid-19)). Vedi anche F. Casolari, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in Eurojus, 1/2020.

⁹³ Cfr. F. Casolari, *La protezione dello Stato di diritto nell'Unione Europea ai tempi del Coronavirus: se non ora, quando?*, in SIDIBlog, 12/2020. Rivista di diritti Comparati 1/2020: *Il senso di Diritto comparati per la crisi: emergenza, protezione dei diritti fondamentali e radici europee* in <https://www.diritticomparati.it/rivista-quadrimenziale-1-2020>.

⁹⁴ Cit. L. Cuocolo (a cura di), *I diritti Costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, p.4. In merito ai flussi migratori durante la pandemia da Covid-19 si veda M. Zupi, *Gli effetti della pandemia sui flussi migratori verso i Paesi dell'OCSE*, in osservatorio della politica internazionale, 2 marzo 2022.

⁹⁵ Per una lettura sulle diverse e minoritarie vulnerabilità colpite durante il Covid-19 vedi V. Piergigli (a cura di), *Le identità minoritarie alla prova della pandemia da Covid-19*, CEDAM, Milano 2022.

⁹⁶ Cfr. M. Giovannetti, N. Zorzella, *Donne straniere e vulnerabilità. Una possibile lettura critica*, in A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022, p. 35 «Nel principio di eguaglianza trovano fondamento le misure giuridiche di tutela – volte a ridurre, e in linea di tendenza a eliminare, l'impatto negativo di certe differenze tra gli individui (differenze, esclusioni) imputabili alla discriminazione o all'oppressione; a passate ingiuste distribuzioni di beni, risorse, diritti; a svantaggi o inabilità naturali e/o acquisiti – e quelle di promozione, emanate sul presupposto del valore positivo di altre differenze (differenze-specificità), tendenti a garantire agli individui le opportunità di realizzare i propri progetti di vita e di partecipare paritariamente allo spazio pubblico». B. Pastore, *Soggettività giuridica e vulnerabilità*, in O. Giolo, B. Pastore (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci, Roma 2018.

⁹⁷ La nota è visibile dal portale <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants.pdf>. Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*.

Infatti, la “fisarmonica delle frontiere” per contenere le crisi, non può prescindere da quei dettati internazionali volti alla tutela della persona. Tra questi dettati spiccano gli articoli 77 e 80 del Testo sul Funzionamento dell’Unione europea (TFUE)⁹⁸, la cui base giuridica nella gestione delle frontiere richiama, ancora una volta, gli Stati membri dell’Unione europea ad una politica comune sull’immigrazione e asilo.

⁹⁸ Gli articoli 77 e 78 del TFUE descrivono le politiche relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione. Il TFUE è visibile dal link: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>.

Capitolo 2

Il Covid-19 e le migrazioni “al femminile”: la vulnerabilità delle donne migranti

2.1. La globalizzazione e la figura del migrante: il diritto d’asilo nell’Unione europea e il fenomeno della “femminilizzazione” delle migrazioni

Le migrazioni internazionali «per definizione presuppongono l’attraversamento dei confini fra Stati».⁹⁹ In un mondo sempre più globalizzato, la libera circolazione delle persone, cambiando gli assetti economici mondiali, ha ridisegnato il concetto di frontiera ed anche di migrante, legando flussi di commercio e capitali con i cosiddetti flussi migratori¹⁰⁰. Come precisato nel precedente capitolo, all’interno dell’Unione europea «la libertà di viaggiare in Europa è uno dei maggiori benefici dell’Unione»¹⁰¹; eppure le numerose e ricorrenti crisi migratorie, terroristiche, sanitarie e climatiche, «hanno avuto come conseguenza quella di estendere forme di confinamento e, più in generale, di coercizione»¹⁰² in modo particolare sulla vita delle e dei migranti, ridefinendo il concetto di confine. Infatti, la mobilità nella sua essenza di fattore fondamentale per la persona, la si può riscontrare con forme diverse in base allo *status* giuridico dell’interessato. Se si guarda ai cittadini comunitari, la mobilità permette un netto vantaggio di opportunità lavorative, sanitarie, turistiche, di sviluppo sociale e relazionale¹⁰³; se invece si guarda alla possibilità dalla mobilità per un extracomunitario, può cambiare la prospettiva di un autonomo esercizio della libertà di circolazione ed anche la frontiera assume così un significato di passaggio differente. «La frontiera non rappresenta più esclusivamente un simbolo della sovranità statale [...] mere linee di demarcazione del territorio dello Stato, ma vere e proprie “zone”»¹⁰⁴. Per un

⁹⁹ Cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p. 18.

¹⁰⁰ Le migrazioni hanno radicalmente cambiato il volto della mobilità e dei governi nella gestione della libera circolazione, oltre i confini europei. A riguardo si legga D. S. Massey et al., *Words in Motions. Understanding international migration at the end of the millenium*, Clarendon Press, Oxford 1998; A. Mbembe, *Les Africains doivent se purger du désir d’Europe*, in *Le Monde*, 10 février 2019, in cui afferma che «la mobilità umana è la principale sfida e posta in gioco per il continente africano»; F. Amato, A. Iocchi, *Il Niger e le nuove frontiere dell’Europa. Una ricerca su migrazioni e lavoro nell’Africa subsahariana*, Socialmente, Bologna 2020.

¹⁰¹ Dichiarazione della presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen in merito alle chiusure delle frontiere nel settembre 2020, è possibile prendere visione dall’articolo scritto in *La Repubblica* https://www.repubblica.it/esteri/2020/09/04/news/ue_no_a_chiusure_frontiere_ursula_von_der_leyen_si_a_test_e_quarantene_-266250206/?ref=search.

¹⁰² Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 13.

¹⁰³ Cfr, A. Picchio (a cura di), *Unpaid Work and the Economy: A Gender Analysis of the Standards of Living*, Routledge, Abingdon-New York 2003.

¹⁰⁴ Cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p.20. Si riscontri l’articolo 28 bis del d.lgs. del 28 gennaio 2008 n. 25; il decreto del Ministro dell’interno del 5 agosto 2019. In

extracomunitario la frontiera è spesso quel luogo di sbarco in cui il migrante chiede di essere soccorso, elemosinando in determinati contesti la garanzia dei diritti umani che può interporre agli ordinamenti statali¹⁰⁵. Infatti, «le migrazioni da una parte utilizzano le norme esistenti per rivendicare spazi di riconoscimento, [...] dall'altra riconfigurano i confini»¹⁰⁶, richiamando una delle «sfide principali del costituzionalismo moderno: la tutela universale dei diritti del non cittadino»¹⁰⁷. Dopotutto «essere vivi, o sopravvivere, coincide sempre più con la capacità di muoversi»¹⁰⁸: la mobilitazione umana delle migrazioni ha da sempre fatto risaltare una differenza tra chi, per svariati motivi, in *primis* l'averne un determinato *status* come quello della cittadinanza europea¹⁰⁹, «ha la possibilità di muoversi attraverso i confini e chi, invece, può farlo solo a determinate, limitatissime, condizioni, assumendone su di sé un rischio»¹¹⁰.

Davanti alla crisi migratoria, «che negli ultimi anni ha messo in tensione i confini europei e globali»¹¹¹, si declina la figura del migrante, non più solo come quel migrante lavoratore, ma sempre più come richiedente protezione internazionale, generando i c.d. flussi misti all'interno dei quali, nelle “zone di frontiera”, vanno distinti i “migranti economici” dai rifugiati, identificando «coloro che hanno diritto di ingresso o chi, al contrario, deve essere respinto».¹¹²

dottrina C. Stori, F. Rossi, *Invenzione di confini, invenzione di spazi giuridici. Cittadini, sudditi e migranti nella storia del diritto*, in M. Ambrosini, M. D'Amico, E. Perassi (a cura di), *Confini, Migrazioni e Diritti Umani*, Milano University Press, Milano 2022.

¹⁰⁵ In dottrina cit. P. Oddi, *La tutela giurisdizionale dei migranti e il ruolo dell'avvocato “immigrazionista”*. Si veda anche il libro di A. Leogrande, *La frontiera*, Feltrinelli, Milano 2015 in cui l'autore, descrive la frontiera come un luogo di tutti e di nessuno, ricostruendo le storie di migranti attraverso un viaggio a bordo delle navi dell'operazione Mare Nostrum.

¹⁰⁶ Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 34; P. Tuitt, *Women, Migration and the Constitutional Underpinning of the European Union*, V. Munro, M. Davies (eds.), *The Ashgate Research Companion to Feminist Legal Theory*, Ashgate, Farnham-Burlington 2013, pp. 361-76.

¹⁰⁷ Cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p.21.

¹⁰⁸ Vedi A. Mbembe, *Bodies as Borders*, in *From the European South*, 4, 2019, pp.5-19; R. Apostolova, *The Re (production) of Restless Bodies: Freedom of Movement and Social Reproduction*, in *International Migration*, 59, 5, 2020, pp.166-79.

¹⁰⁹ In merito alla cittadinanza come condizione politica e legittimazione all'esclusione si veda: P. Mindus, *Cittadini e no. Forme e figure dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, Firenze 2014 e Id. *European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence*, Palgrave Macmillan, Cham 2017; T. Achiume, *Migration as Decolonization*, in *Stanford Law*, 71, 6, 2019, pp.1509-74.

¹¹⁰ Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 104, e ancora a pagina 108, l'autrice afferma che oltre le ragioni di necessità, «ogni progetto migratorio è una pratica che rivendica un posto diverso nel mondo o, più semplicemente, un posto in cui vivere, contro o nonostante le politiche istituzionali di confinamento, imbrigliamento e ghettizzazione».

¹¹¹ Cit. E. Rigo, *La Straniera*, p. 40. Vedi anche F. Biondi Dal Monte, *La politica della perenne emergenza e i poteri extra ordinem del Governo*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), in *Atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Università degli studi Milano Bicocca, 10-11 giugno 2011, Giappichelli, Torino 2011; F. Guella, *Eccezionalità dei flussi migratori e sussidiarietà nel c.d. “amministrazione dell'emergenza”*, in J. Woelk, F. Guella, G. Pelacani (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016; A. Gostino, *L'immigrazione come dato strutturale e non come emergenza*, in *Dir. Imm. Citt.*, 1/2019.

¹¹² Cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p.21, e ancora a p. 89 l'autrice afferma che «La contingenza di fatto della creazione di flussi “misti”, composti da irregolari e richiedenti protezione in viaggio verso la frontiera ha giustificato l'introduzione di una serie di misure volte a

La frontiera assume qui dunque la funzione di zona di controllo in cui alle varie procedure burocratiche si intreccia l'essenza del rispetto dei diritti umani. Difatti, sempre di più negli ultimi anni, ci si è resi conto come dinanzi ai difficili soccorsi in mare, alle mancate assunzioni di responsabilità da parte degli Stati e ai drammatici numeri dei morti nel Mediterraneo arrivati sino alle coste italiane e greche¹¹³, ci sia il grosso rischio che il Mediterraneo diventi «una zona franca dei diritti umani»¹¹⁴.

Com'è noto, a contrastare tale rischio, vige l'articolo 33 della Convention Relating to the Status of Refugees, adottata il 28 luglio 1951 a Ginevra ed entrata in vigore il 22 aprile 1954, che sancisce il principio di *non-refoulement*¹¹⁵, un principio cardine nel diritto internazionale e per

frenare l'immigrazione irregolare nei principali Paesi di transito, come la Libia». Cfr. anche P. Bonetti, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri*, in *Diritto pubblico*, 3/2019; F. L. Gatta, *Vie legali economiche e migrazione ai fini lavorativi: il ritardo della politica comune dell'Ue*, in *Diritto pubblico*, 1/2020; cit. M. Ambrosini, *Confini, migrazioni e diritti umani: una sfida per le società democratiche*.

¹¹³ In merito ai numeri delle morti dei migranti nel Mediterraneo, si può prendere visione dei dati aggiornati dal sito dell'Organizzazione mondiale per le migrazioni (OIM) <https://italy.iom.int/it>. Si riporta la recente notizia del 14 giugno 2023 del naufragio dei migranti nell'Egeo <https://tg.la7.it/esteri/naufraggio-grecia-si-cercano-i-dispersi-circa-cento-i-bambini-a-bordo-15-06-2023-186632>, definita dalla commissaria UE per gli Affari interni Ylva Johansson come la possibile tragedia più grande del Mediterraneo <https://tg24.sky.it/mondo/2023/06/16/naufraggio-grecia-migranti>. Si legga anche A. Brambilla, A. Lici, *Donne e frontiere. Per un viaggio senza mappe*, in A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022, in cui le autrici riportano i seguenti dati: «Il lavoro di ricostruzione condotto dal Dipartimento di medicina legale del Comitato internazionale della Croce Rossa di Parigi evidenzia che le persone migranti decedute nel Mediterraneo e che hanno trovato sepoltura in Italia, Spagna e Grecia sono state 1809, pari a circa il 13% del totale delle persone considerate morte o scomparse nel medesimo periodo», pp. 70-71.

¹¹⁴ Cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p. 22.

¹¹⁵ Secondo l'articolo 33 della Convention Relating to the Status of Refugees «Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche». La Corte Edu pose l'articolo 3 della CEDU come base giuridica per il divieto di respingimento alla frontiera e per la proibizione di espulsione e di estradizione in presenza di rischio di tortura o di trattamenti inumani e degradanti: Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, sent., 27765/09 del 2012, caso *Hirsi Jamaa and others v. Italy*. Un esempio eclatante di come questo principio sia stato messo a dura prova durante la pandemia, lo troviamo nel già citato caso degli Stati Uniti d'America con la chiusura delle frontiere con il Canada e il Messico. Infatti, nonostante siano cofirmatari i trattati internazionali, quali: la Convenzione del 1967, trattato contro la tortura (CAT) e il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) visibile in https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=V-5&chapter=5; Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti*, 10 dicembre 1984, UNTS, vol. 1465, p. 85, art. 3; Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, 16 dicembre 1966, UNTS, vol. 999, p. 171, art. 7; e nonostante il diritto internazionale non consente deroghe al principio di non respingimento neanche davanti a guerre, o pandemie, la legge federale statunitense prevede delle deroghe in caso di catastrofi (Article 4(1) of the ICCPR lays out criteria for derogation: (1) an officially proclaimed state emergency; and the restrictive measures must fulfill (2) strict necessity, (3) proportionality, (4) compatibility with other international legal obligations, (5) the principle of non-discrimination, and (6) the requirement of international notification). Inoltre, si ricorda che perché una crisi di salute pubblica possa essere proclamata come emergenza statale, serve un ordine esecutivo firmato ed emesso dal Presidente, depositato presso il cancelliere federale e trasmesso al Congresso (50 USC §§ 1631, 1641.). L'ordinanza CDC che blocca le procedure di asilo è stata emessa ai sensi del titolo 42 del codice statunitense sulle misure temporanee di emergenza, ma non contiene alcun potere che possa far derogare gli obblighi internazionali

Unione europea¹¹⁶, e norma di *ius cogens*¹¹⁷ che richiama sia la filosofia cosmopolita di Kant secondo cui «ogni uomo è potenzialmente cittadino non solo del singolo Stato, ma potenzialmente del mondo»¹¹⁸, sia l'universalità dei diritti dell'uomo da garantire anche in mare, sanciti nella Dichiarazione del 1948¹¹⁹. Tale principio si lega infatti all'articolo 13 comma 2 della Dichiarazione universale dei diritti umani che afferma il diritto di ogni individuo di «lasciare qualunque paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese»¹²⁰. Come è stato osservato in dottrina, non c'è dunque un'illegalità nel migrare, ma una «sproporzione rilevante tra il riconoscimento del diritto di emigrare e i limiti imposti all'immigrazione dagli Stati nazionali»¹²¹, determinando così forme illegali di ingresso nei territori che in base alla normativa interna, prevedono procedure che comportano specifiche modalità per l'ingresso e soggiorno degli stranieri¹²². Inoltre, se a livello internazionale esiste un principio di non

come il principio di *non refoulement*, ed inoltre dovrebbe rispettare la non discriminazione e altri obblighi legali internazionali degli Stati Uniti e notificare ufficialmente al Comitato per i diritti umani una deroga (CG n. 29, ¶¶ 8-10. e CG n. 29, ¶ 17.). Si veda a riguardo J. Zheng, *Pandemic, Emergency Power, and Implications on the Right to Seek Asylum*, in *comparativecovidlaw*, 16 June 2020, consultabile anche nel portale https://www.asil.org/insights/volume/24/issue/13/pandemic-emergency-power-and-implications-right-seek-asylum#_edn8, notizie riportate anche dal reportage del NY Times, <https://www.nytimes.com/2020/04/18/us/deportations-coronavirus-guatemala.html> e Washington Post su https://www.washingtonpost.com/nazionale/amministrazione-trump-ha-espulso-10000-migranti-al-confini-durante-l-epidemia-di-coronavirus/2020/04/09/b177c534-7a7b-11ea-8cec-530b4044a458_story.html. Cfr. anche M. Terence Garrett: *COVID-19, wall building, and the effects on Migrant Protection Protocols by the Trump administration: the spectacle of the worsening human rights disaster on the Mexico-U.S. border*, *Administrative Theory & Praxis*, 9 April 2020.

¹¹⁶ Si cita la sent. della Corte EDU *Soerning v. The United Kingdom*, 7 luglio 1986, 14038/88, come *leading case* che permise che l'obbligo di *non refoulement* acquisisse cogenza all'interno del diritto europeo pur in assenza di un'apposita disposizione della CEDU per via della "protezione di riflesso", così definita dai giuristi Gerard Cohen Jonathan e Frederic Sudre.

¹¹⁷ Diritto cogente che nel diritto internazionale indica le norme consuetudinarie che sono poste a tutela di valori considerati fondamentali e ai quali non si può derogare in nessun modo.

¹¹⁸ Vedi I. Kant, *Per la pace perpetua*, 1975, trad. it. R. Bordiga (a cura di), Feltrinelli, Milano 2003.

¹¹⁹ In dottrina D. Testa, *Safeguarding Human Life and Ensuring Respect for Fundamental Human Right: A Consequential Approach to the Disembarkation of Persons Rescued at Sea*, in 28 *Ocean Yearbook*, January 2014; I. Papanicolopulu, *Le operazioni di search and rescue: problemi e lacune del diritto internazionale*, in *Riv. trim. di dir. pub.*, Giuffrè, 2/2019.

¹²⁰ Cit. articolo 13 Dichiarazione universale dei diritti umani. In dottrina E. Vitta, *La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, in *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, E. Vitta, V. Grementieri (a cura di), Giuffrè, Milano 1981.

¹²¹ «Una distanza che appare progressivamente estendersi tra il diritto di migrare e i diritti dei migranti e che è culminata in questi anni in una moltiplicazione di status soggettivi ai quali corrispondono possibilità di accesso e gradi di godimento dei diritti assai diversi» in G. Salviulo, L. Trucco, *Prefazione*, A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere, diritti umani, questioni di genere. Riflessione su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022, p. 10. In merito al bilanciamento tra il principio *right to leave* e *right to entry* si legga E. Cavasino, *Ius migrandi e controllo delle frontiere*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino 2016; T. Mazzaresse, *Diritto di migrare e diritti dei migranti. Una sfida al costituzionalismo (internazionale) ancora da superare*, in *Dir. imm. citt.*, 1/2020.

¹²² Cfr. H. Lindahl, *Fault Lines of Globalization: Legal Order and the Politics of A-Legality*, Oxford University Press, Oxford 2013 e *Authority and the Globalization of Inclusion and Exclusion*, Oxford University Press, Oxford 2018; P. Tuitt, *A-Legality and the Death of the Refugee*, in *Law Critique*, 27, 2016, pp.5-8.

respingimento, è interessante vedere come a livello costituzionale, precisamente nell'articolo 10 comma 3 della Costituzione italiana, è invece presente un diritto di ingresso per i richiedenti protezione internazionale: il diritto d'asilo.¹²³ Non potendo in questa tesi argomentare adeguatamente i dibattiti politici, dottrinali e giurisprudenziali in merito al diritto d'asilo¹²⁴, si guarderà allo *ius migrandi*¹²⁵ soffermandosi brevemente sul legame tra la libera circolazione

¹²³ «la Costituzione italiana garantisce il diritto di ingresso ai richiedenti protezione internazionale ex art. 10, comma 3, Cost. e non già il mero divieto di respingimento, come sancito dalle fonti internazionali ed europee; ancora, la Costituzione italiana parrebbe legittimare la presentazione della domanda di protezione internazionale in un altro Stato, mentre secondo il diritto dell'Unione quest'ultima deve necessariamente avvenire nel territorio degli Stati membri» in cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p.19. In merito al diritto d'asilo in Italia vedi C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova 1954, Id., *Asilo (diritto di)*, in Enciclopedia del diritto vol. III, Giuffrè, Milano 1958; A. Cassese, *Il diritto di asilo territoriale degli stranieri*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli/Il Foro italiano, Bologna-Roma 1975, Id., *Diritto internazionale*, vol. I, I lineamenti, il Mulino, Bologna 2003; P. Ziotti, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, CEDAM, Padova 1988; E. Cannizzaro, *Commento all'art.10, commi 1 e 2*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino 2006; P. Bonetti, *Articolo 10*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*. Vol. I il Mulino, Bologna 2018 e Id., *Il diritto d'asilo nella costituzione italiana*, C. Favilli (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, CEDAM, Padova 2011; M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale. Un'introduzione*, CEDAM, Padova 2007, Id., *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione e attualità*, in *Questione giustizia*, 2/2018; M. Giovannetti, *L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano 2020.

¹²⁴ Grazie al trattato di Maastricht sull'Unione europea del 1992 la competenza in materia di asilo diventa una questione di interesse comune; con il trattato di Amsterdam del 1999, si crea una politica sopranazionale in materia di immigrazione e asilo, con norme minime comuni, ponendo in tal modo la materia d'asilo avente una dimensione comunitaria. Oggi il sistema comune europeo d'asilo (SECA), comprende: il regolamento Dublino III n.604/2013; il regolamento Eurodac n. 603/2013; la direttiva qualifiche 95/2013; la direttiva accoglienza 33/2013; la direttiva procedure 32/2013. Sull'interconnessione tra lo Spazio di Schengen e il sistema europeo di asilo, confronta S. F. Nicolosi, *La riforma del sistema Europe Comune di asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, in *Riv. dir. pub.*, 2/2019, in cui l'autore individua le lacune del sistema d'asilo europeo, in *primis* le disparità tra Stati membri affermando che «Il Sistema europeo comune di asilo non può essere inteso come un'area di cooperazione disconnessa da altri settori essenziali regolamentati dal diritto dell'UE; la sua *raison d'être* è intrinsecamente legata alla necessità di garantire l'efficace funzionamento della libera circolazione all'interno dello Spazio Schengen e del mercato interno. [...] il SECA è indicativo della fiducia reciproca degli Stati membri e consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne» p. 525. Per una panoramica sugli sviluppi delle politiche europee in materia di asilo e migrazione si veda <http://www.asylumineurope.org/comparative-reports>. A titolo di esempio si veda T. Perassi, *Lezioni di diritto internazionale*, CEDAM, Padova 1957; F. Rescigno, *Il diritto d'asilo tra previsione costituzionale, spinta europea, e "vuoto" normativo*, in *Politica del Diritto*, 1/2004; P. Morozzo Della Rocca, *Immigrazione, asilo, cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Maggioli, Rimini 2015; F. Cherubini (a cura di), *Le migrazioni in Europa: Ue, Stati terzi, e migration outsourcing*, Bordeaux, Roma 2015; D. Vitiello, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, in *Dir. imm. citt.*, 3-4/2016; V. Chetail, *The Common European Asylum System: Bric à Brac or System?*, in V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (a cura di), *Reforming the Common Asylum system: the new Europa refugee law*, Brill, Laiden 2016; P. De Pasquale, *Art. 18 Diritto d'asilo*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano 2017; K. Hailbronner, D. Thym (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, Nomos, Baden Baden 2020; P. Bonetti, *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano 2020.

¹²⁵ Diritto teorizzato nel 1500 come diritto universale di migrare in altre terre, a riguardo si veda F. De Vittoria, *De indis recenter prior*, in E. Nys (a cura di), *De indiis et de iure belli relectione. Relectiones theologicae XII*, Oceania, New York 1964. Oggi lo *ius migrandi* è un diritto positivo che tutela la libertà di emigrare: viene sancita

delle persone e il diritto d'asilo, quale principio che rimane saldo anche davanti a crisi pandemiche, e che dunque richiama il divieto di espulsione o rimpatrio quando è a rischio la vita e la libertà della persona¹²⁶.

Se l'articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo esprime il *the right to seek asylum*, riconoscendo ad ogni individuo «il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni»,¹²⁷ nella Convenzione di Ginevra, cardine della protezione per i rifugiati, non è invece presente alcuna norma che definisca le modalità di asilo e gli obblighi nel garantire tale diritto. Questa assenza da una parte potrebbe deresponsabilizzare gli Stati, ma dall'altra non può censurare il principio di *non-refoulement* che le fa da cornice come «nocciolo umanitario dei sistemi di protezione internazionale». ¹²⁸

È ben noto come all'interno dell'Unione europea, il richiedente asilo rimanga spesso imprigionato nelle maglie del Regolamento Dublino III¹²⁹, che per via dei rimbalzi di responsabilità tra Stati, mostra «il fallimento più evidente dell'universalismo [...] rappresentato

la libertà di emigrare nel commento n. 27 all'articolo 12 sul Patto sui diritti civili e politici da parte del Comitato dei diritti umani nelle Nazioni Unite UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement), 2 novembre 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9. Si veda anche l'articolo 13 par. 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e l'articolo 12 par. 2 del Patto nazionale sui diritti civili e politici. In merito all'asimmetria esistente tra il riconoscimento di un diritto di emigrare e i limiti imposti all'immigrazione, si veda la nota ASGI *Ius migrandi: la pubblicazione per i 20 anni di «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza»*, 2020 <https://www.asgi.it/notizie/20-anni-di-diritto-immigrazione-e-cittadinanza/>. In dottrina vedi E. Vitale, *Ius Migrandi. Figure erranti al di qua della cosmopoli*, Bollati Boringhieri, Torino 2004; C. Harvey, R. P. Barnidge, *Human Rights, Free Movement, and the Right to Leave in International Law*, in International journal of refugee law, 19 (01) 2007; V. Chetail, *International migration law*, Oxford Press University, Oxford 2019; L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, Roma-Bari 2018; L. Ronchetti, *La Costituzione e lo ius migrandi*, in L. Corazza, M. Della Morte, S. Giova (a cura di), *Fenomeni migratori ed effettività*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2018. Per una prospettiva storico/comparata sullo *ius migrandi* si legga M. Pifferi, *Antinomie e caratteri costanti dello ius migrandi tra ottocento e novecento*, in Riv. tri. dir. pub., 2/2019; M. Savino, *Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide*, in IRPA, 2/2019.

¹²⁶ In merito alla protezione internazionale durante la pandemia in Italia, si veda la rassegna di pronunce della Corte di Cassazione al seguente link https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rassegna_protezione_internazionale-Primo_semestre_2020_no-index.pdf.

¹²⁷ Articolo 14 Dichiarazione dei diritti dell'uomo. In dottrina M. Den Hei-Jer, *Europe and Extraterritorial Asylum*, Hart publishing, Oxford 2012.

¹²⁸ Cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p.41. In merito al principio di *no refoulement*, J. Allan, *The jus cogens of non-refoulement*, in International Journal of Refugee Law, vol. 13, 2001; M. Savino, D. Vitiello, *Non respingimento*, in *dizionario dei diritti degli stranieri*, C. Panzera, A. Rauti (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli 2020.

¹²⁹ Il CEAS è il sistema comune d'asilo europeo che si basa su quattro direttive: direttiva qualifiche del 31 dicembre 2011, 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, cit. direttiva procedure del 26 giugno 2013, 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; cit. direttiva accoglienza del 26 giugno 2013, 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e la direttiva del 20 luglio 2001, 2001/55/CE del Consiglio. Il regolamento Dublino III fa parte della CEAS, regolamento del 29 giugno 2013 604/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, stabilisce i criteri e le modalità per individuare lo Stato competente ad esaminare una domanda di protezione internazionale da parte di un cittadino di un Paese terzo o apolide in uno Stato membro. In dottrina M. Di Filippo, *La determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo: il c.d. sistema Dublino*, in A. M. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionali ed europei*, CEDAM, Padova 2012;

dalle masse di profughi [...] “i senza Stato” di cui nessuno vuole farsi carico e rimasti privi dello stesso diritto di avere diritti»¹³⁰, che spesso grava sui Paesi di prima accoglienza¹³¹. Consapevole della gravità che il fenomeno migratorio ha sempre comportato sull’assunzione di responsabilità da parte degli Stati membri, dinanzi alle chiusure delle frontiere operate durante la pandemia causata dal Covid-19, la Commissione europea ha deciso di adottare delle linee guida, rilasciate il 16 aprile 2020, in merito al diritto d’asilo e rimpatrio, ricordando che secondo l’articolo 7 del TUE, gli Stati membri devono rispettare i diritti umani fondamentali riconosciuti dall’Unione, pur potendo invocare le deroghe previste dall’articolo 15 CEDU in casi di urgenza¹³². Inoltre, secondo l’articolo 6 la Direttiva rimpatri, 2008/115/CE, la Commissione europea ha ricordato agli Stati membri che «nonostante ogni ragionevole sforzo, vi saranno casi in cui i rimpatri non potranno essere effettuati a causa delle misure adottate per contenere la pandemia di Covid-19. In tali casi, gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale per concedere il permesso di soggiorno o altra autorizzazione così da riconoscere ai migranti irregolari il diritto di soggiornare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura»¹³³.

¹³⁰ Cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p.22; H. Arendt, *The origins of totalitarianism, 1951*, edizione italiana, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino 1967 e Id., *Noi profughi, 1943*, in *Ebraismo e modernità*, trad. it. G. Bettini (a cura di), Feltrinelli, Milano 1986.

¹³¹ Cfr. R. Riccardo, *Il regolamento comunitario sulla determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda d’asilo*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 2/2004; D. Dubolino, *L’identificazione dello Stato competente all’esame di una domanda d’asilo: dalla Convenzione di Dublino al nuovo Regolamento*, in *Diritto dell’Unione europea*, 4/2004; D. L. Galletta, *Il diritto d’asilo in Italia e nell’Unione europea oggi: fra impegni a sviluppare una politica comune europea, tendenza all’esternalizzazione e politiche nazionali di gestione delle c.d. “emergenza immigrazione”*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6/2010; G. Caggiano, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *Studi sull’integrazione europea*, 3/2015; M. Di Filippo, *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo dell’UE e condivisione degli oneri*, in *I Diritti dell’Uomo*, 1/2015; P. Mori, *La proposta di riforma del sistema comune d’asilo: verso Dublino IV?*, in *Eurojus.it*, 07 settembre 2016; C. Balleix, *Dublin and Schengen – Restoring confidence and strengthening solidarity between Member State of the European Union*, in *European Issues* No. 343, 15 May 2017; M. Carta, *Il criterio dello Stato di primo ingresso, secondo il regolamento Dublino III*, in occasione degli interventi Search and Rescue (SAR), in *federalismi*, 3/2018; T. M. Moschetta, *I criteri di attribuzione delle competenze a esaminare le domande d’asilo nei recenti sviluppi dell’iter di riforma del regime di Dublino*, in *federalismi*, 5/2018; G. Morgese, *La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in *AISDUE*, 2/2020.

¹³² Vedi E. Sommaro, *Misure di contrasto all’epidemia e diritti umani, fra limitazioni ordinarie e deroghe*, in *Sidiblog*, 27 marzo 2020; P. De Sena, *Contrasto al COVID-19 e/o demolizione dello Stato di diritto? Le misure ungheresi e la Convenzione europea*, in *Sidiblog*, 7 aprile 2020. Si veda anche l’articolo 5 CEDU co. 1 lettera e, che prevede la possibilità di limitare i diritti fondamentali della persona «se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo».

¹³³ Cfr. P. Bonetti, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, in *federalismi*, 20 maggio 2020, p 6.

Guardando alle svariate caratteristiche e circostanze che possono giustificare le ragioni dei flussi migratori che bussano alle frontiere degli Stati, e che, come si vedrà, non si sono fermati durante il Covid-19, si può affermare che il richiedente asilo, si trova in una situazione transitoria, una «condizione di incertezza e dipendenza che ne qualifica la vulnerabilità»¹³⁴. Ed è sull'accertamento della caratteristica della vulnerabilità che si sviluppa una particolare forma di protezione, quella umanitaria, e la conseguente questione di genere¹³⁵.

La protezione umanitaria è quella particolare forma di protezione che permette agli Stati membri «di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno nel territorio è irregolare».¹³⁶ L'accertamento della

¹³⁴ Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 94.

¹³⁵ Vedi L. P. Moch, *Moving Europeans: Migration in Western Europe Since 1650*, Indiana University Press, Bloomington 1992, in cui l'autore afferma che il genere sia il fattore che più influenza i sistemi migratori. Vedi anche E. Rigo, *Genere, migrazione, diritto*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Ius Migrandi. Tren'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano 2020, p. 213 in cui l'autrice sottolinea che «Il genere risulta infatti determinante rispetto alle destinazioni prescelte (le città industriali per gli uomini o quelle dove sono maggiori le possibilità di trovare impiego nel settore domestico o dei servizi per le donne); rispetto alla transitorietà o alla stabilizzazione dei processi migratori; rispetto alla struttura individuale o familiare delle cosiddette catene migratorie, e così via. E non è un caso che controllare la migrazione delle donne, per esempio attraverso le legislazioni sul ricongiungimento familiare, sia centrale nelle politiche di selezione e di governo dei sistemi migratori». Cfr. J. H. Kc Hennebry, K. Williams, *Gender and Migration Data: A Guide for Evidence-based, Gender-responsive Migration Governance*, IOM, Geneva 2021. In merito al dibattito femminista e al "giusfemminismo" vedi T. Pitch, *Sesso e genere del e nel diritto: il femminismo giuridico*, in E. Santoro (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Giappichelli, Torino 2010, pp. 91 ss.; B. Pezzini (a cura di), *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Bergamo University Press, Bergamo 2012; S. Scarponi (a cura di), *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare e comparata*, San Giuliano Milanese, CEDAM, Padova 2014; T. Casadei (a cura di), *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*, Giappichelli, Torino 2015; F. Poggi, *Diversi per diritto. Le diseguaglianze formali di genere e le loro giustificazioni nel diritto italiano vigente*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2/2015. Si legga anche S. Khosravi, *Io sono confine*, Elèuthera, Milano 2019 in cui l'autore precisa che «La regolamentazione della mobilità opera attraverso una selezione sociale improntata alla discriminazione sessuale e di genere, razziale e di classe. [...] La selezione sociale dei viaggiatori comincia molto prima che arrivino alla frontiera».

¹³⁶ Articolo 6 par. 4 direttiva del 16 dicembre 2018, 115/2008/UE. Si veda anche l'articolo 25 del Codice dei visti europeo. In dottrina vedi C. Favilli, *Visti umanitari e protezione internazionale: così vicini così lontani*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2/2017; F. L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e insufficienti risultati della politica europea di asilo*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2/2018. In riferimento all'Italia si veda anche articolo 14 co. 3 l. 30 settembre 1993 n. 338; articolo 5 co. 6 d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 Testo unico sull'immigrazione; il decreto procedure d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25 modificato con dl. del 21 ottobre 2020 n. 130, considerando che in merito a protezioni sussidiarie e speciali «La Costituzione italiana si discosta, infatti, dalla visione di asilo quale rifugio dalla "persecuzione", propria delle forme di protezione internazionale, poiché ancora la garanzia di un rifugio sul territorio nazionale ad un presupposto diverso e più apio: l'impedimento delle libertà democratiche sancite dalla Costituzione italiana» in cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p. 374 che a sua volta cita C. Panzera, *Il diritto all'asilo. Profili costituzionali*, Editoriale scientifica, Napoli 2020 p. 98. In Grecia si veda la Law 4251/2014, article 19a par. 1c and par.4, che riconosce permessi di soggiorno per motivi umanitari a cittadini di Paesi terzi vittima di violenza domestica, e riconosce il permesso di soggiorno per motivi umanitari per le vittime di tratta; inoltre secondo l'articolo 19 par. 1b «residence permits based on humanitarian grounds are granted to third-country nationals who reside in Greece and are victims and important witnesses of criminal actions against life, health, physical integrity, property, ownership, personal and sexual freedom, provided a preliminary examination has been ordered or

condizione di una effettiva vulnerabilità viene lasciata alla discrezionalità degli Stati¹³⁷. In Italia l'interpretazione del concetto di vulnerabilità e la possibilità di concedere la protezione umanitaria si è dimostrata tortuosa, con varie modifiche nel tempo dovute dai cambiamenti di Governo. Tra le ultime modifiche governative, ha senza dubbio fatto discutere il Decreto Sicurezza I che elencando una serie di presupposti per concedere i permessi, tra cui i quali il permesso per cure mediche¹³⁸ e il permesso per le vittime di violenza¹³⁹, ha definito la condizione di vulnerabilità come quella «violazione o impedimento dell'esercizio dei diritti umani inalienabili»¹⁴⁰ e non come «mere e generiche condizioni di difficoltà»¹⁴¹ che potrebbero identificarsi in molteplici e svariate circostanze¹⁴², abrogando in tal modo di fatto la protezione

criminal proceedings have been initiated and until the case is closed or a final decision is issued by court», rapporto GREVIO, Grecia, 2022, p. 69.

¹³⁷ Cfr. M. Virgilio, *La vulnerabilità nelle fonti normative italiane e dell'Unione europea: definizioni e contesti*, in O. Giolo, B. Pastore (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carrocci, Roma 2018.

¹³⁸ Permesso valido per un anno quando «gli stranieri versano in condizioni di salute di particolare gravità», tali condizioni devono essere accertate e supportate da apposita documentazione medica da parte della sanità pubblica o medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, secondo l'articolo 19 co. 2 lett. D-bis d.lgs. 25 luglio 2018 n. 286.

¹³⁹ Si veda il permesso di soggiorno previsto dall'artico 18 bis d.lgs. T. U. Immigrazione n. 286 del 1998 e nel d. l. n. 113 del 2018 per le donne vittime di violenza e torture, nei «casi in cui siano accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti di un cittadino straniero ed emerga un concreto e attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla violenza». In dottrina B. Spinelli, N. Zorella, *Il permesso di soggiorno alle vittime straniere di violenza domestica: uno strumento inadeguato ed inefficace*, in ASGI, 03 settembre 2013.

¹⁴⁰ Cass, sez I, sent. N. 4455 del 2018. In dottrina E. Castronovo, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sent. n. 4455/2018*, in *Dir. Imm. Citt.*, 3/2018; C. Favilli, *La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale. Prime riflessioni a margine della sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018*, in *Questione Giustizia*, 14 marzo 2018.

¹⁴¹ Circolare del Ministero degli interni 4 luglio 2018. In dottrina C. Corsi, *The Right of Asylum after the 'Security Decree? The Abolition Humanitarian Protection*, in *Italian journal of public law*, 2/2019.

¹⁴² Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è stato abrogato con il dl. 4 ottobre 2018 n. 113. In merito alle problematiche del d.lgs. 25 luglio 2018 n. 286, Decreto Sicurezza I, anche conosciuto come Decreto Salvini, si legga S. Albano, *Diritto di asilo costituzionale, obblighi internazionali dello Stato italiano e abrogazione della protezione umanitaria*, in G. Santoro (a cura di), *I profili di illegittimità costituzionale del decreto Salvini*, Antigone Edizioni, Roma 2018; A. Camilli, *Cosa prevede il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza*, in *internazionale*, 24 settembre 2018 e Id., *Che cambia con il nuovo decreto immigrazione*, in *internazionale*, 23 dicembre 2020; M. Benvenuti, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Dir. Imm. Citt.*, 1/2019; G. Conti, *La non retroattività dell'abrogazione della protezione umanitaria, tra irretroattività e, ancora, integrazione sociale dei richiedenti asilo (Nota alla sentenza n. 29460/2019 della Corte di Cassazione)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5/2019; P. Villaschi, *Il ruolo dei giudici nei procedimenti di protezione internazionale a seguito dell'abrogazione della protezione umanitaria da parte del decreto-legge n. 113/2018: riflessioni sulla garanzia del diritto costituzionale di asilo nell'ordinamento giuridico italiano*, in S. Catalano, N. Perlo, C. J. Monnet (a cura di), *La rôle du juge face aux crises migratoire sécuritaire et économique en France et en Italie*, in *IRIS*, 3/2020; M. Acierno, *La protezione umanitaria prima e dopo il decreto legge n. 113 del 2018*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Ius Migrandi. Tren'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano 2020; G. Mentasti, *Il decreto 'immigrazione-sicurezza' (d.l. n. 130/2020) diventa legge (l. 18 dicembre 2020, n. 173): le novità introdotte in sede di conversione*, in *sistema penale*, 15 gennaio 2021. Si vedano le preoccupazioni espresse dal Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa nel dicembre 2018 in merito a una possibile regressione che andrebbe contro la tradizione italiana di accogliere le persone che necessitano di protezione https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2018/11/15/dl-sicurezza-consiglio-deuropa-passo-indietro-diritti_57aa636f-bbbe-4253-b760-1f1889594841.html.

umanitaria¹⁴³. Prima dell'abrogazione, in Italia, era possibile concedere un permesso di soggiorno a tutti gli stranieri che non potevano essere qualificati come beneficiari dello *status* di rifugiato ma che necessitavano di protezione per specifiche esigenze, come per le donne sopravvissute a violenze basate sul genere¹⁴⁴. Ma, grazie al recente Decreto migranti¹⁴⁵ il quale nell'ampliare i casi meritevoli di protezione, ha inserito l'orientamento sessuale, l'identità di genere e le violenze subite durante il viaggio, si è riaperto uno spiraglio per la reintroduzione della protezione umanitaria in Italia¹⁴⁶.

L'importanza della protezione umanitaria si riversa sul genere, razza e classe, ponendo «una sfida radicale agli approcci convenzionali del diritto»¹⁴⁷. La stessa classificazione della condizione di vulnerabilità, individuando le donne come una categoria omogenea, spesso in quanto «donne incinte, madri singole di figli minori, vittime di tratta degli esseri umani, donne

¹⁴³ «Se la generalità dei richiedenti asilo versa oggi in una condizione di precarietà assoluta nel godimento di alcuni diritti, le donne richiedenti sono ancora più fragili essendo portatrici di esperienze dolorosissime che peraltro rischiano di non trovare d'ine nemmeno in Italia, a causa delle insensibili novità normative introdotte dal Decreto sicurezza» in cit. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 305. Si legga anche E. Olivito, *Spezzare la parità, nell'intelligenza di sé. Soggettività, donne e migrazioni*, in A. Di Martino, E. Olivito (a cura di), *Generazioni dei diritti fondamentali e soggettività femminile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 315, in cui l'autrice guardando alla normativa del 2013, nota il carattere neutro: «La disposizione, dunque, non parla di donne ma utilizza una formula neutra (“tutela per gli stranieri vittime di violenza domestica”). Le perplessità concernono due profili: *i.* il rilascio di tale tipologia di permesso e l'eventuale revoca sono rimessi a una valutazione discrezionale del questore; *ii.* Il permesso può essere rilasciato solo di fronte a un pericolo di vita concreto e attuale, in presenza di violenze gravi ovvero non episodiche e a condizione che la vittima abbia attivamente collaborato nell'ambito del relativo procedimento penale».

¹⁴⁴ «La violenza di genere è l'espressione cruenta di una guerra trasversale che miete quotidianamente vittime diverse per provenienza geografica e sociale, cultura, storia e attitudini ma accomunate dall'essere donna» C. Bassu, *Quando la donna è il nemico. Excursus critico nelle norme contro la violenza di genere*, in *Arel*, 3/2019. Ancora, «Le dinamiche della violenza di genere sono (...) legate a doppio filo con la più ampia e complessa questione relativa ai rapporti di potere uomo-donna e, di conseguenza, alle relazioni di forza fra i generi, affondando dunque le proprie radici in una dimensione culturale che vede nella donna un soggetto debole cui può essere concesso solo un ruolo marginale nella sfera pubblica come in quella privata» A. Ferrazzi Portalupi, F. Vilasi, *Presente e futuro della violenza di genere: a che punto siamo dopo il “Codice Rosso”?*, in *Diritto penale e uomo*, n.4, 2020. Si veda il d.lgs. n. 251/2007 attuativo della Direttiva 2004/83/UE, che tratta gli atti persecutori; il d.lgs. n. 18/2014 che recepisce la Direttiva UE sulla Qualifica come Beneficiario di Asilo 2011/95/CE, che riconosce esplicitamente la rilevanza del genere per confermare le richieste di asilo e include le mutilazioni genitali femminili come un motivo per l'attribuzione dello status di rifugiato; v. l'articolo 5, comma 5, punto 6 del Testo Unico sull'Immigrazione.

¹⁴⁵ D. l. 21 ottobre 2020 n. 130.

¹⁴⁶ Si veda Cass. Civ. Sez. I, ord. 10 giugno 2020 n. 11172.

¹⁴⁷ Vedi A. K. Wing, *International Law and Feminism*, R. West, C. G. Bowman (eds.), *Research Handbook on Feminist Jurisprudence*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2019, pp. 468-84.

che hanno subito stupri o violenze basate sul genere»¹⁴⁸, ha permesso ad esse di essere meritevoli dell'utilizzo della protezione umanitaria¹⁴⁹.

La riflessione sulla condizione in cui si possono trovare le donne migranti non può qui essere generalizzata nel grande fenomeno migratorio. Infatti, l'attenzione alle donne migranti si è sviluppata recentemente durante “la lunga estate delle migrazioni”¹⁵⁰, in cui si è rilevato un notevole aumento delle donne agli arrivi¹⁵¹. Oggi tale aumento è certificato dal World Migration Report, che nel rapporto del 2022 rileva come la metà dei migranti mondiali siano donne, ed anche che la metà dei migranti che fuggono da violenze e persecuzioni siano di sesso femminile¹⁵². Se inizialmente il fenomeno migratorio si mostrava a prevalenza maschile, e si introducevano le donne nello scenario solo in un secondo momento con i ricongiungimenti

¹⁴⁸ Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 61 «La vulnerabilità torna così ad essere tipizzata come una caratteristica soggettiva [...] una fragilità soggettiva che può riguardare le donne così come una pluralità di altre categorie». Si veda anche la ricerca condotta da ISMU e dalla Fondazione l'Albero della vita, “Safe woman migration” del 2020, dove secondo i dati «la quasi totalità delle donne arrivate in Europa via mare abbia subito una forma di violenza, fisica o psichica, e che il 50% di loro è stata vittima di stupro» cit. Cit. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 302.

¹⁴⁹ Si veda anche il rapporto dello European Council for Refugees and Exiles (ECRE) del 2017. C. Pratesi, *La protezione umanitaria nel solco della Costituzione*, in *Questione giustizia*, 4/2020. Si veda anche il rapporto UNHCR di A. Lanni, *Donne migranti, la violenza ha molte facce*, dal sito ufficiale <https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/donne-rifugiate-la-violenza-molte-facce/>, in cui i dati raccontano l'incremento della percentuale di donne che richiedono asilo. Fino al novembre 2018, la protezione umanitaria veniva riconosciuta alle donne che avessero subito violenza basata sul genere durante il loro viaggio nei Paesi di transito, oppure veniva riconosciuta sulla base delle conseguenze dei traumi e delle condizioni psichiche delle superstiti di violenze di genere, specialmente nei casi in cui erano disponibili rapporti medico-psicologici. Si veda anche il report UNHCR *Viaggi disperati - Rifugiati e migranti che arrivano in Europa ed ai confini dell'Europa, gennaio-dicembre 2018* <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2017/10/20170928-UNHCR-VIAGGI-DISPERATI-Gen-Giu2017.pdf>, in cui nel descrive le ardue condizioni affrontate dalle donne che passano per la Libia, si richiama alle domande d'asilo fondate su motivi legati a forme di persecuzione basate sul genere.

¹⁵⁰ Cfr. S. Mezzadra, *In the Wake of the Greek Spring and of the Summer of Migration*, in *South Atlantic Quarterly*, 117,4, 2018, pp.925-33.

¹⁵¹ Si veda J. Freedman, *Sexual and Gender-based Violence against Refugee Woman: A Hidden Aspect of the Refugee “Crisis”*, in “Reproductive Health Matters”, 2016, 24, 47, pp. 18-26. In Italia tra il 2014 e il 2017 è quadruplicato il numero delle richieste d'asilo da parte delle donne, passando da 4.753 a 21.053. In dottrina cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 45, in cui prendendo in considerazione i dati dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM) del 2017 l'autrice sottolinea che «a far impennare le statistiche sono state soprattutto le donne provenienti dalla Nigeria, che solo nel 2016 hanno raggiunto il picco di 11.009, delle quali 8.277 probabilmente trafficate», ancora a p. 12 «La “crisi” del 2015 e i suoi lasciti, con l'incremento esponenziale del numero di donne che hanno cercato asilo in Italia e in Europa, sono un banco di prova per guardare come e a quale prezzo la «sessualizzazione» dei soggetti del diritto internazionale venga inclusa nel discorso giuridico». A riguardo cfr. anche D. Otto, *Lost in Translation: Re-scripting the Sexed Subjects of International Human Rights Law*, in A. Orford (ed.), *International Law and its Others*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, pp. 318-56.

¹⁵² È possibile prendere visione del Report dal portale: <https://reliefweb.int/report/world/world-migration-report-2022?gclid=CjwKCAjwh8mlBhB EiwAsztdBB7xUb9Z8lWZH-v EsCTGeMzyHX s2qluEIMW9WV-uh1 P-CJnaOUhoCAEMQAvD BwE>. In merito ai movimenti migratori femminili verso l'Italia, si legga A. Lonni, *Protagoniste della propria storia. I movimenti migratori femminili nell'esperienza italiana*, in *Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée*, tome 112, n. 1, 2000, pp. 441-468; M. Tirabassi, *Trent'anni di studi sulle migrazioni di genere in Italia: un bilancio storiografico*, in S. Luconi, M. Varricchio (a cura di), *Lontane da casa: Donne italiane e diaspora globale dall'inizio del Novecento a oggi*, Accademia University Press, Torino 2015.

familiari, negli ultimi vent'anni si è assistito alla “femminilizzazione delle migrazioni”¹⁵³: «Le variabili economiche e culturali sono determinanti, ma per analizzare, comprendere, rendere visibile (socialmente) l’apporto e la specificità della migrazione femminile è necessario riconoscere che il genere è direttamente correlato alle cause e alle conseguenze della migrazione ed è un fattore che riconfigura immancabilmente le dinamiche migratorie»¹⁵⁴.

Questa nuova prospettiva ha interrogato anche il diritto posto a tutela dei migranti, primo fra tutti il diritto d’asilo: il genere diventa qui un «terreno di contesa interpretativa»¹⁵⁵ all’interno del quale si sviluppa il diritto internazionale. Oggi, dunque, lo straniero non può essere considerato solo come colui che emigra in cerca di lavoro in un altro Paese, ma altresì come colui che si riproduce e tesse relazioni¹⁵⁶. Sembra dunque necessario «smascherare la falsa neutralità dei regimi di controllo delle migrazioni e interrogare criticamente quali funzioni assolva la natura sessuata dei confini mascherata in “oggettiva”»¹⁵⁷.

2.2. Lo specifico *status* di rifugiato nella Convenzione di Ginevra: una discriminazione di genere?

La Convenzione di Ginevra del 1951, afferma che lo *status* di rifugiato è riconosciuto «a chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d’essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello

¹⁵³ Cit. E. Rigo, *La Straniera*, p. 47, dove l’autrice riprende Camille Schmolli nel mettere in guardia dal rischio di disconoscere le esperienze plurali delle donne e occultare la presenza delle migrazioni del passato, individuando la femminilizzazione delle migrazioni come un fenomeno nuovo. Si veda a riguardo anche C. Schmolli, *Les damnées de la mer. Femmes et frontières en Méditerranée*, La Découverte, Paris 2020, pubblicato in italiano *Le dannate del mare. Donne e frontiere nel Mediterraneo*, Astrate edizioni, Pisa 2022.; cit. A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere, diritti umani, questioni di genere. Riflessione su legislazione e prassi*.

¹⁵⁴ Cfr. cit. M. Giovannetti, N. Zorzella, *Donne straniere e vulnerabilità. Una possibile lettura critica*.

¹⁵⁵ Ancora E. Rigo, *Straniera*, p. 47: «la lente del genere viene utilizzata [...] per osservare l’evoluzione delle decisioni in materia di asilo: intendendo il genere non come ascrizione ad una condizione soggettiva, ma piuttosto come una categoria analitica [...] attraverso la quale scrutinare il diritto». In merito al concetto di genere come categoria analitica si legga J. Scott, *Gender: A Useful Category of Historical Analysis*, in *The American Historical Review*, 1986, 91, 5, pp. 1053-75.

¹⁵⁶ Vedi A. Sayad, *L’immigration algérienne, une immigration exemplaire*, in J. Costa-Lascoux, E. Temine (a cura di), *Les Algériens en France, genèse et devenir d’une migration*, Publisud, Paris 1985, pp.19-49.

¹⁵⁷ Cit. E. Rigo, *La Straniera*, p. 42. Vedi anche M. D’Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 303, in cui l’autrice scrive che «Non si può negare che il riconoscimento di tali forme di protezione sia stato per lungo tempo insensibile alle fragilità femminili e alle forme di violenza di genere poiché, come confermato dall’UNHCR, “storicamente, la definizione di rifugiato è stata interpretata attraverso un quadro di esperienze maschili, risultando nei fatti che molte domande presentate da donne e da persone omosessuali non sono state riconosciute”».

Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi».¹⁵⁸ Come si può leggere, tra le cause di persecuzione elencate nella Convenzione, non è indicata quella relativa al sesso, ed è in questa assenza, che la professoressa Enrica Rigo vede il presupposto «della contesa sul genere nel diritto dei rifugiati»¹⁵⁹. Infatti, pur considerando l'approccio neutro della Convenzione del 1951, la definizione di rifugiato sembra precludere quegli aspetti della sfera privata che più riguardano le donne e su cui necessitano una protezione, quali violenze domestiche, sessuali, le tratte, ecc¹⁶⁰. Il sesso, cioè le donne perseguitate in quanto donne¹⁶¹, può essere un elemento che permette, in chiave interpretativa,

¹⁵⁸ Cit. Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati 1951. Si può prender visione della Convenzione dal sito: https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf. Si veda anche il Protocollo di New York del 1967, col quale si rimuovono le limitazioni temporali e geografiche presenti originariamente nell'articolo. In dottrina: P. Tuitt, *False Images: Law's Construction of the Refugee*, Pluto Press, London 1996.

¹⁵⁹ Cit. E. Rigo, *La straniera*, pp. 49 e 50 in cui si ricorda la proposta del rappresentante della Jugoslavia, durante la Conferenza dei plenipotenziari, di includere il sesso tra le cause di discriminazione, proposta che trovò l'opposizione di Turchia, Italia, Austria, Stati Uniti d'America, Regno Unito, Svizzera e Colombia. Inoltre, la professoressa sottolinea come la possibilità di attraversare i confini europei e non, sia una delle principali poste in gioco tra la vita e la morte e come la pandemia da Covid-19 abbia reso più chiaro quanto la mobilità sia legata alla sopravvivenza, p. 119. Ancora Id., *Donne attraverso il Mediterraneo. Una prospettiva di genere sulla protezione internazionale*, in scienze politiche unical, 2016 (<https://scienze politiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/1465/Genere%20e%20Sviluppo%202020-21/Materiali/Materiali%206.%20Rigo.pdf>), dove la professoressa approfondisce l'argomento scrivendo che «Durante i lavori della Conferenza dei plenipotenziari, il rappresentante della Jugoslavia aveva proposto un emendamento all'art. 3 della Convenzione, il quale prevede l'obbligo per Stati di applicarne le disposizioni senza discriminazione riguardo alla razza, la religione e il paese di origine, inserendo la parola "sesso" accanto alle altre. La proposta trovò però l'opposizione di Austria, Colombia, Italia, Svizzera, Turchia, Regno unito e Stati uniti, e venne ritirata. I lavori preparatori rivelano, dunque, la scelta di legittimare un approccio formalmente "neutrale" rispetto al genere, per cui le definizioni adottate nei documenti ufficiali sarebbero atte a coprire, indistintamente, uomini e donne. È, tuttavia, difficile non concordare con chi ha evidenziato come, dietro questa parvenza di neutralità, il soggetto attorno a cui è costruita la definizione di rifugiato sia maschio e adulto» p. 4. Nel cit. *Genere, migrazione, diritto*, a p. 218 l'autrice sottolinea come «L'intero regime dei rifugiati e dei richiedenti protezione internazionale è stato storicamente costruito in contrapposizione all'immagine del cittadino laborioso, a partire dai regimi giuridici che limitano l'accesso al lavoro per i richiedenti asilo, o rendono complesso il passaggio dallo status di richiedente protezione a quello di migrante lavoratore, ai regimi discorsivi che rappresentano la profuganza come una condizione parassitaria, un onere per gli Stati riceventi e i loro sistemi di assistenza sociale». In dottrina si legga anche P. Weis, *The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, nel portale UNCHR, Genève 1990 visibile al link <https://www.unhcr.org/media/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul-weis>. In merito all'evoluzione del termine genere, entrato in uso più tardi rispetto alla Convenzione di Ginevra, si legga cit. J. Scott, *Gender: A Useful Category of Historical Analysis*.

¹⁶⁰ In merito alle critiche rivolte alla Convenzione per la distinzione tra sfera pubblica e privata che, privilegiando la prima, discriminando di fatto le donne, si veda: N. Kelly, *The Convention Refugee Definition and Gender-Bases Persecution: A Decade' Progress*, in *Interational Journal of Refugee Law*, 2002, 22, pp. 1147-89; A. Edwards, *Transitioning Gender: Feminist Engagement with International Refugee Law and Policy*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2010, 29, pp. 21-45; E. Arbel, C. Dauvergn, J. Millbank, Introduction, in Idd. (eds.), *Gender in Refegeee Law: From the Margins to the Centre*, Routledge, London-New York 2014, pp.1-16.

¹⁶¹ Cfr. A. Binder, *Gender and the Membership in Particular Social Group Category of the 1951 Refugee Convention*, in *Columbia Journal of Gender and Law*, 2000, 10, 2, pp.167-94, in cui precisa l'esistenza di due

di far rientrare le donne nella terminologia “determinato gruppo sociale” presente nella Convenzione?¹⁶²

Bisogna considerare che «per particolare gruppo sociale si intende quindi un gruppo di persone che condividono una caratteristica comune, oltre che il rischio di essere perseguitate, o che sono percepite come un gruppo da parte della società. Si tratta spesso di una caratteristica innata, immutabile o che è in altra maniera fondamentale per l'identità, la coscienza o l'esercizio dei diritti umani di una persona»¹⁶³. Solo nel 2002, dopo cinquant'anni dalla Convenzione di Ginevra, si definì «la necessità di integrare una prospettiva di genere nella valutazione delle domande di protezione»¹⁶⁴ grazie alle linee guida dello United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)¹⁶⁵, in cui si può leggere la definizione, tutt'oggi non superata, di genere¹⁶⁶ che identifica le donne come gruppo sociale meritevole di rientrare nelle cause di persecuzione previste dalla Convenzione¹⁶⁷. Con persecuzione di genere ci si riferisce a quell'espressione

diverse persecuzioni: o le donne sono oggetto di atti persecutori in quanto subiscono violenze, oppure sono causa stessa della persecuzione per il fatto di essere donne. Vedi anche cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 71: «L'elemento caratterizzante del gruppo sociale torna pertanto a essere la condizione soggettiva di vulnerabilità della vittima, mentre il nesso causale con la violenza viene circoscritto ai singoli episodi e atti in cui le donne sono oggetto “in quanto donne”, in luogo di “perché sono donne”».

¹⁶² Cfr. J. Freedman, *Gendering the International Asylum and Refugee Debate*, Palgrave, London 2015; cit. E. Rigo, *La straniera*, p.52 in cui l'autrice individua nella norma di chiusura della Convenzione inserita grazie ad un emendamento svedese, un allargamento delle «maglie della definizione di rifugiato» con il termine rifugiate, ampliando «i protagonisti dell'evoluzione delle norme e delle loro interpretazioni». In merito al dibattito femminista sulle migrazioni delle donne migranti, bisogna guardare al 1998 con le pubblicazioni dei dati sulle migrazioni femminili da parte della Divisione Popolazione del Segretariato delle Nazioni Unite del Dipartimento degli Affari Economici e Sociali (Desa). Si veda a riguardo A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella, *Introduzione*, Id., (a cura di), *Donne straniere, diritti umani, questioni di genere. Riflessione su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, Padova 2022, p. 13 ss. Su quanto ancora sia lontana l'applicazione della protezione internazionale per le donne vittime di violenza di genere si legga, cit. Arbel, C. Dauvergna, J. Millbank, *Introduction*.

¹⁶³ Cit. linee guida UNHCR 2002, p. 8 punto 29.

¹⁶⁴ Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 53.

¹⁶⁵ L'UNHCR è l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati fondata il 14 dicembre 1950, le sue linee guida sono uno strumento non vincolante, si può prendere visione di quella citata, (linee guida sulla protezione internazionale n. 1. La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1 A (2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati, 7 maggio 2002, HCR/GIP/02/01), dal sito UNHCR <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513ca474>. In dottrina si veda E. Feller, V. Turk, F. Nicholson, *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

¹⁶⁶ «Il genere si riferisce alla relazione tra uomo e donna basata su identità, status, ruoli e responsabilità, costruite e definite socialmente o culturalmente, che vengono assegnate alle persone appartenenti a un sesso o a un altro, mentre il sesso è una determinazione biologica», p. 2 punto 3 delle linee guida sulla protezione internazionale n. 1 del 2002 dell'UNHCR, in cui si specifica anche che «può invece accadere che la domanda per lo status di rifugiato presentata da una donna potrebbe non aver a che fare con il sesso della richiedente. Le domande relative al genere hanno generalmente riguardato - anche se le fattispecie non si esauriscono con le seguenti - atti di violenza sessuale, violenza familiare/domestica, pianificazione familiare coatta, mutilazione genitale femminile, punizioni per trasgressione di costumi sociali e discriminazioni nei confronti delle persone omosessuali».

¹⁶⁷ Tra le prime pronunce in Italia in cui si fa riferimento alle donne come determinato gruppo sociale, si veda Cass. civ., Sez. I, 24 novembre 2017, n. 28152, in cui si riconosce lo *status* di rifugiata a una donna costretta a

«che non ha valenza giuridica di per sé. Essa piuttosto comprende una serie di domande diverse tra loro nelle quali il genere assume un ruolo di considerazione rilevante nell'ambito della determinazione dello *status* di rifugiato. [...] Il documento inoltre propone alcune pratiche procedurali mirate ad assicurare che, nell'ambito delle procedure di determinazione dello *status* di rifugiato, sia assegnata un'adeguata considerazione alle donne che richiedono lo *status* di rifugiato e che l'ambito delle domande basate sul genere venga riconosciuto in quanto tale»¹⁶⁸. Lo scopo menzionato è chiaro, identificare le donne come categoria meritevole di protezione perché assoggettate, in quanto donne, a quelle specifiche situazioni che la Convenzione riconosce come persecutorie, e dunque valide per ottenere lo *status* di rifugiato¹⁶⁹. Infatti, il fondato timore di persecuzione precisato nelle linee guida può essere differente in base al sesso: «se è vero che i richiedenti uomini e donne possono essere soggetti alle stesse forme di danno, è altrettanto vero che essi possono anche sperimentare forme di persecuzione specifiche del loro sesso. [...] Non vi è dubbio che lo stupro e altre forme di violenza di genere, come le violenze legate alla dote, la mutilazione genitale femminile, la violenza domestica e la tratta, sono azioni che infliggono grave dolore e sofferenza - sia mentale che fisica - e che sono state utilizzate come forme di persecuzione, sia da parte di Stati che di attori privati»¹⁷⁰.

lasciare il suo Paese per sottrarsi alla pratica che prevede il matrimonio forzato col fratello del marito defunto. Dal 2018 sono varie le sentenze in Italia che riconoscono la protezione sussidiaria alle donne migranti per specifiche forme di violenza come matrimoni forzati e mutilazioni genitali, argomentando il riconoscimento dello *status* di rifugiata in merito a specifiche persecuzioni dovute al sesso. A riguardo si legga cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 69.

¹⁶⁸ Introduzione, cit. linee guida UNHCR del 2002, p. 2. Ma già nel 1991 l'UNHCR con il Guidelines on the Protection of Refugee Women, a Ginevra, nel paragrafo 71 si può leggere l'invito agli Stati «to promote recognition that there may be a basis for granting refugee status where a government cannot or will not protect women who are subject to abuse for transgressing social standards. The government need not itself have been the instigator of the abuse». Nel 1993 il Comitato esecutivo dell'ACNUR, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, ha chiesto agli Stati di emanare direttive per i richiedenti l'asilo di sesso femminile che tenessero in debito conto il fatto che le donne rifugiate sono spesso vittime di persecuzioni diverse da quelle alle quali sono sottoposti i rifugiati di sesso maschile, decisione n. 73 del Comitato esecutivo, lett. e. La considerazione di donne intese come gruppo sociale è stato ripreso poi anche nel 2006 sempre dall'UNHCR nelle linee guida internazionali sulla tratta di esseri umani: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513c7834>. Linee aggiornate nel 2020 dall'UNHCR e dalla Commissione nazionale per il diritto all'asilo: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali-identificazione-vittime-di-tratta.pdf>.

¹⁶⁹ Si veda la Conclusione del Comitato Esecutivo N. 39, Donne rifugiate e protezione internazionale, del 1985, in cui si lascia agli Stati la libertà interpretativa nel valutare se le domande di protezione internazionale da parte delle donne che richiedono asilo per maltrattamenti o trattamenti disumani, possano rientrare nella definizione di particolare gruppo sociale della Convenzione del 1951.

¹⁷⁰ Cit. linee guida UNHCR 2002, p. 4 punto 9, ed anche il punto 18 a p. 6 con specifico riferimento alle donne o minori vittime di tratta. In merito alla tratta si veda l'articolo 3 del Protocollo delle Nazioni Unite per la prevenzione, soppressione e punizione della tratta di persone, in particolare di donne e bambini supplementare alla Convenzione delle Nazioni Unite (ONU) contro il crimine transnazionale organizzato del 2000: https://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf.

La richiesta di categorizzare le donne in quanto donne nel novero dei motivi di persecuzione, non è però una novità. Infatti, tale richiesta riprende le dichiarazioni espresse più volte in passato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR)¹⁷¹. Nel 1994 durante la Conferenza mondiale sulle donne tenutasi a Pechino, gli Stati sono stati chiamati a riconoscere lo *status* di rifugiato alle donne in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 e dei relativi protocolli del 1967: «Nella raccomandazione del Comitato esecutivo dell'ottobre 1995 l'ACNUR è stato invitato in modo esplicito a sostenere gli Stati nell'elaborazione di criteri e direttive volti a trattare la questione della persecuzione specifica della condizione femminile e a garantire che sia riconosciuto lo statuto di rifugiato alle donne che fanno valere il timore motivato di persecuzione in base ai motivi menzionati nella definizione di rifugiato, inclusa la violenza sessuale o la persecuzione di altro tipo legata al sesso»¹⁷². Che la condizione femminile possa essere una condizione di persecuzione, venne affermato sempre dall'ACNUR anche nel 1999: «while gender is not specifically referenced in the definition, it should be accepted that it can influence, or dictate, the type of persecution or harm suffered and the reasons for this treatment. In order to improve the quality of refugee status determination, and to protect refugee women, it is of paramount importance to refrain from approaching refugee claims by women along the lines of the more traditional, and familiar, situation of refugee men. There needs to be a recognition of the fact that through a proper interpretation of the refugee definition, certain gender related claims can and do fall within the ambit of the 1951 Convention»¹⁷³. Si comprende dunque come le linee guida UNHCR del 2002, sono diventate uno strumento interpretativo fondamentale nelle mani degli ordinamenti, individuando nell'asilo quel «campo

¹⁷¹ Si vedano le Conclusioni del Comitato Esecutivo: N. 39, Donne rifugiate e protezione internazionale, 1985; N. 73, Protezione dei rifugiati e violenza sessuale, 1993; N. 77 (g), Conclusione generale sulla protezione internazionale, 1995; N. 79 (o), Conclusione generale sulla protezione internazionale, 1996 e N. 81 (t), Conclusione generale sulla protezione internazionale, 1997.

¹⁷² Si veda la menzione nel Rapporto svizzero dell'agosto 2005 in risposta al postulato Menétrey-Savary (00.3659), Condizione della donna nella politica d'asilo - Analisi degli aspetti specifici della condizione femminile risp. della persecuzione legata al sesso nella procedura d'asilo, pp. 3 e 4. Si ricorda che in Italia il reato di violenza sessuale passa da delitto contro la morale a diritto contro la persona con la legge del 15 febbraio 1996 n. 66. Negli Stati Uniti d'America ancora alla fine degli anni Ottanta le Corti consideravano la violenza sessuale come violenza privata. Il cambio di prospettiva della giurisprudenza americana è dovuto da avvocate e attiviste come la Harvard Immigration Refugee Clinic, con il caso stupri verso le donne haitiane nel 1991. Cfr. cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 51.

¹⁷³ Tra le particolarità in cui possono trovarsi le donne nel richiedere protezione, la risoluzione del Parlamento della Comunità europea del 13 aprile 1984, identifica quelle specifiche legate al fondato timore di subire persecuzioni per aver infranto regole morali ed etichette sociali. Si veda anche la Relazione sull'armonizzazione delle forme di protezione complementare allo status di rifugiato nell'Unione europea del 1998: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-4-1998-0450_IT.html?redirect.

di contesa della nozione di genere»¹⁷⁴. Ne hanno fatto tesoro in Spagna con la legge del 30 ottobre 2009 n. 19, con cui si riconosce espressamente negli articoli 3 e 7 forme di persecuzione per motivi legati al genere e all'orientamento sessuale, e nell'articolo 6 specifica che gli atti di persecuzione possono essere atti di violenza fisica o mentale, compresi gli atti di violenza sessuale¹⁷⁵.

Prendendo ad esempio l'operato spagnolo, la sfida ricade oggi all'interno di ambiti nazionali e sovranazionali, che possono colmare una lacuna insita nel testo della Convenzione di Ginevra compensando la normativa vigente del sistema di asilo¹⁷⁶. Per riuscire in questo intento senza dubbio è necessario guardare ai principi di uguaglianza e di solidarietà¹⁷⁷, basi necessarie per affrontare il sistema d'asilo e l'attribuzione dello *status* di rifugiato, ma anche aver chiaro, come sottolineato dalle linee guida dell'UNHCR del 2002, che è necessario un cambio di prospettiva rispetto alla Convenzione del 1951, la quale interpreta la definizione di rifugiato «attraverso un quadro di esperienze maschili»¹⁷⁸, ma che oggi se «interpretata correttamente, copre le istanze relative al genere»¹⁷⁹.

¹⁷⁴ Vedi D. Fassin, *The Precarious Truth of Asylum*, in *Public Culture*, 25, I, 2013, pp. 39-63. Si legga anche E. Rigo, *La straniera*, p. 81 in cui l'autrice in merito al dibattito sull'asilo in una prospettiva di genere scrive «come il diritto continui ad essere un campo di contesa e politicizzazione dei soggetti sessuati, più che uno strumento in sé di emancipazione».

¹⁷⁵ Rapporto GREVIO, Spagna, 2020, p. 72 e ss. Nel rapporto emerge il buon operato dello Stato spagnolo, in modo particolare nell'attenzione per formare personale specializzato sulle violenze di genere, predisponendo anche linee guida adatte per una valutazione ed elaborazione delle domande d'asilo basate sul genere. Ciò nonostante, il GREVIO esorta le autorità spagnole per garantire l'accesso alle domande di asilo da parte delle donne che arrivino via mare o via terra senza distinzioni, potenziando le risorse umani e predisponendo locali adeguati e personale specializzato per seguire le diverse forme di violenze e culture.

¹⁷⁶ Si veda ad esempio la cit. Direttiva qualifiche del Parlamento europeo e Consiglio del 2011/95/UE in cui nell'articolo 10 comma 1, lettera d, si indica l'identità di genere come caratteristica propria di un gruppo sociale. In dottrina M. Giuliano, *diritto di Asilo, diritto internazionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Giuffrè, Milano 1958; P. Benvenuti, *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, uno sguardo d'insieme*, in L. Pinechi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie*, Giuffrè, Milano 2006; F. Lenzerini, *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano 2009; F. Marcelli, *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, Editoriale scientifica, Napoli 2013.

¹⁷⁷ In dottrina si veda D. Thym, L. Tsourdi, *Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: Constitutional and operational dimensions*, in *24 Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 18 December 2017. Si veda *Dichiarazione congiunta: il nuovo patto in materia di asilo e migrazione: un'opportunità colta o sperperata?*, nel portale ecre, 14 febbraio 2020 in <https://www.ecre.org/joint-statement-the-new-pact-on-asylum-and-migration-an-opportunity-seized-or-squandered/>

¹⁷⁸ Cit. linee guida UNHCR del 2002, p. 3 punto 5.

¹⁷⁹ Cit. linee guida UNHCR del 2002, p. 3 punto 6. Vedi anche C. Cirillo, F. Nicodemi, *Donne e protezione internazionale: la tutela dei diritti e la risposta ai bisogni*, in A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022.

2.3. La vulnerabilità come indicatore giuridico per la tutela delle donne migranti: dal diritto alla salute alle violenze durante il Covid-19

Davanti alle «crisi ed inadeguatezze internazionali, ma anche a politiche che hanno sostanzialmente precluso ogni altra via di accesso alle migrazioni»¹⁸⁰ se non attraverso le richieste di asilo, l'aumento esponenziale delle domande presentate da donne migranti¹⁸¹ vede esemplificato nelle sentenze dei tribunali¹⁸², l'elemento per il riconoscimento della protezione nella peculiarità accertata della vulnerabilità¹⁸³. Secondo il professore Gianfrancesco Zanetti, la vulnerabilità come quella caratteristica necessaria, ha acquisito la centralità nel dibattito filosofico giuridico¹⁸⁴: la vulnerabilità è una condizione in cui chiunque può trovarsi, uno stato di dipendenza, un rapporto di soggezione che non si identifica per qualità personali¹⁸⁵. Negli ultimi anni la vulnerabilità è stata attribuita come caratteristica di un gruppo di individui che subiscono pregiudizi storicamente radicati nei loro confronti ed anche a tutti quei soggetti discriminati per il loro orientamento sessuale. Questo è stato possibile grazie alla Corte europea dei diritti dell'uomo (ECHR), che ha permesso al requisito della vulnerabilità di approdare nel panorama dei richiedenti asilo, se questi si trovano «in circostanze di completa dipendenza dal supporto dello Stato»¹⁸⁶, riconoscendo da una parte la vulnerabilità come condizione situazionale¹⁸⁷, dall'altra

¹⁸⁰Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 73.

¹⁸¹ Cfr. J. H. Kc Hennebry, K. Williams, *Gender and Migration Data: A Guide for Evidence-based, Gender-responsive Migration Governance*, IOM, Geneva 2021.

¹⁸² Si veda la ricerca svolta dalla Clinica del diritto dell'immigrazione e della cittadinanza dell'Università Roma Tre con il Tribunale di Roma per l'istituzione dell'Osservatorio e della Banca dati sui procedimenti in materia di diritti delle persone di protezione internazionale: <https://clinicalegale.giur.uniroma3.it/>. La ricerca, coordinata dalla professoressa Enrica Rigo, si basa sullo studio di settanta sentenze tra il 2015 e il 2016 alla CT di Roma, riguardanti donne provenienti dalla Nigeria; di queste solo nove hanno ottenuto il riconoscimento di protezione, una sussidiaria e otto umanitarie, da parte del CT, in riferimento alla condizione di vulnerabilità accertata.

¹⁸³ Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 57. Secondo il sociologo G. Simmel, in trad. it., *Cultura femminile*, in L. Perucchi (a cura di), Mimesis, Milano 2016, la vulnerabilità delle donne non deriva dalla debolezza o delicatezza, quanto piuttosto dall'incapacità femminile di separarsi dal suo essere e dal vivere i rapporti interpersonali, ponendo dunque l'accento della vulnerabilità sulla sensibilità generalizzata delle donne, alla loro posizione sociale e culturale.

¹⁸⁴ Vedi G. Zanetti, *Filosofia della vulnerabilità. Percezione, discriminazione, diritto*, Carocci, Roma 2019.

¹⁸⁵ Cfr. F. Macioce, *La vulnerabilità di un gruppo. Funzione e limiti di un concetto controverso*, Giappichelli, Torino 2021.

¹⁸⁶ Corte europea dei diritti umani caso M.S.S. vs. Belgio e Grecia del 21 gennaio 2011, par. 253. In dottrina L. Peroni, A. Timmer, *Vulnerable Groups: The Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, II, 4, 2013, pp. 1056-85; M. G. Bernardini, *Vulnerabilità e disabilità a Strasburgo: il "vulnerable groups approach" in pratica*, in *Ars Interpretandi*, VII, 2, 2018, pp.77-93.

¹⁸⁷ Vedi B. Pastore, *Vulnerabilità*, in L. Barbare, F. De Vanna (a cura di), *Il diritto al viaggio. Abbecedario delle migrazioni*, Giappichelli, Torino 2018, pp. 313-7.

identificando i richiedenti asilo come un gruppo e non singoli individui¹⁸⁸. L'ECHR ha così individuato delle categorie grazie alle quali i richiedenti asilo, se vi rientrano, possono essere considerati vulnerabili e tra queste è presente la categoria delle donne¹⁸⁹. La fragilità della donna in quanto soggetta a circostanze rientranti nelle categorie della vulnerabilità, e dunque adeguata ad ottenere il conseguente diritto al riconoscimento di protezione, sembra però veicolata in alcune sentenze, nella specificità della donna migrante, alla disponibilità «di riconoscersi come vittima»¹⁹⁰, nonostante nelle linee guida della Commissione nazionale per il diritto d'asilo 2020 (UNHCR) siano specificate le procedure di *referral* che non prevedono l'esplicito riconoscimento da parte delle donne migranti della condizione di vulnerabilità¹⁹¹. La

¹⁸⁸ Si legga l'opinione dissenziente del giudice ungherese András Sajó in *M.S.S. vs. Belgium and Greece*. Separate Opinions, decisione del 21 gennaio 2011, in cui il giudice esprime il rischio che si introduca, in una considerazione di questo tipo di vulnerabilità, la considerazione di individuare i richiedenti asilo come gruppo di soggetti a prescindere dalle loro caratteristiche.

¹⁸⁹ Si veda la cit. Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, 2013/32/UE, del 26 giugno 2013 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=sk>) e cit. la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, 2013/33/UE, del 26 giugno 2013 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=lv>). In merito al riconoscimento delle donne come soggetti beneficiari di protezione in quanto considerati particolarmente vulnerabili, si veda anche il regolamento del 16 aprile 2014 514/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio COM/2016/0468 final – 201/0225. Cit. M. Giovannetti, N. Zorzella, *Donne straniere e vulnerabilità. Una possibile lettura critica*, p. 28 in cui si sottolinea come «Il termine vulnerabilità è stato decontestualizzato, da sostantivo riferito ad una condizione (di vulnerabilità) trasformato in aggettivo qualificativo riferito alla persona, alla donna straniera, e utilizzato come concetto giuridico che ha forgiato precisi istituti di protezione e tutela a questa riservati».

¹⁹⁰ Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 59. A riguardo si veda Corte di cassazione sent. n. 1750, Sez. II civ., del 27 gennaio 2021 in cui si può leggere il respingimento della protezione umanitaria «in ragione del mancato riconoscimento della richiedente asilo di essere vittima di sfruttamento sessuale». Si legga anche cit. A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella *Introduzione*, pp.16-17: «un altro rischio che emerge fortemente nel dibattito pubblico contemporaneo è quello di riconoscere la migrazione femminile come distinta da quella maschile solo se e in quanto migrazione vittimizante; la migrazione femminile è riconosciuta e, al contrario di quella maschile, legittimata solo se la donna assume la posizione e si auto-identifica come vittima. In altre parole, è evidente che oggi il ricorso sistemico alla cornice oppositiva – sempre più mainstream – della vittima, quasi sempre di violenza – termine oggi così inflazionato nel suo uso da rischiare di annullarne non solo i significati reali e drammatici che la connotano ma anche di annebbiare la vera funzione sociale rispetto al controllo delle donne che assolve la violenza - sembra poter ricomporre l'intero campo semantico della subordinazione e dell'esclusione sociale delle donne».

¹⁹¹ «Il Meccanismo Nazionale di Referral per le vittime di tratta è un insieme di raccomandazioni e misure pratiche che guideranno tutti gli attori coinvolti durante tutte le fasi necessarie nella lotta contro la tratta e in linea con gli esistenti standard di tutela dei diritti umani», si può prendere visione di quello per l'Italia da portale: <https://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2018/01/allegato-1-meccanismo-nazionale-referral.pdf>. Il citato rapporto UNHCR in merito alle vittime di tratta permette di verificare quegli indici che aiutano gli Stati a basare le proprie decisioni in merito alle domande d'asilo. In dottrina M. G. Giammarinaro, F. Nicodemi, *L'edizione aggiornata delle linee guida su "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral"*, in *Questione Giustizia*, 18 maggio 2021. Vi sono più sentenze da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo in merito a richieste d'asilo di donne che invocando l'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti», hanno lamentato il rischio di subire mutilazioni genitali se rientrate nei Paesi d'origine. Tra i casi in cui la Corte ha rifiutato l'asilo si leggono: mancate prove adeguate di sussistenza di un tale rischio per

pretesa del riconoscersi come vittima è in linea con le attuali strategie, spesso indicate con il termine *sexual humanitarianism*¹⁹², che mirano a individuare nei migranti una categoria vulnerabile da gestire, e nelle donne migranti una forma di disciplinamento condizionando alla condotta delle richiedenti asilo per stare sul territorio¹⁹³.

Le condizioni di vulnerabilità da accertare, si affacciano oggi in un mondo che, come si è detto, è sempre più globalizzato e che dunque comporta «conseguenze su molteplici aspetti della vita individuale e sociale»¹⁹⁴ non potendo rimanere chiuso nei dettati dei singoli ordinamenti. Infatti, la globalizzazione e l'integrazione hanno aperto ad un contagio non solo culturale ma altresì tra sistemi giuridici, permettendo di identificare dei diritti universali che ridimensionino quei nazionalismi che differenziano le persone in base al loro *status*, a favore di una dimensione più cosmopolita della tutela dei diritti¹⁹⁵, compresa anche la distinzione delle vulnerabilità degli individui e verso cui il diritto differenzia le vulnerabilità «meritevoli di protezione e quelle immeritevoli»¹⁹⁶.

la ricorrente. In merito ai casi accennati e alla mutilazione genitale femminile come forma di tortura, si veda cit. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, pp. 251-263.

¹⁹² Cfr. N. Mai, *Mobile Orientations: An Intimate Autoethnography of Migration, Sex Work and Humanitarian Borders*, Chicago University Press, Chicago 2018, Id., *Migration, Sex and Trafficking: The Racialized Bordering Politics of Sexual Humanitarianism*, in *Ethnic and Racial Studies*, 44, 9, 2021, pp. 1607-28.

¹⁹³ Il tema della volontà di riconoscersi come vittime viene ripresentato per la credibilità soggettiva delle richiedenti asilo in merito allo sfruttamento e alla tratta. Sul delicato tema si veda E. Rigo, *La straniera*, p. 82 ss. Sul binomio giuridico consenso e sfruttamento si legga: S. Marks, *Exploitation as an International Legal Concept*, in Id. (ed.), *International Law on the Left: Re-examining Marxist Legacies*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, pp. 281-307; R. Andrijasevic, *Migration, Agency and Citizenship in Sex Trafficking*, Palgrave Macmillan, London 2010; E. Rigo, *Lo sfruttamento come modo di protezione. Introduzione*, Id. (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini, Pisa 2015, pp. 5-14; A. Brivio, *Assoggettamento da juju? Decostruire le categorie della dipendenza tra le giovani migranti della Nigeria*, in ANUAC. Rivista della società italiana di antropologia culturale, 10, 1, 2021, pp. 161-85. La vulnerabilità come qualità di vittime è stata considerata coercitiva da alcune pronunce dell'ECHR in merito alla condizione di irregolarità dei migranti: caso Chowdury e altri vs. Grecia del 30 marzo 2017; decisione Zoletic e altri vs. Azerbaijan del 7 ottobre 2021. Oltre alle citate linee guida UNHCR in merito alle vittime di tratta, si veda anche il Protocollo di Palermo: Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Person, Especially Woman and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, New York, 15 novembre 2000; la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, Varsavia 16 maggio 2005; la Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, 5 aprile 2011 in cui si può leggere nell'articolo 2 comma 2 «Per posizione di vulnerabilità si intende una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima».

¹⁹⁴ Cit. A. Perez Calvo, *Unione europea, globalizzazione e cambiamenti nell'organizzazione politica spagnola*, p. 4.

¹⁹⁵ Cfr. A. Macrillò, *Il diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova 2014, pp. 9 ss. In merito alle prime forme di globalizzazione nella storia si veda M. Lentano, *Straniero*, InSchibboleth, Roma 2021, p. 92 in cui l'autore scrive che «quando il processo avviato con l'istituzione dell'asilo di Romolo giunse a compimento, all'inizio del III secolo d.C., tutti gli abitanti di un impero che si estendeva senza soluzione di continuità dall'Egitto alla Britannia e dalla penisola iberica alla Siria condividevano la stessa condizione giuridica ed erano accomunati dal godimento del medesimo *status* di cittadini, in quella che possiamo definire la prima globalizzazione della storia».

¹⁹⁶ Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 48.

Durante la pandemia causata dall'ultimo Coronavirus, sono stati innumerevoli le limitazioni dei diritti a cui tutti abbiamo avuto modo di assistere e che hanno fatto emergere diverse situazioni di vulnerabilità. Le scelte compiute dagli Stati per fronteggiare questa nuova pandemia, prese in nome della sicurezza dei cittadini, come si è detto, hanno comportato numerosi limiti nei diritti individuali, primo fra tutti la libertà di circolazione, «“alzando e chiudendo” le frontiere per proteggersi all'interno dei propri confini nazionali»¹⁹⁷, fino ad arrivare alla limitazione degli spostamenti consentendoli previo tampone o possesso del *green pass*¹⁹⁸. Come affermato nel precedente capitolo, dopo la Cina gli Stati europei hanno avviato dal 2020 procedure di *lockdown*¹⁹⁹ e proibito spostamenti verso altri Paesi in nome della salvaguardia della salute pubblica, individuando così nella chiusura delle frontiere un rifugio all'interno dei propri territori per salvaguardare lo Stato da nemici simbolici. Queste limitazioni hanno visto aggravarsi, parallelamente alla diffusione del virus, situazioni già di difficile gestione: da una parte, in un clima emergenziale a cui gli Stati non erano preparati, il diritto alla salute è stato posto come bilanciato rispetto alla garanzia degli altri diritti chiamati in gioco, comportando squilibri nelle procedure volte alla cura della persona; dall'altra, i confinamenti domestici, posti come obbligatori per contenere il virus, hanno provocato un aumento delle violenze verso le donne. Ciò che emerge dal periodo pandemico vissuto e non ancora del tutto concluso, richiama gli Stati democratici a interrogarsi sulle modalità da attuare per combattere le discriminazioni presenti, in modo particolare per quelle categorie considerate più vulnerabili, come le donne migranti, e verso cui è chiaramente emersa la necessità di porre la dignità della persona come metro di giudizio all'interno di un panorama giuridico la cui guida dovrebbe basarsi sul principio di solidarietà fra persone, e fra gli Stati.

¹⁹⁷ Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un “porto sicuro” nel bilanciamento normativo*. Vedi P. Haski, *Il ritorno delle frontiere dell'Unione europea*, in *Internazionale*, 17 marzo 2020; G. Fiengo, *Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*, in *dpceonline*, 29 marzo 2020; S. Casu, *L'Europa si blindava: chiuse le frontiere dello spazio di Schengen*, in *Ius in itinere*, 24 marzo 2020.

¹⁹⁸ In merito al certificato Covid digitale si possono prendere informazioni dal sito ufficiale della Commissione europea (https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_it). In dottrina cfr. C. Bertolino, *'Certificato verde Covid-19' tra libertà ed uguaglianza*, in *federalismi*, 15/2021; A. Poggi, *Green pass, obbligo vaccinale e le scelte del governo*, in *federalismi*, 21/2021; R. Romboni, *Aspetti costituzionali della vaccinazione contro il Covid-19 come diritto, come obbligo e come onere (certificazione verde Covid-19)*, in *Questione Giustizia*, 06 settembre 2021. In merito alla libertà di circolazione grazie ai vaccini si veda T. Cerruti, *Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto-Covid per attraversare i confini dell'Europa?*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2/2021.

¹⁹⁹ Si cita il singolare caso extraeuropeo della città di Melbourne, dove, per combattere il virus, il *lockdown* locale è stato utilizzato come misura necessaria continuativa, e a ottobre 2021 risultata essere la città con il *lockdown* più lungo al mondo, più di otto mesi.

Capitolo 3

Il diritto alla salute durante il Covid-19: difficili garanzie per le donne migranti

3.1. Il diritto alla salute delle donne migranti: la profilassi dell'UE per i migranti, dalle garanzie formali alla effettività delle norme

Durante questo periodo pandemico, il diritto alla salute nella sua dimensione individuale e collettiva²⁰⁰, è stato senza dubbio il punto focale, quasi primeggiante, rispetto agli altri diritti fondamentali²⁰¹. Ma l'eccezionalità della pericolosità del Covid-19 per la salute pubblica, così come affermato anche dalla OMS²⁰², non può essere identificata come giusta causa per venire meno agli obblighi internazionali²⁰³. Nonostante l'aspetto "democratico" del virus, durante questi anni emergenziali sono emerse delle realtà che hanno evidenziato la presenza di soggetti più vulnerabili, mostrando come trattamenti differenziati possano di fatto creare reali discriminazioni²⁰⁴. Particolari rischi di differenziazione tra individui, possono realizzarsi in

²⁰⁰ Cfr. M. Addis, *Covid-19 e diritti fondamentali: una comparazione tra cittadini dell'UE ed extracomunitari nel panorama del multilevel Constitutionalism*, in *dpceonline*, 22 novembre 2022, in cui si precisa come «il diritto fondamentale alla salute nella sua doppia dimensione, individuale e collettiva, è strettamente legato al bene della vita, e ciò comporta un'alta aspettativa in quanto l'individuo auspica che, senza differenziazioni, venga realizzato il massimo sforzo, in termini di assistenza sanitaria e scelte politiche, qualora il proprio stato di benessere sia stato o possa essere compromesso». Cfr. C. Florio, *Libertà personale e diritto alla salute*, CEDAM, Padova 2002; V. Durante, *La salute come diritto della persona*, in S. Canestrari, G. Ferrando, C.M. Mazzoni, S. Rodotà, P. Zatti (a cura di), *Il governo del corpo*, in Trattato di Biodiritto, Milano 2011.

²⁰¹ Cfr. cit. F. M. Storelli, *La graduale limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali nella stagione del coronavirus*.

²⁰² Si veda la dichiarazione dal sito World Health Organization: [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

²⁰³ Vedi F. Paddeu, F. Jephcott, COVID and Defences in the Law of State Responsibility: Part I e II, in *EJIL Talks!*, 17 March 2020.

²⁰⁴ In dottrina si veda G. Terranova, *La geopolitica del coronavirus tra isolamento nazionalista e solidarietà globale*, in *ADiM*, 31 marzo 2020; L. Zafrini, *L'immigrazione come banco di prova per una ripresa inclusiva*, in R. Caruso e D. Palano (a cura di), *Il mondo fragile. Scenari globali dopo la pandemia*, Vita e Pensiero, Milano 2020. In merito alle problematiche di assicurare cure adeguate alle donne durante il Covid-19 si veda C. Bassu, *Parità di genere ai tempi del Coronavirus: l'impatto diretto e indiretto della crisi sanitaria sui diritti delle donne*, in *Percorsi costituzionali*, 2/2019, in cui l'autrice afferma che «l'emergenza sanitaria contribuisce ad accentuare diseguaglianze già esistenti. Basti pensare in questo senso alla difficoltà per le donne – registrata anche in questa sede – di accedere alle cure pre e post natali in ragione delle condizioni critiche in cui si trovano i sistemi sanitari nel frangente di gestione del Covid-19», ancora, si pensi al diritto all'aborto e a come in numeri Paesi abbia subito restrizioni per l'esigenza di contenere la crisi sanitaria causata dal virus. Per un confronto comparato in merito a diritto all'aborto durante il Coronavirus si veda sempre cit. C. Bassu, *Parità di genere ai tempi del Coronavirus: l'impatto diretto e indiretto della crisi sanitaria sui diritti delle donne*, pp. 603-609.

base allo *status* giuridico dei soggetti, come per i migranti non cittadini comunitari che spesso si trovano in condizioni di svantaggio²⁰⁵.

Come si è visto nel primo capitolo, malgrado le frontiere esterne dell'Unione europea possano alzarsi davanti ai pericoli come una minaccia per la salute pubblica, e dunque è possibile per gli Stati adottare provvedimenti normativi interni che impediscano l'ingresso nel territorio nazionale²⁰⁶, ci sono norme che tutelano il diritto alla salute, anche del migrante. Infatti, la garanzia del diritto alla salute per i migranti, con l'intreccio delle varie problematiche nelle diverse dimensioni, è stato uno dei grandi argomenti dibattuti come banco di prova per gli Stati democratici durante questa pandemia²⁰⁷.

L'Unione europea nella sua Carta dei diritti sancisce che «ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali»²⁰⁸. Grazie alla CEDU²⁰⁹ il diritto alla salute ha assunto così un carattere soggettivo, ponendosi nel novero dei diritti sociali e dunque come pilastro europeo²¹⁰. Infatti, «sempre a livello di diritto primario, i Trattati istitutivi specificano che “[n]ella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche ed attività dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana. L’azione dell’Unione, che completa le politiche nazionali, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni, e all’eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale. Tale azione comprende la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione, nonché l’informazione e l’educazione in materia sanitaria, nonché la sorveglianza, l’allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere

²⁰⁵ Cfr. L. Ronchetti, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *costituzionalismo*, 2/2012; M. Brunazzo, *Costituzionalismo multilivello e integrazione differenziata*, in *federalismi*, 27 marzo 2020; F. Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino 2013.

²⁰⁶ «Il diritto di ingresso [...] costituisce l'elemento che consente di distinguere la posizione dei titolari di protezione e dei richiedenti asilo da tutti gli altri stranieri che si presentano alla frontiera» in cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, p. 83.

²⁰⁷ Si veda la nota ASGI del 22 marzo 2020 https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/03/EMERGENZA-COVID-19_DIRITTI-STRANIERI-22-marzo-finale.pdf. Si veda anche la diffusione di comunicazioni da parte dell'UE https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/covid-19s-impact-migrant-communities_en.

²⁰⁸ Articolo 35 Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

²⁰⁹ Firmata a Roma nel 1950 dal Consiglio d'Europa.

²¹⁰ In merito alla sanità pubblica in Europa si veda l'articolo 168 TFUE e si ricordi che nel 1942 il Regno Unito la introdusse con il c.d. Rapporto Beveridge; la Costituzione francese del 1946, nel Preambolo, la includeva tra i compiti dello Stato, ma nulla è invece previsto nella Costituzione francese del 1958 né nella Grundgesetz tedesca del 1949. In Spagna, Portogallo e Grecia bisogna aspettare le costituzioni post dittatoriali nella seconda metà degli anni Sessanta, mentre in Italia il diritto alla salute inserito nell'articolo 32 è stato qualificato come diritto fondamentale e inviolabile. In dottrina si veda F. Spera, *Diritto alla salute nel quadro istituzionale europeo*, in *Policlic*, 24 settembre 2020.

transfrontaliero”»²¹¹. Ma per comprendere al meglio l’estensione del diritto alla salute a tutti gli individui²¹², bisogna guardare al Testo Unico sull’Immigrazione che apre alla concezione della dimensione transfrontaliera del diritto alla salute sviluppatasi nell’era della globalizzazione²¹³. A due anni dallo scoppio della pandemia, se si considera il diritto fondamentale alla salute secondo una concezione democratica ed egualitaria²¹⁴, le modalità con cui gli Stati hanno gestito l’accesso alle cure e alla prevenzione, dai luoghi di sbarco ai centri di accoglienza, possono essere metro di giudizio per osservare il loro “grado” di democraticità²¹⁵.

Anche le procedure per la campagna vaccinale volta a contrastare il Covid-19 hanno fatto sorgere dubbi di discriminazione²¹⁶. Infatti secondo i dati raccolti nel 2021 dal report *Reducing COVID 19 transmission and strengthening vaccine uptake among migrant populations in the EU/EEA*, prodotto dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e diffuso nel mese di giugno, nei Paesi UE sono stati rilevati alcuni gruppi di migranti e minoranze etniche che presentano bassi tassi di copertura vaccinale e la loro alta esposizione al

²¹¹ Articolo 168 TFUE. Cit. S. Dominelli, *COVID-19: riflessioni di diritto dell’Unione europea*, p. 213. Si veda anche la decisione del 22 ottobre 2013 n. 1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

²¹² Per la struttura multilivello che tutela il diritto alla salute vedi: G. Palmisano, *Il Diritto alla Protezione della Salute nella Carta Sociale Europea*, in SidiBlog, 27 maggio 2016.

²¹³ In merito alla mobilità per ragioni di cure si veda: la direttiva del 4 aprile 2011 n. 24/2011/UE del Parlamento europeo e Consiglio, ratificata in Italia nel 2014, in cui si introducono norme volte a garantire che i pazienti usufruiscano di un’assistenza sanitaria sicura e di qualità, in qualunque Stato membro si rechino, assicurando che i pazienti ricevano tutte le informazioni necessarie per esercitare i propri diritti, e costituendo un sistema efficiente di cooperazione tra i differenti sistemi sanitari degli Stati membri, facilitando così forme di cooperazione e di mutua assistenza fra Paesi. In dottrina vedi L. Uccello Barretta, *Il diritto alla salute nello spazio europeo: la mobilità sanitaria alla luce della direttiva 2011/24/UE*, in *federalismi*, 19/2014; L. Busatta, *La cittadinanza della salute nell’Unione europea: il fenomeno della mobilità transfrontaliera dei pazienti, dalla libera circolazione alla dimensione relazionale dei diritti*, in *dpceonline*, 3/2015.

²¹⁴ Si veda A. Papa, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *federalismi*, 4/2018, p. 9, in cui si precisa l’idea democratica di salute «secondo la quale il benessere di ogni individuo rappresenta la misura di quello dell’intero corpo sociale di appartenenza». Il concetto di salute è senza dubbio cambiato durante la storia, a riguardo si legga cit. E. Andreoli, *Influenza Hong Kong*, 2020, p. 28: «All’epoca la prospettiva di morire per un’epidemia era terribile, ma accettabile. Infatti, il costo della vita umana era molto diverso negli anni della pandemia di Hong Kong; non era ancora avvenuto quel cambiamento di mentalità, per cui la società odierna non accetta più la morte, privilegiando la salute rispetto all’economia e alla libertà della persona».

²¹⁵ Si veda la direttiva della Commissione europea 16 dicembre 2008 115/2008/CE sui rimpatri nell’articolo 6 paragrafo 4, in cui si afferma che ogni Stato «dispone di un ampio potere discrezionale per concedere il permesso di soggiorno o altra autorizzazione così da riconoscere ai migranti irregolari il diritto di soggiornare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura».

²¹⁶ In Italia il 5 ottobre 2021 il Ministero dell’Interno ha richiesto alle prefetture e ai gestori dei centri di accoglienza di attivarsi per informare i richiedenti asilo in merito alla seconda dose e al *green pass*, ricordando le procedure di vaccinazione contro il Covid-19 avviate nei luoghi di sbarco e alle frontiere terrestri, oltre a quelle che hanno coinvolto le persone evacuate con il ponte aereo dall’Afghanistan. Se ne può prendere visione dal portale <https://integrazioneimmigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2013/Vaccinazione-dei-richiedenti-asilo-nei-centri-di-accoglienza->.

virus ha implicato la necessità di realizzare un piano di vaccinazione mirato, dedicato in particolare alle categorie più fragili come i migranti che prestano opera nei campi, quelli presenti nei centri di accoglienza e detenzione, nei rifugi per senzatetto o in altre strutture di aggregazione²¹⁷. In conformità a quanto dichiarato dalla OMS in merito alle modalità gestionali sanitarie verso i migranti²¹⁸, il 31 marzo l'OHCHR²¹⁹, IOM²²⁰, UNHCR e OMS, hanno emanato un comunicato stampa congiunto in cui hanno dichiarato che: «È di vitale importanza assicurare che tutti, migranti e rifugiati compresi, possano accedere in modo paritario ai servizi sanitari e siano inclusi efficacemente nei piani nazionali di risposta all'emergenza COVID-19, incluse le misure di prevenzione e la possibilità di sottoporsi a esami clinici e terapie. Tale inclusione permetterà non solo di proteggere i diritti di rifugiati e migranti, ma anche di tutelare la salute pubblica e contenere la diffusione globale di COVID-19»²²¹.

La pandemia da Covid-19 ha messo in luce quasi da subito le già difficili problematiche presenti nei centri di accoglienza non essendo questi conformi alle misure sanitarie necessarie. Infatti, la poca attenzione al diritto alla riservatezza per l'assenza di adeguati spazi chiusi e bagni separati non hanno permesso di garantire il rispetto della privacy e delle differenze di genere dei richiedenti previste dalla direttiva europea 33/2013²²². Un esempio delle difficili situazioni all'interno dei centri di accoglienza lo riscontriamo in Italia dove il Ministero dell'Interno ha incaricato dell'INMP, l'Istituto Nazionale Salute, Migrazione e Povertà²²³, di svolgere un'indagine nazionale sulle strutture di accoglienza durante il Covid-19²²⁴. L'indagine

²¹⁷ Sulla posizione dell'UE in merito alla campagna e andamento vaccinale si veda il portale ufficiale dell'Unione https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans_en. In dottrina C. Magnani, *I vaccini e la Corte costituzionale: la salute tra interesse della collettività e scienza nelle sentenze 268 del 2017 e 5 del 2018*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 12 aprile 2018.

²¹⁸ Si prenda visione dal sito ufficiale dell'OMS https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1.

²¹⁹ Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani https://www.ohchr.org/en/ohchr_homepage.

²²⁰ International Organization for Migration <https://www.iom.int/>.

²²¹ Si veda la nota dell'UNHCR del 1° aprile 2020 <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/la-risposta-al-covid-19-deve-protteggere-i-diritti-e-la-salute-di-rifugiati-migranti-e-apolidi/>. Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*, «la stessa OMS ha sottolineato come il ripristino dei controlli alle frontiere interne al fine di rifiutare l'ingresso non sia un'adeguata misura preventiva (o correttiva), infatti alle persone che manifestino sintomatologie epidemiologiche non dovrebbe essere negato l'ingresso, ma andrebbero sottoposte a visita e, nel caso risultino positive, le misure di quarantena sono considerate sicuramente più appropriate».

²²² Attuata in Italia con d.lgs. del 18 agosto 2015 n. 142.

²²³ Per un approfondimento <https://www.inmp.it/>.

²²⁴ Il documento è visibile dal portale https://www.inmp.it/pubblicazioni/Indagine_COVID-19_strutture_accoglienza.pdf.

Si riporta come esempio la denuncia ASGI del 30 marzo 2020 contro Tribunale di Bologna ai sensi dell'articolo 700 c. p. c. per l'inadeguatezza della struttura pubblica di accoglienza del CAS centro Mattei, affidata al Consorzio L'Arco della prefettura di Bologna. L'ASGI, denunciando il sovraffollamento all'interno della struttura, ha evidenziato l'impossibilità di garantire le adeguate misure di prevenzione sanitaria previste per contrastare il Covid-19 e ha richiesto il trasferimento degli ospiti in locali adeguati a garantire il diritto alla salute. Il Tribunale

concentratasi sul periodo dall'11 maggio 2020 al 12 giugno 2020, ha portato alla luce problematicità gestionali differenziate per Regione, e un picco di positività tra migranti all'interno delle strutture²²⁵.

Come si è avuto modo di constatare, gli Stati di prima accoglienza, fortemente appesantiti dalla gestione contemporanea dei flussi migratori e della lotta alla pandemia, si sono dimostrati insufficientemente preparati nel garantire le cure mediche ai migranti già nei luoghi di sbarco. Nel novero delle cure mancate, spicca l'importanza di assicurare un sostegno psicologico alle vittime di tratta previsto nell'articolo 60 comma 3 della Convenzione di Istanbul, che richiede agli Stati di sviluppare «dei servizi di supporto per i richiedenti asilo, [...] un supporto sensibile al genere e che soddisfi le loro particolari esigenze», attraverso mediatori culturali e personale

di Bologna nel contraddittorio con le parti ha dichiarato il suo difetto di giurisdizione a favore della giurisdizione del giudice amministrativo territorialmente competente, giudizio confermato dal Tribunale felsineo in composizione collegiale e riproposto successivamente dal Ministero dell'Interno nel corso del giudizio davanti al Tribunale di Bologna. L'ASGI in un primo momento ha contestato la decisione assunta in via cautelare e con ricorso del 24 marzo 2021 ha richiesto alla Corte Suprema di Cassazione Sezioni Unite che fosse accertata la giurisdizione del giudice ordinario ai sensi degli articoli 41 e 367 del c. p. c. Il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Bologna con controricorso hanno richiesto la dichiarazione di giurisdizione del giudice amministrativo. La parte ricorrente ha depositato memoria e le parti intimare non hanno depositato difese. Il Procuratore generale il 15 luglio 2021 ha chiesto la dichiarazione di giurisdizione del giudice amministrativo. La Corte Suprema di Cassazione Sezione Unite si è espressa (Cass. civ., Sez. Un., ordinanza 15 febbraio 2022 n. 4873) a favore della competenza di giurisdizione del giudice ordinario in quanto il riparto di competenze va giudicato in base alla *causa petendi* e non solo alla *petitum* sostanziale. Nel caso in esame, essendo la pretesa fatta valere dall'ASGI basata sulla mancata osservanza di diritti fondamentali quale quello del diritto alla salute e l'urgenza nel porvi rimedio, la Corte ha precisato che da tempo il diritto alla salute è stato inquadrato come posizione giuridica a "nucleo rigido" corrispondente ad "un'interesse superiore" incompatibile a giudizio della giurisdizione amministrativa, ma ha anche specificato che il riparto di competenze per la protezione di un diritto è attribuito a seconda delle modalità con le quali il legislatore prende in considerazione situazioni giuridiche fondamentali. Analizzando le fonti in merito all'obbligo di distanziamento sociale e le misure per prevenire il contagio da Covid-19, posti come accusa dall'ASGI per mancata ottemperanza da parte del centro, risulta che la disciplina non consente di porre differenziazioni in merito alle misure obbligatorie volte a garantire il rispetto della distanza di sicurezza. La normativa relativa ai centri di accoglienza posta sotto l'autorità ministeriale competente prevede il rigoroso rispetto delle misure di contenimento della diffusione del virus previste a livello nazionale, desumendo l'impossibilità di discrezionalità nell'applicare il distanziamento sociale. La Corte conferma che il potere e il dovere della pubblica amministrazione e dei gestori dei centri di accoglienza è quello di garanti del diritto alla salute sancito dall'articolo 32 della Costituzione alla stregua di un rapporto obbligatorio nel quale il gestore è mero intermediario tra la legge ed i destinatari della protezione, intesa la struttura di accoglienza, secondo quanto emerge dalle fonti normative in linea con i principi di ragionevolezza e solidarietà, come servizio che perseguita la sicurezza e i bisogni dei richiedenti asilo. L'autorità amministrativa ha dunque il compito di attuare la normativa vigente, mentre rimane riservato alla giurisdizione del giudice ordinario accertare il rispetto dei dettati costituzionali e normativi, come nel caso in specie in riferimento alla tutela del diritto alla salute.

²²⁵ Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo* «I risultati riguardano 5.038 strutture di accoglienza, da cui emergono le caratteristiche delle strutture di accoglienza per regione, le nazionalità degli immigrati e il numero di 572 casi sospetti Covid-19 in 169 strutture su 15 Regioni, mentre i casi confermati sono stati 239, distribuiti in 68 strutture di 8 Regioni». Si guardi alle tabelle 8 e 12 dell'indagine svolta. In merito alle positività dei migranti si legga la dichiarazione dell'allora sottosegretaria alla salute Sandra Zampa, in http://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo_id=87436.

specializzato²²⁶. Servizio che per via delle chiusure e delle difficoltà dovute dal distanziamento imposto dal virus, è stato difficile da garantire. Guardando alle specifiche circostanze sostenute dalle donne migranti, oltre alle problematiche di ottenere cure adeguate nei luoghi di sbarco, si sono registrate condizioni complicate all'interno dei centri di accoglienza. Come accennato, nonostante la presenza di una chiara normativa in merito al rispetto della *privacy* e delle differenze di genere²²⁷, e malgrado le raccomandazioni espresse dalla Commissione europea nel rispettare le misure sanitarie per arginare l'epidemia da Covid-19 all'interno dei centri²²⁸, si è registrata una carenza nella tutela alla riservatezza che ha favorito situazioni di violenza²²⁹ per via della mancanza di spazi adeguati che, oltre a garantire il distanziamento interpersonale e l'isolamento delle persone risultate positive al Covid-19, assicurassero il rispetto delle misure sanitarie per la cura della persona come la presenza di bagni separati e chiusi; situazioni che hanno gravato in modo particolare verso quegli individui che presentavano condizioni di fragilità come le donne incinte e le vittime di mutilazioni genitali femminili²³⁰.

²²⁶ L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni ha riportato che lo *staff* dirigente dei centri di accoglienza spesso non è ben formato sui diritti delle donne migranti vittime di violenza e non sa come affrontare questi casi. In relazione alla possibilità di infiltrazioni mafiose nella gestione dei centri di accoglienza, si veda a riguardo la sentenza n. 4087 del 28 gennaio 2019 della Corte di Cassazione, I sezione penale, che ha confermato i sospetti di infiltrazioni mafiose in un CARA della Provincia di Crotone. Cfr. anche il Rapporto pubblicato da Medici Senza Frontiere nel febbraio 2018, *Fuori campo - Insediamenti informali, marginalità sociale, ostacoli all'accesso alle cure e ai beni essenziali per migranti e rifugiati*, in cui si afferma che «circa 10.000 migranti e rifugiati in Italia vivono in quelle che essi definiscono “condizioni disumane”», è possibile prendere visione dal portale ufficiale <https://www.medicisenzafrotiere.it/wp-content/uploads/2018/06/Fuoricampo2018.pdf>.

²²⁷ Vedi in Italia il cit. d.lgs.142/2015 articolo 7 co.1.

²²⁸ Si veda cit. Comunicazione della Commissione europea 2020/ C 126/ 02, sulle linee guida per le procedure di asilo e di rimpatrio che gli Stati devono operare durante il Covid-19: punto 1.3 sulla garanzia delle condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo in cui si richiede lo *Screening* sanitario, l'assistenza sanitaria, e la quarantena/isolamento. Sulle disposizioni per prevenire il Covid-19 presso i centri di accoglienza si veda la circolare del 1° aprile 2020 del capo del dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'interno.

²²⁹ A riguardo si legga il comunicato stampa congiunto da parte dell'OHCHR, IOM, UNHCR e OMS del 31 marzo 2020 dal portale <https://www.iom.int/news/rights-and-health-refugees-migrants-and-stateless-must-be-protected-covid-19-response>.

²³⁰ Cfr. il cit. d.lgs. 142/2015 attuativo della Direttiva 2013/33/UE, articolo 7 co.1. In relazione alla gestione degli *hotspot* si vedano i rapporti delle ONG nei quali emergono grosse lacune. A riguardo cit. M. Addis, *Covid-19 e diritti fondamentali: una comparazione tra cittadini dell'UE ed extracomunitari nel panorama del multilevel Constitutionalism* in cui si precisa «la presenza di strutture sovraffollate e promiscue; assenza di spazi privati per colloqui riservati; numero insufficiente di mediatori interculturali e interpreti; informazioni legali imprecise ai e alle richiedenti. Tali valutazioni, nonostante il sistema degli *hotspot* preveda una valutazione delle vulnerabilità dei neo-arrivati, ivi comprese possibili violenze subite dalle donne, secondo la relazione del GRETA del 2017 sull'Italia (Rapporto sull'Italia ai sensi della Norma 7 delle Norme Procedurali per la valutazione dell'implementazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sull'Azione contro la Tratta di Esseri Umani), non sono state effettuate in maniera uniforme». Si veda anche la Dichiarazione del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa COVID-19: Ensure women's access to sexual and reproductive health and rights, del 7 maggio 2020 in cui si afferma che «In their response to the COVID-19 pandemic, Council of Europe member states must: ensure full access to sexual and reproductive health care information, services and goods for all women without discrimination, and with specific attention for women at risk or victims of gender-based violence and other vulnerable groups of women».

La pandemia, dunque, ha portato alla luce lacune preesistenti anche nel far rispettare lo stesso diritto alle cure previsto nella Convenzione di Istanbul negli articoli 18 comma 3, 20 e 22, in modo particolare non garantendo un supporto medico immediato nei luoghi di sbarco, dove donne e ragazze hanno avuto difficoltà nell'ottenere un'assistenza appropriata alle diverse forme di violenza che possono aver subito²³¹. A dicembre 2021 Antonella Veltri, presidente dell'associazione Donne in Rete contro la violenza (D.i.Re)²³², denunciando che «gli sbarchi continuano ininterrotti, centinaia di donne sono accampate, spesso con i loro figli e figlie, ai confini dell'Europa, migliaia sono le donne rifugiate nel nostro paese: la maggior parte di loro ha subito violenza o può essere a rischio di subirla», ha presentato il nuovo strumento della rete, il progetto *Leaving violence. Living safe*, avente tra gli obiettivi la disposizione di percorsi di formazione per mediatori culturali come mezzo di supporto necessario per le donne vittime di violenza²³³.

Strumenti di questo tipo, che possono essere identificati come *good practice*, possono essere un supporto importante per gli Stati, i quali hanno l'obbligo di garantire quella necessaria e urgente protezione a tutte le donne migranti che, partendo dagli sbarchi sino ai centri di accoglienza, arrivano sul territorio nazionale, assicurando supporti psicologici per traumi, compresi i traumi da abusi, per «favorire *l'empowerment* (autodeterminazione) delle donne e consentire loro di ricostruirsi una vita»²³⁴.

3.2. Le responsabilità del fenomeno migratorio sui Paesi di prima accoglienza: parallelismi sulle criticità sanitarie emerse durante il Covid-19

Come si è detto nei precedenti capitoli, non esiste un diritto internazionale di ingresso in un porto straniero. Gli Stati hanno quindi gestito la lotta alla pandemia secondo decisioni interne potendo operare la scelta di chiusura dei porti²³⁵. Ma l'Unione europea, nel definire delle linee

²³¹ Cit. Rapporto GREVIO 2021, p. 28.

²³² Associazione che nasce in Italia nel 2008 con lo scopo di «costruire un'azione politica nazionale che sappia promuovere il cambiamento culturale fondamentale per il contrasto e il superamento della violenza maschile sulle donne». A riguardo si prenda visione della loro pagina per comprenderne l'operato sul territorio <https://www.direcontrolaviolenza.it/>.

²³³ Per vedere il progetto si consulti il link: <https://www.leavingviolence.it/>.

²³⁴ Cit. Rapporto GREVIO sull'Italia 2020, p.83.

²³⁵ Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*, in cui si precisa che «il porto si trova nelle acque interne, e salvo accordo internazionale, lo Stato costiero può scegliere di ammettere o meno una nave straniera. Il potere di disciplinare l'immigrazione è un profilo essenziale della sovranità dello Stato, cit. Corte cost., sent. 250 del 2010. È inoltre materia esclusiva dello Stato secondo l'articolo 117 Costituzione».

sanitarie come guida per gli Stati membri, in modo particolare per gli Stati di prima accoglienza, ha ricordato che un atto amministrativo statale non può derogare una norma comunitaria²³⁶, e che dunque, davanti alla tentazione di chiudere i porti e proteggersi dentro i propri confini²³⁷, gli Stati rimangono obbligati al rispetto dei dettati internazionali. Tra gli oneri internazionali, morali e umanitari chiamati in campo in questo periodo pandemico, in modo particolare per l'Italia e per tutti i Paesi di prima accoglienza, sono emersi i dettati che richiedono il salvataggio di vite in mare e la tutela alla salute²³⁸, racchiusi nella Convenzione di Amburgo e nelle operazioni note come *Search and Rescue*²³⁹, che prevedono la

²³⁶ In merito ai diritti garantiti dalla CEDU si legga l'articolo 15 co. 1 in cui si precisa che «In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale». Si vedano anche gli obblighi internazionali articoli 2, 3, 5 CEDU e articolo 4 prot. n. 4 addizionale alla CEDU. Cfr. V. Azzolini, *Coronavirus e diritto del mare*, in *laCostituzione.info*, 14 aprile 2020; F. R. Trabucco, *Prime note al D.P.C.M. 8 marzo 2020: con l'emergenza Coronavirus la gerarchia delle fonti diventa un optional*, in *LexItalia.it*, 3/2020; A. Algostino, *Lo stato di emergenza sanitaria e la chiusura dei porti, sommersi e salvati*, in *Questione Giustizia*, 21 aprile 2020.

²³⁷ Cfr. G. Cataldi, *L'impossibile "interpretazione conforme" del decreto "sicurezza bis" alle norme internazionali sul soccorso in mare*, in *ASGI*, 26 febbraio 2020.

²³⁸ Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*, in cui si citano i dettati internazionali: «articolo 11 dell'International Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Assistance and Salvage at Sea, adottata il 23 settembre 1910, entrata in vigore il 10 Marzo 1913; articolo 8 dell'International Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Collision between Vessels, adottata il 23 Settembre 1910 ed entrata in vigore il 1° marzo 1913; la United Nations Convention on the Law of the Sea, adottata il 10 Dicembre 1982 a Montego Bay, entrata in vigore nel 1994 (CNUDM); International Convention for the Safety of Live at Sea (SOLAS), adottata il 10 Novembre del 1974 ed entrata in vigore nel 1980, emendata nel 2004 vincolando tutti gli Stati ad eccezione di Malta. Si legga il giudizio del *Conseil constitutionnel* del 6 luglio 2018, il quale basandosi sul principio di *fraternità*, ha giudicato illegittime le sanzioni imposte a chi si rende colpevole di reati di solidarietà recando aiuto a migranti irregolari, mossi esclusivamente da ragioni umanitarie». In dottrina cfr. C. Severino, *Uno sguardo Oltrape. Aspetti problematici della disciplina dell'immigrazione in Francia*, in *federalismi*, 2/2019; I. Papanicolopulu, *The duty to rescue at sea, in peacetime and in war: A general overview*, in *International Review of the Red Cross*, 2016, 491-514; J. E. Noyea, *The Territorial Sea and Contiguous Zone*, in D. R. Rothwell, A. G. Oude Elferink, K. N. Scott e T. Stephens (a cura di), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, in Oxford University Press, Oxford 2015, 104. Si ricorda il caso italiano *Carola Rackete*, Corte di Cassazione sent. n. 6626 del 20 febbraio 2020, «dove si rigetta il ricorso della Procura di Agrigento confermando il diniego della convalida dell'arresto in flagranza disposto dal giudice per le indagini preliminari, la Rackete avrebbe agito in presenza di una causa di giustificazione, l'adempimento del dovere di soccorso l'avrebbe indotta, infatti, a disattendere il divieto disposto dal Ministro dell'Interno», cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*. In dottrina A. Del Guercio, *Il caso della Sea-Watch 3 tra obblighi di diritto del mare, diritti umani e tutela dell'infanzia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2/2019; S. Zirulia, *La Cassazione sul caso Sea Watch: le motivazioni sull'illegittimità dell'arresto di Carola Rackete*, in *Sistema Penale*, 24 febbraio 2020; L. Masera, *La Cassazione sul caso Rackete: la strategia dei porti chiusi è contraria alla disciplina dei soccorsi in mare*, in *Questione Giustizia*, 26 febbraio 2020.

²³⁹ Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo firmata ad Amburgo il 27 aprile 1979, si può prendere visione del testo dal Asgi <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/09/271222.pdf>. Si veda anche l'articolo 98 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Unclos), «resa esecutiva in Italia con legge 2 dicembre 1994 n. 689, che codifica un principio antichissimo di diritto consuetudinario, e cioè l'obbligo di soccorso in mare, senza alcuna indicazione o limitazione geografica, e precisando anche la necessità che lo Stato assicuri e promuova «la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso», cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento*

corrispondenza dell'obbligo da parte degli Stati di garantire un *Place of Safety*. Davanti alle innumerevoli difficoltà gestionali, la Commissione ha ricordato a tutti gli Stati, gli obblighi nel garantire il diritto alla salute ai migranti anche davanti allo scenario pandemico. Infatti «lo *screening* medico, il distanziamento interpersonale, la quarantena e l'isolamento dovrebbero essere applicati, ove necessario, ai cittadini di paesi terzi, compresi i richiedenti protezione internazionale, le persone reinsediate e i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nell'Unione è irregolare, purché tali misure siano ragionevoli, proporzionate e non discriminatorie» e «qualsiasi restrizione nel settore dell'asilo, del rimpatrio e del reinsediamento deve essere proporzionata e attuata in modo non discriminatorio e tenendo conto del principio di non respingimento (*non-refoulement*)²⁴⁰ e degli obblighi derivanti dal diritto internazionale»²⁴¹.

Grazie ai dati raccolti dall'UNHCR è possibile verificare come contemporaneamente al dilagarsi nel Covid-19, i flussi migratori non si siano arrestati chiamando in causa principio di *non-refoulement* e la conseguente responsabilità degli Stati democratici. In Spagna e in Italia si può infatti constatare un aumento degli arrivi via mare sia nel 2020 che nel 2021²⁴², mentre la

normativo. In merito ai limiti che incorre l'obbligo di prestare soccorso in mare si veda C. Cattaneo e M. D'Amico, *I diritti annegati. I morti senza nome nel Mediterraneo*, FrancoAngeli, Milano 2016; F. Vassallo Paleologo, *Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento internazionale*, in *Questione giustizia*, 2/2018; S. Bernardi, *I (possibili) profili penalistici delle attività di ricerca e soccorso in mare*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 1/2018; F. Munari, *Il decreto interministeriale per gestire l'emergenza COVID-19 nell'ambito degli obblighi dell'Italia ai sensi della convenzione SAR: l'insostenibile "intermittenza" del luogo sicuro per i migranti diretti verso l'Italia*, in *SIDIBlog*, 16 aprile 2020; S. Casu, *Le zone SAR*, in *iusinitinere*, aggiornato al 25 maggio 2022.

²⁴⁰ Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*, in cui si prende come esempio l'ordinanza CDC ai sensi del titolo 42 del codice statunitense sulle misure temporanee di emergenza, «con la quale gli Stati Uniti, per evitare il propagarsi del virus, hanno bloccato le procedure di asilo con il Canada. Sempre dall'America si richiama alle immagini nel settembre 2021 riportate da più notiziari in merito ai trattamenti e respingimenti dei migranti dalla polizia di frontiera al confine con il Messico. Per un esempio europeo si guardi al richiamo da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 14 maggio 2020 allo Stato dell'Ungheria perché si conformi all'obbligo di garantire ai richiedenti asilo l'accesso nel proprio territorio, giudicando illegale la prassi detentiva utilizzata in zone di transito».

²⁴¹ Si ricorda il ruolo centrale dell'agenzia Frontex, agenzia con cui gli Stati devono confrontarsi per assumere quelle scelte di apertura o chiusura delle frontiere. In dottrina si veda C. Botrugno, *Immigrazione ed Unione europea: un excursus storico e ragionato*, in *Sociologia del Diritto*, 1/2014; S. Torelli, *Emergenza Mediterraneo e migrazione: come può rispondere l'Europa?*, ISPI, 20 aprile 2015; cit. G. Armano, *L'agenzia FRONTEX e l'agenzia europea sull'immigrazione*. Si vedano le linee guida della Commissione tramite la comunicazione 2020/C 126/ 02 per le procedure di asilo e di rimpatrio che gli Stati devono operare durante il Covid-19, in modo particolare il punto 1.3 sulla garanzia delle condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo; Screening sanitario, assistenza sanitaria, quarantena/isolamento.

²⁴² Dai dati si può leggere che nel 2019 gli arrivi via mare sono stati 26.168, mentre nel 2020 in piena pandemia sono aumentati poco meno del doppio con 40.326, si veda l'intero prospetto dal link <https://data2.unhcr.org/en/country/esp>. In Italia gli arrivi registrati per il 2019 via mare sono stati 11.471 mentre nel 2020 34.154 e un grosso aumento si può vedere nel 2021 con 67.477 arrivi <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>. In Grecia invece se nel 2019 ci sono stati 59.726 arrivi, nel 2020 e nel 2021 c'è stato un grosso calo, rispettivamente 9.714 e 4.331 arrivi, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>.

situazione si ribalta per la Grecia che invece ha registrato un calo degli arrivi via mare durante i primi anni pandemici. Ma nonostante questo calo, le notizie sui primi mesi del 2020 dall'Egeo raccontano di frontiere rialzate con i confini turchi²⁴³, isolamenti e *lockdown* nei campi di migranti²⁴⁴, oltre l'allarmante notizia del 30 aprile 2020 dell'incendio nel campo di Samos²⁴⁵, presentando una situazione drammatica, di cui già si era a conoscenza, in merito alla gestione dei campi profughi e dell'immigrazione da parte di uno dei maggiori Paesi di prima accoglienza del Mediterraneo²⁴⁶. Dal rapporto GREVIO 2022²⁴⁷, si precisa come in base al decreto ministeriale the General Regulation of the sites' function (23/13532/2020), si debbano garantire specifiche attenzioni verso la salute delle donne migranti: «the accommodation sites must provide appropriate and secure accommodation for single women and in any circumstances separate accommodation on the basis of gender (art. 5). It also provides that women in labor or

²⁴³ Si veda la dichiarazione del premier Kyriakos Mitsotakis riportata dall'Ansa: https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2020/03/01/grecia-massima-allerta-alle-frontiere_1e5ae57e-59b6-4f5e-ba99-d9b18fbf971e.html; https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2020/05/27/migranti-grecia-rafforza-i-controlli_37d92262-6f75-424b-ae63-4301d64255b4.html.

²⁴⁴ Si leggano le notizie sull'operato di prevenzione nei centri per i migranti qui riportate a titolo d'esempio https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2020/03/17/grecia-prevenzione-in-campi-migranti_bd85a091-6bc1-4e7e-971a-51b5d6887b04.html; https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2020/04/05/grecia-isolato-secondo-campo-migranti_68430e80-458c-43d9-afe1-b629b83f521c.html; https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2020/05/22/coronavirusin-grecia-lockdown-in-campi-migranti-fino-al-76_e5e08993-8e94-4992-aed5-1e1aa79af9cd.html; https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2020/08/10/coronavirus-grecia-17-migranti-giunti-a-lesbo-positivi_21fe9b85-cf77-45b6-a59c-90216ce7c577.html.

²⁴⁵ In merito all'incendio nel campo di Samos si veda la notizia riportata in Ecre <https://ecre.org/greece-fires-in-samos-camp-evacuations-on-hold-european-cities-offer-relocation/>. Si veda la notizia analoga del 16 marzo 2020 di un incendio nel campo Moria in cui ha perso la vita un bambino di sei anni https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2020/03/16/migranti-grecia-incendio-a-campo-moria_a570f1b2-2c19-4675-a671-c2afb62311e4.html. Si legga anche la denuncia da parte di Amnesty International: «Questi incendi ci ricordano urgentemente quanto sia disperata la situazione nei campi profughi in Grecia. I residenti vivono già nella paura di un focolaio di COVID-19, che sarebbe devastante in condizioni così sovraffollate, e ora il loro alloggio è reso ancora più precario da quattro incendi scoppiati nell'arco di una settimana. Questi non sono luoghi sicuri» in <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/04/greece-with-camps-on-fire-transfer-of-vulnerable-asylum-seekers-to-mainland-must-urgently-resume/>.

²⁴⁶ Si legga il rapporto Asylum Information Database in merito alla Grecia del 2018 https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/03/report-download_aida_gr_2018update.pdf. In merito al campo di Samos si veda la denuncia dell'attivista Nicolò Govoni nel 2019 in merito alle violazioni dei diritti umani https://www.huffingtonpost.it/esteri/2019/06/24/news/nicolo_govoni_contro_1_hotspot_di_samos_bambini_trattati_come_topi_la_mia_battaglia_legale_al_buco_nero_dell_ue_-5310023/. Si legga anche C. Maccarrone, *Samos (Grecia): violenze e abusi sui minori nell'hotspot dell'isola*, in Osservatorio diritti, 20 giugno 2019. Si veda anche l'ultimo rapporto di Amnesty International in merito alla Grecia in cui si afferma «A Samos, le autorità hanno continuato a detenere illegalmente alcuni dei richiedenti asilo che risiedevano nella "struttura insulare a controllo chiuso" finanziata dall'UE, impedendo loro di uscire» <https://www.amnesty.org/en/location/europe-and-central-asia/greece/report-greece/>. «Il sistema hotspot in Grecia, implementato sulle isole di Lesbo, Chios, Samos, Leros e Kos, ha assunto sempre di più le caratteristiche di prigioni di container bianchi e filo spinato, che accentuano ulteriormente il rischio di nuovi e più gravi traumi» in cit. A. Brambilla, A. Lici, Donne e frontiere. Per un viaggio senza mappe, p. 82 ed anche W. Schauseil, *Greece: The new hotspots and the prevention of "primary flows": a human rights disaster*, in State- watch, 13 December 2021.

²⁴⁷ Group of Experts on action against Violence against Women and Domestic Violence.

post-childbirth must have access to special medical care and psychosocial support. The same article stipulates that the accommodation site must provide enhanced security in facilities where single women reside. In addition, the security staff must include female security officers. Article 9 para. 6 of the aforementioned Ministerial Decision expressly states that women must be protected from sexual or any gender-based violence, under any circumstance»²⁴⁸.

Dal prospetto generico sulla situazione del Mediterraneo aggiornato al 2023, tra i Paesi di prima accoglienza, compresi quindi anche Malta e Cipro²⁴⁹, l'Italia risulta essere il Paese che registra più arrivi²⁵⁰. Sia nel 2023, come anche durante il dilagare della pandemia, l'Italia risulta dunque al primo posto nell'affrontare da una parte la lotta per sconfiggere il nuovo virus e dall'altra la gestione di flussi migratori, dovendo bilanciare la tutela del diritto alla salute e alla vita, con gli altri diritti fondamentali della persona.

Sul binomio diritto alla salute e garanzia dei diritti fondamentali della persona, l'allora ministra italiana Luciana Lamorgese, durante il comitato di Schengen nel giugno 2020, ha precisato come, nonostante le difficoltà riscontrate nel garantire cure mediche adeguate nei luoghi di prima accoglienza²⁵¹, il diritto alla salute debba essere assicurato anche agli stranieri attraverso

²⁴⁸ Cit. rapporto GREVIO, Grecia, 2022, p. 70.

²⁴⁹ In merito alla particolarità nei centri di accoglienza maltesi, sulle cure verso le donne di legge cit. A. Brambilla, A. Lici, *Donne e frontiere. Per un viaggio senza mappe*, pp. 81-82: «Anche per le persone che giungono a Malta, i report che hanno documentato le condizioni di trattenimento riferiscono di un approccio di “contenimento” che ha avuto come conseguenza la detenzione in massa dei migranti, molti dei quali detenuti in modo illegale e per periodi arbitrariamente lunghi. Per quanto riguarda le donne, va notato che le politiche di trattenimento maltesi sono state a lungo gender blind, ossia completamente incuranti della necessità, delle vulnerabilità e dei bisogni specifici delle donne. [...] Alcune di esse rimanevano incinte a causa delle violenze subite. A Lyster Barracks, le donne non avevano docce separate [...]; le donne incinte o in allattamento, numerose, non avevano accesso all'acqua in bottiglia [...] sebbene la legge maltese preveda che le categorie vulnerabili – tra cui minori, minori non accompagnati e donne – debbano essere trasferiti, dopo la prima fase di identificazione e valutazione, in centri aperti, a causa della indisponibilità dei posti, queste persone rimangono in condizioni di trattenimento. La presenza di donne in gravidanza e di madri con i bambini neonati, trattenute insieme a maschi adulti estranei al nucleo familiare, senza garanzia di alcuna forma di privacy e senza accesso a visite ostetriche o ginecologiche, può costituire, secondo il CPT, un trattamento inumano e degradante, contrari all'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo». A riguardo si veda anche il report del Consiglio d'Europa del 22 settembre 2020 <https://rm.coe.int/1680a1b877>.

²⁵⁰ Si veda il prospetto della situazione dei flussi migratori verso i Paesi di prima accoglienza nel Mediterraneo che vede al primo posto l'Italia, al secondo la Spagna, seguite dalla Grecia, Cipro e Malta: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>. Allarmante è la denuncia sul campo di Pournara di Cipro, dove la mancanza di linee guida per l'accoglienza e il sovraffollamento, non hanno permesso allo Stato di adottare misure per prevenire violenze di genere: «GREVIO expresses its deep concern about insufficient measures having been taken in this reception centre to separate single women and unaccompanied girls from men. [...] However, women have reported feeling unsafe in bathrooms and shower facilities. It is not surprising, therefore, that GREVIO has been alerted by civil society to various reports of sexual violence in reception facilities, including the alleged gang rape of a girl, which calls for comprehensive and immediate measures to be taken by the authorities in Cyprus to ensure gender-sensitive reception conditions», rapporto GREVIO, Cipro, 2022, p.81. Per un confronto tra Paesi di prima accoglienza si legga I. Lorusso, *Refugee (not) welcome: Ministeri e sistemi di accoglienza nell'Unione Europea*, in *Large Movements*, 17 gennaio 2022.

²⁵¹ Si veda anche l'articolo 3 del cit. d. lgs. 18 agosto 2015 n. 142, Decreto accoglienza, in cui si precisa «il dovere delle autorità nazionali di informare il richiedente delle condizioni di accoglienza» e ancora a riguardo si è espressa

«modalità di verifica sanitaria da operare nei confronti dei migranti in arrivo via mare e via terra» grazie a «misure di contenimento che prevedono, attraverso l'accordo quadro tra la Croce rossa e i prefetti dei porti nazionali di sbarco, un primo accertamento con l'ausilio dell'ASL, di possibili positività a bordo, verificando anche le condizioni dell'equipaggio e dei soccorritori, solo laddove non ci fosse positività, previa certificazione sanitarie e superati i 14 giorni di isolamento, i migranti possono essere trasferiti nelle strutture di accoglienza»²⁵².

Questa dichiarazione è conforme alle ulteriori linee guida poste dalla Commissione europea per coordinare gli Stati membri nel rispetto del diritto alla salute²⁵³ attraverso «la predisposizione

la Cassazione Sez. VI, Ord. del 24 febbraio 2017 n.1073 precisando che in base ai doveri delle autorità espresse negli articoli 1, 2 e 3 del d. lgs 142/2015, «il ricorrete, che aveva immediatamente manifestato la sua volontà di presentare domanda, avrebbe dovuto ricevere le predette informazioni già al suo sbarco e avrebbe dovuto essere indirizzato presso un centro di accoglienza».

²⁵² Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*. È possibile visionare la dichiarazione dal portale del ministero dell'Interno <https://www.interno.gov.it/it/foto-e-video/covid-19-e-politiche-immigrazione-audizione-ministro-lamorgese-comitato-schengen>. Il 13 agosto 2020 è stata pubblicata dall'INMP l'indagine nazionale italiana Covid-19 sulle strutture del sistema di accoglienza per migranti (https://www.inmp.it/pubblicazioni/Indagine_COVID-19_strutture_accoglienza.pdf), per la gestione di strutture dedicate a persone con fragilità e marginalità socio sanitaria nel quadro dell'epidemia di COVID-19, che riguarda, pertanto, anche le procedure sanitarie per l'accesso dei migranti al sistema di accoglienza. Nel 2019 sempre dall'INMP è stata pubblicata la valutazione sulla salute dei migranti residenti in Italia e le disuguaglianze socioeconomiche https://www.inmp.it/pubblicazioni/EP5-6-S1_Full.pdf. Si consideri anche il problema delle tessere sanitarie per gli stranieri, «poiché per rinnovare la loro tessera sanitaria gli stranieri extraUE devono essere titolari di un permesso di soggiorno in corso di validità, occorre ricordare che altra norma legislativa (art. 103, comma 2-quater d.l. n. 18/2020) ha prorogato fino al 31 agosto 2020 la validità dei permessi di soggiorno in scadenza o scaduti; pertanto, nel periodo tra il 30 giugno 2020 ed il 31 agosto 2020 gli stranieri extraUE potrebbero pure rinnovare la tessera sanitaria con il precedente permesso di soggiorno in loro possesso, anche se già scaduto, perché esso conserva la sua validità fino al 31 agosto 2020» inoltre «l'occasione dello stato di emergenza avrebbe potuto essere utile a ripensare tutta la configurazione del sistema di accoglienza, sui quali da tempo vi sono dubbi di legittimità costituzionale ed europea e invece pare che abbia prodotto soltanto misure di profilassi interne ai centri per prevenire il contagio tra gli ospiti e con gli operatori forse inadeguate per centri molto affollati, il che ha perciò richiesto soprattutto molti spostamenti degli ospiti da un centro all'altro» cit. P. Bonetti, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, pp.5 e 12. In merito all'evoluzione dei centri di accoglienza in Italia, si ricorda che le strutture ricettive e di accoglienza (CPSA, CDA, CARA, CAS, SPRAR) sono state modificate con legge 1° dicembre 2018 n. 132, la quale ha esteso il periodo di trattenimento dei richiedenti asilo negli *hotspot* fino a 30 giorni ed a raddoppiarlo per i migranti irregolari nei centri per il rimpatrio (CPR) da 90 a 180 giorni; inoltre ha sostituito il sistema SPRAR per la protezione dei richiedenti asilo e rifugiati con il SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati), un sistema riservato ai titolari di protezione internazionale e sussidiaria, minori stranieri non accompagnati e titolari di permessi di soggiorno per motivi particolari. In relazione alla gestione degli *hotspot* si vedano i rapporti delle ONG nei quali emergono grosse lacune e si afferma che vi sono «strutture sovraffollate e promiscue, assenza di spazi privati per colloqui riservati, numero insufficiente di mediatori interculturali e interpreti, informazioni legali imprecise ai e alle richiedenti» (<https://terredeshommes.it/comunicati/pozzallo-preoccupazione-per-le-condizioni-di-accoglienza/>). Nonostante il sistema degli *hotspot* preveda una valutazione delle vulnerabilità dei neo-arrivati, ivi comprese possibili violenze subite dalle donne, secondo la relazione del GRETA del 2017 sull'Italia (Rapporto sull'Italia ai sensi della Norma 7 delle Norme Procedurali per la valutazione dell'implementazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sull'Azione contro la Tratta di Esseri Umani), tali valutazioni non sono effettuate in maniera uniforme.

²⁵³ Si veda la comunicazione della Commissione in merito all'attuazione delle corsie verdi (*green lanes*) previste dagli orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, del 24 marzo 2020, in GU C 96I del 24.3.2020.

delle strutture per un adeguato distanziamento interpersonale e locali per l'isolamento delle persone positive»²⁵⁴, ma nonostante le raccomandazioni per «assicurare la “protezione della salute delle persone e dei loro diritti fondamentali conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”»²⁵⁵, e il stazionamento i fondi rescEU²⁵⁶, sono state innumerevoli le circostanze di dubbia validità giuridica e sociosanitarie²⁵⁷.

Anche la penisola iberica, come si è visto dai numeri, ha accusato flussi migratori maggiori durante la pandemia rispetto al 2019. La Spagna, nota e spesso criticata in dottrina per la sua

²⁵⁴ Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un “porto sicuro” nel bilanciamento normativo*. Cfr. la comunicazione della Commissione del 17 marzo 2020 (2020/ C 120/ 02) punto 1.3 sulla garanzia delle condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo si prevede: *Screening* sanitario, assistenza sanitaria, quarantena/isolamento.

²⁵⁵ Cit. S. Dominelli, *COVID-19: riflessioni di diritto dell'Unione europea*, p. 225. Si veda la Comunicazione della Commissione Covid-19: linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento, in GU C 126 del 17.4.2020, p. 12.

²⁵⁶ In dottrina J. Ziller, *Europa, coronavirus, Italia*, in *federalismi*, 24 marzo 2020. In merito agli interventi compiuti dall'Unione europea si veda l'intervento del professore Luigi Melica Unione europea – Comparative Covid Law – Video scheda in Dpce visibile dal portale <http://www.dpce.it/unione-europea-comparative-covid-law-video-scheda-di-luigi-melica.html>.

²⁵⁷ Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un “porto sicuro” nel bilanciamento normativo*, «Di fatto da un punto di vista giuridico, al migrante non viene assicurato un porto sicuro né l'accesso alle procedure per l'asilo; da un punto di vista sanitario, considerando le particolari esigenze psicofisiche in cui si trovano i migranti, dovute sia dal viaggio che dai possibili maltrattamenti subiti nei paesi di origine, la chiusura a bordo della nave non consentirebbe l'accesso alle cure adeguate». Si veda la III Sezione Penale, sent. 6626/20 e CE delibera 1821/2011, secondo cui «the notion of “place of safety” should not be restricted solely to the physical protection of people, but necessarily also entails respect for their fundamental rights», consultabile all'indirizzo <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18006&lang=en>. Nei mesi di Settembre e Ottobre, l'Associazione per gli Studi giuridici sull'Immigrazione (ASGI), ha più volte denunciato illegalità di tali procedure: https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/stranieri-navi-quarantena-illegali-trasferimenti/?utm_source=sendinblue&utm_campaign=Newsletter_152020&utm_medium=email, A titolo d'esempio si riportano le navi e i bus quarantena utilizzati in Italia: il caso della nave Moby-Zazà, o della nave Allegra nota per la notizia di un giovane migrante morto per Covid-19 dopo avervi passato la quarantena, notizia riportata da più giornali, a titolo d'esempio: <https://www.asgi.it/cronaca/news/2020-10-05/migrante-allegra-palermo-quarantena-9862337/>. Oltre alle notizie in merito all'adeguatezza delle navi quarantena, si riporta la notizia del 5 settembre presso la città di Udine dove alcuni migranti sono stati costretti a una quarantena per accertamento Covid-19 su un pullman <https://www.asgi.it/primo-piano/udine-migranti-nei-bus-lettera-inumano-degradante/>. Situazioni che si pongono in netto contrasto con la normativa nazionale ed europea in merito alla tutela del diritto alla salute. A fondamento di quanto affermato si legga la dichiarazione del garante nazionale per i diritti dei detenuti nel protocollo n. 28: «La realizzazione delle misure di quarantena in luoghi straordinari ed eccezionali non può comportare una situazione di “limbo”: le persone migranti sono sotto la giurisdizione dello Stato italiano ai fini delle misure sanitarie loro imposte, ma al contempo non hanno la possibilità – e per un periodo di tempo non indifferente – di esercitare i diritti che il nostro Paese riconosce e tutela. Non possono chiedere asilo, non sono di fatto – e quanto meno temporaneamente – tutelati in quanto vittime di tratta o minori stranieri non accompagnati, né possono tempestivamente accedere alle procedure per il ricongiungimento familiare ai sensi del Regolamento Dublino. – procedure, peraltro, che hanno una loro intrinseca scadenza. Ovviamente, a queste tutele si aggiunge la garanzia fondamentale di ogni persona privata della libertà di ricevere informazioni chiare ed esaustive sulle ragioni alla base della misura restrittiva. A tale proposito, la titubanza delle Autorità nel fornire informazioni certe relativamente alla destinazione delle persone a bordo della nave non appare rassicurante. Sotto tale profilo, l'imposizione di un periodo di quarantena nei confronti di persone per le quali non è al momento possibile indicare una soluzione di accoglienza appare contraddittoria e critica». In dottrina M. Tazzioli, M. Stierl, *Europe's Unsafe Environment; Migrant Confinement under Covid-19*, in *Critical Studies on Security*, 9 January 2019, pp.76-80.

politica dei respingimenti immediati, i *devoluciones en caliente*²⁵⁸, per contenere e combattere il virus ha attivato una serie di restrizioni rigorose che, come per tutti gli Stati, ha visto la limitazione dei diritti fondamentali, primo fra tutti la libertà di circolazione²⁵⁹. Infatti, il 14 marzo 2020, il Governo di Madrid ha attivato la procedura di *estado de alarma*²⁶⁰ e il giorno dopo ha dichiarato il drastico divieto di circolazione nel territorio se non per comprovate esigenze²⁶¹. Ma secondo quanto previsto dalla particolarità dello *estado de alarma*, questo «non autorizza il Governo a “sospendere” i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, tra cui la libertà di circolazione, ma solo a “limitarli”. Lo stato di allarme, infatti, non rientra tra le cause che possono giustificare la sospensione dei diritti fondamentali ai sensi dell’art. 55 della

²⁵⁸ In dottrina si veda A. Solanes Corrella, *Contra la normalización de la ilegalidad: la protección judicial de los extranjeros frente a las expulsiones colectivas y las devoluciones “en caliente”*, in Cuadernos electrónicos de filosofía de derecho, 36/2017; V. Faggiani, *Il diritto alla protezione internazionale in Spagna e in Italia: tra crisi umanitaria dei rifugiati e Covid-19*, in Osservatorio Costituzionale AIC, 4/2020, p. 338; F. Pirola, *Tra frontiera dei diritti e frontiera dei controlli: la vicenda dei respingimenti collettivi nel caso N.D. e N. T. contro la Spagna*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2/2020

²⁵⁹ Il diritto alla libera circolazione è previsto dall’articolo 19 della Costituzione spagnola del 1978 «los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional»

²⁶⁰ Procedura attivata dal Governo centrale prevista nell’articolo 116 della Costituzione spagnola e disciplinata dalla Ley Organica n. 4 del 1981: «In caso di dichiarazione dello stato di allarme, l’art. 11 della Ley Organica prevede che il Governo o l’autorità da esso delegata possa adottare misure restrittive dei diritti fondamentali quali limitare la circolazione di persone o veicoli in orari e luoghi determinati, attuare requisizioni temporanee o imporre prestazioni personali obbligatorie, o limitare o razionare l’uso di servizi o il consumo di beni di prima necessità». Vedi F. Gallarati, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell’emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in federalismi, 5 maggio 2020. Tale scelta ha comportato diatribe con le Comunità autonome svuotate dei poteri di intervento per la restrizione dei diritti durante la gestione delle emergenze, previsto dalla legge 2017 sulla gestione delle autonomie. In dottrina a riguardo si legga cit. L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, p. 6. Si veda anche l’intervento della professoressa Valeria Piergigli in merito alle procedure di emergenza Spagna - Comparative Covid Law - Video scheda in Dpce, visibile dal portale <http://www.dpce.it/spagna-comparative-covid-law-video-scheda-di-valeria-piergigli.html>; e anche l’intervento del professore Giovanni Poggeschi, Spagna Comunità autonome – Comparative Covid Law – Video scheda in Dpce visibile dal portale <http://www.dpce.it/spagna-comunita-autonome-comparative-covid-law-video-scheda-di-giovanni-poggeschi.html>.

²⁶¹ “Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”, pubblicato sul Boletín Oficial del Estado n. 67 del 14 marzo 2020, con cui il Governo ratifica le misure di confinamento che alcune comunità autonome stavano già adottando. I primi focolai sono stati registrati in Catalogna dove il 13 marzo le comunità autonome hanno confinato alcune aree: Resolució del 12 marzo 2020 “per la qual s’acorda restringir la sortida de persones dels municipis d’Igualada, Vilanova de Camí, Santa Margarida de Montbui i Odena”; segue poi Murcia con l’ “Orden de la Consejería de Salud por la que se insta la activación del Plan Territorial de Protección Civil de la Región de Murcia (PLATEMUR) para hacer frente a la pandemia global de Coronavirus (COVID-19)”, pubblicato sul Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM) n. 61 del 13.03.2020; e i Paesi Baschi in cui è stato dichiarato lo stato di allerta sanitaria con l’ “Orden de 13 de marzo de 2020, de la Consejera de Seguridad, por la que se procede a la activación formal del Plan de Protección Civil de Euskadi, Larrialdiei Aurregiteko Bidea-Labi, ante la situación generada por la alerta sanitaria derivada de la propagación del Covid-19”, pubblicato sul Boletín Oficial del País Vasco n. 52 del 14 marzo 2020. Il decreto Real del Governo di Madrid è stato poi modificato con “Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”, pubblicato sul Boletín Oficial del Estado n. 73 del 18 marzo 2020, e più volte prorogato.

Costituzione spagnola»²⁶². I diritti fondamentali e le libertà sono tutelati secondo il dettato dell'articolo 10 della Costituzione spagnola che prevede «La dignità della persona, i diritti inviolabili che le sono connaturati, il libero sviluppo della personalità, il rispetto della legge e dei diritti altrui sono fondamento dell'ordine politico e della pace sociale. Le norme relative ai diritti fondamentali e alla libertà, riconosciute dalla Costituzione, s'interpreteranno in conformità alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e ai Trattati e Accordi internazionali nelle stesse materie ratificate dalla Spagna»²⁶³. La dignità delle persone, indipendentemente dall'essere cittadini spagnoli, posta come principio cardine nella Costituzione, si scontra sia con i *devoluciones en caliente*, sia con le problematiche dei centri di accoglienza o di permanenza per i rimpatri. In modo particolare i centri semi-penitenziari CETIS di Ceuta e Melilla, che durante le fasi acute della pandemia hanno fatto discutere in merito al rispetto dei diritti umani per i migranti²⁶⁴. All'interno dei due centri, infatti, l'alto rischio di contagio dovuto «dall'impossibilità di rispettare le misure di distanziamento e i

²⁶² Cit. F. Gallarati, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, p. 71. L'articolo 55 della Costituzione dichiara che «Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución». In dottrina si veda anche A. Nogueira López, *Confinar el coronavirus. Entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción*, in *El Cronista*, 86-87/2020, 28 ss.

²⁶³ Articolo 10 Costituzione spagnola.

²⁶⁴ Notizie di casi analoghi sono state denunciate da Amnesty in merito all'America, nei centri di detenzione, non di accoglienza, per i migranti, dove vengono denunciate le scarse condizioni sanitarie igieniche per la tutela e il contenimento del Virus, si veda la denuncia del 6 maggio 2020 <https://www.amnestyusa.org/press-releases/first-covid-19-death-in-immigration-detention/> e l'articolo del 16 luglio 2020 <https://www.internazionale.it/notizie/2020/07/16/stati-uniti-coronavirus-migranti>. Nel cit. rapporto GREVIO, Spagna, 2020 si vede con favore l'operato in merito all'accoglienza e ai centri specializzati per accogliere i migranti, «According to the authorities, 80% of reception centres are apartments in towns and cities to facilitate integration, which GREVIO welcomes. Collective centres also exist, called Refugee Reception Centres (CAR), and some of these have decades of experience of welcoming asylum seekers», ma «In the absence of structural vulnerability screening or other measures to identify the specific vulnerabilities and safety needs of individual women, very little emphasis seems to be placed on ensuring adequate, safe and gender-sensitive accommodation. It is in particular the situation in Temporary Reception Centres in Ceuta and Melilla that gives rise to concern, as these centres are designed for short stays by irregular migrants, typically young men. While GREVIO is aware that women and children make up a far smaller percentage of occupants, it nonetheless points to the need to ensure basic reception conditions that enable their safety. Many reports, including those of the Spanish Ombudsman, have drawn attention to the adverse conditions that women and children face in these centres, significantly exposing them to risks of sexual violence and exploitation.142 This is of continuous concern, in particular as stays grow longer in time», p.75. Si legga anche A. Ciavolella, *Spagna, "terra di accoglienza"?*, in *melting pot Europa*, 25 settembre 2018, in cui davanti alle stime si presenta la difficile situazione dei centri Ceuta e Melilla. Si legga anche cit. A. Brambilla, A. Lici, *Donne e frontiere. Per un viaggio senza mappe*, dove le autrici espongono le disparità di genere verso i migranti nell'attraversamento dei confini per arrivare in Spagna: «Per le persone bloccate al confine tra Marocco e Spagna, le modalità di attraversamento della frontiera differiscono a seconda dell'origine nazionale e del genere; mentre siriani e algerini accedono al territorio spagnolo attraverso i valichi di frontiera, le persone di origine subsahariana tentano l'attraversamento scavalcando le barriere, via mare o nascosti in auto. Il superamento della frontiera di Ceuta e Melilla è, tuttavia, considerata una "cosa da uomini", un atto di forza impossibile per le donne che sono costrette generalmente ad attraversare il mare su piccole imbarcazioni», p. 72.

protocolli sanitari, sommato alla chiusura delle frontiere con i Paesi di origine²⁶⁵, ha impedito di respingere le persone rinchiuso richiedendo un trasferimento verso la penisola»²⁶⁶.

Davanti alle complesse situazioni dei migranti nei vari centri l'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, nella persona di Michelle Bachelet, ha dunque esortato i governi chiedendo «"to work quickly to reduce the number of people in detention ...". La sua omologa in seno al Consiglio di Europa, Dunja Mijatović, è stata ancora più esplicita: "I call on all Council of Europe member states to review the situation of rejected asylum seekers and irregular migrants in immigration detention, and to release them to the maximum extent possible. The authorities of member states should also refrain from issuing new detention orders to persons who are unlikely to be removed in the near future"»²⁶⁷.

3.3. La dichiarazione di assenza *Place of Safety*: il caso del mancato arresto degli sbarchi in Italia

In conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 6 marzo 1998 n. 40²⁶⁸, «gli stranieri in Italia hanno diritto all'accesso alle cure urgenti o essenziali, anche se continuative, nelle strutture sanitarie ospedaliere o ambulatoriali, tra tali cure espressamente si indicano la profilassi internazionale e gli interventi di profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive e la bonifica degli eventuali focolai»²⁶⁹. Il diritto alla salute è «protetto dalla Costituzione come

²⁶⁵ Le frontiere in Spagna inizialmente sono state chiuse dal 17 marzo al 22 giugno 2020 verso l'Europa.

²⁶⁶ Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*. Si veda A. Marchesi, *La detenzione di migranti al tempo del covid-19: conseguente a nulla e destinata a nulla*, in SIDIBlog, 5 aprile 2020, in cui l'autrice precisa come in Spagna «è stata vagliata la posizione di tutti i migranti ospitati nei centri Zona Franca di Barcellona e Aluche di Madrid per verificare l'eventuale mancanza del presupposto – la rimpatriabilità – di legittimazione del trattenimento» mentre in Italia «la detenzione amministrativa di migranti in tempi di coronavirus è oggetto di sviluppi giudiziari. Il Tribunale di Roma non ha convalidato il trattenimento di un migrante ospite nel CPR di Ponte Galeria, argomentando sulla base della necessità di operare un bilanciamento tra "le norme contro l'immigrazione clandestina e limitative della libertà personale", da una parte, e "il diritto alla salute costituzionalmente e convenzionalmente garantito ad ogni persona comunque presente sul territorio", dall'altro, aggiungendo che "le disposizioni limitative degli spostamenti dal territorio nazionale, impedirebbero, comunque, il rimpatrio del richiedente e l'esecuzione del provvedimento di espulsione"».

²⁶⁷ Cit. A. Marchesi, *La detenzione di migranti al tempo del covid-19: conseguente a nulla e destinata a nulla*. Si veda la richiesta da parte del Commissariato per i diritti umani dal sito del Consiglio europeo <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-for-release-of-immigration-detainees-while-covid-19-crisis-continues>. Si veda anche la nota ASGI, *È legittimo trattenere se non si può espellere?* del 30 marzo 2020.

²⁶⁸ È possibile prendere visione dal sito governativo sulle indicazioni operative per l'accesso alle cure mediche per gli stranieri aggiornato nel 2015 https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_opuscoliPoster_297_allegato.pdf.

²⁶⁹ Si veda la proposta formulata il 23 aprile 2020 dall'Accademia nazionale dei Lincei, *Immigrazione irregolare*, Documento della Commissione Covid-19 a cura del Gruppo – Economia e Società, per una migliore tutela della salute individuale e collettiva

ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto. Questo nucleo irriducibile di tutela della salute quale diritto fondamentale della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato»²⁷⁰. Nonostante i dettati che tutelano indistintamente il diritto alla salute, la gestione parallela dei due fenomeni migratorio e pandemico, ha comportato una difficile gestione nel garantire cure mediche adeguate nei luoghi di sbarco, tutele nei centri di accoglienza, e organiche procedure amministrative²⁷¹.

«Il 7 aprile 2020 l'Italia, tramite decreto interministeriale, dichiara che, per l'intera durata dell'emergenza sanitaria, i territori nazionali non possono essere considerati un *Place of Safety*, secondo le norme previste dalla Convenzione di Amburgo»²⁷². Qualche giorno dopo, il 12

https://www.lincci.it/sites/default/files/documenti/Commissioni/ANL_Covid19_Doc_Regolarizzazione23aprile2020.pdf

²⁷⁰ Cfr. Corte costituzionale sent. 17 luglio 2001 n. 252. Sulla condizione di straniero si veda S. Geraci, B. Maisano, M. Mazzetti, *Migrazione, salute, cultura, diritti, un lessico per capire*, Edizioni CSER, Roma 2005; G. Vosa, 'Cure essenziali'. *Sul diritto alla salute dello straniero irregolare: dall'auto-determinazione della persona al policentrismo decisionale*, in *Dir. pubbl.*, vol. 22, 2/2016; F. Grisostolo, *La tutela del diritto alla salute dello straniero in Italia e in Francia*, in *Rivista AIC*, 2/2018, L. Mezzetti, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione. L'esperienza italiana*, in *Rivista AIC*, 1/2018; S. Battilomo, *L'impegno del Ministero della salute per un approccio inclusivo per la salute dei migranti*, Atti del XV Congresso Nazionale SIMM, 18-20 aprile 2018; R. Aria, *Il diritto della cura e la tutela della salute riproduttiva delle donne migranti*, in A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022.

²⁷¹ Le varie chiusure delle strutture lavorative, compresi gli uffici amministrativi, hanno di fatto comportato un rallentamento delle valutazioni sulle domande di protezione internazionale da parte degli uffici competenti, causando difficoltà sulle qualificazioni delle permanenze sul territorio italiano e sulle modalità di accoglienza. In merito alla gestione dei centri di accoglienza in Italia si guardi alla circolare del 1° aprile 2020 del capo del dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'interno. In dottrina A. Algostino, *Lo stato di emergenza sanitari e la chiusura dei porti: sommersi e salvati*, in ASGI, 21 aprile 2020, in cui la professoressa precisa che «Il diritto alla salute è un diritto fondamentale dell'«individuo» (art. 32 Cost.), anche del naufrago che ha diritto ad un porto sicuro».

²⁷² Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e diritti fondamentali: una comparazione tra cittadini dell'UE ed extracomunitari nel panorama del multilevel Constitutionalism*. La chiusura dei porti e di dichiarare l'assenza di un porto sicuro è possibile in quando non è previsto un diritto di ingresso: «lo straniero non ha, di regola, un diritto acquisito di ingresso e soggiorno in altri Stati; può entrarvi e soggiornarvi solo seguendo determinate autorizzazioni [...] sottostando a quegli obblighi che l'ordinamento giuridico dello Stato ospitante gli impone al fine di un corretto svolgimento della vita civile» in Corte cost., sent., 23 luglio 1974 n. 244. Il provvedimento in questo caso riguardava i casi di soccorso e ricerca in mare di navi battenti bandiera straniera al di fuori dell'area SAR italiana, visibile al seguente link http://www.immigrazione.biz/upload/decreto_interministeriale_n_150_del_07-04-2020.pdf. In dottrina F. Munari, *Il decreto interministeriale per gestire l'emergenza Covid-19 nell'ambito degli obblighi dell'Italia ai sensi della convenzione SAR: l'insostenibile "intermittenza" del luogo sicuro per i migranti diretti verso l'Italia*, in SIDIBlog.org, 16 aprile 2020; A. M. Pelliconi, *Covid-19: Italy is not a "place of safety" anymore. Is the decision to close italian ports compliant whit uman rights obligations?*, in Ejil: Talk, 23 aprile 2020. In merito alle proroghe dello stato di emergenza sanitaria si controlli il portale del Ministero della salute https://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=4994. Cfr. il d.l. del 7 ottobre 2020 n. 125 in merito alla proroga dello stato di emergenza in gazzetta ufficiale https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-10-07&atto.codiceRedazionale=20G00144&elenco30giorni=false.

aprile, «l'allora capo del dipartimento della Protezione civile italiana emise un provvedimento precisando l'esclusione di alcun respingimento in mare illegittimo e predisponendo procedure speciali in modo da far sì che eventuali sbarchi non gravino sui sistemi socio-sanitari delle Regioni»²⁷³. Infatti, nonostante la rapida diffusione del virus, gli sbarchi in Italia non si sono fermati²⁷⁴, richiedendo da parte dello Stato un porto sicuro in cui sbarcare e un'accoglienza che tuteli i diritti umani, primo fra tutti quello della salute²⁷⁵.

Secondo la Costituzione italiana, il diritto alla tutela ha un carattere concorrenziale²⁷⁶. Per tale ragione lo Stato ha cercato di fronteggiare la pandemia in modo omogeneo nel territorio²⁷⁷ attraverso l'istituzione di un comitato scientifico *ad hoc*²⁷⁸ e guardando al principio di

²⁷³ Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e diritti fondamentali: una comparazione tra cittadini dell'UE ed extracomunitari nel panorama del multilevel Constitutionalism* Si veda la nota ASGI del 15 aprile 2020, in cui si chiede l'immediata revoca del cit. decreto interministeriale del 7 aprile 2020, in quanto l'Italia è sempre vincolata all'obbligo di fornire un porto sicuro alle persone salvate in mare: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/Nota-ASGI-porti-e-accoglienza-porti-sicuri-COVID14-4-2020-def.pdf>. Per un approfondimento su tale decreto si vedano in dottrina C. Pitea, *La nozione di "Paese di origine sicuro" e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in Rivista di diritto internazionale, fasc. n. 3/2019, p. 627 ss; F. Venturi, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicuri» ad opera della l. 132/2018 di conversione del cd. «Decreto Sicurezza» (dl. 113/2018)*, in Dir., Imm. e Citt., n. 2/2019, p. 147 ss.

²⁷⁴ Vedi la nota ASGI in merito alle morti nel Mediterraneo 2020 in www.asgi.it. È possibile prendere visione dei dati giornalieri sugli sbraghi e accoglienza in Italia, sul cruscotto statistico giornaliero a cura del dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, sul portale del Ministero dell'interno, Immigrazione e asilo, dati e statistiche: <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/evidenza>. È possibile visionare il grafico sugli sbarchi confrontando il 2019 con il 2020 <https://immigrazione.it/docs/2020/cruscotto-statistico-15-aprile-2020.pdf>.

²⁷⁵ Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo* «Il 20 maggio 2004 l'OMI ha chiarito che l'operazione di "Search and Rescue" si conclude solo con lo sbarco, nel più breve tempo possibile e con la minima deviazione possibile del viaggio intrapreso dalla nave soccorritrice, in un luogo sicuro delle persone soccorse, cioè un posto in cui venga garantita sicurezza fisica e diritti umani non sono in pericolo, tale luogo non può essere la stessa nave». Si veda anche T. Scovazzi, *La tutela della vita umana in mare, con particolare riferimento agli immigrati clandestini diretti verso l'Italia*, in Riv. Dir. internaz., 2005, 106-120. Per un confronto sugli sbarchi durante il Covid nel Mediterraneo, si può prendere visione nel portale operativo situazione di rifugiati UNHCR <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5226> e sempre allo stesso indirizzo si può prendere visione di una panoramica globale <https://data2.unhcr.org/en/situations/covid-19>.

²⁷⁶ Cfr. F. Benelli, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie fra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in le Regioni, n. 2, 2012; E. Gianfrancesco, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, vol. I, Giuffrè, Milano 2013; D. Morana, *La "nuova" potestà concorrente nell'attuazione del Titolo V*, in G. Guzzetta, F.S. Marini e D. Morana (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2015 e Id., *Commento all' art. 117 co. 3 Cost.*, il Mulino, Bologna 2018. Per la tutela concorrenziale della salute in periodi emergenziali si legga S. Carità, *La tutela della salute pubblica e l'ambito dei poteri emergenziali in deroga alle disposizioni vigenti ai tempi del coronavirus*, in Il Diritto Amministrativo, 2020 consultabile in <https://www.ildirittoamministrativo.it/La-tutela-della-salute-pubblica-ambito-dei-poteri-emergenziali-in-deroga-alle-disposizioni-vigenti-ai-tempi-del-coronavirus-Simonetta-Carita/stu593>; A. Romano, *I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19*, in federalismi, 1/2020.

²⁷⁷ Cit. d. l. del 23 febbraio 2020 n. 6 nell'articolo 3 comma 2.

²⁷⁸ Ordinanza della protezione civile n. 630 del 23 febbraio 2020. Cfr. M. Terzi, *Ancora sul rapporto tra tecnica e politica nell'attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 12 maggio 2020.

sussidiarietà²⁷⁹ grazie ad un lavoro congiunto con le Regioni.²⁸⁰ Il diritto alla salute espresso nell'articolo 32 della Costituzione italiana²⁸¹ richiede, per una sua piena comprensione, di essere letto accanto ai dettati fondamentali espressi dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, che rispettivamente sanciscono il dovere inderogabile di solidarietà e il principio di eguaglianza²⁸². Le decisioni legislative, ragionevoli e ponderate anche in un momento emergenziale, nel panorama dei bilanciamenti tra la garanzia dei tanti diritti chiamati in causa durante questi anni²⁸³ e il rispetto del principio di eguaglianza, non possono dunque giustificare

²⁷⁹ In merito al principio di sussidiarietà: Corte cost. sent. 1° ottobre 2003 n.303; e Corte cost. sent. 24 gennaio 2004 n. 43. In dottrina L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in Forum di Quaderni costituzionali, 1/2004; O. Chessa, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in Forum di Quaderni costituzionali, 4/2004; A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino 2004; S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2-3/2004; L. Buffoni, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120 comma II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino 2007; Q. Camerlengo, *Potere sostitutivo (Diritto costituzionale)*, in digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento, Utet, Torino 2008; M. Belletti, *Art. 120 Cost.*, in S. Bartole e R. Bin (a cura di), *Commento breve*, II ed., CEDAM, Padova 2008; V. Tamburrini, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Giuffrè, Milano 2012; A. Poggi, *Corte costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *federalismi*, 19/2017; G. Rivosecchi, *Articolo 118*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, il Mulino, Bologna 2018; G. Fontana, *Commento dell'art.120 della Costituzione*, il Mulino, Bologna 2018. Sul principio di sussidiarietà durante l'ultima pandemia da coronavirus: F. Torre, *Il carattere bidirezionale del principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus*, in *Diritti Regionali*, 22 aprile 2020.

²⁸⁰ Vedi P. Colasanti, A. Filippetti, *Il regionalismo alla prova dell'emergenza: un ragionamento a emotività invariata*, ne *Il Sole 24 Ore*, 8 aprile 2020; V. Di Capua, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *federalismi*, 1/2020; A. Ruggeri, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, 21 marzo 2020; D. Mone, *Il Covid-19 in Italia: salute e altri diritti fondamentali fra potere di ordinanza statale e regionale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020; M. Giorgio, *Il controverso rapporto tra Stato-Regioni nella gestione dell'emergenza sanitaria*, in *iusinitinere*, aggiornato al 22 aprile 2020; G. Boggero, *"Le more" dell'adozione dei dpcm sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, 21 marzo 2020; C. Bassu, *Quanto dura un'emergenza? Per una fase 2 all'insegna della ragionevolezza, differenziazione e adeguatezza*, in *appunticostituzionali*, 27 aprile 2020 e *Id. Stato e Regioni alla prova della Pandemia. Serve coesione per superare la crisi*, in *appunticostituzionali*, 31 marzo 2021.

²⁸¹ Cfr. G. Scaccia, *Articolo 32*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, il Mulino, Bologna 2018

²⁸² In considerazione del principio di solidarietà espressamente previsto nell'articolo 2 della Costituzione italiana, si veda A. Barbera, *Commento all'articolo 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna 1975; A. Morrone, *Art. 2 della Costituzione*, in *Codice della famiglia*, t. I, Costituzione, Carte dei ditti, Quattro codici, Giuffrè, Milano 2009; D. Teca, *Articolo 2*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, il Mulino, Bologna 2018. In merito al principio di eguaglianza M. D'Amico, *Articolo 3*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, il Mulino, Bologna 2018.

²⁸³ Cfr. A. Morrone, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. II, tomo II, Giuffrè, Milano 2008, p.185 ss; M. De Nes, *Emergenza Covid-19 e bilanciamento dei diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in *Biolaw Journal*, 16 marzo 2020; F. Rescigno, *La gestione del coronavirus e l'impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 3/2020; S. G. Guizzi, *Stato costituzionale di diritto di emergenza Covid-19: note minime*, in *magistraturaindipendente*, 18 aprile 2020.

discriminazioni in nome della tutela della salute pubblica e devono essere operate all'interno della cornice costituzionale²⁸⁴. Come già si è avuto modo di osservare, la salute pubblica e le migrazioni sono state le due calde tematiche che il Governo italiano ha affrontato contemporaneamente durante la pandemia. Il fenomeno migratorio si è intrecciato come fattore chiave per numerose scelte prese dal Governo toccando in modo incidente i diritti garantiti, sia nello spazio del diritto internazionale, sia a livello costituzionale, come l'articolo 32²⁸⁵, e interrogando la democraticità statale in merito a "nuove" e svariate problematiche emerse durante la pandemia, tra cui la parità di genere guardando alle necessità delle donne migranti²⁸⁶. La dura prova affrontata dagli Stati in tema di migrazione mentre combattevano contemporaneamente il Covid-19, ha rivelato le notevoli difficoltà affiorate con le chiusure delle frontiere, poi con i mancati *screening* sanitari necessari, con le quarantene e con l'accoglienza all'interno di centri non adeguati²⁸⁷. In seconda battuta sono comparse criticità già note e che, inevitabilmente, si sono aggravate, come le procedure già astruse per il rilascio dei permessi di soggiorno²⁸⁸, l'assicurare il diritto d'asilo, le difficoltà dei trasferimenti verso

²⁸⁴ Si vedano le sentenze 9 maggio 2013 n. 82 e 28 novembre 2011 n. 264, in cui la Corte costituzionale afferma il «ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso», precisando inoltre che «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro».

²⁸⁵ Vedi B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi*, 6/2020; C. Bassu, *Costituzione e Coronavirus: libertà, diritti e forma di Stato nell'emergenza sanitaria*, in *appunticostituzionali*, 03 aprile 2020.

²⁸⁶ Cfr. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione italiana e diritti delle donne*, Raffaello Cortina, Milano 2020.

²⁸⁷ Si vedano le disposizioni dell'articolo 12 in materia di accoglienza dei richiedenti asilo del cit. d. lgs. 113/2018, che stravolgendo il precedente sistema SPRAR, «ha del tutto trascurato le fragilità femminili e le esigenze delle vittime di violenza. A seguito delle nuove previsioni non è più previsto alcun percorso mirato per il sostegno e l'integrazione dei richiedenti più vulnerabili e i tagli pubblici all'accoglienza hanno escluso dei servizi forniti dai centri anche il sostegno psicologico; servizio da ritenersi invece vitale per le donne che hanno subito abusi e violenze» in Cit. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 305.

²⁸⁸ In merito alla normativa italiana che prevede il rilascio del permesso di soggiorno per calamità, in cui potrebbe rientrare l'attuale pandemia, si consideri: l'articolo 20 bis cit. d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 e il cit. d. l. 4 ottobre 2018 n.113, il quale consente l'accesso regolare al lavoro e l'iscrizione al servizio sanitario per 6 mesi. Si veda anche l'articolo 103, co. 2-quater d. l. 17 marzo 2020 n. 18 per il rinnovo della tessera sanitaria per gli stranieri ex-UE. La Corte costituzionale si è espressa con sent. 24 febbraio 1994 n. 62 ricordando che la regolarizzazione degli stranieri è soggetta alla ponderazione di svariati interessi pubblici. In dottrina R. Cherchi, *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso, soggiorno e allontanamento*, Jovene, Napoli 2012; cit. P. Bonetti, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*; T. Boeri, S. Briguglio, E. Di Porto, *Chi e come regolarizzare nell'emergenza coronavirus*, in *Lavoce.info*, 24 aprile 2020; M. Paggi, *La sanatoria ai tempi del coronavirus. Un commento alla regolarizzazione*, in *Asgi*, 29 maggio 2020. In merito all'assistenza sanitaria per gli stranieri extracomunitari si consulti il sito del Ministero della salute: <https://www.salute.gov.it/portale/assistenzaSanitaria/dettaglioContenutiAssistenzaSanitaria.jsp?lingua=italiano&id=1764&area=Assistenza%20sanitaria&menu=vuoto>.

lo Stato competente in base agli accordi di Dublino²⁸⁹ e la vulnerabilità delle donne migranti nel garantire cure mediche inadeguate e in relazione al fenomeno delle violenze spesso tenute in sordina²⁹⁰.

²⁸⁹ Articolo 17 paragrafo 2 del regolamento Dublino III. Cfr. M. M. Pappalardo, *Respingimenti in mare ed emergenza immigrazione: nuove prospettive nel sistema Dublino III*, in *La Comunità internazionale*, 68, 2014. In merito all'asilo durante il Covid-19 si può vedere la relazione annuale dell'UE 2021 https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2021-Executive-Summary_IT.pdf, a p.30 si legge che «La pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto profondo e complesso sia sul funzionamento dei sistemi di asilo e di accoglienza nei paesi UE+ sia sul numero di persone che sono arrivate in Europa per cercare protezione internazionale. Il numero di domande di asilo presentate nei paesi UE+ nel 2020 è diminuito drasticamente di un terzo rispetto al 2019, con le restrizioni sugli spostamenti e i blocchi che hanno impedito a molti di viaggiare. Tuttavia, se ci focalizziamo sul numero di domande presentate nel gennaio e nel febbraio 2020 prima dell'introduzione delle misure connesse alla COVID-19, sono stati segnalati aumenti superiori al 10 % rispetto agli stessi mesi del 2019, il che indica una tendenza all'aumento degli arrivi se la pandemia non si fosse verificata».

²⁹⁰ «Fin dalla loro istituzione, gli hotspot sono permeati dalla violenza istituzionale, dall'assenza di una dimensione di genere e dall'ipervisibilità dei corpi. [...] Le donne che giungono nell'hotspot di Lampedusa sono costrette a dormire su materassi di gommapiuma posizionati direttamente per terra, in condizioni di promiscuità dovute anche dall'insufficienza dei bagni disponibili e dall'impossibilità anche solo di chiudere le porte», in cit. A. Brambilla, A. Lici, *Donne e frontiere. Per un viaggio senza mappe*, p. 81. Si veda anche la nota ASGI – *Progetto in Limine, Una prospettiva di genere sull'Hotspot di Lampedusa: la sistematica e colposa violazione dei diritti delle donne*, 15 ottobre 2021 in <https://inlimine.asgi.it/una-prospettiva-di-genere-sullhotspot-di-lampedusa-la-sistematica-e-colposa-violazione-dei-diritti-delle-donne/>.

Capitolo 4

Violenze e disparità di genere durante la pandemia da Covid-19: lo svantaggio delle donne migranti

4.1. Violenze di genere: dibattiti sulla parità di genere durante il Covid-19

Se culturalmente, nell'antichità il silenzio delle donne romane e greche era considerato un carattere rispettabile²⁹¹, e nel 1982 Carol Gilligan definì la mancanza di voce come una delle caratteristiche delle donne contemporanee²⁹², oggi il diritto alla libertà di espressione fa sì che talune dichiarazioni che pretendono il silenzio delle donne, come quella espressa del segretario nazionale del Partito Liberal Democratico giapponese, Toshihiro Nikai²⁹³, non possano più essere accettate. Le donne «costituiscono un chiaro esempio di sottoinsieme sociale definito da caratteristiche innate e immutabili e che sono di frequente trattate in maniera differente rispetto agli uomini. Le loro caratteristiche, inoltre, le identificano come gruppo in una società, rendendole soggette, in alcuni paesi, a trattamenti e standard differenti»²⁹⁴. In questi anni pandemici, «la categoria delle donne», (la questione di genere espressa nella definizione del Consiglio d'Europa del 2011: «con il termine genere ci si riferisce a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini») ²⁹⁵, è tornata a rappresentare un punto di

²⁹¹ Cit. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 27. Si legga E. Cantarella, *Passato prossimo, Donne romane da Tacita a Sulpicia*, Feltrinelli, Milano 2012.

²⁹² Cfr. C. Gilligan, *Con voce di donna. Etica e formazione della personalità*, Feltrinelli, Milano 1987. Si veda anche M. Benedetti, *Condannate al silenzio. Le eretiche medievali*, Mimesis, Milano-Udine, 2017; C. Bassu, *Taci e ascolta. La vicenda Morelli-Murgia tra libertà di espressione, pluralismo e vetero maschilismo*, in *appunticostituzionali*, 27 giugno 2020; M. Murgia, *Stai zitta e altre nove frasi che non vogliamo più sentire*, Einaudi, Torino, 2021.

²⁹³ Il 18 febbraio 2021, più testate giornalistiche hanno riportato la notizia della dichiarazione del segretario nazionale del Partito Liberal Democratico giapponese, Toshihiro Nikai, il quale ha proposto durante una conferenza stampa di ammettere le donne alle riunioni del direttivo del partito purché queste restino in silenzio; a titolo d'esempio si può vedere la notizia riportata dal giornale La Repubblica: https://www.repubblica.it/esteri/2021/02/18/news/giappone_olimpiadi_donna_politica-288113811/. Per una panoramica sulla disuguaglianza sommersa in Giappone vedi P. d'Emilia, *Giappone, la gerarchia degli uguali*, in *Riv. AREL*, 1/ 2021, in cui l'autore scrive che «In Giappone non “sta bene” lamentarsi e tanto meno rivendicare – specie pubblicamente, adendo i tribunali – i propri diritti. [...] La Costituzione giapponese, che irradia dal suo testo valori di completa uguaglianza, a prescindere da genere, censo, razza e religione, si applica, esplicitamente, solo ai giapponesi: e così gli stranieri sono esclusi dalle sue garanzie. [...] il settore nel quale la disuguaglianza è più marcata, diffusa e direi anche socialmente percepita è quello della parità di genere».

²⁹⁴ Cit. linee guida UNHCR 2002 p.8 punto 30.

²⁹⁵ Definizione contenuta nell'articolo 33 lettera c della Convenzione del Consiglio d'Europa 2011, lotta contro la violenza nei confronti delle donne e violenza domestica, nota come Convenzione di Istanbul. Si vedano le linee guida UNHCR del 2012 sul riconoscimento dello *status* di rifugiato in base all'orientamento sessuale e all'identità di genere, in cui si supera la nozione binaria di genere. In dottrina si veda H. Charlesworth, C. Chinkin, S. Wright,

dibattito politico, accademico ed anche mediatico, soprattutto verso due aspetti chiave della vita della donna: il lavoro e le violenze, su cui non si è stati in silenzio²⁹⁶. Infatti, se da una parte il dibattito è divampato per le nette differenze lavorative tra uomini e donne, dall'altra non sono mancate le notizie in merito alle violenze, soprattutto domestiche, aumentate per via dei confinamenti causati dal virus. Davanti all'emergenza, si è avuto modo di constatare come di colpo «le donne spariscono dalla scena pubblica, si tratta di una crisi gestita solo da uomini».²⁹⁷ Proprio in merito all'apporto delle donne nel mondo del lavoro, l'attenzione generale si è

Feminist Approaches to International Law, in *The American Journal of International Law*, 85, 4, 1991, pp.613-45, riconosciuto come primo articolo dedicato al diritto internazionale in una prospettiva di genere, in cui si distingue tra pubblico e privato come naturalizzazione della divisione sessuale e sociale della politica, dell'economia e della cultura come ambienti maschili, mentre le case, la terra e la cura dei figli come ambiente prettamente femminile. In merito alla dottrina sul giusfemminismo cfr. cit. T. Pitch, *Sesso e genere del e nel diritto: il femminismo giuridico*; F. Balsamo, *L'incontro tra femminismi e donne migranti: appunti per una riflessione*, in *openedition.org*, 37/2015, p.79-107, in cui l'autrice ricorda come il 22 novembre 2007 donne italiane e migranti sono scese in piazza per «per denunciare insieme la strumentalizzazione “razzista” del discorso sulla violenza contro le donne, quando la sicurezza delle città viene vista come questione che avrebbe a che fare con l'immigrazione». Vedi anche O. Giolo, *Oltre la critica. Appunti per una contemporanea teoria femminista del diritto*, in *Diritto e questioni pubbliche*, vol. 15, n. 2, 2015; M. G. Bernardini, O. Giolo (a cura di), *Critiche di genere. Percorsi, norme e identità nel pensiero femminista*, Aracne, Roma 2015, e delle medesime autrici anche *Le teorie critiche del diritto*, in *Quaderni de L'altro diritto*, 4/2017; T. Casadei, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, Aracne, Aprilia 2018.

²⁹⁶ Lavoro e violenze sono due aspetti che sin dall'antichità erano fonte di discriminazione: «Il problema della giustizia è chiaro: è giusto che le donne (anche quelle che sono completamente uguali agli uomini sulla carta) continuino a soffrire discriminazioni? [...] Anche nei Paesi dove le donne hanno formalmente uguali diritti, gli stereotipi di genere esistono e [...] creano svantaggi concernenti due aspetti centrali della vita delle donne: lavoro, da un lato; vita familiare e sessuale, dall'altro» in E. Cantarella, *Scritti scelti*, A. Maffi, L. Gagliardi (a cura di), *Diritto e società in Grecia e a Roma*, Giuffrè, Milano 2011, p. 913.

²⁹⁷ Cit. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p.17, ancora a pagina 325, l'autrice afferma che «nell'emergenza, prima in sordina, poi in modo chiarissimo, un primo dato emerge con forza. A livello nazionale e anche a livello globale, nei luoghi decisionali e anche nel mondo scientifico, le donne sembrano scomparse». Cfr. anche E. Fittipaldi, *Il coronavirus e le donne (di nuovo) fuori dalla Storia*, in *l'Espresso*, 14 aprile 2020; M. Terragni, *Comitati per soli uomini. Le donne tagliate fuori dalle task force*, in *Quotidiano Nazionale*, 22 aprile 2020; cit. C. Bassu, *Parità di genere ai tempi del Coronavirus: l'impatto diretto e indiretto della crisi sanitaria sui diritti delle donne*, p. 612- 615, in cui l'autrice espone i «numeri disturbanti» della rappresentanza femminile in merito alle scelte da operare durante il Covid-19, e Id., *Donne in tv nella crisi sanitaria: la rivincita della competenza*, in *appunticostituzionali*, 17 aprile 2020.

focalizzata su due fronti: la tipologia di lavoratrici che hanno “combattuto in prima linea”²⁹⁸, e l’allarme sociale sul ruolo della donna²⁹⁹.

Che ci siano differenze tra uomini e donne non è una scoperta fatta grazie a questa pandemia³⁰⁰, ma l’accertare che non vi sia parità nella garanzia di diritti, è di certo incompatibile con i dettati costituzionali, *in primis* con il principio di eguaglianza³⁰¹. Nella Costituzione greca, all’articolo 4 si afferma che tutti «I Greci sono uguali davanti alla legge» e che «Gli uomini e le donne greche hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri»; nella Costituzione italiana, così come in quella

²⁹⁸ Si consideri anche che, secondo i dati raccolti dall’Istituto europeo per l’uguaglianza di genere (EIGE) su 49 milioni di persone impiegate nel settore sanitario, il 79% sono donne (<https://eige.europa.eu/covid-19-and-gender-equality/essential-workers>). Un esempio preoccupante ci è dato dalla situazione che è stata denunciata sulle misure di sicurezza adoperate dalla Federazione Russa: «L’insufficienza dei dispositivi di protezione è stata una delle cause indicate, nonostante le smentite delle autorità, ma nel caso delle operatrici si è evidenziato un ulteriore problema legato all’inadeguatezza dei dispositivi. Mascherine, occhiali, tute e respiratori in dotazione sono troppo grandi, perché sono stati progettati per gli uomini. Il problema era già stato fatto presente nel 2017, ma senza sortire alcun risultato. Inoltre, non solo le operatrici sono più esposte al rischio di contagio, ma sono anche meno pagate. Secondo la World Health Organization guadagnano il 28 per cento in meno rispetto ai colleghi maschi e occupano meno posizioni dirigenziali», in cit. S. Messina, *Covid-19 e (im)parità di genere: il caso della Russia*, in Riv. AREL, 1/2021. Si veda anche l’appello fatto da Amnesty per difendere la dottoressa Tatyana Revva, anestesista in rianimazione di Kalach-on-Don, che si è trovata a subire misure disciplinari e persecuzioni dopo aver denunciato la carenza di dispositivi di protezione individuale (<https://www.amnesty.it/appelli/difendi-la-dottoressa-tatyana-revva/>). Cfr. anche cit. C. Bassu, *Parità di genere ai tempi del Coronavirus: l’impatto diretto e indiretto della crisi sanitaria sui diritti delle donne*, in cui l’autrice ricorda che dai dati emersi dell’Eurostat in Europa «il lavoro in sanità è svolto da donne per il 70% con punte che arrivano fino al 78% per le professioni sanitarie di tipo ausiliario (mansioni infermieristiche e di assistenza) [...] con riguardo agli operatori sanitari risulta che in Italia ben il 69% degli infetti sia donna» pp. 602 ss.

²⁹⁹ Cfr. la pubblicazione da parte dell’ASVIS, *sull’impatto del Coronavirus in un’ottica di genere* (<https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Impatto Covid19 Goal 5 definitivo.pdf>). Vedi anche l’intervista di Rafaella Cascioli al professore Gianfranco Viesti, *Intervenire nella formazione universitaria per far muovere l’ascensore sociale*, in Riv. AREL, 1/2021, in cui il professore precisa come «Non c’è dubbio che la pandemia ha colpito di più i settori nei quali è più alta la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Ma non è tutto: in questo periodo sulle famiglie italiane, e più specificamente sulle donne, è caduta una ulteriore necessità di interventi sia sugli anziani che sui bambini e sui ragazzi soprattutto con la chiusura delle scuole. Per tutto questo il tema delle disuguaglianze è un tema assolutamente cruciale che deve essere posto al centro della riflessione e anche dell’azione dei governi. E che anche l’Istat ha di recente certificato questa disuguaglianza di genere di fronte alla pandemia: lo scorso dicembre dei 101mila posti di lavoro persi ben 99mila erano occupati da donne», p. 103. Vedi i dati Istat, *Mobilità sociale, disuguaglianze e lavoro*, in Rapporto annuale 2020. Cfr. anche Cit. M. D’Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, pp.115-137.

³⁰⁰ In merito alle evidenze delle differenze storiche dei diritti degli uomini e delle donne si vedano gli scritti della professoressa Eva Cantarella, tra cui si cita *Gli amori degli altri. Tra cielo e terra, da Zeus a Cesare*, la nave di Teseo, Milano 2018. Si legga anche *Vite dei filosofi* di Diogene Laerzio, *Talete nel VI secolo a.C.*, volgarizzate da Conte Luigi Lechi, Vol.II, Milano 1945 (<https://www.famigliafideus.com/wp-content/uploads/2018/08/LE-VITE-DEI-FILOSOFI-Diogene-Laerzio.pdf>), in cui ci si esprime connotando e attribuendo un valore all’uomo maschio e Greco, contrapponendo dunque un disvalore parallelo all’animale, femmina e barbaro.

³⁰¹ Cfr. V. Crisafulli, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, in Giurisprudenza Costituzionale, III, 1958, pp. 861-9; L. Ferrajoli, *La differenza sessuale e le garanzie dell’uguaglianza*, in *diseguaglianze sociali*, 2/1993, pp. 49-73; C. Farelli, *Eguaglianza e differenza nel pensiero femminista*, in *Contemporanea*, (6) 4, 2003, pp. 697-701; E. Somaini, *Paradigmi dell’uguaglianza*, Laterza, Roma-Bari 2005; V. M. Ballestrero, *La Costituzione e il lavoro delle donne: eguaglianza, parità di trattamento, pari opportunità*, in M. Gigante (a cura di), *I diritti delle donne nella Costituzione*, Editoriale scientifica, Napoli 2007, pp. 75 ss; P. Costa, *Uguaglianza e diritti: attualità o inattualità della Costituzione?* in C. Giorgi (a cura di), *Il progetto costituzionale dell’uguaglianza*, Edisse, Roma 2014, pp. 175-82.

spagnola, attraverso il principio di eguaglianza si sradica, almeno a livello di principio, quella rigida divisione tra le sfere di competenza di uomini e donne tipica del modello patriarcale, ma che poi nella realtà, si è appurato difficile da concretizzarsi³⁰². Infatti, si è avuto modo di assodare come lo *slogan* “#Iorestoacasa”, ripetuto moltissimo durante i primi mesi pandemici, sia ricaduto soprattutto sulle spalle delle donne, su cui quasi automaticamente si è visto incombere la responsabilità della cura della famiglia a discapito del proprio lavoro³⁰³. Difatti, durante i vari *lockdown*, è stata soprattutto la donna a destrarsi tra *smart-working*, ove era possibile, e gestione della famiglia³⁰⁴. Questa condizione ha scatenato svariate discussioni che hanno portato a ricordare che all’interno della società «le donne non sono ammortizzatori sociali»³⁰⁵. Il lavoro che realizza la persona ha un aspetto fondamentale anche per uscire da situazioni di violenza in cui spesso le donne posso trovarsi, «quando a fuggire da situazioni di violenza sono le donne, i bisogni materiali di sussistenza acquisiscono infatti una rilevanza specifica, sia in ragione del ruolo che le donne svolgono nella cura dei figli o di altri soggetti non autosufficienti, sia per le forme di discriminazione economica a cui sono soggette, nonché per la circostanza che sono solitamente i padri, i mariti o chi ne fa le veci a detenere il controllo

³⁰² Cit. M. D’Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, pp.51 e ss. In merito all’Italia si leggano gli articoli 2, 3, 29 e 51 della Costituzione, espressione nei loro dettati della parità dei sessi. Si veda anche la riforma del diritto di famiglia del 1975. In dottrina M. T. A. Morelli, *Le donne della Costituente*, Laterza, Roma 2007; M. G. Rodomonte, *L’eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant’anni dalla nascita della Costituzione*, Giappichelli, Torino 2018; C. Bassu, *Uguaglianza formale o sostanziale? Il ruolo dello Stato. Il compito della Repubblica nella lotta per l’uguaglianza di genere*, in Riv. AREL, 1/2021.

³⁰³ Vedi cit. C. Bassu, *Parità di genere ai tempi del Coronavirus: l’impatto diretto e indiretto della crisi sanitaria sui diritti delle donne*, in cui l’autrice precisa come «Dal punto di vista dell’integrazione economica e sociale l’impatto negativo è più rilevante per le donne che già di base subiscono il gender gap nei salari e sono impiegate in misura maggiore in lavori precari. A ciò si aggiunge l’incremento esponenziale del lavoro domestico, di cura e assistenza non pagato dovuto alla chiusura delle scuole e degli aumentati bisogni delle persone anziane a causa delle regole anti-contagio», inoltre si è registrato il 30% dei licenziamenti rispetto agli anni passati in quei lavori prettamente femminili, come colf e badanti, lavori spesso compiuti da donne migranti.

³⁰⁴ Cfr. A. Casarico, S. Lattanzio, *Nella “fase 2” a casa giovani e donne*, in lavoce.info, 28 aprile 2020. In relazione all’uguaglianza delle pari opportunità leggi L. Einaudi, *Concetto e limiti della uguaglianza nei punti di partenza*, in Lezioni di Politica Sociale, Torino 1964, pp. 249-50; G. Freschi, *Donne e classi sociali: l’occupazione femminile nel secondo dopoguerra*, in Riv. AREL, 1/2021. Si veda il regio decreto-legge del 17 marzo 2020, con cui in Spagna si mira a mantenere una continuità produttiva e occupazionale per le donne con un adeguamento degli orari di lavoro e fondi indirizzati agli aiuti per le famiglie: <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/18/pdfs/BOE-A-2020-3824.pdf>. Dubbi di costituzionalità sono insorti in Italia per l’accesso al *bonus bebè* per gli stranieri non titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, considerando che «il 47% delle straniere lavoratrici è anche madre» è evidente come sia penalizzante l’esclusione di supporto economico a tale *bonus*, a riguardo di legge Cit. M. D’Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, pp. 306-307.

³⁰⁵ Cfr. V. M. Ballestrero, *Le azioni positive tra eguaglianza e diritto diseguale*, in V. M. Ballestrero (a cura di), *Azioni positive per la realizzazione della parità tra uomo e donna nel lavoro. Commentario sistematico alla legge 10 aprile 1991, n. 125*, in Le Nuove Leggi Civili Commentate, I, 1992; R. Amato, *La pandemia aggrava la condizione femminile: il 72 per cento dei lavoratori che rientrano il 4 maggio sono uomini*, in La Repubblica, 1° maggio 2020; C. Bassu, *Le donne non sono ammortizzatori sociali*, in appunticostituzionali, 29 maggio 2020.

sulle risorse necessarie a cercare una via di fuga e affrancamento dalla condizione di violenza e oppressione nella quale sono costrette le donne»³⁰⁶.

L'aumento delle violenze sulle donne, che drammaticamente possono sfociare in ciò che oggi viene identificato come “femminicidio”³⁰⁷, è l'altro dato allarmante che nei primi mesi pandemici ha maggiormente richiamato l'attenzione mediatica sensibilizzando notevolmente l'opinione pubblica. In modo particolare, si è registrato un aumento di quella specifica forma di violenza definita dall'articolo 3, lettera b della Convenzione di Istanbul: la violenza domestica³⁰⁸. Si può affermare che tale aumento è stato una conseguenza della pandemia³⁰⁹ che ha implicato l'isolamento delle donne in casa e un maggior controllo da parte di *partner* violenti³¹⁰. Un esempio che avvalorava questi aumenti è dato dallo Stato italiano, che ha registrato numerose richieste di assistenza ai numeri collegati alla polizia appositamente attivati dallo Stato³¹¹. Infatti, secondo i dati emersi, durante il primo *lockdown* italiano tra marzo e giugno 2020, si è registrato un raddoppiamento rispetto al 2019 delle chiamate al numero nazionale antiviolenza e *stalking*³¹², rilevando come «parallelamente alla diffusione del virus, sia

³⁰⁶ Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 53.

³⁰⁷ Cit. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 219-243. Si può leggere il rapporto su femminicidio in Italia del 2022 dal portale <https://www.eures.it/ix-rapporto-eures-sul-femminicidio-in-italia-2022/>.

³⁰⁸ L'articolo 3, lettera b, della Convenzione «atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore della violenza condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima». Si legga l'articolo 3 insieme all'articolo 2 della Convenzione che richiede l'attuazione delle disposizioni in materia di violenza domestica fondate sulla comprensione della violenza basata sul genere, e all'articolo 46 della Convenzione che impone di garantire che le circostanze in cui è stato commesso il reato nei confronti dell'attuale o ex coniuge o partner, da un membro della famiglia, un convivente della vittima o una persona che ha abusato della propria autorità, possano portare a un inasprimento della condanna in quanto aggravanti o elementi costitutivi del reato. Si vedano gli indici emersi dal monitoraggio svolto dall'associazione ActionAid sull'Italia (https://www.actionaid.it/app/uploads/2020/11/Monitoraggio-antiviolenza_2020.pdf). A titolo d'esempio, per un confronto col mondo, si considerino i dati emersi dal monitoraggio nella Federazione Russa, cit. S. Messina, *Covid-19 e (in)parità di genere: il caso della Russia*, 1/2021, secondo cui «dal 10 aprile 2020 il numero di vittime e di casi di violenza in famiglia è aumentato di più di due volte, passando da 6050 a 13mila segnalazioni al mese e il centro antiviolenza Kitež di Mosca ha registrato un incremento del 15 per cento».

³⁰⁹ «Secondo una ricerca realizzata da United Nation Population Fund (UNFPA), l'agenzia ONU competente a condurre indagini sulle popolazioni, in collaborazione con la John Hopkins University, all'Università australiana dello Stato di Victoria e ad Avenir Health, nei primi tre mesi di confinamento a causa del Covid-19 i casi di violenza domestica sono aumentati in media del 20% nei paesi esaminati, ovvero i centonovantatré Stati membri delle Nazioni Unite. Si tratta di circa 15 milioni di episodi, tra aggressioni e femminicidi, in più rispetto allo stesso periodo dello scorso anno», in cit. C. Bassu, *Parità di genere ai tempi del Coronavirus: l'impatto diretto e indiretto della crisi sanitaria sui diritti delle donne*, p. 609.

³¹⁰ Cfr. F. Filice, *La parità di genere alla prova del Covid*, in *dirittopenaleuomo*, 25 aprile 2020.

³¹¹ Si consideri la chat 1522 o *You Pol*. Vedi P. Carra, *Covid-19 e violenze di genere*, in *27esimaora.corriere*, 22 aprile 2020. Si legga anche S. Lorenzetti, *Il lato oscuro dello smartworking: violenze anche dopo il lockdown*, in *il Corriere della Sera*, 11 ottobre 2020.

³¹² Secondo gli indici riportati, tra marzo e aprile ci sono state 15.280 richieste un aumento del +119,6% rispetto al 2019. Si veda all'allarme riportato dall'ANSA al seguente link:

aumentata la violenza maschile contro le donne, quale diretta conseguenza del confinamento obbligatorio dentro le mura domestiche imposto dal *lockdown*»³¹³. Un caso che ha sicuramente fatto notizia, dimostrando la difficoltà delle donne nel poter chiedere aiuto, è stata la chiamata fatta alla polizia in cui una donna ha ordinato una pizza margherita, richiesta alquanto bizzarra che ha allarmato la polizia e ha permesso che intervenisse in una situazione domestica di violenza³¹⁴.

La responsabilità di intervento da parte degli Stati democratici per rimuovere situazioni di violenza è stata espressa dalle linee guida UNHCR del 2002: «Se lo Stato, in una sua politica o pratica, non accorda determinati diritti o protezione da gravi abusi, allora la discriminazione nell'estendere la protezione, che risulta in gravi danni inflitti impunemente, potrebbero costituire persecuzione. Particolari casi di violenza domestica o di abusi perpetrati per ragioni relative a un differente orientamento sessuale, potrebbero ad esempio essere analizzati in tale contesto»³¹⁵. Un monito che ricorda come davanti alle chiare inadeguatezze in merito alla tutela dei diritti delle donne, migranti dunque comprese, gli ordinamenti democratici siano chiamati a rendere conto del loro dovere di garantire l'eguaglianza e l'effettività dei diritti, anche davanti a criticità epidemiologiche³¹⁶.

https://www.ansa.it/sito/notizie/speciali/editoriali/2020/11/23/violenza-sulle-donne-doppia-emergenza-in-era-covid_2fb563c7-a4c6-4937-bd21-5d30989fec8f.html.

³¹³ Vedi il monitoraggio antiviolenza 2020 dell'ActionAid, Tra retorica e realtà. Dati e prospettive sul sistema antiviolenza in Italia, p. 27.

³¹⁴ Notizia riportata il 4 agosto 2020 a Torino, una donna sudamericana ha chiamato la polizia ordinando una pizza per far capire di essere in pericolo, e un episodio analogo è capitato a Milano il 2 marzo 2021 da parte di una donna di origini marocchine. Si possono leggere le notizie a titolo d'esempio in due testate giornalistiche che le hanno riportate: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/08/04/finge-di-ordinare-una-pizza-e-chiama-la-polizia-donna-fa-arrestare-il-compagno-violento/5889430/>; https://www.huffingtonpost.it/entry/ho-bisogno-di-una-margherita-chiama-il-112-chiedendo-una-pizza-la-polizia-la-salva_it_603e35d0c5b6ff75ac3f6541.

³¹⁵ Punto 15 delle linee guida UNHCR del 2002, p. 5.

³¹⁶ «L'affermazione di obblighi di due diligence in capo agli Stati nell'ambito della lotta alla violenza contro le donne incide anche rispetto al diritto alla protezione sotto forma di una prevenzione efficace. L'obbligo si estende poi all'effettività dell'accesso alla giustizia e alla considerazione della situazione di particolare vulnerabilità morale, fisica e/o materiale della vittima; in altri termini, alle autorità si chiede l'impegno a combattere ogni forma d'inerzia e tolleranza anche mediante indagini idonee a condurre all'identificazione e alla punizione dei responsabili dando prova di aver utilizzato tutti i mezzi disponibili per assicurare l'effettività dell'inchiesta» in A. D'Agostino, P. Degani, *Sull'azionabilità dei diritti umani delle donne straniere vittime di violenza. Criticità in ambito penale*, in A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022, p. 201.

4.2. Le violenze di genere durante i confinamenti imposti dal Covid-19: la specifica vulnerabilità delle donne migranti

Durante questi ultimi due anni caratterizzati dalla diffusione in tutto il mondo del Covid-19, gli Stati hanno dovuto affrontare numerose sfide nel tentativo di garantire un bilanciamento tra la tutela del diritto alla salute minacciata dal virus e la garanzia degli altri diritti fondamentali. Tra le tematiche presenti sul banco di prova nella gestione pandemica i flussi migratori sono stati oggetto di accesi dibattiti per le particolari difficoltà affrontate. Nel novembre 2020 OIM, UNHCR e UNICEF hanno riunito in un'unica prospettiva le tematiche dell'immigrazione e della disparità di genere³¹⁷ attraverso un comunicato avente come scopo quello di mobilitare l'attenzione sulle specifiche vulnerabilità delle donne migranti e rifugiate, sottolineando come la pandemia non abbia di fatto comportato un arresto degli sbarchi³¹⁸ e abbia invece aggravato situazioni di sfruttamento per le donne³¹⁹. Di fatto i confinamenti in casa e l'impossibilità di comunicare, hanno senza dubbio gravato maggiormente sulle donne migranti, le quali anche senza il Covid-19 hanno da sempre affrontato barriere socioculturali dovute dall'emarginazione sociale e dalle incapacità comunicative³²⁰.

³¹⁷ In merito alle politiche sulla parità di genere si vedano i lavori dell'Eurofund (<https://www.eurofound.europa.eu/it>), in cui si ricorda che la parità tra uomo e donna è uno dei principi fondamentali dell'UE (nel 1957 il principio della parità di retribuzione per un lavoro di pari valore divenne parte del trattato di Roma; sull'attuazione della parità di trattamento fra gli uomini e le donne si veda la direttiva del Consiglio 76/207/CEE; cfr. l'impegno strategico per la parità di genere 2016-2019) ed è anche alla base del patto europeo 2011-2020 per la parità di genere (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52011XG0525%2801%29>). Cfr. anche il programma del governo Draghi sulla Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026: si vedano le dichiarazioni dell'allora premier in occasione della giornata nazionale delle donne dal sito ufficiale del Governo italiano (<https://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-draghi-alla-conferenza-verso-una-strategia-nazionale-sulla-parita>) ed il video messaggio al *Women Political Leaders Summit* (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2021/06/21/draghi-discriminare-le-donne-e-immorale-e-miope-a-questo-ritmo-in-italia-parita-di-genere-nelle-cariche-ministeriali-non-prima-del-2077/6236883/>) nei quali si evidenzia come la pandemia abbia avuto ripercussioni maggiori verso le donne, e il relativo impegno del Governo di investire 7 miliardi entro il 2026 per la promozione della parità di genere.

³¹⁸ Si veda la prima denuncia da parte dell'Asg dell'impatto del Covid sui diritti degli stranieri vista la loro precarietà giuridica a marzo 2020 (https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/03/EMERGENZA-COVID-19_DIRITTI-STRANIERI-22-marzo-finale.pdf).

³¹⁹ Si può vedere il comunicato stampa congiunto OIM UNHCR UNICEF (<https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/comunicati-stampa/comunicato-congiunto-oim-unhcr-unicef-come-fornire-un-primo-supporto-alle-persone-sopravvissute-a-violenza-di-genere-tutte-le-indicazioni-nella-guida-rivolta-agli-operatori-in-prima/>)

³²⁰ «Sono donne che hanno attraversato frontiere e sperimentato direttamente la violenza del confine, la negazione del diritto di movimento, l'autoritarismo nel controllo dei confini esterni e interni e dei loro stessi corpi, quel filo spinato che non si vede ma di cui si percepisce la potenza segregante. Sono donne sui cui corpi è stata agita una violenza molteplice, sia fisica che psicologica e sessuale, ma anche politica e sociale ed economica. Sono donne private delle proprie relazioni, dei propri corpi, dei propri desideri, dei processi di produzione e riproduzione, del diritto alla salute e alla cura, della sessualità, della soggettività politica. Diverse gerarchie di potere hanno messo in atto forme di dominio e controllo totale delle loro vite. Sono donne che sperimentano quotidianamente quanto quel confine che ha segnato e abusato la loro vita in quanto donne e migranti, sempre più caratterizzato da mobilità e opacità, ha superato il tempo dell'attraversamento ed è deflagrato, invadendo e permeando lo spazio del paese

La già menzionata Convenzione di Ginevra, si lega dunque ad un altro documento di diritto internazionale, la Convenzione di Istanbul, primo strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza come violazione dei diritti umani³²¹. Queste due convenzioni, disciplinando l'immigrazione e le disparità di genere, creano un'unica prospettiva di tutela verso le donne migranti. Nella Convenzione di Ginevra infatti, poiché vengono considerati atti persecutori la tortura e i trattamenti degradanti, risulta difficile inserirvi la violenza sessuale, e altrettanto difficilmente viene riconosciuto come motivo di persecuzione il voler fuggire da atti di violenza o volersi sottrarre da costrizioni culturali e socialmente imposte; essendo queste tutte situazioni inerenti alla vita privata, non rientrano nelle circostanze di quella sfera pubblica che la Convenzione tende a tutelare nel suo tono neutrale³²². Le violenze che possono subire le donne migranti, sul fronte dell'asilo, vengono senza dubbio comprese secondo una chiave di lettura "occidentale"³²³. Ne dà un esempio la sentenza della Corte di Cassazione (Cass. ord. Sez. I) del 20 gennaio 2020 n. 1104, in merito alle motivazioni per riconoscere la protezione umanitaria, in cui si legge: «la condizione emotiva, ancora prima che fisica di una giovane donna ripetutamente sottoposta a violenze sessuali ed avviata al meretricio, indipendentemente dal luogo in cui tale drammatica vicenda si sia consumata, integra gli estremi di una vulnerabilità

di arrivo, costruendo uno spazio segregato» in E. S. Rizzi, *Le donne straniere negli insediamenti informali tra discriminazioni intersezionali, grave sfruttamento e violenza*, in A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022, pp. 240-241.

³²¹ Si veda il celebre discorso di Hillary Clinton alla conferenza di Beijing del 1995, in cui ha affermato che «i diritti umani sono diritti delle donne e i diritti delle donne sono diritti umani» (<https://video.repubblica.it/mondo/conferenza-donne-pechino-1995-hillary-clinton-rompiano-il-silenzio-i-diritti-delle-donne-sono-diritti-umani/366281/366832>).

³²² Cfr. cit. E. Rigo, *Donne attraverso il Mediterraneo. Una prospettiva di genere sulla protezione internazionale*, p. 4.

³²³ Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 75 in cui l'autrice scrive: «L'ingresso della violenza basata sul genere nelle decisioni sull'asilo riflette esperienze che vengono lette dentro un quadro inevitabilmente occidentalizzato» ancora pp 63-68 in cui oltre ad esporre le pronunce italiane in relazione alle violenze sulle donne migranti, si sottolineano gli approcci antidiscriminatori limitati negli Stati Uniti d'America in riferimento alla razza. Si ricorda che sino agli anni 40, negli Stati Uniti d'America, lo stupro come forma di violenza era considerato una violenza di tipo privata e che in merito alle violenze subite dalle donne migranti, bisogna attendere il 1991 perché lo stupro venga considerato una forma di tortura. A riguardo si cita il caso delle donne haitiane in fuga verso gli Stati Uniti, denunciato dalla Harvard Immigration and Refugee Clinic. In dottrina K. Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in University of Chicago Legal Forum, I, 1989, pp. 139-69; D. Anker, *Refugee Law, Gender, and the Human Right Paradigm*, in Harvard Human Rights Journal, 15, 2002, pp. 133-54 e Id. *Legal Change from the Bottom up: The Development of Gender Asylum Jurisprudence in the United States*, E. Arbel, C. Dauvergne, J. Millbank (eds.), *Gender Refugee Law: From the Margins to the Centre*, Routledge, London – New York 2014; K. Musalo, *A Short History of Gender Asylum in the United States: Resistance and Ambivalence May Very Slowly be Inching Towards Recognition of Women's Claims*, in Refugee Survey Quarterly, 22, 2010, pp.46-63.

che si sostanzia e viene vissuta nella più elevata e dolorosa delle sue possibili forme», una vulnerabilità data dall’emotività.³²⁴ Poiché, secondo i dati raccolti dal progetto D.i.Re “*Leaving violence. Living safe*”, ogni anno oltre il 25% delle donne accolte nei centri antiviolenza sono di nazionalità straniera³²⁵, risulta essenziale e all’avanguardia l’apporto della Convenzione di Istanbul per la tutela della donna sia nell’ambito della sfera privata che di quella pubblica, identificando diverse situazioni e forme di violenza.

Durante le “restrizioni pandemiche” operate dagli ordinamenti per combattere il virus, tra le varie problematiche, sono emerse numerose complicazioni nel garantire e attuare il disposto di tali Convenzioni. Nonostante nella Convenzione di Istanbul vi sia un apposito capitolo relativo alle donne migranti³²⁶, individuandovi «una duplice vulnerabilità, data dall’essere vittima di violenza e, specularmente, dal rischio di perdere l’accesso al soggiorno regolare in conseguenza

³²⁴ Si legga a riguardo la nota ASGI <https://www.asgi.it/banca-dati/corte-di-cassazione-i-sezione-civile-ordinanza-del-20-gennaio-2020-n-1104/>. Si veda anche la Decisione n. 73 del Comitato esecutivo, lett. I: 1993 il Comitato esecutivo dell’ACNUR ha raccomandato agli Stati di mettere a punto programmi di formazione per il personale incaricato di determinare la qualità di rifugiato, sensibilizzandolo opportunamente alle questioni culturali e alle questioni legate specificatamente al sesso.

³²⁵ Un progetto di Donne in rete contro la violenza, in *partnership* con UNHCR, l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Il suo scopo è facilitare l’accesso ai centri antiviolenza della rete D.i.Re. per le donne migranti richiedenti asilo e rifugiate sopravvissute alla violenza. È possibile visionare i dati raccolti sino a dicembre 2020 dal sito ufficiale (https://www.leavingviolence.it/wp-content/uploads/2020/12/PPT_LVLS_dati-risultati-criticita%CC%80.pdf). Dai dati del Ministero dell’Interno italiano, Dipartimento della pubblica sicurezza, del 2021, si evidenzia come «Almeno una denuncia su cinque per reati di violenza maschile proviene da una donna straniera» cit. A. D’Agostino, P. Degani, *Sull’azionabilità dei diritti umani delle donne straniere vittime di violenza. Criticità in ambito penale*.

³²⁶ La Convenzione di Istanbul, all’articolo 60, stabilisce che gli Stati firmatari «adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell’articolo 1, A (2) della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e come una forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare/sussidiaria». Cfr. cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 221. Si veda anche cit. A. D’Agostino, P. Degani, *Sull’azionabilità dei diritti umani delle donne straniere vittime di violenza. Criticità in ambito penale*: «I Capitoli V e VI della Convenzione di Istanbul declinano con ampiezza il quadro sanzionatorio e di riparazione prevedendo norme specifiche volte, in particolare, a contrastare – anche per i profili giurisdizionali - specifiche fattispecie di violenza nei confronti delle donne. Il Capitolo VII è invece dedicato alla protezione dalla violenza di migranti e richiedenti asilo, con una previsione di chiusura che obbliga gli Stati a garantire il diritto di non respingimento delle vittime di violenze mentre il Capitolo VIII relativo agli obblighi di cooperazione internazionale fra gli Stati parte in materia civile e penale, nel solco dell’attenzione verso le donne straniere o comunque verso situazioni che presentano aspetti rilevanti al di fuori del territorio nazionali per garantire la più ampia protezione delle vittime di violenza». Le autrici declinano anche tutti gli strumenti internazionali e non, volti alla tutela delle donne contro le violenze: «La riflessione sulla violenza contro le donne basata sul genere di genere, se vuole essere efficace e utile, richiede l’adozione di una prospettiva di tipo causale. La definizione di violenza contro le donne basata sul genere si rinviene in tre testi di derivazione sovranazionale: la Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, adottata a Istanbul l’11 maggio 2011 e ratificata dall’Italia con la l. 27 giugno 2013, n. 7715; e la Direttiva 2012/29/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la Decisione quadro 2001/220/GAI, attuata dall’Italia con d.lgs. n. 2121/2015, cui oggi si somma la General Recommendation n. 35 del Comitato delle Nazioni unite per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne adottata nel 2017. La nuova Raccomandazione, oltre a rafforzare gli obblighi di due diligence, riconosce la natura intersezionale della violenza e rivolge un’attenzione specifica alle donne migranti e al tema delle violazioni dei diritti riproduttivi», pp. 202-203.

della violenza subita, o meglio in conseguenza della scelta di allontanarsi all'autore della violenza che coincide molto spesso con il familiare "trainante" che fornisce i requisiti alloggiativi e reddituali alla base del permesso di soggiorno»³²⁷, e nonostante si imponga agli Stati cofirmatari di predisporre procedure di accoglienza e di servizi di supporto per i richiedenti asilo, con particolare sensibilità verso le necessità delle donne vittime di violenza o a rischio di violenza, tali norme non sono bastate come forme di tutela davanti al Covid-19, il quale ha provocando il peggioramento della marginalità sociale in cui spesso le donne straniere si trovano, ha aggravato le situazioni di violenza.

Un isolamento potenziato come si è visto dal restringimento di un altro aspetto della vita su cui il virus ha inciso in maniera consistente, le condizioni di lavoro, soprattutto quello delle donne³²⁸. Benché vi sia una «sottovalutazione delle donne nello spazio sociale produttivo»³²⁹, come si è accennato pocanzi, il lavoro per una donna migrante assume una duplice importanza. Da una parte è uno strumento di autodeterminazione economica; infatti, da quanto emerge dal rapporto ECRI del 2019 sull'Italia³³⁰ il lavoro risulta essere un mezzo fondamentale davanti alle difficoltà delle barriere amministrative e socioculturali, specialmente per le donne migranti che generalmente subiscono più facilmente violenza «a causa della loro situazione socioeconomica»³³¹. Dall'altra assume la funzione di apertura sociale, in quanto un lavoro regolare può essere uno strumento e un obiettivo necessario per uscire da una situazione di violenza³³².

³²⁷ Cfr. C. Pigato, *Il permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica: applicazione e criticità alla luce della Convenzione di Istanbul*, in A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022, p. 217.

³²⁸ Vedi il Rapporto integrato sul mercato 2020 (<https://www.istat.it/it/files/2021/02/Il-Mercato-del-lavoro-2020-1.pdf>) e il report Global Gender Gap 2021. In dottrina si veda P. Villa, *La pandemia ha colpito il lavoro delle donne*, in *ingenera*, 22 marzo 2021; P. Villa e F. Bettio, *Gli effetti del Covid sull'occupazione femminile*, in *ingenera*, 4 giugno 2020; cit. C. Bassu, *Le donne non sono ammortizzatori sociali*.

³²⁹ Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 26. Si veda anche S. Marchetti, *Black Girls: Migrant Domestic Workers and Colonial Legacies*, Brill, Boston 2014.

³³⁰ Si veda il rapporto dell'ECRI sull'Italia (quinto ciclo di monitoraggio), paragrafo 25, giugno 2016 e le conclusioni dell'ECRI sull'implementazione delle raccomandazioni relative all'Italia soggette a valutazione intermedia, adottate il 3 aprile 2019.

³³¹ Si veda il rapporto del GREVIO 2020 sull'Italia p.21. in cui si precisa che «sebbene le donne migranti e richiedenti asilo abbiano legalmente diritto ai servizi di supporto sociale e sanitari al pari delle cittadine italiane, il pieno accesso a tali servizi può essere ostacolato a causa di barriere amministrative, come i requisiti di residenza e/o la difforme interpretazione di tali requisiti. L'accesso al sostegno è altresì ostacolato da barriere culturali, come dalla mancanza di servizi di mediazione culturale stabili e dalla limitata capacità di fornire informazioni sensibili dal punto di vista della diversità culturale ed erogare servizi attenti alle specificità culturali e di genere».

³³² Cfr. Rapporto delle associazioni di donne: l'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia, p. 68 (<https://www.direcontrolviolenza.it/wp-content/uploads/2019/02/Rapporto-ombra-GREVIO.pdf>), in cui si sottolinea che «il permesso di soggiorno per motivi di lavoro viene rilasciato solo se si dimostra di avere un

Davanti al dramma sociale delle violenze supportato da dati allarmanti, quali posso essere gli strumenti che gli Stati democratici devono operare per tutelare le donne, migranti dunque comprese, garantendo una protezione dalle violenze, anche davanti a emergenze come la pandemia da Covid-19 che abbiamo vissuto, in cui il diritto alla salute, così fortemente affermato come diritto fondamentale che il virus stava attaccando, riguarda anche la salute psicofisica della donna?

A dieci anni dalla Convenzione di Istanbul³³³, il 27 giugno 2023, il D.i.Re, Donne in rete contro la violenza³³⁴, ha inviato una lettera al Presidente Mattarella presentandogli la situazione italiana dopo l'attuazione delle raccomandazioni presentate nel 2020 dal Comitato delle Parti della Convenzione sulla prevenzione e il contrasto della violenza contro le donne e la violenza domestica. Nello specifico, vengono richieste: politiche globali; solida base istituzionale e finanziaria per le istituzioni nazionali e locali che operano per combattere la violenza sulle donne; adottare misure legislative tra cui: per reati commessi di violenza sulle donne, rimedi civili verso le autorità che non hanno adempiuto agli obblighi di diligenza, attuare analisi ex post di tutti i casi di "femminicidio". Di fondamentale importanza si sottolinea la presenza di un monitoraggio sulle politiche attuate e finanziamenti adeguati alla prevenzione delle violenze, ricordando che l'Italia sarà chiamata a rispondere del suo operato a riguardo nel 2025³³⁵.

4.3. L'importanza del monitoraggio nell'UE per contrastare le violenze: gli ultimi rapporti del Consiglio d'Europa durante la pandemia

Nella Convenzione di Istanbul, pilastro per la lotta contro la violenza sulle donne, è previsto il monitoraggio da parte degli Stati, come mezzo fondamentale per combattere ogni forma di violenza³³⁶.

impiego fisso e un reddito adeguato al mantenimento proprio e di eventuali familiari a carico, oltre che di un alloggio adeguato».

³³³ Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, adottata dal Consiglio d'Europa nel 2011, è entrata in vigore nel 2014 ed è stata firmata dall'UE nel giugno 2017. L'Italia ha sottoscritto la Convenzione il 27 settembre 2012 e il Parlamento ha autorizzato la ratifica con la l. 27 giugno 2013 n. 77.

³³⁴ È possibile prendere visione delle iniziative e dei *report* annuali dal sito ufficiale della rete: <https://www.direcontrolaviolenza.it/>.

³³⁵ La lettera è reperibile al seguente link: <https://www.direcontrolaviolenza.it/a-10-anni-dalla-ratifica-della-convenzione-di-istanbul-in-italia-il-bilancio-non-e-ancora-promettente-la-lettera-aperta-al-presidente-mattarella/>.

³³⁶ In merito ai principi e agli strumenti volti per il monitoraggio e la protezione delle donne si legga l'articolo 18 della Convenzione di Istanbul. Vedi anche la dichiarazione del 12 aprile 2021 dell'allora presidente del GREVIO Marceline Naudi (<https://rm.coe.int/grevio-president-statement-12-april-2021/1680a2165b>).

Infatti, un approccio basato su un costante monitoraggio e dialogo rappresenta oggi un indice di democraticità per gli Stati, chiamati a dimostrare in termini concreti le modalità di prevenzione e protezione contro le violenze nel rispetto dei dettati della Convenzione.

L'Unione europea, nell'apportare il suo contributo per contrastare le violenze, ha istituito il Group of Experts on action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO)³³⁷, il cui lavoro non si è arrestato in questo periodo di pandemia³³⁸. La pandemia ha infatti fatto emergere con maggiore consapevolezza le numerose situazioni di violenza in cui le donne incorrono. Il 24 marzo 2020 l'allora Presidente del GREVIO puntualizzò agli Stati l'urgenza di adoperarsi con misure *ad hoc* e la necessità di un monitoraggio adeguato precisando: «restrictions on movement offer abusers additional power and control over the women and girls they live with»³³⁹. L'anno dopo, dal rapporto GREVIO del 2021, risulta da una parte come gli Stati, nonostante l'emergenza sanitaria in corso, abbiano adottato alcuni servizi innovativi di assistenza malgrado le difficoltà sorte con le obbligatorie distanze³⁴⁰, ma dall'altra quanto ancora vi sia un'insufficienza di fondi a disposizione per garantire a tutte le vittime un rifugio sicuro, in quanto l'impennata delle chiamate al numero antiviolenza non è stata accompagnata da un incremento di risorse umane necessarie³⁴¹. I dettati internazionali e nazionali, come il rivoluzionario approccio della Convenzione di Istanbul che con la sua logica delle tre "P", *Prevention, Protection, Prosecution*, si pone «come faro per orientare le scelte future del decisore pubblico, mettendo in luce il ruolo orientativo della comunicazione, in quanto un'importante azione di prevenzione passa inevitabilmente da una seria opera di promozione culturale»³⁴², risultano spesso essere di difficile applicazione per contrastare la

³³⁷ Si veda il sito del Consiglio d'Europa in merito al GREVIO (<https://www.coe.int/en/web/istanbul-%20convention/grevio>).

³³⁸ Si veda dal portale del Consiglio d'Europa il comunicato stampa sul rapporto GREVIO (https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a2165d) e il rapporto GREVIO 2021 p. 17 (<https://www.doppiadifesa.it/wp-content/uploads/2021/07/GREVIOs-second-Activity-Report-2021.pdf>).

³³⁹ Cfr. cit. rapporto GREVIO 2021 p. 17 in cui si chiede espressamente agli Stati di garantire la "pace in casa" durante i *lockdown* «The statement calls on states, in particular, to ensure "peace at home" during the lockdowns related to the Covid-19 pandemic and to integrate the elimination of discrimination and gender-based violence against women in the Covid-19 recovery phase and beyond. The declaration underlines that as countries-imposed lockdowns to fight the Covid-19 pandemic, the world saw dramatic increases in cases of domestic violence, including violence by intimate partners, sexual violence and femicide, requiring that states take urgent steps to combat this pandemic within a pandemic».

³⁴⁰ Si pensi alle linee telefoniche poste *ad hoc*, *sms*, e l'uso di segni o parole in codice. Si veda a riguardo il sito ufficiale salute.gov.it e la campagna di comunicazione contro la violenza sulle donne 2021: "Libera puoi" del governo italiano (<https://www.governo.it/it/media/campagna-di-comunicazione-contro-la-violenza-sulle-donne-2021-libera-puoi/18622>). Cfr. cit. rapporto GREVIO 2021, p. 30.

³⁴¹ Cit. rapporto GREVIO 2021, p. 31.

³⁴² Cit. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 229.

violenza di genere³⁴³. Nei Paesi sottosviluppati e notevolmente patriarcali³⁴⁴, tali discriminazioni risultano essere più incisive, anche se le attuali notizie mostrano come anche nei Paesi occidentali, come in Polonia, in Ungheria o in Turchia, Stati europei o strettamente vicini³⁴⁵, con leggi diverse e per ragioni differenti, i Governi abbiano intaccato considerevolmente i diritti delle donne.

Dagli ultimi rapporti GREVIO si evince anche la particolare situazione dei Paesi di prima accoglienza, soprattutto in merito alle iniziali sfide affrontate nei luoghi di sbarco. Infatti, dai dati emersi dal già citato sito D.i.Re, Donne in Rete contro la violenza, si dimostra come, se è pur vero che l'eccezionalità della pandemia abbia sicuramente messo a dura prova le scelte degli Stati nel bilanciare i diritti da tutelare, è anche vero che le richieste di rispetto dei diritti umani non si sono fermate e che la chiusura delle frontiere e le dichiarazioni di porti non sicuri hanno inevitabilmente inciso sul diritto d'asilo³⁴⁶. In relazione ai "porti chiusi", si può leggere dal rapporto GREVIO 2020 che durante il Covid-19 «le attuali politiche di abbandono del salvataggio in mare ed il rafforzamento della deterrenza in mare, assieme alla chiusura dei porti italiani alle navi cariche di migranti (navi commerciali e di ONG), crea un serio rischio di respingimento delle donne migranti che sono state vittime di violenza e che hanno il diritto di

³⁴³ Si veda a titolo di esempio l'esperienza italiana con la proposta decreto 735/2018 presentata in Parlamento, tale proposta a difesa della famiglia prevedeva anche la possibile sanzione verso quelle donne che denunciando una violenza non avessero ottenuto una condanna, in contrasto con la Convenzione di Istanbul, ad esempio nell'articolo 48 che vieta metodi alternativi per la risoluzione delle controversie, il testo del decreto lo si può visionare dalla pagina del Senato (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01071882.pdf>). A riguardo si veda anche la richiesta del Relatore Speciale dell'ONU al Governo italiano del 22 ottobre 2018, sottoscritta dal GREVIO accessibile al seguente link https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/Communications/OL_ITA_5_2018.pdf.

³⁴⁴ Si consideri ad esempio il caso del Nepal, paese in cui solo nel 2017 il Parlamento ha approvato una norma che rafforzi il divieto della tradizionale del *chhaupadi*, pratica che prevedeva l'isolamento delle donne considerate impure. Nel febbraio 2021, per arginare lo sfruttamento delle lavoratrici emigrate, è stata presentata da parte del Dipartimento per l'Immigrazione, una proposta di legge che prevede che «ogni donna nepalese di età inferiore ai 40 anni potrebbe avere presto bisogno di un'autorizzazione della propria famiglia e del locale governo per poter viaggiare all'estero da sola, specialmente nei paesi del Medio Oriente e in Africa». Si legga l'allarme lanciato dall'ONU sul terribile aumento delle violenze contro le donne (<https://www.onuitalia.com/2020/04/08/donne/>) in cui «Secondo dati diffusi dalle nazioni Unite, dall'inizio della pandemia in diversi Paesi, come Malesia e Libano, il numero di richieste di aiuto contro la violenza è raddoppiato, mentre in altri, come la Cina, addirittura triplicato. In altri Paesi si assiste a un aumento delle denunce di casi di violenza di genere, come in Kosovo, dove il ministero della Giustizia ha riportato un incremento del 17%».

³⁴⁵ Secondo il rapporto EASO, il 41% delle domande nel 2020 di protezione internazionale di minori non accompagnati, proveniva dall'Afghanistan, Paese che è risultato essere tra i cinque a livello mondiale per domande d'asilo, p. 8 e 26 del rapporto.

³⁴⁶ Secondo il *report* EASO, con le misure anti Covid-19 le richieste sono diminuite del 34%, il numero più basso dal 2014 (European Asylum Support Office (EASO), EASO Special Report: Asylum Trends and COVID-19, 7.5.2020. Reference number: EASO/AKC/SAU/DARS/2020/148, p. 4). Cfr. l'articolo su Europapress *La pandemia frena las solicitudes de asilo en España: en marzo se presentan un 44% menos que en febrero*, in ep Social, 8 marzo 2020.

richiedere asilo in Europa»³⁴⁷. La garanzia del giusto supporto alle donne migranti che, arrivate in una terra straniera, devono affrontare notevoli problematiche, non si ferma come si è visto a cure generiche.

4.4. Stati di prima accoglienza a confronto: *focus* sulle condizioni delle donne migranti

In Italia.

Per contrastare l'aumento delle violenze, soprattutto domestiche, «il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha istituito un numero gratuito (1522) dedicato alle donne vittime di violenza, che possono contattarlo gratuitamente e offre anche la possibilità di comunicare via chat, nel caso in cui non si possa parlare. La Polizia di Stato ha esteso l'app YouPol, realizzata per la segnalazione di casi di bullismo e spaccio di stupefacenti ai casi di violenza domestica e, in collaborazione con la Federazione farmacisti, la rete dei centri antiviolenza ha promosso una iniziativa in virtù della quale richiedendo in farmacia «mascherina 1522» le donne segnalano la violenza subita e richiedono aiuto»³⁴⁸. La valutazione compiuta dal GREVIO nel 2020 in merito alla situazione e all'operato italiano riscontra da subito due problematiche in merito alla violenza domestica considerata reato dall'articolo 572 c.p.³⁴⁹: da una parte in riferimento all'interpretazione della definizione di maltrattamento come reato abituale³⁵⁰, e dall'altra sui

³⁴⁷ Si veda il cit. rapporto GREVIO 2020, p. 85. Cfr. M. Villa, *Sbarchi in Italia: il costo delle politiche di deterrenza*, in Istituto Italiano per gli Studi Politici Internazionali, 1° ottobre 2018.

³⁴⁸ Cit. C. Bassu, *Parità di genere ai tempi del Coronavirus: l'impatto diretto e indiretto della crisi sanitaria sui diritti delle donne*, p. 610.

³⁴⁹ L'articolo 572 c.p. criminalizza il maltrattamento in famiglia, e connota la condotta di «chiunque maltratta una persona della famiglia o comunque convivente, o una persona sottoposta alla sua autorità o ad egli affidata per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o affidamento, o per l'esercizio di una professione o di un'arte». Dal rapporto GREVIO risulta che «il principale fattore che ostacola l'efficace applicazione del reato di maltrattamento per combattere la violenza nei confronti delle donne» in Italia sia l'assenza di una comprensione sufficientemente adeguata della violenza nei confronti delle donne, nonostante le disposizioni penali presenti nel Paese siano conformi alla Convenzione «la loro effettiva attuazione dev'essere supportata dalla consapevolezza che la violenza domestica contro le donne è un fenomeno basato sul genere e che tale violenza viene perpetrata nei confronti delle donne in quanto donne», p. 15.

³⁵⁰ Si veda il rapporto valutazione di base sull'Italia p. 13 e ss. Poiché l'idea di classificare la violenza in base al grado di sopportazione della vittima prima della denuncia non può essere un indice indicativo nell'interpretazione di maltrattamento, il GREVIO esprime la sua preoccupazione in quanto «questo tipo d'interpretazione rischia di far passare in secondo piano la natura della violenza domestica nei confronti delle donne come una violazione dei loro diritti umani, che la società non dovrebbe assolutamente tollerare», inoltre si sottolinea «l'importanza di una risposta accurata da parte delle istituzioni nell'indagare sulle accuse di violenza domestica, sulla base di un'adeguata comprensione della natura e delle fasi della violenza nelle relazioni intime».

concreti e attenti lavori di indagine da parte delle forze dell'ordine³⁵¹. Inoltre, l'Italia come paese di prima accoglienza affronta ulteriori sfide nel tutelare in modo particolare le donne migranti: si evince infatti nel rapporto sia la necessaria importanza di solidarietà fra Stati europei come responsabilità collettiva³⁵², sia il ruolo fondamentale che assume la normativa italiana nel tutelare in particolar modo le vittime di violenza³⁵³. Un dato che ha fatto riflettere riguarda proprio lo *status* delle donne che nei primi mesi hanno richiesto aiuto: il 98% delle donne erano cittadine italiane, «è un dato che sottintende la maggiore difficoltà per le migranti di accedere ai servizi di sostegno e assistenza e lo stesso vale per le donne con disabilità»³⁵⁴. Come si è detto, nel rapporto GREVIO è presente uno specifico paragrafo sulle donne migranti, in cui si riconoscono gli sforzi spropositati compiuti dai Paesi di prima accoglienza³⁵⁵. Dal rapporto, emergono chiaramente i punti su cui l'Italia deve migliorare considerando le criticità accentuatesi durante la pandemia. Le misure normative adottate in Italia e la loro vacillante applicazione, come nel caso già citato del permesso di soggiorno per motivi umanitari, sono

³⁵¹ Il GREVIO precisando «l'importanza di una risposta accurata da parte delle istituzioni nell'indagare sulle accuse di violenza domestica, sulla base di un'adeguata comprensione della natura e delle fasi della violenza nelle relazioni intime», ricorda l'obbligo di diligenza previsto dall'articolo 5 della Convenzione. Infatti, secondo la relazione esplicativa della convenzione, paragrafo 59: «conformemente a tale principio, gli Stati devono organizzare la propria risposta alla violenza nei confronti delle donne, attraverso un'opera proattiva di prevenzione, di indagine, di punizione e fornendo il risarcimento alle vittime».

³⁵² Articolo 222 TFUE. Si consideri anche il patto sulla migrazione e l'asilo 2020 della Commissione europea che si pone come obiettivo un nuovo equilibrio tra responsabilità e solidarietà, visibili dal portale ufficiale dell'Unione europea al seguente link https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it; ed anche la proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2a12bbba-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF). Secondo il rapporto EASO 2020 «la pandemia di COVID-19 e le misure di emergenza attuate dai paesi UE+ hanno reso difficili i trasferimenti Dublino. Nel complesso, sono stati completati circa 13 600 trasferimenti, pari alla metà del numero di trasferimenti nel 2019. Il numero è diminuito nel marzo 2020 per poi scendere a livelli ancora più bassi tra aprile e giugno 2020. A partire da luglio 2020, l'esecuzione dei trasferimenti ha cominciato gradualmente ad aumentare, ma il numero mensile di trasferimenti non è più tornato ai livelli precedenti al COVID-19 nel corso dell'anno. Quattro paesi – Francia, Germania, Grecia e Paesi Bassi – hanno effettuato oltre tre quarti di tutti i trasferimenti», p.19.

³⁵³ Si legga il rapporto valutazione di base sull'Italia p. 79 e ss. Si vedano inoltre le preoccupazioni espresse nella lettera del 31 gennaio 2019 del Commissario per i Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa all'allora primo Ministro italiano, Giuseppe Conte, in merito alle misure che lo Stato italiano aveva adoperato per ostacolare e criminalizzare l'operato delle ONG, le quali come precisato dal rapporto GREVIO 2020 «giocano un ruolo fondamentale nel salvataggio delle vite in mare, vietando lo sbarco nei porti italiani e rimettendo qualsiasi responsabilità per le operazioni di ricerca e salvataggio ad autorità che non sembrano intenzionate o in grado di proteggere i migranti recuperati da torture o trattamenti inumani o degradanti, o che provengono da uno Stato che si trova in guerra civile», p. 86. Si legga N. M. Cardinale, *Il rapporto del GREVIO sull'applicazione in Italia della Convenzione di Istanbul: il lavoro ancora da fare*, in Criminal Justice Network, 13 maggio 2021.

³⁵⁴ Cit. C. Bassu, *Parità di genere ai tempi del Coronavirus: l'impatto diretto e indiretto della crisi sanitaria sui diritti delle donne*, p. 610, e i dati raccolti dalla ONG Differenza Donna, Donne migranti, in <https://www.differenzadonna.org/donne-migranti/> e su Violenza sulle donne con disabilità, in <https://www.differenzadonna.org/violenza-sulle-donne-diversamente-abili/>.

³⁵⁵ Cit. rapporto GREVIO 2020, p. 85.

state aspramente criticate dal GREVIO visti i dati rilasciati dal Ministero dell'Interno³⁵⁶, i quali mostrano come risulti limitato l'accesso previsto dalla legge per donne straniere vittime di violenza³⁵⁷, al proprio diritto di richiesta e ottenimento del permesso di soggiorno. Infatti, il permesso di soggiorno può essere rilasciato solo per casi di grave e ripetuta violenza domestica ed a condizione che la vittima corra un reale e immediato pericolo per la propria sicurezza, ed è rinnovabile nei casi specificati dalla normativa³⁵⁸. Tali delimitazioni si scontrano sia con la difficoltà di dimostrare, specialmente nei casi di violenza psicologica o economica, l'esistenza di un rischio imminente per la sicurezza della donna, sia con l'errata supposizione che la separazione dal partner violento basti a mettere fine al rischio di violenza³⁵⁹. Risulta infatti inadeguata la dipendenza dal marito per il permesso di soggiorno ottenuto con il ricongiungimento familiare, in quanto nel caso di violenza domestica, tale legame consegue un ulteriore ostacolo alla fuoriuscita dalla violenza³⁶⁰.

³⁵⁶ Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno alla Commissione del Senato sul Femminicidio mostrano che a partire dall'emanazione dell'Articolo 18-bis del Testo Unico sull'Immigrazione nel 2013, sono stati rilasciati solo 111 permessi di soggiorno di questo tipo nel giro di cinque anni.

³⁵⁷ Si veda l'articolo 59, comma 1 della Convenzione di Istanbul, secondo cui le vittime di violenza domestica devono ricevere dei permessi di soggiorno autonomi in caso di circostanze particolarmente difficili, e l'Articolo 18-bis del cit. d. lgs. n. 286/98 (Testo Unico sull'Immigrazione) secondo cui è possibile rilasciare un permesso di soggiorno valido un anno per motivi umanitari se le forze dell'ordine o i servizi sociali accertano una situazione di violenza nei confronti di una persona di nazionalità straniera, che minaccia la sua sicurezza. Per un paragone tra articolo 59 e articolo 18 bis si legga cit. C. Pigato, *Il permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica: applicazione e criticità alla luce della Convenzione di Istanbul*, dove ad esempio si riscontra come l'articolo 18, a differenza del 59, identifica la violenza solo se continuativa e non episodica, pp. 223 ss.

³⁵⁸ Si veda il commento del testo della Convenzione dal sito ufficiale della Camera (<https://documenti.camera.it/leg17/dossier/testi/ac0173.htm>). Il GREVIO non ha rilevato l'adozione da parte dell'Italia di misure per attuare il comma 3 dell'articolo 59, in riferimento al rinnovo del permesso di soggiorno, e ricorda che «l'obiettivo di questa disposizione è di offrire protezione alle vittime straniere, indipendentemente dal loro status giuridico oltre ad essere destinato anche alle vittime prive di documenti e può applicarsi alle vittime di violenza domestica a cui i partner violenti hanno impedito di rinnovare il loro status di residente, a causa della violenza».

³⁵⁹ Il GREVIO ricorda che «l'obiettivo dell'Articolo 59, comma 1, della convenzione è che le vittime migranti il cui status di residenti è subordinato a quello del coniuge o del partner non debbano aver paura di perdere il proprio status a causa della separazione dal coniuge o partner». Inoltre, nonostante le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno siano lasciate alla discrezionalità degli Stati, «tali condizioni non dovrebbero però limitare l'ambito di applicazione del permesso di soggiorno, ad esempio richiedendo che la vittima venga regolarmente esposta ad atti di violenza e/o che vada incontro a un rischio imminente per la propria sicurezza», precisando che lo spirito dell'articolo 59 della Convenzione di Istanbul «è quello di consentire alle vittime di fuggire dalla violenza prima che diventi abitudinaria e/o prima che diventi così grave da rappresentare una minaccia immediata per la sicurezza della vittima».

³⁶⁰ Ai sensi del cit. articolo 18-bis del Testo Unico sull'Immigrazione, in Italia è ancora possibile però ottenere «un permesso di soggiorno valido un anno per motivi umanitari se le forze dell'ordine o i servizi sociali accertano una situazione di violenza nei confronti di una persona di nazionalità straniera, che minaccia la sua sicurezza», in cit. C. Pigato, *Il permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica: applicazione e criticità alla luce della Convenzione di Istanbul*, p. 2019 e ss, in cui si precisa anche che secondo la Convenzione di Istanbul «la tutela della donna migrante passa innanzitutto attraverso la garanzia dell'ottenimento e del mantenimento di uno status di soggiornante nel paese in cui la donna si trova, status che le consenta di accedere alle tutele di base senza essere costretta a fare ritorno nel Paese d'origine o di provenienza. Tale garanzia è prevista sia nel caso in cui la donna sia già residente e rischi di perdere tale status come conseguenza della scelta di allontanarsi da un coniuge o partner

Il GREVIO esorta dunque lo Stato italiano ad adottare misure anche legislative per applicare in maniera più ampia la possibilità di concedere lo *status* di residenza autonomo per le donne vittime di violenza domestica³⁶¹; a predisporre in maniera diffusa su tutto il territorio nazionale personale qualificato per la valutazione delle richieste d'asilo basate sul genere³⁶²; a migliorare

violento, sciogliendo anche l'eventuale vincolo matrimoniale sussistente, sia che la donna giunga tramite flusso migratorio misto o migrazione forzata, garantendole la possibilità di presentare una richiesta di asilo in virtù della persecuzione o del rischio di persecuzione basata sul genere». È dunque inammissibile che « Un allontanamento dal coniuge o partner violento può comportare la perdita del sostegno economico e dei requisiti che consentono il rinnovo del permesso di soggiorno per la vittima di violenza domestica, che in assenza di reddito proprio si trova nell'impossibilità di convertire o rinnovare il proprio permesso di soggiorno, soprattutto all'interno di un ordinamento come quello italiano che in molti casi lega la possibilità di mantenere o rinnovare il titolo di soggiorno alla dimostrazione della propria capacità reddituale». Si veda anche il rapporto del GREVIO in cui si «esorta vivamente lo Stato italiano ad adottare le misure necessarie, anche sotto forma di modifiche legislative, per assicurare che la legislazione in vigore e/o la sua applicazione consenta alle donne straniere di ottenere un permesso di soggiorno autonomo in caso di circostanze particolarmente difficili, tenendo conto che tali circostanze potrebbero comprendere l'essere vittime di forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul perpetrate e/o consentite dal coniuge o dal partner». Un caso che ha fatto notizia riguarda una recente sentenza della sezione immigrazione del tribunale di Milano che ha permesso, dopo un'attenta analisi, il riconoscimento della protezione umanitaria a una donna filippina, riscontrando il fondato timore di violenza di genere nel caso in cui la donna fosse tornata nel proprio Paese, in quanto temeva maltrattamenti da parte del marito, la possibile strumentalizzazione dei figli e l'impedimento per il divorzio, essendo quest'ultimo non previsto dallo Stato di appartenenza. Si veda la notizia riportata dalla testata giornalistica il Corriere della sera: https://www.corriere.it/digital-edition/CORRIEREFC_NAZIONALE_WEB/2020/08/15/17/palla-filippina-lo-status-di-rifugiata-il-suo-paese-non-tutela-le-donnep_U32001728579192SBB.shtml. Si vedano anche le notizie in riferimento alla possibilità di divorzio nello Stato delle Filippine: <https://www.rivistastudio.com/divorzio-illegale-filippine/>; <https://www.nytimes.com/2018/03/24/world/asia/philippines-divorce-legalization-rodriigo-duterte.html>; <https://www.ilpost.it/2020/02/22/filippine-divorzio-illegale/>; <https://www.economist.com/asia/2020/02/13/why-the-philippines-is-the-only-country-where-divorce-is-illegal>. A riguardo cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*, in cui si cita il caso: «Il 31 gennaio 2020 è stato presentato all'OHCHR un comunicato informativo sulle gravi violazioni dei diritti umani nelle Filippine in particolar modo sul diritto di aborto delle donne (<https://reproductiverights.org/office-of-the-high-commissioner-for-human-rights-ohchr/>). Per una panoramica attuale e storica sulla tutela dei diritti nelle Filippine si prenda visione del portale di Amnesty <https://www.amnesty.it/rapporti-annuali/rapporto-2019-2020/asia-e-pacifico/filippine/>. Sulla struttura governativa e legale dello stato delle Filippine si può visionare il sito <https://lospiegone.com/2016/12/07/filippine-un-arcipelago-di-contraddizioni/>. Com'è noto la Repubblica delle Filippine, è stata spesso denunciata per la mancanza del rispetto dei diritti umani: significativo è stato corteo di donne a Manila che l'8 Marzo 2019 hanno sfilato chiedendo maggiori diritti per la condizione della donna, in particolar modo per la riproduzione sessuale, denunciando che la proprietà del corpo femminile non appartiene né alla Chiesa e né allo Stato (<https://www.quotidiano.net/esteri/filippine-donne-1.4479909>). Si veda anche la storia raccontata dal Pulitzer Alex Tizon sull'Atlantic in riferimento alla schiavitù delle donne filippine (<https://www.rivistastudio.com/atlantic-schiava-tizon-lola/>)».

³⁶¹ Articolo 59 Conv. di Istanbul; cit. d.lgs. n.286/98 articolo 18 bis. Cfr. anche il cit. rapporto GREVIO 2020, p. 79 in cui si precisa che «il permesso di soggiorno può essere rilasciato solo per casi di grave e ripetuta violenza domestica ed a condizione che la vittima corra un "reale e immediato pericolo" per la propria sicurezza. [...] Per di più gli operatori e operatrici del settore riportano che l'opportunità prevista ai sensi di legge di ottenere un permesso di soggiorno senza dover sporgere denuncia è virtualmente inesistente, poiché i servizi sociali non possiedono le conoscenze e le abilità specialistiche necessarie per elaborare i rapporti richiesti. Le informazioni sull'ottenimento di tale permesso non sono molto diffuse e pare che molte migranti vittime di violenza non siano a conoscenza dei propri diritti al riguardo. [...] Il GREVIO ricorda che l'obiettivo dell'Articolo 59, comma 1, della convenzione è che le vittime migranti il cui status di residenti è subordinato a quello del coniuge o del partner non debbano aver paura di perdere il proprio status a causa della separazione dal coniuge o *partner*.»

³⁶² Alla luce dell'articolo 60 della Conv. di Istanbul in merito alle richieste di rifugiata basate sul genere che includono la violenza domestica, il matrimonio forzato, gli omicidi relativi al cosiddetto onore e le mutilazioni

le strutture d'accoglienza garantendo la riservatezza dei luoghi per non esporre le donne al rischio di ulteriori violenze e, sempre in merito all'organizzazione dei centri, ad investire su personale formato alle delicate realtà da affrontare³⁶³; infine, pur elogiando l'operato dell'Italia come Paese di prima accoglienza, si richiede di non ostacolare l'operato delle ONG nel rispetto del principio di non respingimento delle vittime di violenza³⁶⁴.

In Grecia

Dalla pagina del Consiglio europeo, Promoting and protecting women's rights at national level, si può prendere visione della risposta degli Stati membri per mitigare l'impatto che il Covid-19 ha avuto sulle donne³⁶⁵. La Grecia ha un'unità che opera sul territorio, The General Secretariat for Family Policy and Gender Equality (GSFPGE), strutturata da una linea telefonica (Helpline SOS 15900), centri di consulenza e di accoglienza. Durante la pandemia lo Stato, attraverso il GSFPGE ed anche il centro di ricerca per l'uguaglianza di genere (KETHI), ha operato una grossa campagna pubblicitaria sui canali televisivi nazionali per denunciare i rischi dell'aumento delle violenze domestiche con lo slogan We Stay at Home but We Don't Stay Silent, avendo registrato in un mese un aumento del 16,4% di chiamate al numero antiviolenza statale³⁶⁶. Dall'ultimo rapporto GREVIO disponibile, quello del 2022, si registrano delle procedure a favore delle donne migranti. Ma una nota poco incoraggiante la si riscontra nelle procedure d'asilo. Infatti, nonostante i dettati delle Convenzioni e gli accordi con the internal SOPs of the Asylum Service (par. 11.1.1), all'interno dei quali sono previste linee guida per tutelare le donne richiedenti asilo, «The cooperation among the Observatory and the Asylum Service has shown that domestic and gender-based violence are not included in the list of vulnerabilities for the data kept by the Asylum Service»³⁶⁷. La violenza domestica, secondo la

genitali femminili, il GREVIO riconosce la buona pratica attuata dalla commissione territoriale di Bari come esempio da seguire, p. 81 del cit. rapporto.

³⁶³ Cit. rapporto GREVIO 2020 pp. 82 e 83. Si veda l'articolo 60 comma 3 della Conv. di Istanbul che richiede agli Stati di sviluppare dei servizi di supporto per i richiedenti asilo, che offrano un supporto sensibile al genere e che soddisfino le loro particolari esigenze.

³⁶⁴ Cit. rapporto GREVIO 2020 pp. 85 e 86.

³⁶⁵ Le informazioni fornite dagli Stati membri al Consiglio europeo sono reperibili alla seguente pagina: [https://www.coe.int/en/web/genderequality/promoting-and-protecting-women-s-rights#%2263001324%22:\[10\]](https://www.coe.int/en/web/genderequality/promoting-and-protecting-women-s-rights#%2263001324%22:[10]).

³⁶⁶ Tale operato è stato considerato anche nel rapporto GREVIO, Grecia, 2022, p. 19. Un altro aspetto meritevole di attenzione, sottolineato nel rapporto, riguarda le modalità di consulenza per le donne che «In 2021, due to the constraints of the COVID-19 pandemic, most of the interpretation services were provided mainly via telephone/Skype calls and less through physical presence. As of July 2021, KETHI, recognized the usefulness of providing non-Greek speaking survivors with access to a pool of interpreters in more than 22 languages and dialects, and undertook the financing of the activity», p. 31.

³⁶⁷ Cit. rapporto GREVIO 2022, Grecia, p. 70.

legge 4251/2014 nell'articolo 19a par. 1c la legge 3500/2006, risulta essere una condizione che consente alla vittima di richiedere il permesso di soggiorno per motivi umanitari³⁶⁸. Il GREVIO segnala l'assenza di un *database* aggiornato da parte del Ministero dell'Immigrazione sulle motivazioni delle domande d'asilo. Guarda con favore alla legislazione greca in merito all'asilo nell'individuare le vittime di violenza durante l'accoglienza e la predisposizione di servizi *ad hoc*³⁶⁹, come interpreti specializzati, attenzione verso le donne e la gestione delle vulnerabilità anche attraverso le collaborazioni regionali con i servizi di supporto³⁷⁰; stila inoltre nel rapporto una lista di principi guida per promuovere l'uguaglianza, buone prassi e specifiche attenzioni per non ledere i diritti fondamentali della persona e garantire la sicurezza dei sopravvissuti.

In Spagna

Secondo quanto emerge dal rapporto GREVIO 2020, la Spagna ha una propria legge che permette alle donne migranti, anche irregolari, di poter chiedere protezione se si trovano in una condizione di violenza nonostante il loro *status* di residenza dipenda dal *partner*³⁷¹. Questo è un supporto importante da prendere come esempio, in quanto aiuta le donne a sentirsi più libere di denunciare il *partner* e uscire da una situazione di violenza domestica, ma permangono preoccupazioni nel caso di rigetto dell'ordine di protezione sull'esposizione alla violenza³⁷². La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género definisce la violenza di genere come «violencia que, como manifestación de la desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia». Grazie anche alle basi normative qui citate, il Ministero delle pari opportunità durante la crisi sanitaria³⁷³, si è

³⁶⁸ Secondo quanto emerge dal cit. rapporto GREVIO, Grecia, 2022, «In 2019, 4 women and one man foreign nationals were granted residence permits for humanitarian reasons as victims of domestic violence, while the residence permits of one woman and two men were renewed. In 2020, no foreign national was granted residence permit for humanitarian reasons as victim of domestic violence, while the residence permits of one woman and one man were renewed», p. 69.

³⁶⁹ In merito alle procedure in Grecia, si veda il cit. rapporto GREVIO 2022, p. 71.

³⁷⁰ Si veda NAPGE 2021-2025 of the GSDFPGE in merito alle politiche e azioni da operare per sensibilizzare e prestare attenzione alle diverse vulnerabilità delle donne migranti.

³⁷¹ Royal Decree 557/2011 of 20 April, passing the Regulation of Organic Law 4/2000 on the Rights and Freedoms of Foreigners in Spain and their Social Integration (RELOEX).

³⁷² Cit. rapporto GREVIO, Spagna, 2020.

³⁷³ Si veda il comunicato stampa del Piano di emergenza contro la violenza di genere durante la crisi del COVID-19 (<https://rm.coe.int/covid-19-spain-document-1/16809e2e40>) e il Regio decreto-legge 31 marzo 2020, n. 21, recante misure urgenti in materia di protezione e assistenza alle vittime di violenza di genere (<https://boe.es/boe/dias/2020/04/01/pdfs/BOE-A-2020-4209.pdf>).

mobilitato promuovendo un Piano di emergenza contro la violenza di genere attraverso anche la campagna pubblicitaria, *Estamos contigo*³⁷⁴, appurando come di fatto le misure imposte per contrastare in virus, «el confinamiento, la limitación de la movilidad y la crisis social y económica crean unas condiciones idóneas para que los elementos de la VG se potencien: aísla aún más a las mujeres, aumenta el control por medio de la clausura formal en el hogar y las restricciones de la movilidad, crea un contexto que facilita el uso de la violencia en cualquiera de sus formas ante el más mínimo estímulo, facilita la impunidad al aumentar las barreras para que las mujeres puedan salir de la relación, complica el acceso de las mujeres víctimas y de sus hijos e hijas a los recursos, y limita las oportunidades laborales para que, en caso de salir de la violencia, puedan acceder a un trabajo»³⁷⁵.

Malta e Cipro

Nonostante nel rapporto GREVIO 2022, «At the outset, GREVIO acknowledges the difficulties that a large and unprecedented influx of migrants and asylum seekers can cause for a small country like Cyprus, placing exceptional pressure on all government and non-governmental bodies that operate in this area. GREVIO expresses its appreciation for the dedication and commitment of the frontline staff in the Asylum Service and of those that operate in the newly established vulnerability assessment screening teams at such a critical moment [...] GREVIO expresses its deep concern about the overall lack of gender-sensitive reception conditions and gender-sensitive asylum procedures for victims of violence against women, as well as significant shortcomings in the provision of adequate specialist support services enabling them to recover physically and psychologically»³⁷⁶. Già nel suo rapporto sintetico sullo Stato del 2021³⁷⁷, il GREVIO ha osservato che ancora non sono presenti specifiche guide che garantiscano la tutela delle donne migranti dalle violenze che possono subire in modo particolare dal *partner*. Ha elogiato The Woman's House che fornisce servizi alle donne migranti, anche di conoscenza della normativa, per slegarsi da matrimoni violenti senza perdere

³⁷⁴ La campagna è visibile al seguente link: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/sensibilizacionConcienciacion/campannas/violenciaGobierno/todoSaldraBien/home.htm>.

³⁷⁵ Si prenda visione della ricerca svolta dall'Università di Granada ha analizzato l'impatto della pandemia sulle violenze di genere in Spagna, reperibile dal portale https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/investigaciones/2022/pdf/Estudio_Impacto_COVID-19.pdf.

³⁷⁶ Rapporto GREVIO, Cipro, 2022, p.77 in cui si possono leggere gli aumenti degli arrivi dal 2018 al 2022.

³⁷⁷ Si può prendere visione del rapporto dal portale: <https://rm.coe.int/grevio-inf-2021-8-state-report-cyprus-eng/1680a32073>.

il permesso di soggiorno³⁷⁸. Ha anche precisato che «Internal law recognizes gender as a basis to grant protection. Vulnerable groups that can apply for asylum include victims of gender-based violence, trafficking and survivors of female genital mutilation», ma « There is no data available on the number of women victims or those at risk who have been granted refugee status on one or more of the Convention grounds, or those who received complementary/subsidiary protection on such grounds»³⁷⁹. Nel rapporto GREVIO 2022, la situazione in merito alle domande d'asilo basate sul genere sembra peggiorata. Si constata infatti l'assenza di un monitoraggio sulle richieste d'asilo basate sul genere e che «number of decisions granting refugee status on the basis of gender-related forms of persecution is extremely low».³⁸⁰ Una nota positiva viene segnalata dalla presenza di un *team* di assistenti sociali specializzati in gruppi vulnerabili come le vittime di violenza, ma non sono presenti linee guida specifiche né fondi sufficienti. Davanti alla complessità dei procedimenti legali e di assistenza legale per presentare domanda di asilo, alla poca informazione e attenzione verso le donne migranti, il GREVIO chiede allo Stato: che vengano raccolte delle statistiche in merito ai motivi delle domande di asilo delle donne; di garantire che tutte le forme di violenza siano considerate atti di persecuzione; di fornire un'adeguata informazione e procedure di accoglienza; di garantire l'assistenza legale gratuita; di assicurare strutture protette per contrastare la violenza sessuale denunciata nei centri³⁸¹. In generale, in merito alle forme di tutela per donne dalle violenze, si è appurato che «With the onset of the 2020 lockdown to rein in the spread of the virus, the Commissioner of Gender Equality launched a campaign to raise victims' and society's awareness of the importance of reporting cases of domestic violence and of the availability of support services, but no action or targeted messages were spread regarding other forms of violence, for example sexual violence and digital manifestations of violence against women.

³⁷⁸ Si veda: Law on the Right of European Union Citizens and their Family Members to Move and Reside Freely within the Territory of the Republic of Cyprus, 2007 (Law No. 7(I) of 2007); The Violence in the Family (Prevention and Protection of Victims) Law, 2000 (L.119(I)/2000), incorporating the amendments (Law 212(I)/2004); The Aliens and Immigration Law. (CAP. 40 and Laws 19 of 1950 and n of 1951.) Aliens and Immigration Regulations; Law on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence and related issues' 2021 (Law 115(I)/2021).

³⁷⁹ Cit. rapporto GREVIO, Cipro, 2021, p. 52.

³⁸⁰ Cit. rapporto GREVIO, Cipro, 2022, p. 78. Si legga anche See "Sexual and Gender-based Violence among Asylum-Seekers in Cyprus", UNHCR and MIGS, p. 20 in cui emerge che «on the basis of a sample of women and girl asylum seekers who had arrived in Cyprus, a report found that 50% had experienced one or more forms of gender-based violence against women and that, out of those women, 69% had requested refugee protection on those grounds of persecution».

³⁸¹ Cit. rapporto GREVIO, Cipro, 2022, pp.81 e 82: «take urgent measures to prevent the commission of acts of violence against women in the Pournara reception centre, including by taking measures to resolve the current overcrowding in the Pournara reception centre and the mixed- sex accommodation of asylum seekers».

Moreover, the additional resources made available to NGOs providing support services did not suffice»³⁸². Inoltre, si segnala che i fondi pubblici non sono stati utilizzati per finanziare strumenti volti a tutelare le donne dalle forme di violenza né per mettere in atto monitoraggi³⁸³. Osservando come in questi anni pandemici la situazione delle donne vittime di violenza non sia migliorata, il GREVIO chiede che vengano adottate misure e risorse adeguate a promuovere la prevenzione contro le violenze. Anche a Cipro, come negli altri Stati qui analizzati, si sono registrati aumenti dei tassi di violenza domestica durante la pandemia, che hanno portato «The Commissioner for Gender Equality issued a Press Release calling on women victims of violence to report the perpetrator, either to the police 112 help line or to 1440 24-hour help line operating by SPABO. [...] She stressed that imposing self-restraint on health, new working conditions, financial insecurity, diminishing social contact, staying at home, give perpetrators the “opportunity” to impose the dominant role that their sick minds think they have on the woman»³⁸⁴. Secondo i dati allarmanti dell’associazione per la prevenzione e la gestione della violenza in famiglia, hanno dovuto gestire dieci casi al giorno di violenze durante il primo mese pandemico³⁸⁵.

Lo stesso report riguardante però lo Stato maltese, mostra come le autorità abbiano deciso di combattere la violenza contro le donne, sia attraverso campagne pubblicitarie e *social*, sia con la diffusione di una linea telefonica di supporto nazionale. Dall’ultimo rapporto GREVIO disponibile sullo Stato maltese del 2020³⁸⁶, si evince che, se da una parte viene elogiata la normativa grazie alla quale «it is now possible for migrant women to obtain a residence permit or extension of stay in the event of separation from the sponsoring spouse or partner for reasons of domestic violence»³⁸⁷, ma dall’altra, rimangono perplessità sul mancato monitoraggio da

³⁸² Cit. rapporto GREVIO, Cipro, 2022, p.20.

³⁸³ Ivi, p. 27.

³⁸⁴ Cit. Informazioni sulle pratiche degli Stati membri UE al Consiglio europeo per contrastare la violenza sulle donne durante il Covid-19. Si veda anche il rapporto GREVIO 2022 su Cipro p. 48: «The state report highlights that the number of calls received annually by this helpline is constantly increasing, with 1 384 calls in 2019 and 2 147calls received in 2020. In this connection, GREVIO notes that the increase in calls has not always been matched with an increase in funding or staff, particularly during the Covid-19 pandemic and the relevant lockdown periods».

³⁸⁵ Secondo dichiarazione dello Stato di Cipro al Consiglio europeo: «An alarming account for March, due to COVID-19, with the Helpline’s 1440 recording system reaching 2,075 calls, since the first confirmed case of coronavirus in Cyprus and until 31 March 2020. A total of 2,075 calls, of which 921 calls were answered, while 1,154 calls remained unanswered due to the congestion of the line, hence with unknown context. In 23 days, there were 15 requests for shelter, 12 requests for individual counselling appointments and 230 reports of Domestic Violence». Anche la polizia si è mobilitata nella gestione delle denunce per violenze domestiche, in collaborazione con i servizi sociali e le ONG. Dalla medesima è possibile prendere visione anche della tabella con i dati a confronto 2019-2020.

³⁸⁶ Visibile dal portale <https://rm.coe.int/grevio-inf-2020-17-malta-final-report-web/1680a06bd2>.

³⁸⁷ Cit. rapporto GREVIO, Malta, 2020, p. 66.

parte dello Stato in relazione alle violenze. Nel complesso si riscontra una maggiore attenzione normativa verso le donne migranti vittime di violenza³⁸⁸, ma ancora notevoli carenze sull'informazione sia, agli sbarchi, sulle modalità per richiedere l'asilo³⁸⁹, sia in merito ai mezzi a disposizione delle donne per poter uscire da una situazione di violenza. Il GREVIO consiglia dunque allo Stato di migliorare sulla comunicazione dando la possibilità alle donne migranti di conoscere la normativa, in merito a come ottenere un permesso di soggiorno autonomo, e sulle procedure per l'asilo. Invita inoltre a fornire linee guida per le donne e i loro rappresentanti legali e chiede che venga introdotto un «systematic vulnerability screening for women and girls upon arrival in order to identify international protection needs and make referrals to specialist services with a view to enabling women to disclose experiences of gender-based persecution, as well as to pay due attention to country-specific reasons that might have prevented women from reporting to authorities in their countries of origin the experiences with violence»³⁹⁰. Ancora, davanti alle allarmanti condizioni agli sbarchi e nei centri di accoglienza, che possono favorire ulteriori violenze per i sovraffollamenti e un mancato screening sanitario necessario per le donne, il GREVIO chiede a Malta di predisporre luoghi più sicuri adeguati e servizi specializzati. Infine, elogiando anche in questo caso gli sforzi fatti come Paese di prima accoglienza, «GREVIO notes that any practices of abandoning search-and-rescue operations together with the closure of Maltese ports to boats carrying rescued migrants poses a serious risk of refoulement of women asylum seekers who have experienced violence and who have a right to claim asylum»³⁹¹.

Davanti ad una sommaria analisi dei rapporti GREVIO disponibili, durante i primi due anni pandemici, si può notare una caratteristica comune a tutti gli Stati di Prima accoglienza: da una parte viene lodato il loro operato riconoscendo il sovraccarico di lavoro non supportato da finanziamenti adeguati, dall'altra si denunciano i respingimenti, le carenze anche amministrative in merito alle procedure sulle domande d'asilo, l'assenza di spazi differenziati

³⁸⁸ Si veda Subsidiary Legislation 460.17, section 5(3) e la Subsidiary Legislation 217.06 - Family Reunion Regulations. Si veda anche la Legislation 420.07 on Procedural Standards for Granting and Withdrawing International Protection Regulations, accolta con favore dal GREVIO in quanto inserisce il riferimento esplicito al genere nell'individuazione di un gruppo vulnerabile.

³⁸⁹ «GREVIO notes with concern that this is not a systematic process and is insufficient to enable women to understand what constitutes a claim for asylum, what gender-based harm is, that it constitutes a breach of human rights or that they are entitled to claim asylum in their own right based on their own experiences or fears. [...] GREVIO notes that many women will remain unwilling to speak of such traumatic experiences – although women arriving in Malta as part of a family group are required to make their own claim for asylum and are thus given the opportunity to express their fear of persecution», cit. rapporto GREVIO, Malta, 2020, p.67.

³⁹⁰ Ivi, p. 68.

³⁹¹ Ivi, p.70.

per le donne nei luoghi di sbarco e all'interno dei centri, e si richiede una necessaria procedura di informazione con personale qualificato nel gestire situazioni di violenza³⁹². Dopotutto, «presupposto per rispondere in maniera efficace alla violenza è una presa di coscienza, una assunzione di responsabilità da parte dell'ordinamento e un impegno concreto a trasformare la lettera della legge in misure effettive»³⁹³.

Dinanzi alle violenze che possono subire le donne, come si è visto, anche in Stati diversi, vengono identificate come una categoria di soggetti particolarmente vulnerabili. Tra queste, le donne migranti emergono nella loro specificità. Sembrano calzanti le parole della ricercatrice Silvia Sansonetti, in un importante studio sull'integrazione delle donne rifugiate realizzato per il Parlamento europeo nel 2016, in cui scrisse che «le rifugiate sono le più colpite dalla violenza contro le donne rispetto a qualsiasi altra popolazione femminile nel mondo»³⁹⁴. Le donne migranti, infatti, come tali sono «potenzialmente vittime di doppia discriminazione, in quanto straniere incontrano tutte le difficoltà della discriminazione per nazionalità, in quanto donne possono essere soggette a quei meccanismi di esclusione e segregazione che contraddistinguono la nostra vita sociale e pubblica»³⁹⁵.

³⁹² Si legga nel rapporto GREVIO, Cipro, 2022, p. 81 in cui è presente la segnalazione di «insensitive and dismissive attitudes from social welfare officers have been reported in respect of allegations of gender-based violence put forward by women and girls seeking asylum».

³⁹³ Cfr. cit. C. Bassu, *Quando la donna è il nemico. Excursus critico nelle norme contro la violenza di genere*, p. 150.

³⁹⁴ Si veda il dossier Documentazione per le Commissioni. Riunioni interparlamentari. Le donne rifugiate e richiedenti asilo nell'UE (FEMM), Bruxelles 3 marzo 2016 in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00966319.pdf>. In merito alle violenze dovute dall'origine culturale si legga L. Peroni, *Violence Against Migrant Women: The Istanbul Convention Through a Postcolonial Feminist Lens*, in *Feminist Legal Studies*, 24/2016, pp. 49-67.

³⁹⁵ Cit. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 302. Si veda anche il rapporto GREVIO 2020 secondo il quale in base alle relazioni di varie ONG, in Italia è presente un forte antiziganismo, infatti «le donne e ragazze delle comunità Rom, Sinti e Camminanti (RSC) presenti in Italia sono particolarmente esposte alla violenza basata sul genere ed a pratiche dannose. Convinzioni stereotipate su queste donne non consentono di dare risposte sufficienti da parte delle autorità. Oltre a dover subire discriminazioni da parte della società italiana, le donne della comunità RSC devono confrontarsi anche con la violenza e la disparità all'interno della propria comunità, compresa la reale minaccia di matrimonio forzato e precoce».

Capitolo 5

Genere, razza e classe: una discriminazione multiforme per le donne migranti

5.1. Donne migranti vittime di una discriminazione multiforme

Lo straniero è «colui che oggi viene e domani rimane»³⁹⁶, questa la visione del sociologo Georg Simmel dei primi del Novecento che consente di immettersi nella realtà, attuale e storica, della percezione e relativa gestione che si ha di tutti quegli individui che sono stranieri non di passaggio ma che si relazionano con la società ospitante, e verso cui lo Stato è dunque chiamato a interfacciarsi regolando un rapporto³⁹⁷. Secondo il sociologo, l'estraneità è da sempre generatrice della paura del diverso da sé, se l'altro è visto come minaccia porta all'esclusione, al respingimento: vicinanza e lontananza come atteggiamento dicotomico di una società che può includere o escludere³⁹⁸. Il problema di assimilare le migrazioni, e cioè di un adattamento, di un inserimento e di una integrazione³⁹⁹, nasce in funzione delle migrazioni oramai stabilizzate, che occupano una fetta della riproduzione sociale⁴⁰⁰ e che sono dunque parte attiva relazionale dell'organizzazione della società in cui vivono⁴⁰¹. Da qui la necessità di interfacciarsi con parole come il multiculturalismo: «strumento per integrare diverse culture

³⁹⁶ Vedi G. Simmel, *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Duncker & Humblot, Leipzig 1908, trad. it., M. Guareschi, F. Rahola (a cura di), Sociologia, Meltemi, Milano 2018. Si legga anche V. Marotta, *Georg Simmel, the Stranger and the Sociology of Knowledge*, in *Journal of Intercultural Studies*, 33, 6, 2012; cit E. Rigo, *La straniera*, in cui a p. 24 si sottolinea «il problema concettuale che viene posto è quello della stabilizzazione dello straniero, e più in generale dei fenomeni migratori, al di là di una nomadica transitorietà» e a p. 118 si declina il controverso rapporto tra ospitalità e diritto. Per un'analisi in merito alle scelte della migrazione, secondo quanto studiato dalle scienze sociologiche, si legga cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p. 28 in cui suddividendo le cause in due categorie, quella macrosociologica (in riferimento alle condizioni economiche, sociali e politiche dei Paesi d'origine) e quella microsociologica (scelte individuali e familiari), l'autrice afferma che «le migrazioni odierne siano caratterizzate maggiormente da fattori di spinta (push factor) dai Paesi di origine, piuttosto che da fattori di attrazione, propri dei Paesi di destinazione (pull factor) che avevano caratterizzato le migrazioni tra Ottocento e Novecento»

³⁹⁷ In dottrina si legga M. Guareschi, F. Rahola, *Introduzione*, in G. Simmel, *Sociologia*, Meltemi, Milano 2018. Vedi anche S. Mezzadra, M. Ricciardi (a cura di), *Movimenti indisciplinati. Migrazioni, migranti e discipline scientifiche*, Ombre Corte, Verona 2013, in cui si può scorgere una critica verso un nazionalismo metodologico nelle relazioni sociali tra stranieri e autoctoni.

³⁹⁸ Cfr. M. Mendola, «Aiutiamoli a casa loro» non ferma i flussi migratori, in *LaVoce.info*, 26 giugno 2018.

³⁹⁹ Cfr. cit. A. Sayad, *Una migrazione esemplare*, p. 99.

⁴⁰⁰ Vedi cit. A. Picchio, *Unpaid Work and the Economy: A Gender Analysis of the Standards of Living*, Routledge; T. Bhattacharya, *Introduction: Mapping Social Reproduction Theory*, in Id. (ed.), *Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentring Oppression*, Pluto Press, London 2015, pp. 1-20.

⁴⁰¹ Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 18. In relazione al concetto di inclusione ed esclusione in un mondo globalizzato, si legga cit. H. Lindahl, *Fault Lines of Globalization: Legal Order and the Politics of A-Legality e Authority and the Globalization of Inclusion and Exclusion*.

senza che nessuna rinunci alla propria identità»⁴⁰², che inevitabilmente pone l'accento su quale sia il ruolo della cultura in una società multiculturale⁴⁰³.

Una società multiculturale oggi «non è costituita da “opposti ben definiti”, bensì da elementi in movimento: il luogo di produzione di una cultura può essere diverso dal luogo di fruizione. Lo sviluppo della tecnologia e la veloce circolazione delle informazioni e delle persone hanno comportato una deterritorializzazione della cultura»⁴⁰⁴. Si vede nuovamente come la globalizzazione comporta un movimento di persone che causa dei cambiamenti portando ad un contagio inevitabile di culture. Nonostante le società siano dunque per lo più multiculturali, l'integrazione tra individui di culture differenti è ancora difficile. Tra gli elementi che portano a forme di discriminazione troviamo il genere, la razza e la classe⁴⁰⁵, che non solo creano differenze tra immigrato e immigrata, ma anche tra donne “di razze differenti”. Infatti, guardando alle differenze uomo/donna migrante, nell'immaginario sulla migrazione l'uomo immigrato è autonomo e forte, mentre la donna migrante è debole e bisognosa di tutele: «tre sono le figure principali della comunità migrante femminile: la vittima di tratta (che ha maggior risalto pubblico), la cd. “badante” (ma di questa condizione si parla poco, se non in occasione delle periodiche regolarizzazioni, per l'importanza che queste lavoratrici hanno nella tenuta dell'welfare nazionale) o la donna ricongiunta, la cui condizione dipende da quella del marito. Figure, la prima e la terza, accomunate da una qualificazione di vulnerabilità, normativa o percepita o attribuita, che non consente loro di essere viste come soggetti autonomi di diritto e

⁴⁰² Cit. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 245. Si veda anche F. Botturi, *Universalismo e multiculturalismo*, in F. Botturi, F. Totaro (a cura di), *Universalismo ed etica pubblica*, in *Annuario di etica*, 4/2006.

⁴⁰³ Si veda M. Barbagli, *Immigrazione e sicurezza in Italia*, Il Mulino, Bologna 2008, p. 188: «Chi emigra in un altro paese si porta dietro un bagaglio culturale, fatto di credenze e valori, che nessuno può sequestrare alla frontiera». Si veda anche G. Azzariti, *Multiculturalismo e Costituzione*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2017.

⁴⁰⁴ Vedi F. Di Pietro, *Le donne e le bambine vittime di reati culturalmente motivati*, in A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022, p. 252.

⁴⁰⁵ Cfr. G. Serughetti, *La violenza contro le donne e il problema dell'identità collettiva nel femminismo*, in *Politica & Società, Periodico di filosofia politica e studi sociali*, 3/2019, pp. 383-406. «Assumere una prospettiva situata dal punto di vista del genere non significa avere la pretesa di rappresentare le voci delle donne migranti e richiedenti asilo» quanto guardare alle «modalità attraverso cui il diritto riconosce e rappresenta le differenze delle quali sono portatrici, l'intersezionalità della subordinazione e delle discriminazioni costruisce attorno agli assi del genere, della razza e della classe. [...] Genere, vulnerabilità, intersezionalità, sfruttamento sono termini che hanno ormai guadagnato una posizione centrale nella letteratura giuridica» in cit. E. Rigo, *La straniera*, pp. 8 e 9. Sulle disparità di genere dovute dall'origine etnica, nazionale o condizione di classe si legga anche K. Crenshaw, *The Structural and Political Dimensions of Intersectional Oppression*, in P. Grzanka (ed.), *Intersectionality: A Foundations and Frontiers Reader*, Routledge, New York-London 2014, pp. 16-22.

dunque di potere rivendicare autonomia e dignità. Un ruolo ancillare, dunque, racchiuso in stereotipi di genere, che associano la migrante a donna povera e fragile, bisognosa di tutela»⁴⁰⁶. Questo immaginario oggi deve fare i conti con la figura della donna migrante che sin dagli anni Ottanta diventa protagonista della mobilità⁴⁰⁷, creando una globalizzazione non solo di processi produttivi ma riproduttivi, rinegoziando così gli equilibri delle strutture sociali, politiche e giuridiche⁴⁰⁸ che non portano solo ai pregiudizi di disparità tra uomini e donne, ma anche tra donne migranti e autoctone. Guardando oggi alle donne migranti ci si trova davanti a «un caleidoscopio di percorsi e di storie individuali» è «quello che si nasconde dietro all'espressione "femminilizzazione delle migrazioni", nel quale si intrecciano le storie di donne arrivate autonomamente decenni or sono e ora cittadine italiane, a quella di donne capofila di catene migratorie, a quella di donne che arrivano in Italia per ricongiungimento familiare o per richiedere protezione internazionale, senza dimenticare le donne all'interno di coppie miste e le ragazze di seconda generazione. Un fenomeno multi-sfaccettato che investe sia il piano soggettivo che quello sociale, economico e culturale in senso strutturale»⁴⁰⁹. Ma anche un fenomeno di marginalità.

Nonostante, come si è visto nei capitoli precedenti, la globalizzazione e la mobilità hanno mutato la società ed anche la percezione delle migrazioni, in quanto è grazie alla mobilità che ci sono i contagi culturali, le marginalità sociali dovute da quella percezione di estraneità verso lo straniero, non solo non si sono attenuate ma anzi sono aumentate durante la pandemia causata dal Covid-19, in cui si sono accentuate: l'arresto, temporaneo e in parte, della mobilità, i continui sbarchi sulle coste europee che hanno aggravato pregiudizi discriminatori, sia verso la posizione delle donne, sia individuando negli sbarchi dei luoghi di contagi e nei migranti possibili untori del virus⁴¹⁰.

⁴⁰⁶ Cit. M. Giovannetti, N. Zorzella, *Donne straniere e vulnerabilità. Una possibile lettura critica*, p. 48.

⁴⁰⁷ Cfr. cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 26. Per una prospettiva storica sul genere come influente per le scelte e i sistemi migratori si veda cit. L. P. Moch, *Moving Europeans: Migration in Western Europe Since 1650*. Vedi anche B. Anderson, *Doing the Dirty Work: The Global Politics of Domestic Labour*, Zed Books, London 2000; B. Ehrenreich, A. R. Hochschild, *Global Woman: Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*, Granta Books, London 2002 (trad. It. *Donne globali. Tate, colf e badanti*, Feltrinelli, Milano 2004); cit. S. Marchetti, *Black Girls: Migrant Domestic Workers and Colonial Legacies*, 2014; E. Kofman, P. Raghuram, *Gendered Migrations and Global Social Reproduction*, Palgrave, Hampshire-New York 2015.

⁴⁰⁸ Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 31. Si legga anche W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, il Mulino, Bologna 1999; L. Volpp, *Feminism versus Multiculturalism*, in *Columbia Law Review*, 5/2001; S. Benhabib, *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, il Mulino, Bologna 2005.

⁴⁰⁹ Cit. M. Giovannetti, N. Zorzella, *Donne straniere e vulnerabilità. Una possibile lettura critica*, pp. 28-29.

⁴¹⁰ Davanti ad una possibile strumentalizzazione della crisi sanitaria e i sistemi di accoglienza e si legga A. Ambrosini, *La sfida delle migrazioni transnazionali*, il Mulino, Bologna 2008; C. Corsi, *Migranti e immigrati di fronte all'emergenza coronavirus: tre vecchie e nuove fragilità*, in *Diritto pubblico*, 3/2020; C. Siccardi,

La mobilità rimane dunque quel fattore determinante per la conoscenza occupando «un posto fondamentale nell’acquisizione delle capacità relazionali e nella formazione delle identità individuali e collettive che permettono di avvantaggiarsi di nuove opportunità. In altre parole, il controllo della mobilità è sempre anche un controllo sulla riproduzione sociale sia delle e dei migranti, che della società nel suo complesso»⁴¹¹.

In mondo globalizzato che cambia e si evolve, anche la stessa definizione di genere presente nelle linee guida UNHCR del 2002, e più volte richiamata in questi anni pandemici, risulta essere una nozione non statica ma che si sviluppa in base ai costrutti sociali e temporali, e che richiede agli ordinamenti adeguamenti continui⁴¹². Gli Stati democratici nell’ininterrotta lotta contro le discriminazioni, dovute da pregiudizi storici che si sono evoluti nell’era della globalizzazione, devono confrontarsi, anche in questo caso, con la specificità delle donne migranti. Si può infatti affermare che le donne migranti sono vittime di una «discriminazione multiforme, essendo presumibilmente oggetto di discriminazione per nazionalità, per genere e, nella maggior parte dei casi, anche per condizioni economiche e sociali»⁴¹³. Una donna

Migrazioni e accoglienza al tempo della pandemia, in M. D’Amico, C. Siccardi (a cura di), in *Il sistema di accoglienza Quadro normativo e buone prassi nel territorio lombardo e milanese*, Giappichelli, Torino 2021.

⁴¹¹ Cit. E. Rigo, *Genere, migrazione, diritto*, p. 216.

⁴¹² Vedi I. Dominijanni, *Donne si nasce, differenti si diventa. L’eguaglianza e il percorso femminista*, in *Il bimestrale*, supplemento al n. 25 de il manifesto, 31 gennaio 1989. È anche grazie all’evolversi dei diritti umani internazionalmente riconosciuti alle donne che il contesto delle migrazioni verso il riconoscimento dei diritti di genere è oggi più fertile. A riguardo si veda cit. A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Introduzione*, pp. 15 e ss in cui afferma che «Il percorso di riconoscimento e rafforzamento dei diritti umani delle donne ha consentito anche di guardare alle migrazioni femminili attraverso un’altra lente e di considerare le situazioni nella loro concretezza, così come la fenomenologia nella sua dimensione trasversale e universale, cercando di comprendere la complessità dei contesti che sono implicati nelle circostanze dei progetti migratori e degli spostamenti a partire dal riconoscimento della centralità dei bisogni e dalle aspettative delle donne». Si legga anche B. Pezzini (a cura di), *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Bergamo University Press, Bergamo 2012; e Id. *Implicito ed esplicito nel rapporto circolare tra genere e diritto*, in L. Morra, B. Pasa, (a cura di), *Questioni di genere nel diritto: impliciti e crittotipi*, Giappichelli, Torino 2015, pp. 201 ss.

⁴¹³ Cit. M. D’Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 302. «La donna che migra, soprattutto da alcuni paesi, porta un bagaglio di discriminazioni, sfruttamenti, violenze connesse non solo al colore della pelle, alla nazionalità, allo status giuridico e sociale, ma anche all’appartenenza di genere. È una violenza multipla che non si è in grado di riconoscere nella sua complessità e dalla quale si prendono le distanze» in cit. E. S. Rizzi, *Le donne straniere negli insediamenti informali tra discriminazioni intersezionali, grave sfruttamento e violenza*, p. 246. Si legga anche G. Campani, *Genere, etnia e classe. Migrazione al femminile tra esclusione e identità*, ETS, Pisa 2000; D. Gottardi, *Dalle discriminazioni di genere alle discriminazioni doppie o sovrapposte: le transizioni*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 99-100, 2003; M. Giovannetti, M. G. Ruggerini, *Cittadinanza, immigrazione e genere. Nuove forme di inclusione sociale*, in *Dir. Imm.e Citt.*, 3/2006; E. Olivitto, *Minoranze culturali e identità multiple. I diritti dei soggetti vulnerabili*, Aracne, Roma 2006; C. Cardinal, *CEDAW e adeguamento dell’ordinamento italiano. La rilevanza delle discriminazioni basate su genere, sesso, orientamento sessuale, identità di genere e la loro intersezione*, in *dpceonline*, 1/2021; cit. F. Di Pietro, *Le donne e le bambine vittime di reati culturalmente motivati*, p. 255: «la donna straniera sarà due volte vittima: in quanto donna e in quanto straniera, posto che razza e genere sono due sistemi di potere e di oppressione interconnessi».

straniera, una migrante “visibile o invisibile”⁴¹⁴ all’interno della società, incontra numerose difficoltà nel tessere relazioni e integrarsi⁴¹⁵. Difficoltà che, come si è esposto, si sono aggravate con l’obbligo degli isolamenti relazionali provocati dalla paura del contagio. Dall’esclusione sociale dovuta dai pregiudizi razziali⁴¹⁶, alla segregazione in quanto donna, difatti durante il propagarsi del virus si è accertato un peggioramento delle vulnerabilità sia per tutte quelle donne che arrivate in terre ospitanti hanno richiesto asilo e cure mediche, sia per tutte quelle donne migranti presenti già nello Stato ospitante, il cui lavoro, di solito come bandati o *colf*, è

⁴¹⁴ «Alcune immigrate sono fisicamente visibilissime, compaiono sulle strade a fornire servizi sessuali, altre le assumiamo sempre più numerose nelle case, dove sostituiscono figlie e figli nella cura delle madri anziane, altre sono ancora più visibili sotto l’invisibilità del velo» in F. Balsamo, *L’incontro tra femminismi e donne migranti: appunti per una riflessione*, in OpenEditon Journals, 37, 2015, in cui l’autrice ricorda l’esperienza delle femministe torinesi e immigrate del progetto AlmaTerra dove «L’idea forte che guidò il progetto fu quella di ribaltare lo stereotipo dell’“immigrata bisognosa” e di rivalutare, mettere in evidenza e dare spazio, “grazie all’incontro multiculturale, le risorse e le capacità delle donne migranti”», nella consapevolezza di uno squilibrio esistente tra donne italiane e straniere in una «visione non neutra della globalizzazione». Il progetto AlmaTerra Torino, si può vedere dal portale ufficiale <https://www.almaterratorino.org/>. Si veda anche M. P. Salmi, *Donne e migrazioni: la triplice invisibilità*, in The Italian Journal of Gender-Specific Medicine, vol. 4, n. 2, April-June 2018, pp. 87-88.

⁴¹⁵ Vedi D. Lombardi, *Che genere di cittadine: una lettura geografica dell’esclusione sociale e spaziale delle donne migranti*, in M. Brollo, S. Serafin (a cura di), *Il corpo delle donne. Tra discriminazioni e pari opportunità*, Forum Editrice, Udine 2010; M. Belloni, S. Bruzzi, V. Fusari, *Mobilità e relazioni affettive: Uno sguardo interdisciplinare*, in Studi Emigrazione, LV, n. 212, 2018; E. Fuggiano, *Donne in migrazione e integrazione vincente. La sfida dell’accoglienza diffusa nella Città Metropolitana di Bologna*, in Educazione Interculturale. Teorie, Ricerche, Pratiche, Vol. 1, n. 1, 2021; E. Bonini, G. Mezzetti, L. E. Ortensi, *Donne migranti tra opportunità e discriminazioni: la necessità di un approccio intersezionale*, XXVII Rapporto sulle migrazioni 2021, ISMU, Milano 2022. «Il background ed il contesto socio-culturale da cui proviene la donna, i traumi subiti e le contingenti difficoltà che possono subentrare nella vita della stessa – si pensi alla nascita di un figlio – influiscono profondamente, tanto sotto un profilo temporale quanto in termini di effettività, nel processo di empowerment e di acquisizione di un’autonomia economica e abitativa. L’attivazione di percorsi cuciti sulla persona singola, dunque, diventa cruciale per il superamento della fase transitoria – dall’arrivo alla conclusione di un percorso di accoglienza ed eventualmente della stabilizzazione sul territorio sotto il profilo del permesso di soggiorno – e il raggiungimento di una stabilità nel paese di asilo» in cit. C. Cirillo, F. Nicodemi, *Donne e protezione internazionale: la tutela dei diritti e la risposta ai bisogni*, p. 305.

⁴¹⁶ Sono forme di discriminazione per nazionalità: «l’esclusione sociale, la difficoltà di accedere al mercato del lavoro soprattutto qualificato, la paura e l’odio verso il “diverso”, i pregiudizi.» in cit. M. D’Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 302. In relazione al termine razza si legga anche cit. F. Balsamo, *L’incontro tra femminismi e donne migranti: appunti per una riflessione*, «C’è stato sicuramente in Italia il rifiuto di adottare una categoria così culturalmente critica come quella di “razza” e l’uso di questo termine come traduzione dell’inglese “race” avviene in maniera a mio parere un po’ troppo acritica: mentre “race” ha nella lingua angloamericana una connotazione di costruito socio-culturale, è difficile spogliare il termine “razza” delle connotazioni biologiche (scientificamente infondate) costruite nella storia europea e in Italia in particolare, e che hanno dato origine al peggiore degli stermini dell’altro secolo. Tuttavia, ciò non significa che non si debba parlare di “razzismo” o di discriminazione o violenza basati sulle differenze culturali o fisiche che si coniuga con la differenza di genere». Quando si considera la marginalità sociale, ci si riferisce ad un tipo di marginalità che è «un fenomeno sociale complesso, dinamico e multiforme che non si esaurisce nella sola sfera dei bisogni primari ma che investe l’intero novero dei bisogni della persona, specie sotto il profilo relazionale, emotivo e affettivo: una povertà dunque economica, ma anche esistenziale e assistenziale» in G. Barbariol, *La grave marginalità come ostacolo al diritto di soggiorno delle donne UE*, in A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l’immigrazione, 2022, p.152.

stato limitato durante il Covid-19⁴¹⁷. L'aggravarsi della condizione economica in aggiunta ai pregiudizi insiti nella società⁴¹⁸, segna inevitabilmente la dignità della persona, in quanto il lavoro per qualsiasi individuo, anche dunque per una donna migrante, oltre ad essere senza dubbio uno strumento per uscire da una situazione di violenza, è quello strumento che nobilita la persona⁴¹⁹.

⁴¹⁷ Secondo i dati del centro studi e ricerche IDOS, *Donna e straniera: è lei che paga la crisi da pandemia*, Comunicato 26 ottobre 2021: «Poco più della metà dei residenti stranieri in Italia è una donna (51,9%). Una presenza forte, diversificata e ben inserita nel mercato del lavoro. Concentrata in mansioni precarie e poco tutelate, è lei la più colpita dalla crisi da Covid-19», reperibile dal portale <https://www.dossierimmigrazione.it/donna-e-straniera/>. In merito al lavoro delle donne migranti cfr. P. Rudan, *Differenti cittadinanze. Donne migranti, lavoro, welfare*, in M. I. Maciotti, V. Gioia, P. Persano (a cura di), *Migrazioni al femminile. Identità culturale e prospettiva di genere*, IRIS, 2/2006, p. 99 ss; G. Bascherini, S. Niccolai, *Regolarizzare Mary Poppins. Lavoro nello spazio domestico e qualità della cittadinanza*, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 3/2010. Si legga anche cit. F. Balsamo, *L'incontro tra femminismi e donne migranti: appunti per una riflessione*: «Le “badanti” “straniere” sono “trattate” (anche in molte ricerche) come se la loro “origine di immigrate”, la loro “differenza” (l’essere immigrate e “straniere”, non italiane) fosse indifferente nella relazione. Ma il lavoro della “badante” continua a essere fortemente etnicizzato anche nella crisi: è lavoro di donne “straniere” non perché siano considerate migliori, più competenti e capaci delle italiane, ma perché si tratta di un lavoro molto faticoso da vari punti di vista, che ha a che vedere con il contatto con corpi e psiche spesso malati o degradati, con la morte, contatti che le donne italiane (figlie e lavoratrici) cercano di evitare. Un lavoro che è associato nel pensiero comune e anche nella qualifica ai lavori di servizio più umili e svalutati socialmente, equiparato al lavoro delle colf, non al lavoro psicologico o a quello infermieristico, entrambi lavori più prestigiosi e a retribuzione più elevata, anche se ci si aspetta che competenze psicologiche e infermieristiche siano incorporate nel “lavoro di cura”. [...] l’“eticizzazione” di questo lavoro, il fatto che a farlo siano donne straniere, non fa a mio parere che nascondere la costruzione di differenze di classe su “base etnica”, anche se in una forma più complessa di quella che fu la base strutturale nel sistema capitalistico industriale del secolo scorso. Più complessa perché quella della “curatrice/assistente familiare/badante” “straniera” è una figura doppia, ambivalente: grazie al suo lavoro e al suo vivere attraverso i confini, è “serva” là dove è presente fisicamente, nodo cruciale del sistema di welfare italiano, ma nello stesso tempo è “agente di sviluppo”, spesso autorevole nuovo “capo-famiglia” là dove è assente». In dottrina a riguardo si legga anche G. Vicarelli (a cura di), *Le mani invisibili. La vita e il lavoro delle donne immigrate*, Ediesse, Roma 1994; J. Andall, *Gender, Migration and Domestic Service: The Politics of the Black Women in Italy*, Aldershot, Ashgate 2000; C. Gori (a cura di), *Il welfare nascosto. Il mercato privato dell’assistenza in Italia e in Europa*, Carocci, Roma 2000; A. Colombo, “Razza, genere e classe: le tre dimensioni del lavoro domestico in Italia”, in Polis, XVII, n. 2, 2000; F. Balsamo, *Famiglie di Migranti. Trasformazione dei ruoli e mediazione culturale*, Carocci, Roma 2003; J. Andall, R. Sarti (a cura di), *Servizio domestico, migrazioni e identità di genere in Italia dall’Ottocento a oggi*, in Polis. Ricerche e studi su società e politica in Italia, XVIII, n. 1, 2004, Id., “Anziane e ‘badanti’. Spazi domestici tra cura e intercultura”, in P. Di Cori, C. Pontecorvo (a cura di), *Tra ordinario e straordinario: modernità e vita quotidiana*, Carocci, Roma 2007; G. Chiaretti, “La catena globale del lavoro di cura”, in L. Corradi, Laura, F. Perocco (a cura di), *Sociologia e globalizzazione*, Mimesis, Milano 2007; F. Vietti, *Il paese delle badanti*, Meltemi, Roma 2010; G. Dell’Oro (a cura di), *Non solo badanti*, e-book, Emuse, Milano 2011.

⁴¹⁸ In merito all’organizzazione sociale e forme di relazione B. Pinelli, *Migranti e Rifugiate. Antropologia, genere e politica*, Milano, Raffello Cortina, Milano 2019. Sui lavori domestici da parte delle donne migranti si legga M. Paggi, *Lo sfruttamento nel lavoro domestico e di cura: dall’invisibilità sociale all’invisibilità giuridica*, in A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l’immigrazione, 2022. Si veda anche il Rapporto del 2019 Second European union minorities and discrimination survey della European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), in base al quale sia per via della cultura del Paese ospitante, sia in quanto donne straniere, le donne migranti sono più esposte a una condizione di alienazione dal mondo del lavoro, il rapporto è visibile dal portale: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-midis-ii-migrant-women_en.pdf.

⁴¹⁹ In merito al legame tra integrazione sociale, violenze e indipendenza economica si legga cit. A. D’Agostino, P. Degani, *Sull’azionabilità dei diritti umani delle donne straniere vittime di violenza. Criticità in ambito penale*, p. 206, in cui le autrici sottolineano come «Le condizioni in cui normalmente vivono le donne straniere presenti in

Come non può gravare sulla percezione sociale e culturale che si ha di una donna migrante se le possibilità lavorative sono circoscritte a determinati lavori, spesso solo di matrice domestica?⁴²⁰ E ancora, come può non riflettersi nell'organizzazione sociale e relazionale⁴²¹, e quindi anche nella percezione culturale verso la donna migrante, se una donna che cerca «la fuga dalla violenza sessuale e di genere, dalla violenza dello sfruttamento patriarcale, dalla tratta, che in un tribunale può essere riconosciuta come presupposto dello status di rifugiata, o di una forma gradata di protezione, nella politica dei confini e del contenimento della migrazioni “forzata” giustifica, invece, il blocco delle frontiere in nome della lotta ai trafficanti e della difesa degli interessi nazionali»⁴²², comportando di fatto quelle che possono essere definite come «gerarchie di genere»⁴²³ e accentuando in tal modo le vulnerabilità dovute da discriminazioni multiple?

Italia, il loro (scarso) grado di integrazione sociale, di conoscenza della lingua e delle procedure legali ed amministrative sono normalmente ostative anzitutto alla comprensione dei meccanismi di accesso al sistema giustizia e di esercizio dei propri diritti. Le situazioni variano sensibilmente in ragione dello status giuridico, a seconda del fatto che la permanenza in Italia sia “regolare” o “irregolare”, che si tratti di “richiedenti” o che abbiano già ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale, che invece siano autorizzate al soggiorno in ragione di legami familiari o per lavoro; differenze, queste, che influiscono anche sotto il profilo sociale ed economico, in ragione del maggiore o minor grado di dipendenza dai mariti e compagni. Nella maggioranza dei casi, il grado di autonomia dai redditi maschili è pressoché inesistente, la cerchia sociale limitata a connazionali, la capacità di accesso alla burocrazia ed agli uffici pubblici molto precaria, la libertà di movimento fortemente limitata». Le difficoltà economiche in cui si trovano spesso le donne migranti, sono rese chiare anche dai dati che registrano un alto tasso di interruzione volontaria di gravidanza: «Una parte di queste interruzioni di gravidanza è dovuta agli stupri delle donne vittime di tratta, come denunciano i centri antiviolenza, ma si presume che la maggior parte di queste sia dovuta dalle precarie condizioni economiche delle donne straniere, costrette ancora oggi per vivere a scegliere tra la cura dei figli e il lavoro» cit. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 307. In merito al lavoro e all'autosufficienza economica come strumento di indipendenza per le donne si legga cit. C. Bassu, *Parità di genere ai tempi del Coronavirus: l'impatto diretto e indiretto della crisi sanitaria sui diritti delle donne, in percorsi costituzionale*. Si legga anche cit. M. Giovannetti, N. Zorzella, *Donne straniere e vulnerabilità. Una possibile lettura critica*, pp. 31-32, in cui si propongono i dati delle donne migranti lavoratrici in Italia nel 2021: «Il 42% della manodopera straniera in Italia è rappresentata da donne e la loro occupazione si concentra soprattutto in alcuni specifici settori e mansioni, in quanto più della metà lavora nell'ambito di 3 professioni: collaboratrici domestiche, assistenti alla persona, addette alla pulizia di uffici ed esercizi commerciali (a fronte di 13 professioni per gli uomini stranieri e 20 per le donne italiane). Sebbene il 39,7% risulti addetta ai servizi domestici o di cura, oggi la presenza delle donne si trova anche nel settore ristorativo e alberghiero, nell'industria, in particolare nell'assemblaggio e nel tessile, così come nel settore agroalimentare. [...] Con l'imporsi della pandemia e della crisi socio-economica che ne è seguita, il tasso di occupazione delle donne straniere ha subito un calo di 4,9 punti percentuali, più che doppio rispetto al 2,2 degli uomini stranieri e otto volte quello delle donne italiane».

⁴²⁰ «Trovarsi in una posizione di svantaggio rispetto al mercato del lavoro (disoccupati, inattivi, lavoratori non standard, con basse retribuzioni, ecc.), spesso, si associa a condizioni di forte disagio economico e determina le condizioni di povertà nelle quali versano svariate famiglie e donne straniere. [...] la diversa opportunità di avere accesso a un lavoro dignitoso costituisce una componente fondamentale della disuguaglianza», in cit. M. Giovannetti, N. Zorzella, *Donne straniere e vulnerabilità. Una possibile lettura critica*, p. 33. A riguardo si veda anche cit. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*.

⁴²¹ Cfr. E. Rigo, *La straniera. Mobilità, confini e riproduzione sociale oltre lo straniero di Simmel*, in *Teoria Politica*, 10/2020, pp. 263-275.

⁴²² Cit. E. Rigo, *La straniera*, p. 106.

⁴²³ Ivi, p. 29. E. Olivito, *Non è uguaglianza quella che fa dell'uomo la mia misura*, in G. Azzariti (a cura di), *Uguaglianza o differenza di genere? Prospettive a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli 2009; O. Giolo,

La risposta a tali quesiti è una responsabilità che ricade sugli Stati democratici. Nonostante l'obiettivo di garantire una parità sia esplicitato nella Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965⁴²⁴, nessuna fattispecie *ad hoc* è prevista nella Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, lasciando discrezionalità nell'agire ad ogni Stato⁴²⁵. Un esempio virtuoso contro le discriminazioni multiple si può ritrovare in Grecia. Infatti, nel rapporto GREVIO 2022, vengono elencate le azioni e le politiche dello Stato per contrastare la lotta alle diverse forme di violenza e discriminazione, in particolare ci sono tre azioni specifiche: «Objective 1: Gender mainstreaming in legislation and public policies on vulnerable groups, Objective 2: Strengthening the GSDFPGE in the formulation of targeted policies for women who suffer multiple discrimination and the creation and dissemination of gender-disaggregated data and Objective 3: Ensuring equality and eliminating discrimination for women who face multiple discrimination»⁴²⁶.

Oggi le forme di discriminazione sono senza dubbio più variegate, soprattutto con l'introduzione di nuovi diritti⁴²⁷; infatti, se Simmel inquadra la differenza ontologica tra maschile e femminile riconducendola alla vulnerabilità delle donne come una condizione sociale e culturale⁴²⁸, nel mondo odierno, questa vulnerabilità non si riferisce più solo al mero

Norme, prassi e stereotipi nel diritto sessuato dell'immigrazione, in Dir. Imm. e Citt., 2/2014. In merito alle differenze tra donne migranti si legga cit. A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Introduzione*, p. 15: «La consapevolezza e il riconoscimento delle differenze tra donne – differenze culturali, sociali e razziali o etniche, ma anche sessuali, generazionali, geografiche e “di genere” – hanno inoltre contribuito in modo importante a contenere il rischio dell'essentialismo di genere e valorizzato un approccio intersezionale che hanno permesso di recuperare, anche se solo parzialmente, i temi del potere e del dominio attraverso il sistema sesso/genere, utilizzando chiavi di lettura che stanno restituendo alle donne migranti la complessità delle vicende che caratterizza le loro storie».

⁴²⁴ Vedi C. Nardocci, *Razza ed etnia, La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.

⁴²⁵ Cit. cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p. 35.

⁴²⁶ Cit. rapporto GREVIO, Grecia, 2022, p. 74, in cui si precisa come le rifugiate subiscano discriminazioni multiple, infatti «Within the framework of the 2014-2020 programming period, the category of women benefiting from first-line services (psychosocial support, employment, and legal counseling, accommodation) by the National Network of Structures for Preventing and Combating Violence Against Women (SOS 15900, Counseling Centres and Shelters) was extended to include the category of women suffering from multiple discriminations with particular emphasis on the protection and support of refugee women. Therefore, since 2016 an Inter-ministerial Coordination Group on refugee issues was established».

⁴²⁷ «Il fenomeno della moltiplicazione e della specificazione dei diritti [...] è da porsi in relazione con il crescente numero di condizioni reputate meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento giuridico e con l'allargamento della titolarità di alcuni diritti tipici a soggetti diversi dall'uomo genericamente inteso. È proprio l'impossibilità attuale di considerare l'individuo come entità generica, o soggetto in senso astratto, ad aver imposto al legislatore internazionale di guardare alla specificità e alla concretezza delle diverse modalità dell'essere e dello stare nella società» in cit. A. D'Agostino, P. Degani, *Sull'azionabilità dei diritti umani delle donne straniere vittime di violenza. Criticità in ambito penale*, p. 198.

⁴²⁸ Cit. G. Simmel, in trad. it., *Cultura femminile*.

binario uomo/donna, ma chiama in causa la piena tutela dei diritti delle donne in una società multiculturale, dove si intrecciano «“nuove” forme di fragilità»⁴²⁹. Ed infatti guardando alle soggettività femminili «se la donna non va definita in rapporto all’uomo, la donna migrante non va definita in rapporto ovvero per opposizione alla donna *tout court*»⁴³⁰. Il moltiplicarsi e l’evolversi dei pregiudizi sulla figura femminile, come detto, hanno una radice storica, «ripensare alle idee dei Greci sulla identità femminile aiuta a ragionare sul peso e i molteplici aspetti della loro eredità»⁴³¹: stereotipi antichi, greci come romani⁴³², si sono radicati sino ai giorni nostri dove le disparità di genere e le discriminazioni culturali, nel mondo digitalizzato hanno trovato nuove forme di violenza e discriminazione, come quella *online*⁴³³, e vedono differenze anche nel genere in base allo *status*⁴³⁴.

⁴²⁹ Cit. M. D’Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 307. Si veda anche L. Gianformaggio, *Eguaglianza, donne e diritto*, il Mulino, Bologna 2005; A. Facchi, *Breve storia dei diritti umani. Dai diritti dell’uomo ai diritti delle donne*, il Mulino, Bologna 2013; B. G. Bello, *Diritto e genere visti dal margine: spunti per un dibattito sull’approccio intersezionale al diritto antidiscriminatorio in Italia*, in *Diritto e questioni pubbliche*, (15) 2, 2015; E. Rigo, *La vulnerabilità nella pratica del diritto d’asilo: una categoria di genere?*, in *Etica&Politica*, 3/2019, pp. 343 e ss.; I. Fanlo Cortés, D. Ferrari, *Vulnerabilità e protezione internazionale. Introduzione*, in I. Fanlo Cortés, D. Ferrari (a cura di), *I soggetti vulnerabili nei processi migratori. La protezione internazionale tra teoria e prassi*, Giappichelli, Torino 2020, p. 4.

⁴³⁰ Vedi cit. E. Olivito, *Spezzare la parità, nell’intelligenza di sé. Soggettività, donne e migrazioni*, p. 307.

⁴³¹ Cit. E. Cantarella, *Scritti scelti*, in cui l’autrice racconta come «Insieme alla democrazia, al teatro, all’arte e ai tanti lasciti per i quali, giustamente, continuiamo a celebrarli, ai greci dobbiamo anche la condizione della differenza sessuale le cui conseguenze sulla condizione femminile offrono spunti di riflessione che sarebbe un errore sottovalutare là dove e quando riemergono – quali che siano – concezioni sociali, teorie filosofiche e pratiche giuridiche che ripropongono visioni “essenzialiste” delle diverse identità». Sulle origini delle discriminazioni di genere scritte dalla professoressa Cantarella si veda anche *Gli inganni di Pandora. L’origine delle discriminazioni di genere nella Grecia antica*, Feltrinelli, Milano 2019. Anche la professoressa Marilisa D’Amico, riprendendo la Cantarella, lega la nascita delle discriminazioni di genere all’antica Grecia trovandone la conseguenza nella «nascita dell’idea della differenza sessuale, da subito fondata anche nei miti come differenza non soltanto naturale, ma accompagnata a caratteristiche sociali e culturali», cit. *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 21.

⁴³² In merito alla nascita dell’organizzazione patriarcale, col *pater familias*, si veda E. Cantarella, *L’ambiguo malanno. Condizione e immagine della donna nell’antichità greca e romana*, Feltrinelli, Milano 2010.

⁴³³ Si ricorda la vicenda dei messaggi antisemiti verso la senatrice Liliana Segre, tra le varie denunce riportate dai notiziari si legga rainews24 in cui si riportano i dati dell’Osservatorio antisemitismo di circa 200 insulti e minacce ricevute ogni giorno, del 28 ottobre 2019 (<https://www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/Liliana-Segre-e-i-messaggi-odio-sui-social-Sono-persone-che-vanno-curate-bisogna-averne-pena-2306f434-3f22-4640-a616-8e915580e705.html>). A p. 220 la professoressa Marilisa D’Amico nel suo libro *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, lega le forme di violenza con i mutamenti sociali: «Esiste un legame fortissimo tra i mutamenti nel ruolo della donna nella società di oggi, il radicamento degli stereotipi e delle discriminazioni di genere, la difficile attuazione della parità in tutti i campi e la violenza».

⁴³⁴ In merito alle differenze esistenti in base allo *status* della donna, anche in questo caso la storia insegna: nell’antica Grecia, infatti, possiamo trovare le donne ateniesi che in condizione di inferiorità rispetto agli uomini non potevano possedere beni e invece nella vicina Sparta la donna ha una propria identità e può possedere beni. A riguardo si legga cit. M. D’Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, pp. 26-27. Si legga anche cit. E. Olivito, *Spezzare la parità, nell’intelligenza di sé. Soggettività, donne e migrazioni*, p. 301, in cui l’autrice sottolinea che nell’affrontare il tema diritti delle donne migranti «alcune questioni legate alle migrazioni interrogano le relazioni tra sessi, le relazioni tra donne e, più in generale, il modo in cui ci pensiamo e viviamo come donne, uomini e persone; sono questioni che interrogano, dunque, i rapporti umani, politici, giuridici nel loro insieme. Sarebbe pertanto, un errore confinare il tema proposto nell’angusto terreno del “noi e loro” o in

Dunque, se da una parte la lotta contro qualsiasi forma di discriminazione determina la capacità di uno Stato di definirsi democratico⁴³⁵, dall'altra tale responsabilità non può essere però solamente una preghiera dei singoli Stati, ma un obiettivo comune che possa permettere di riscontrare parità e tutele "in ogni porto"⁴³⁶.

5.2. Il principio di solidarietà durante il Covid-19: un necessario riferimento giuridico contro le discriminazioni

La dignità umana, nel suo senso più "primordiale"⁴³⁷, è riconosciuta come quella pietra angolare, valore essenziale, necessario per comprendere cosa si intende quando si parla di diritti fondamentali: «Tutti gli uomini nascono liberi ed eguali in dignità e diritti e, come sono dotati dalla natura di ragione e di coscienza, devono comportarsi fraternamente gli uni con gli altri»⁴³⁸; «Considerando il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo»⁴³⁹; ancora: «Ogni essere umano, senza distinzione di età, sesso, razza, colore, abilità mentale o fisica, lingua, religione, ideologia politica o origine nazionale o sociale possiede un'inalienabile e un'intoccabile dignità, la quale, deve essere protetta da tutti gli

quello altrettanto fallace del "noi e le altre"», mettendo a confronto "le donne occidentali" con "le donne del terzo mondo".

⁴³⁵ «La democrazia può migliorare continuamente se ed in quanto riesce a estendere numericamente, incrementandoli di contenuto, i diritti di cittadinanza a sempre più ampi gruppi sociali di esclusi» in P. Donati, *La cultura della cittadinanza oltre lo Stato assistenziale*, Edizioni lavoro, Roma 1994. In Italia com'è noto, la cura nel combattere violenze e discriminazioni è espressa nella lettura degli articoli 2 e 3 della Costituzione: «la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo e il principio di eguaglianza, a maggior ragione tenuto conto dell'impatto sulle violenze contro le donne del discorso d'odio fondato sul genere, devono quindi illuminare l'azione di contenimento di questo fenomeno, dando fondamento alle misure volte a contrastare odio e discriminazione», in cit. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 240. Si veda anche L. Montanari, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *federalismi*, 2/2019.

⁴³⁶ Cfr. F. Sorrentino, *Eguaglianza*, lezioni raccolte da E. Rinaldi, Giappichelli, Torino 2011; cit. A. Macrillò, *Il diritto degli stranieri*; P. Carreti, G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, III ed., Giappichelli, Torino 2011; S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari 2012; E. Khanari, *Brevi riflessioni in tema di sostanziale disconoscimento del diritto costituzionale d'asilo nella recente giurisprudenza di legittimità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 agosto 2014; D. Vitiello, *Verso un sistema di protezione internazionale più sostenibile e garantista?*, in Osservatorio costituzionale AIC, gennaio 2015; F. Astone, R. Cavallo Perin, A. Romeo, M. Savino (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, in *Atti dei convegni Università degli studi di Torino*, 2019.

⁴³⁷ Cfr. P. J. Flood, *The Effectiveness of UN Human Rights Institutions*, in Westport: Praeger Publishers, 1998, in cui l'autore inquadra i diritti fondamentali come «l'elemento etico nucleare di questa classe di diritti nella visione occidentale, perché hanno come radice il valore intrinseco alla dignità trovata negli esseri umani» p. 9. Vedi cit. N. L. X. Baez, *Globalizzazione e diritti umani: il problema del multiculturalismo*, p.10.

⁴³⁸ Dichiarazioni dei Diritti Umani dell'Organizzazione degli Stati Americani.

⁴³⁹ Preambolo della Dichiarazione delle Nazioni Unite.

individui e dallo Stato, i quali sono obbligati a onorarla e proteggerla»⁴⁴⁰; e: «L'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà»⁴⁴¹. La dignità umana nel panorama migratorio si lega ad una fraterna solidarietà: «le ragioni della solidarietà umana non sono di per sé in contrasto con le regole in materia di immigrazione previste in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza ed integrazione degli stranieri»⁴⁴². Anche il Codice delle frontiere di Schengen, citato nei precedenti capitoli, prevede il rispetto della dignità umana, infatti, sono previsti dei controlli da operare agli arrivi «eseguiti in modo tale da non ledere e discriminare la persona sulla base del sesso, della razza o dell'origine etnica, della religione o delle convinzioni personali, della disabilità, dell'età o dell'orientamento sessuale»⁴⁴³. Questo in quanto il sistema delle frontiere dell'Unione europea mira ad assicurare la protezione di uno spazio realizzato sui valori fondanti dell'Unione, e cioè nel rispetto dei diritti fondamentali, istituendo un sistema di gestione dei confini che si basi sul principio di solidarietà⁴⁴⁴.

Durante la pandemia causata dal Covid-19, la Commissione europea ha predisposto delle linee guida aventi come obbiettivo quello di ricordare agli Stati membri il principio del rispetto della

⁴⁴⁰ Dichiarazione per un Etica Globale promulgata nel 1993 durante l'incontro del Parlamento delle Religioni del Mondo svoltosi a Chicago. Si veda in dottrina H. Küng, K. J. Kusche, *A Global Ethic: The Declaration of The Parliament of the World's Religions*, in The Continuum International Publishing Group Inc., New York 1993, in cui si precisa come scopo della dichiarazione «la piena realizzazione della dignità intrinseca della persona umana espressa dalla libertà inalienabile, dall'uguaglianza e dalla necessaria solidarietà e dall'interdipendenza esistente tra tutti gli individui» p.20.

⁴⁴¹ Preambolo Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea.

⁴⁴² Vedi Corte cost., Ordinanza 11 maggio 2006 n. 192; Corte cost., Ordinanza 8 febbraio 2006 n. 44; Corte cost., Ordinanza 17 giugno 2001 n. 217.

⁴⁴³ Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*, «Per garantire procedure più rapide ed efficienti ai confini, un sistema di "contribuzione flessibile" al meccanismo di solidarietà, accordi bilaterali *ad hoc* con i paesi terzi, un meccanismo comune di rimpatri e un meccanismo di monitoraggio indipendente di eventuali violazioni dei diritti umani ai confini, la Commissione europea ha ridefinito nuovo patto sull'immigrazione e l'asilo, col quale viene richiesta a tutti gli Stati di mostrare solidarietà ai Paesi sotto pressione, ridefinendo il sistema di redistribuzione secondo un meccanismo di solidarietà». Si vedano gli articoli 3 e 7 paragrafo 6 del trattato di Schengen. Si veda anche la dichiarazione risalente al 2020 di Margheritis Schinas vicepresidente della Commissione UE https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2020/09/23/bruxelles-propone-il-nuovo-patto-europeo-sui-migranti_6220a6c3-c270-4ee3-857c-2f1eb4efe60b.html.

⁴⁴⁴ In dottrina cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p. 222; S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari 2014; C. Favilli, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'emergenza immigrazione*, in Forum di Quaderni costituzionali, 3 settembre 2015, pp. 785-788; M. Cartabia, *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. Panzera, A. Rauti, C. Salasar (a cura di), *Quattro lezioni sugli stranieri*, Jovene, Napoli 2016, pp.1 ss.; C. Corsi, *Commissione c. Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria: il principio di solidarietà nelle politiche in materia di asilo*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2/2020. Si consideri l'articolo 67 del TFUE che impone agli Stati di sviluppare «una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini di paesi terzi», e l'articolo 80 del TFUE secondo cui «le politiche di controllo delle frontiere e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario».

dignità umana che non conosce discriminazione⁴⁴⁵, richiamando ad un impegno concreto e ad una responsabilità condivisa per l'Unione europea e per gli Stati membri⁴⁴⁶.

Le misure di prevenzione, contenimento e lotta contro il virus, operate dagli Stati hanno infatti sollecitato una «valutazione “ponderata” sui costi/benefici per la propria salute, la quale incontra il limite del principio solidaristico (art. 2 Cost.), che costituisce, appunto, l'altro volto del diritto alla salute, quale interesse della collettività»⁴⁴⁷. La cooperazione internazionale fra Stati deve operare nel rispetto delle regole internazionali fissate dalla CEDU⁴⁴⁸ e dosando i

⁴⁴⁵ Si vedano le linee guida per assicurare la continuità delle procedure, fornendo consigli utili e individuando strumenti per la protezione della salute delle persone e dei loro diritti fondamentali durante il Covid-19: cit. CE 126/2020 e cit. CE 38/2004, in cui si precisa che «le sole malattie che possono giustificare misure restrittive della libertà di circolazione sono quelle con potenziale epidemico, quali definite dai pertinenti strumenti dell'Organizzazione mondiale della sanità, nonché altre malattie infettive o parassitarie contagiose, sempreché esse siano oggetto di disposizioni di protezione che si applicano ai cittadini dello Stato membro ospitante». Come esempio di discriminazioni durante il Covid-19 si riporta la denuncia di stigmatizzazione da parte di David Vig, direttore di Amnesty International Ungheria verso il governo ungherese, notizia riportata dal giornale <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/10/13/ungheria-in-questa-casa-ce-un-malato-covid-vietato-entrare-il-governo-obbliga-i-cittadini-ad-appendere-cartelli-alle-porte-di-casa/5965043/>, il quale, a marzo 2020, ha obbligato i cittadini ad appendere cartelli rossi alle porte delle case in cui fosse presente una persona positiva al Coronavirus, con la seguente dicitura «Vietato entrare, in questa casa vive una persona sotto osservazione epidemiologica». In dottrina cit. F. Sorrentino, *Eguaglianza*; S. Rodotà, *La rivoluzione della dignità*, La scuola di Pitagora, Napoli 2013; L. Marantoni, *Eguaglianza delle persone, diseguaglianze nei diritti ed egualità nei bilanciamenti. Il (multi)livello di tutela dei diritti sociali*, in Osservatorio costituzionale AIC, 3/2021.

⁴⁴⁶ Si può prendere visione dal sito ufficiale dell'Ue sull'operato svolto per aiutare il rimpatrio dei cittadini comunitari bloccati fuori dall'UE durante il Covid-19 (https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76442/node/76442_it). Si ricorda che davanti alla tentazione di chiusure e respingimenti «il legislatore nel disciplinare i controlli alle frontiere, coerentemente con gli obblighi europei e internazionali, è tenuto a compiere un corretto bilanciamento tra i valori in gioco: la sicurezza nazionale, da un lato, e le ragioni della solidarietà umana, dall'altro» in cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p.239, in cui l'autrice fa riferimento alla cit. sent. Corte cost., 21 novembre 1997 n. 353. Si legga anche C. Bertolino, *Una prospettiva di normalizzazione del fenomeno migratorio. L'accoglienza possibile*, Giappichelli, Torino 2020; O. Spataro, *Fenomeno migratorio e categorie della statualità. Lo statuto giuridico del migrante*, Giappichelli, Torino 2020.

⁴⁴⁷ In Italia, l'articolo 2 della Costituzione racchiude infatti al suo interno l'inviolabilità dei diritti e il principio di solidarietà, ed è spesso associato per la sua comprensione all'articolo 3 che sancisce il principio di eguaglianza, all'articolo 32 che definisce il diritto alla salute, e alla stessa solidarietà europea. In dottrina: M. Nocelli, *La lotta contro il Coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *federalismi*, 11 marzo 2020.

⁴⁴⁸ Sul ruolo dell'Eurogruppo davanti all'emergenza Covid-19 si veda F. Burchiellaro, *Ruolo e proposte dell'eurogruppo nell'emergenza da Coronavirus Covid-19. Le scelte del Consiglio Europeo*, in *academia.edu*, 2020

https://www.academia.edu/42713751/RUOLO_E_PROPOSTE_DELL_EUROGRUPPO_NELL_EMERGENZA_DA_CORONAVIRUS_COVID_19_Le_scelte_del_Consiglio_Europeo?email_work_card=minimal-title. Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un “porto sicuro” nel bilanciamento normativo*, «Si tenga in considerazione anche il PEDS, il Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato il 17 novembre 2017, nel corso del Vertice sociale di Göteborg, atto vincolante giuridicamente che ha come obiettivo quello di riunire diritti e principi già presenti nell'*acquis* dell'UE e nelle normative internazionali, al fine di renderli maggiormente visibili, comprensibili ed espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_it». Durante la settimana dal 16 al 23 marzo, l'UE ha agito attraverso lo strumento degli “soft law” per orientare le scelte degli Stati membri e degli Stati non membri, attraverso dei consigli su come fronteggiare la pandemia. I testi emanati sono visibili dai portali ufficiali dell'UE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:0911:FULL&from=EN>; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_510. In dottrina: P. De Luca, *Gli atti atipici nel*

requisiti della proporzionalità e necessità per attuare condizioni di limitazione previste per i diritti garantiti⁴⁴⁹, non come mero dovere da attuare ma come responsabilità condivisa⁴⁵⁰.

L'Unione è dunque intervenuta, in adempimento dell'obbligo di solidarietà generale e universale previsto nell'articolo 222 TFUE, a sostegno degli Stati membri⁴⁵¹: «l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia [...] vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone [...] per [...] prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo. Se uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza. A tal fine gli Stati membri si coordinano in sede di Consiglio». Di fatto, durante la pandemia causata dal Covid-19, l'Unione ha appoggiato la cooperazione internazionale volontaria fra Stati membri già iniziata nel primo periodo pandemico⁴⁵²; ha predisposto rimpatri

diritto dell'Unione europea, Giappichelli, Torino 2012; A. Di Pascale, *Gli atti atipici nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano 2017.

⁴⁴⁹ Cfr. G. Pino, *Diritti fondamentali e principio di proporzionalità*, in *Ragion Pratica*, 2014, pp. 541 ss; Diritti Comparati, Redazione, *Il senso di Diritto comparati per la crisi: emergenza, protezione dei diritti fondamentali e radici europee*, in *Diritti Comparati*, 1/2020; D. De Lungo, *Liberalismo, democrazia, pandemia. Appunti sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo di fronte alla decisione collettiva*, in *NOMOS*, 2/2020.

⁴⁵⁰ Vedi S. Rodotà, *Il problema della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano 1964; A. Baldassarre, *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1989, vol. XII; P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino 2001; G. Lombardi, *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento vol. VI, Giuffrè, Milano 2008.

⁴⁵¹ L'articolo 222TFUE è una norma di diritto primario la cui applicazione è definita nella decisione del Consiglio del 24 giugno 2014, 2014/415/UE. L'Unione europea è intervenuta in passato in tema di migranti, per un esempio cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*, «la Corte di giustizia Unione Europea, Grande Sezione, sent. del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea, a proposito della decisione del Consiglio in materia di cosiddetta *relocation* degli immigrati dai paesi di primo approdo a paesi terzi, contestata dai governi slovacco e ungherese sulla base di vizi procedurali e di merito, dove la Corte di giustizia ha infine confermato la validità della decisione, richiamando anche gli obblighi di solidarietà che gravano su tutti gli stati dell'Unione». In merito alla solidarietà si veda F. Covino, *L'istituzione del servizio civile in Europa simbolo del bisogno improcrastinabile di solidarietà*, in *federalismi*, 6/2020; G. Bascherini, *La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*, in *Dir. pubbl.*, 2/2018, 245-273; D. Florenzano, D. Re Borgonovo, F. Cortese, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza: un'introduzione*, Giappichelli, Torino 2011. Si veda anche l'articolo di A. Pintore (a cura di), *La crisi sociale dopo quella sanitaria da COVID-19: è possibile ripartire dal pilastro europeo dei diritti sociali?*, in *Ius in itinere*, 28 aprile 2020, in cui si analizza in Fondo di solidarietà europeo; G. Paolombino, *La solidarietà tra le generazioni nella Carta di Nizza*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2021; G. Saltelli, *Solidarietà, sussidiarietà e diritti fondamentali del cittadino europeo nel processo di integrazione politica dell'Europa*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2021; G. Comazzetto, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2021. Si veda la comunicazione della Commissione europea del 20 marzo 2020, Coronavirus: European standards for medical supplies made freely available to facilitate increase of production, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_502.

⁴⁵² Sulle attribuzioni delle competenze si veda il TUE articoli 4 e 5.; TFUE articoli 3 e ss. In relazione alla tutela della salute pubblica cfr. articolo 196 TFUE e articolo 168 comma 1 TFUE in cui si specifica il ruolo dell'UE di miglioramento della sanità pubblica e lotta contro gravi minacce per la salute, e di promozione verso una

e garantito il passaggio di medicinali; ha avviato l'iniziativa Solidarietà dell'UE per la salute⁴⁵³. Inoltre, «per quanto la responsabilità primaria in materia di prevenzione e risposta alle catastrofi continui a rimanere in capo agli Stati membri, questi possono preimpegnare su base volontaria risorse da mettere a fattore comune caso di necessità futura. Sempre su base volontaria, poi, quegli Stati che ne abbiano necessità possono chiedere supporto al meccanismo unionale di protezione civile. È, infatti, “istituto rescEU per fornire assistenza in situazioni particolarmente pressanti in cui l'insieme delle risorse esistenti a livello nazionale nonché i mezzi preimpegnati dagli Stati membri nel pool europeo di protezione civile non sono in grado, in determinate circostanze, di garantire una risposta efficace ai vari tipi di catastrofi” (art. 12)»⁴⁵⁴. Con lo scoppio della pandemia, sono state intraprese dagli Stati iniziative di solidarietà in tempi brevi: si pensi agli aiuti inviati dalla Cina all'Italia, «che denotano certamente il tentativo di passare dallo scomodo ruolo di responsabile della diffusione del virus (a causa dei ritardi iniziali nelle attività di controllo) a quello ben più positivo di fornitore di good practice (a causa della buona

collaborazione fra Stati per «sostenere la prevenzione e protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo». Vedi anche la cit. decisione UE del 22 ottobre 2013 n. 1082, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, in cui l'UE istituisce la SARR come rete di sorveglianza per le minacce epidemiologiche. Si vedano le dichiarazioni in merito alla corresponsabilità degli Stati membri durante il vertice del 28-29 giugno del 2018 a Bruxelles dal portale ufficiale del Consiglio europeo <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2018/06/28-29/>. Si vedano ad esempio la Germania e l'Austria che a marzo 2020 hanno accolto nei loro ospedali pazienti italiani per semplificare l'operato del sistema sanitario nazionale già stremato. In dottrina M. C. Nussbaum, *Duties of Justice, Duties of Material Aid: Cicero's Problematic Legacy*, in 8 J. Pol. Phil., 2000, 176; A. Gennaro, *Coronavirus, la solidarietà europea che funziona: dall'Inghilterra ai rifugiati di un paesino della Calabria, passando per Germania, Grecia e Austria*, in OPEN, 13 aprile 2020.

⁴⁵³ Si legga a riguardo la conclusione del Presidente del Consiglio europeo del 17 marzo 2020, in cui ha affermato: «Dobbiamo garantire il passaggio di medicinali, generi alimentari e merci e i nostri cittadini devono poter rientrare nei propri Paesi. Si troveranno soluzioni adeguate per i lavoratori transfrontalieri. Per limitare la diffusione del virus a livello globale abbiamo convenuto di rafforzare le nostre frontiere esterne applicando per un periodo di 30 giorni una restrizione temporanea coordinata dei viaggi non essenziali verso l'UE, sulla base dell'approccio proposto dalla Commissione negli orientamenti proposti in materia di gestione delle frontiere» <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/pdf>. Si legga anche il comunicato stampa del 2 aprile 2020, Commissione europea, Strumento per il sostegno di emergenza dell'Unione europea per il settore sanitario - domande e risposte https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_577; e quello del 3 aprile 2020, Comunicazione della Commissione, sul Coronavirus, in cui la Commissione incoraggia e facilita le cure mediche transfrontaliere e il dispiegamento di personale medico https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_590. «Sul “fronte interno”, la Commissione europea, in data 19 marzo 2019, ha costituito la prima scorta di attrezzature mediche rescEU, tra cui ventilatori e mascherine protettive, per aiutare i paesi dell'Unione nel contesto della pandemia di COVID-19. Il bilancio iniziale unionale era di 50 milioni di euro, poi incrementato a 6 miliardi di euro con l'iniziativa Solidarietà dell'UE per la salute, con tre miliardi di euro provenienti dal bilancio dell'Unione ed il restante stanziato dagli Stati membri per finanziare lo strumento per il sostegno di emergenza e le scorte comuni di attrezzature rescEU, nonché per continuare a garantire i sempre crescenti voli di rientro dei cittadini di Stati membri» in cit. S. Dominelli, *COVID-19: riflessioni di diritto dell'Unione europea*, p. 212. Si veda anche V. Capuano, *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in AISDUE, 14 aprile 2020.

⁴⁵⁴ Cit. S. Dominelli, *COVID-19: riflessioni di diritto dell'Unione europea*, p. 211.

riuscita finale della propria esperienza di contenimento)»⁴⁵⁵, o alla stessa Unione europea che ha offerto supporto alla Cina durante i primi mesi di virus nello Stato⁴⁵⁶.

La consapevolezza che la tutela dei diritti si colloca dunque all'interno di uno «scambio vitale fra individui e società e fra società e istituzioni, nazionali e internazionali»⁴⁵⁷, pone la dignità umana, anche nel panorama pandemico, al di sopra della sovranità degli Stati: «il valore di una persona, la cifra della sua dignità, quelli che consideriamo i suoi diritti naturali e individuali vivono e si realizzano nella concreta vita di relazione di ogni comunità che voglia dirsi umana e civile»⁴⁵⁸, una relazione necessaria perché non si annichiscano i diritti fondamentali anche delle persone più vulnerabili⁴⁵⁹. Esiste infatti un legame tra vulnerabilità e dignità espresso nella Dichiarazione di Barcellona del 1998, in cui la minaccia dell'autonomia, dignità e integrità di una persona, sono sintomi di una condizione di vulnerabilità: «Vulnerabilità esprime due idee fondamentali. (a) La prima esprime la fragilità e la finitezza dell'esistenza umana su cui poggia, nelle persone capaci di autonomia, la possibilità e la necessità di ogni vita morale. (b) La vulnerabilità è l'oggetto di un principio morale che richiede l'esercizio della cura nei confronti delle persone vulnerabili. Le persone vulnerabili sono quelle persone la cui autonomia e dignità o integrità possono essere minacciate. In questo senso tutti gli esseri umani, in quanto portatori di dignità, sono protetti da questo principio. Ma il principio di vulnerabilità richiede specificamente non solo di non interferire con l'autonomia, la dignità o l'integrità degli esseri

⁴⁵⁵ Cit. A. Canepa, *Lotta al COVID-19 e diritti dei cittadini nella Repubblica Popolare Cinese. Le peculiarità di un ordinamento socialista asiatico*, p. 185; V. Costantini, *Coronavirus, medici cinesi a Roma: anche erbe medicinali fra le 31 tonnellate di materiali*, in *Corriere della Sera*, 13/3/2020.

⁴⁵⁶ Si veda dal portale ufficiale la risposta dell'UE del 24 febbraio 2020 per contrastare la pandemia https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_307. «La Commissione europea ha assegnato 3 milioni di euro al meccanismo unionale di protezione civile per i voli di rientro dei cittadini degli Stati membri da Wuhan in Cina; il meccanismo ha coperto i costi dei due voli italiani per il rimpatrio dei cittadini dell'Unione in quarantena sulla nave da crociera Diamond Princess, ormeggiata in Giappone; inoltre, la Commissione europea ha coordinato la spedizione di forniture mediche di emergenza alla Repubblica popolare cinese attraverso il meccanismo unionale di protezione civile» in cit. S. Dominelli, *COVID-19: riflessioni di diritto dell'Unione europea*, pp. 211 e 212.

⁴⁵⁷ Cit. L. Segre, *Prefazione*, in Dichiarazione universale dei diritti umani, Garzanti, Milano 2018, p. 17.

⁴⁵⁸ Ivi, p. 18.

⁴⁵⁹ Cfr. G. M. Flick, *I diritti fondamentali della persona alla prova dell'emergenza*, S. Moccia (a cura di), Edizioni Scientifiche italiane, Napoli 2009; L. Hunt, *La forza dell'empatia. Una storia dei diritti dell'uomo*, Laterza, Bari-Roma 2010; R. Caruso, *Una strategia di salvataggio*, in R. Causo, D. Palano (a cura di), *Il mondo fragile. Scenari globali dopo la pandemia, in vita e pensiero*, 20 maggio 2020. Si veda la dichiarazione di Rupert Colville, portavoce dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, dell'8 maggio 2020, consultabile in <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25875&LangID=E>. In aiuto viene nuovamente la cit. sent. della Corte costituzionale italiana del 10 aprile 2001 n. 105 ripresa da cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p. 304: «per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e ordine pubblico connessi ai flussi migratori incontrollati, non possono risultare minimamente scalfiti i diritti della Costituzione proclamata inviolabile e che spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani».

umani, ma anche che essi ricevano assistenza affinché possano realizzare il loro potenziale. Da questa premessa ne consegue che vi sono diritti positivi per l'integrità e l'autonomia che fondano le idee di solidarietà, non discriminazione e comunità»⁴⁶⁰.

È guardando alla persona che, non solo come individuo ma anche come parte della società, si deve dunque realizzare l'adempimento del dovere di solidarietà, considerando l'individuo non esclusivamente come singolo ma anche come appartenente ad una comunità politica, economica e sociale⁴⁶¹. Un buona comprensione del dovere di solidarietà, almeno all'interno Carta Costituzionale, è data dall'Italia, grazie al carattere universale dell'articolo 2 della Costituzione⁴⁶² che supera i limiti territoriali delle frontiere, e insieme al principio di eguaglianza, articolo 3 della Costituzione⁴⁶³, sono stati letti dalla Corte costituzionale in combinazione all'articolo 10 della Costituzione⁴⁶⁴ affermando che pur riconoscendo che vi

⁴⁶⁰ Dichiarazione di Barcellona 1998, strumento di soft law per individuare la vulnerabilità soggettiva: <https://www-istitutobioetica-it.translate.google.com/translate/documenti-di-riferimento/documenti-di-riferimento/187-documenti/556-the-barcelona-declaration-on-policy-proposals-to-the-european-commission-on-basic-ethical-principles-in-bioethics-and-biolaw? x tr sl=en& x tr tl=it& x tr hl=it& x tr pto=sc>.

⁴⁶¹ Cfr. S. Rodotà, *Il problema della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano 1964, pag. 104., secondo cui si sottolinea la responsabilità civile secondo il principio di solidarietà, e Id., *Ipotesi sul diritto privato*, in *Diritto privato nella società moderna*, Mulino, Bologna 1971, pag. 15 e 16.

⁴⁶² Il secondo articolo della Costituzione italiana sancisce il principio di solidarietà come architrave della struttura costituzionale. Nell'affermare che «La Repubblica riconosce e garantisce» i diritti inviolabili si sottolinea la dimensione giusnaturalista delle prerogative tutelate, che sono innate nella persona, e si pone di conseguenza la dignità umana come valore fondante del patto costituzionale al centro dell'articolo. I diritti inviolabili cui si fa riferimento sono molteplici, tanto che la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto il carattere dinamico dell'articolo 2. In dottrina si veda cit. A. Barbera, *Art. 2*, pp. 102 e 103 in cui si può leggere che «la persona rappresenta il fine del sistema delle libertà garantite dalla nostra costituzione»; E. Rossi, *Commento all'articolo 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione, vol. I: Artt. 1-54*, UTET, Torino 2006; M. Fioravanti, *Art. 2. Costituzione italiana*, Carocci, Torino 2017. In merito alle garanzie costituzionali vedi anche S. Galeotti, *Garanzia costituzionale*, Giuffrè, Milano 1950; E. Mounier, *Rivoluzione personalistica e comunitaria*, Edizione di Comunità, Milano 1955; P. Rescigno, *Persona e comunità*, Mulino, Bologna 1966; C. Amirante, *Dignità dell'uomo nella legge fondamentale di Bonn e nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano 1971; P. Grossi, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili*, CEDAM, 1972.

⁴⁶³ Cfr. E. Grosso, A. Giorgis, M. Lo-Sanna (a cura di), *Diritti eguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Franco Angeli, Milano 2017; M. Dogliani, C. Giorgi, *Art. 3. Costituzione italiana*, Carocci, Torino 2021. In giurisprudenza si vedano: Corte cost., sent. 23 novembre 1967 n. 120; Corte cost., sent., 25 luglio 2011, n. 245, in *Dir. Fam. Pers.*, 2012,1, 59; cit. Corte cost., sent., 10 aprile 2001, n. 105, in *Giur. It.*, 2002, 1345.

⁴⁶⁴ «I Costituenti concepivano il diritto di cui art. 10, comma 3, Cost. quale diritto volto a consentire a chi si trova nell'impedimento dell'esercizio delle libertà democratiche sancite dalla Costituzione di superare le frontiere al fine di godere dell'asilo costituzionale nel territorio della Repubblica. La norma costituzionale, offrendo protezione all'interno del territorio dello Stato, presuppone l'ingresso alla frontiera del richiedente protezione» in cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, p.80. Si legga anche L. Paladin, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano 1965; M. Miele, *Patti internazionali sui diritti dell'umano e diritto italiano*, Giuffrè, Milano 1968; S. Agrò, *Art. 3, 1° comma*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna- Roma, 1975; B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, CEDAM, Padova 1984 e Id. *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la Storia*, I, 2017; M. Ainis, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, I, 1992; G. D'Orazio, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova 1992; L. Ferrajoli, *Il significato del principio di uguaglianza*, in *Democrazia e Diritto*, 2-3, 1994; G. U. Rescigno, *Il principio di eguaglianza nella*

siano differenze di fatto e di posizioni giuridiche tra cittadino e straniero, tali da giustificare un diverso trattamento di diritti⁴⁶⁵, in materia di diritti inviolabili quali libertà personale⁴⁶⁶, diritto alla vita⁴⁶⁷, diritti sociali e l'invulnerabilità della dignità umana⁴⁶⁸, questi appartengono all'uomo come essere libero⁴⁶⁹, più precisamente in quanto essere umano a prescindere dalla comunità politica di appartenenza⁴⁷⁰.

5.3. Le nuove prospettive dell'UE in tema di migranti e disparità di genere nell'Agenda 2030

Globalizzazione, mobilità, migrazioni e culture si intrecciano richiamando adempimenti solidaristi: «con la globalizzazione dell'economia e la mondializzazione della cultura e dei media, differenti visioni e differenti pratiche culturali intorno al mondo, hanno avuto risalto internazionale, sia per la nobiltà dei loro valori, come è il caso della solidarietà buddista, riconosciuta praticamente da tutti i popoli, sia per le polemiche delle loro tradizioni, come la questione dell'uso del burqa da parte delle donne mussulmane che, per alcune civiltà è un obbligo religioso e morale, mentre per altre, una sottomissione e il degrado della dignità

Costituzione italiana, in Rivista AIC, Annuario 1998; A. Giorgis, *Art. 3, 2° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, vol. 1, Torino 2006; E. Paciotti (a cura di), *Diritti umani e costituzionalismo globale*, Carocci, Roma 2011.

⁴⁶⁵ Cfr. cit. M. Addis, *Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo*; M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali: l'esperienza italiana*, in Riv. critica dir. priv., 1992; M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino della Costituzione*, CEDAM, Padova 1997; E. Grosso, *Straniero (Status costituzionale dello)*, in Digesto IV ed., vol. XV, Utet, Torino 1999; C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, CEDAM, Padova 2002; A. Macrillò, *Il diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova 2014, pp. 25 ss.

⁴⁶⁶ Cit. Corte cost., sent., del 10 aprile 2001, n.105.

⁴⁶⁷ Corte cost., sent., del 21 marzo 1979, n. 54.

⁴⁶⁸ Corte cost., sent., del 2 dicembre 2005, n. 432. In dottrina cit. B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*; cit. F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*. Si legga anche cit. M. Giovannetti, N. Zorzella, *Donne straniere e vulnerabilità. Una possibile lettura critica*, p. 38 in cui gli autori legano i principi 2 e 3 della Costituzione italiana alla Dichiarazione di Barcellona del 1998 sul principio di vulnerabilità.

⁴⁶⁹ Cit. Corte cost., sent., del 25 luglio 2011, n. 245, in Dir. Fam. Pers., 2012,1, 59. In dottrina G. D'Orazio, *Condizione dello straniero e "Società democratica"*, CEDAM, Padova 1994; G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storica costituzionale e prospettive europee*, Jovene, Napoli 2007; A. Ruggeri, *Note introduttive a uno studio sui diritti e sui doveri costituzionali degli stranieri*, in Rivista AIC, 2/2011; G. Bacherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storica costituzionale e prospettive europee*, Jovene, Roma 2020.

⁴⁷⁰ In dottrina G. Biscottini, *I diritti fondamentali dello straniero*, in Dir. Int., 1963; G. D'Orazio, *Effettività dei diritti e condizione dello straniero*, in Dir. Soc., 1973; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, CEDAM, Padova 2003; F. Pallante, *Per scelta o per destino? La Costituzione tra individuo e comunità*, Giappichelli, Torino 2018.

femminile»⁴⁷¹. Ma aperture e inclusioni, culturali e giuridiche, vedono spesso la loro realizzazione esclusivamente negli interessi delle comunità ospitanti⁴⁷². La mobilità fattore intrinseco della globalizzazione, ha invece sottolineato sia le necessità dei singoli, sia quelle delle collettività, mettendo «in luce come gli strumenti di controllo delle frontiere, potendo filtrare, ostacolare, selezionare i processi migratori, possono impattare notevolmente sulla densità, sulla composizione, sulla frequenza e sulla destinazione dei flussi migratori [...] le persone oggi emigrano principalmente a causa dei “fattori espulsivi” connessi alla situazione dei loro Paesi di origine. Ad esempio, questa constatazione risulta evidente all’inizio del 2020 quando, anche a fronte dello scoppio della pandemia e del dilagare del virus in Italia, i migranti hanno continuato a giungere nelle coste»⁴⁷³. Ma «quando a migrare sono le donne, le migrazioni oltre che a produrre per gli altri producono anche per loro stesse, si riproducono» davanti a questa considerazione «in quale misura il canone di studio delle migrazioni, costruito attorno al migrante maschio e lavoratore, rifletta una specifica organizzazione di genere dello spazio sociale, politico e giuridico»⁴⁷⁴? Che ruolo hanno le donne, migranti, nella società multiculturale ospitante?

Quesiti di ampio spettro che non possono di certo trovare una risposta in questa sede, ma verso cui l’Unione europea non rimane indifferente. Infatti, l’Unione ha fatto suo il principio di solidarietà legandolo a due concetti chiave per l’essere umano: quello dello sviluppo e quello della sostenibilità⁴⁷⁵. Quando si parla di sostenibilità, di solito la si lega alla questione prettamente ambientale, ma l’Unione europea, siglando i 17 obiettivi dell’Agenda 2030,

⁴⁷¹ Cit. N. L. X. Baez, *Globalizzazione e diritti umani: il problema del multiculturalismo*, in *federalismi*, 2013 p. 2; Per uno studio sulla globalizzazione dell’Unione europea nella sua *governance* multilivello, si veda W. Scharpf, *Governare l’Europa: Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell’Unione Europea*, il Mulino, Bologna 1999.

⁴⁷² Cfr. P. Cole, *Philosophies of Exclusion: Liberal Political Theory and Immigration*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2000; E. Rigo, *Europa di confine. Trasformazione della cittadinanza nell’Unione allargata*, Meltemi, Milano 2007.

⁴⁷³ Cfr. cit. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo* p. 31e 28; a p. 29 si considera che di fatto «cause macrosociologiche delle migrazioni, bisogna annoverare le condizioni ambientali e climatiche, come siccità e desertificazione, o calamità naturali, come terremoti e tsunami, che stanno assumendo sempre maggiore rilevanza, anche a livello giuridico». Si veda l’articolo 20 bis del Testo unico immigrazione e il cit. d. lgs. 1998 n. 286 che ha introdotto il permesso di soggiorno per calamità naturale, modificato con il cit. d.l. 2020 n. 130 e convertito in l. 2020 n. 173. In dottrina si legga anche M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, III edizione, il Mulino, Bologna 2020; A. Brambilla, M. Castiglione, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in *Questione giustizia*, 3/2020.

⁴⁷⁴ Cit. E. Rigo, *Genere, migrazione, diritto*, p. 211. Si legga anche S. Salvatici, *Nel nome degli altri. Storia dell’umanitarismo internazionale*, il Mulino, Bologna 2015

⁴⁷⁵ Cfr. M. Montini, *L’interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l’attuazione del diritto internazionale dell’ambiente*, in *federalismi*, 9/2019, in cui l’autore fa un excursus sulla nascita della parola Sostenibile e Sviluppo Sostenibile: dalla pubblicazione Sylvicoltura Oeconomica di Von Carlowitz del 1713 in merito alla gestione forestale, al rapporto Limits to Growth del 1972 sull’impossibilità di una crescita economica infinita del pianeta, come pilastri di riflessione per le politiche internazionali, pp. 14 ss.

(SDGs) per la promozione dello Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite⁴⁷⁶, apre ad una sostenibilità di tipo sociale che richiede l'adempimento della solidarietà. Tra questi obiettivi troviamo sia le migrazioni che la parità di genere: obiettivi 5 e 10.

Nell'obiettivo 5, che prevede il raggiungimento dell'uguaglianza di genere e la responsabilizzazione di tutte le donne e le ragazze, sono presenti vari indicatori per gli Stati in modo tale da poter raggiungere la parità di genere, tra questi: richiede agli Stati quadri giuridici adatti, e la promozione e attuazione di un monitoraggio sulle discriminazioni basate sul genere; auspica ad una eliminazione di tutte le forme di violenza basate sul genere, comprese le pratiche dannose che le donne possono subire, come i matrimoni infantili; guarda a riconoscere e valorizzare il lavoro casalingo promuovendo politiche di protezione sociale; rimanda a garantire le pari opportunità lavorative anche attraverso riforme che consentano pari dignità economiche e alla promozione dell'emancipazione femminile attraverso l'uso delle tecnologie a ad un accesso universale alla salute, sessuale e riproduttiva⁴⁷⁷.

L'obiettivo 10, che prevede la riduzione delle disuguaglianze all'interno e tra i paesi, tra i suoi bersagli annuncia come per raggiungere tale scopo sia necessario «facilitare la migrazione e la mobilità delle persone in modo ordinato, sicuro, regolare e responsabile, anche attraverso

⁴⁷⁶ Nel settembre 2015, in occasione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, i paesi di tutto il mondo hanno siglato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. L'agenda 2030, insieme all'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, costituisce la tabella di marcia per un mondo migliore e per il quadro globale di cooperazione internazionale in materia di Sviluppo Sostenibile e relative dimensioni economiche, sociali, ambientali e di *governance*. L'accordo di Parigi è un trattato internazionale giuridicamente vincolante sul cambiamento climatico. È stato adottato da 196 parti alla COP 21 di Parigi il 12 dicembre 2015 ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016, il suo obiettivo è limitare il riscaldamento globale. L'Agenda è composta da 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e 169 traguardi per i prossimi anni sino al 2030. In dottrina S. Fukuda-Parr, D. Hulme, *International Norm Dynamics and the 'End of Poverty': Understanding the Millennium Development Goals*, in *Global Governance*, 17(1), 2011, p. 17-36; A. Persson, N. Weitz e M. Nilsson, *Follow-up and review of the Sustainable Development Goals: alignment vs. internalization*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*, 25(1), 2016, p. 59-60; D. French, *The Global Goals: Formalism Foregone, Contested Legality and "Re-Imagining of International Law"*, in *Ethiopian Yearbook of International Law*, 2017, p. 164-165. Per quanto riguarda nello specifico l'Unione europea lo Sviluppo Sostenibile ha assunto un valore fondante con il Trattato di Amsterdam del 1997 e con il Trattato di Lisbona nel 2009 venne affermata la relazione intergenerazionale della sostenibilità riscontrando un fondamento logico/giuridico. La sostenibilità ha così assunto l'immagine di un principio in grado di incidere trasversalmente l'intero ordinamento europeo attraverso gli articoli 3 e 5 del TUE in cui si specifica tale criterio come sinonimo necessario per lo sviluppo dell'Unione; e gli articoli 7 e 11 del TFUE che esigono l'integramento della protezione ambientale in tutte le aree di intervento politico. Nel 2019 l'Unione ha aperto il progetto *European Green Deal*, una tabella di marcia per la transizione dell'UE verso la sostenibilità economica, con l'intento di renderla il primo continente climaticamente neutro entro il 2050 tramite la riduzione delle emissioni di gas serra a zero. In dottrina F. Tajani, *Lo sviluppo sostenibile nel diritto comunitario e la necessità di cooperazione con i Paesi extra-Ue*, in *federalismi*, 7/2009; V. Rubino, *Sviluppo sostenibile ed effettività della governance multilivello*, in *federalismi*, 34/2020, p. 222. Si veda anche il discorso della Presidente della Commissione europea, Ursula Von Der Layen, al Parlamento europeo del 16 luglio 2019 sulla responsabilità verso le generazioni future e il rilancio per un cambiamento politico, sociale ed economico, dal link: <https://www.politicheeuropee.gov.it/media/4816/discorso-al-parlamento-ursula-von-der-leyden.pdf>.

⁴⁷⁷ Si vedano nello specifico gli obiettivi e le indicazioni dal portale <https://sdgs.un.org/goals/goal5>.

l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite», garantendo pari opportunità con l'eliminazione di leggi, politiche e pratiche discriminatorie, e potenziando, entro il 2030 «l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, indipendentemente da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione o condizione economica o di altro tipo»⁴⁷⁸.

Questi obiettivi sono fondamentali soprattutto dopo ciò che è emerso dai dati *post* pandemici raccolti dalle Nazioni Unite e descritti nelle SDGs, secondo cui il peso delle disuguaglianze è aumentato: «entro la metà del 2022, una persona su 251 in tutto il mondo era un rifugiato, la percentuale più alta mai documentata. [...] Il Missing Migrants Project dell'OIM ha registrato 54.127 morti sulle rotte migratorie nel mondo dal 2015, di cui 6.878 registrate nel 2022. Tuttavia, il numero reale di vite perse è sicuramente più alto»⁴⁷⁹. Per quanto riguarda la parità di genere «il mondo non è sulla buona strada per raggiungere la parità di genere entro il 2030 [...] Le crisi globali a cascata hanno evidenziato e aggravato le disuguaglianze di genere esistenti, come l'accesso ineguale all'assistenza sanitaria, all'istruzione e alle opportunità economiche»⁴⁸⁰. L'Unione europea si assume, davanti a queste crisi sociali, la responsabilità giuridica verso le popolazioni attuali e future per costruire un mondo più sostenibile⁴⁸¹, privo di discriminazioni e aperto alla parità tra individui.

Oltre alle diverse disposizioni con cui gli Stati possono arrivare agli obiettivi dell'Agenda, è presente un punto centrale degli obiettivi SDGs, e che li lega fra loro, il 4. Questo obiettivo traccia la strada necessaria per incentivare un cambiamento, quella dell'educazione, auspicando che entro il 2030 di possa «garantire che tutti gli studenti acquisiscano le conoscenze e le competenze necessarie per promuovere lo sviluppo sostenibile, anche attraverso l'educazione allo sviluppo sostenibile e stili di vita sostenibili, i diritti umani, l'uguaglianza di genere, la

⁴⁷⁸ Si vedano nello specifico gli obiettivi e le indicazioni dal portale <https://sdgs.un.org/goals/goal10>.

⁴⁷⁹ «Il numero di persone sfollate dai loro paesi a causa di guerre, conflitti, persecuzioni, violazioni dei diritti umani e disordini pubblici è aumentato ogni anno da oltre un decennio. Entro la metà del 2022 c'erano 32,5 milioni di rifugiati in tutto il mondo, tra 103 milioni di sfollati forzati. Allo stesso tempo, il rapporto tra rifugiati ogni 100.000 persone è salito a 398, un aumento dell'87% rispetto al 2015, poiché gli sfollamenti forzati continuano ad aumentare» in SDGs 10, progressi e informazioni.

⁴⁸⁰ «Sulla base dei dati raccolti nel 2022 in 119 paesi, il 55% dei paesi non disponeva di leggi che vietassero la discriminazione diretta e indiretta nei confronti delle donne; metà dei paesi ha continuato a non disporre di quote per le donne nel parlamento nazionale; Il 60% dei paesi non ha leggi che definiscano lo stupro in base al principio del consenso; Il 45% dei paesi non ha imposto la parità di remunerazione per un lavoro di pari valore; oltre un terzo dei paesi non ha fornito il congedo di maternità in conformità con gli standard dell'ILO; quasi un quarto dei paesi non ha concesso alle donne gli stessi diritti degli uomini di contrarre matrimonio e iniziare il divorzio; e quasi tre quarti dei paesi non sono riusciti a stabilire 18 anni come età minima per il matrimonio per donne e uomini, senza eccezioni» in SDGs 5, progressi e informazioni.

⁴⁸¹ Cfr. R. Bifulco, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia della morale e diritto naturale laico*, in A. D'Aloia (ed.), *Diritti e costituzione*, Giuffrè, Milano 2003, 171.

promozione di una cultura di pace e non violenza, cittadinanza e apprezzamento della diversità culturale e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile»⁴⁸².

Poiché la diversità culturale è una delle caratteristiche del patrimonio europeo, simbolo di una società aperta e di cui il Consiglio d'Europa si fa portatore⁴⁸³, educare alla diversità attraverso una cultura che diventa integrazione, potrebbe essere quel mezzo fondamentale per gli Stati democratici, che gli consenta di poter sviluppare una coscienza di tolleranza e rispetto in una società ormai globalizzata e interculturale. Nonostante l'intolleranza per ciò che è diverso o ignoto da noi è naturale, ed infatti «il bambino viene educato alla tolleranza [...] nella vita quotidiana si è sempre esposti al trauma della differenza»⁴⁸⁴, produrre conoscenza, e coscienza,

⁴⁸² L'obiettivo 4 prevede di garantire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti: <https://sdgs.un.org/goals/goal4>.

⁴⁸³ Si veda la Convenzione-quadro per la Protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995 (<https://rm.coe.int/168007cdd0>); l'istituzione della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza che pubblica rapporti annuali (qui è visibile quello dell'Italia <https://rm.coe.int/second-report-on-italy-italian-translation-/16808b5830>); e la campagna europea dei giovani contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza, *Tutti diversi-tutti uguali*. Si legga G. Monaco, *La Corte Costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra carta di Nizza, CEDU e carta sociale europea*, in Rivista AIC, 15 luglio 2020

⁴⁸⁴ Vedi U. Eco, *Migrazioni e intolleranza*, La nave di Teseo, Milano 2019, p. 37 e ss., in cui l'autore prosegue sottolineando come a fondamento di dottrine della differenza (come nel caso della dottrina della stregoneria e la conseguente persecuzione) ci siano credenze popolari, p.39, e come questo anche nel mondo moderno possa portare al razzismo: «La stranezza ci affascina; non ci fa paura. Nessuno, almeno in Europa, prova repulsione davanti agli aborigeni australiani. Nessuno ha mai manifestato razzismo nei confronti degli eschimesi. Il razzismo, che è la forma patologica di una reazione naturale al cospetto della diversità, nasce dalla prossimità, di fronte a qualcuno che è quasi uguale a noi, al di là di qualche particolare. Il razzismo nasce da un "quasi" e su questo "quasi" prospera», p.65. Quando gli autoctoni tengono atteggiamenti di diffidenza basati su stereotipi etnici e razziali, che portano l'immigrato a sentirsi indesiderato, allora si creano delle minoranze etniche emarginate. A riguardo si veda S. Nosari, *Capire l'educazione. Lessico, contesti, scenari*, Mondadori, Milano 2013. Per una visione comparata sull'importanza culturale dell'educazione, soprattutto negli ambienti scolastici, si veda la sentenza della Corte Suprema americana dal *Chief Justice* Warren, con la quale si stabilì all'unanimità l'*overruling* del principio *separate but equal* che legittimava la separazione razziale nelle scuole a favore della valorizzazione dell'*Equal Protection Clause*, e le sue successive lotte volte a garantire la lettura e l'affermazione del XIV Emendamento del 1868 secondo il principio di eguaglianza: *Plessy v. Ferguson* 163 U.S. 537 (1896). Anche se per il pieno riconoscimento del principio di eguaglianza contro la segregazione razziale si deve attendere il 1954 con la *landmark decision* della Corte Suprema nel caso *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483, (1954). L'innovazione di tale sentenza non rimane solamente nella fondamentale affermazione della lotta alla segregazione razziale, ma anche nell'affermazione della centralità che l'istruzione ha in ogni ordinamento giuridico come mezzo per garantire l'eguaglianza e la crescita dei minori «noi dobbiamo considerare l'istruzione pubblica alla luce della sua completa evoluzione e della collocazione che essa attualmente occupa nella vita americana in tutta la Nazione»: caso *Brown v. Board of Education* in cui si richiamano gli studi di psicologia, i quali dimostrarono che in circostanze in cui i bambini si sentivano inferiori, in questo contesto attraverso la segregazione, erano demotivati a imparare. In giurisprudenza si veda anche *Green v. Country School Boerd of New Kent Country* [391 U.S. 430 (1968)] e *Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education* [402 U.S. 1 (1971)]. In dottrina vedi cit. C. Bassu, M. Betzu, F. Clementi, G. Coinu, *Diritto Costituzionale degli Stati Uniti d'America. Una introduzione*, pp. 105 e ss. In Italia il termine cultura come forma di integrazione è stato recentemente portato alla Camera dei deputati con la proposta dello *ius scholae* dall'onorevole Giuseppe Brescia, che riprendendo la proposta del 2013 dello *ius soli temperato* dall'allora ministra dell'integrazione Cecilia Kyence, poneva come scopo quello di colmare il *gap* in cui si trovano tutti quei minori migranti di seconda e terza generazione concedendo la cittadinanza italiana in base a determinate condizioni. Il punto centrale per ottenere la cittadinanza italiana risiedeva in entrambe le

può essere quella via che consente di intervenire creando quella consapevolezza necessaria per «contrastare in modo adeguato le molteplici forme della vulnerabilità e della discriminazione»⁴⁸⁵. Dopotutto, «la conoscenza è, come sempre, la via maestra per costruire la capacità di intervenire per far fronte alle condizioni che gli uomini e le donne migranti vivono, valutandone le esigenze e rispondendo alle loro domande con l'obiettivo di contrastare in modo adeguato le molteplici forme della vulnerabilità e della discriminazione ma anche di favorire la piena esplicazione delle loro capacità di azione e di pensiero»⁴⁸⁶.

proposte nel completamento di un ciclo scolastico, ponendo così la cultura come caratteristica comune e necessaria per essere cittadini italiani.

⁴⁸⁵ Cfr. G. Salviulo, L. Trucco, *Prefazione*, in A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere, diritti umani, questioni di genere. Riflessione su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022, p. 11.

⁴⁸⁶ *Ibidem*.

Conclusioni

La tesi qui esposta ha posto al centro della sua riflessione i diritti della donna migrante durante quest'ultima pandemia causata dal Covid-19, per riflettere in merito alla vulnerabilità di questa specifica categoria generalizzata di donne.

Una prima differenza come si è visto sorge tra la straniera o lo straniero, due figure che, anche solo per i titoli, possono essere paragonate in due libri qui citati: *La straniera*, libro della professoressa Rigo, e *Lo straniero*, libro del professore Mario Lentano. Se nel libro della professoressa Rigo si pone l'accento sulle disparità di genere insite quando si parla di donne migranti e delle diverse fragilità che ne denotano le vulnerabilità, nel libro del professor Lentano si inquadra un altro aspetto determinate per le donne migranti, ma anche in generale per gli stranieri migranti, le forme di discriminazione di estraneità. Nel percorso qui svolto, si è detto che la storia da sempre insegna, e dunque attraverso la storia si può notare come l'estraneità sia da sempre insita nell'uomo, di come le società si contagiano ed anche come sia sempre presente il rischio che i diritti oggi garantiti potrebbero non esserlo più un domani. Perché guardare alla società antiche e attuali per comprendere i diritti garantiti? Perché nonostante la Carte costituzionali e i trattati internazionali che sanciscono diritti inviolabili, *ubi societas ibi ius*. Il diritto da sempre fotografa la realtà, testimoniando l'evoluzione e in alcuni casi l'involuzione dei diritti, come per le differenze tra uomo e donna e anche tra donne in base alla "razza". Spesso il diritto racconta, in base a come viene declinato, il periodo storico che quella società sta vivendo, come per l'uso di misure restrittive, da sempre operate durante crisi umanitarie, migratorie, pandemiche ed anche terroristiche. Oggi si è assodato che parità, eguaglianza, solidarietà, sono alcuni dei principi cardine sui quali si gioca la democraticità degli Stati odierni, anche davanti a sfide verso cui non si è preparati, come si è visto anche durante quest'ultima pandemia causata dal Covid-19, in cui la garanzia dei diritti fondamentali sanciti ha vacillato nella sua effettività. Si è appurato infatti che il virus ha aggravato la posizione di estrema vulnerabilità di svariati individui, tra cui le donne migranti. I luoghi in cui cercare sicurezza come quelli di sbarco o i centri di accoglienza, sono stati invece spazi in cui lo stesso diritto alla salute, fulcro vitale e ridondante durante il Covid-19, non è stato garantito. In questi centri di protezione, le mancate attenzioni alle fragilità hanno accentuando condizioni di violenza e l'isolamento impiegato come strumento per combattere il propagarsi del virus ha invece aggravato sia le violenze domestiche, sia le difficoltà lavorative e relazionali delle donne migranti. Davanti alle chiare inadeguatezze in merito alla tutela dei diritti delle donne, migranti

dunque comprese, gli ordinamenti democratici sono stati richiamati ai loro doveri per garantire l'eguaglianza e l'effettività dei diritti, anche davanti alle criticità epidemiologiche. La stessa necessità di proteggersi all'interno dei propri territori per "escludere il virus", dimenticando come le frontiere stesse, da luogo di passaggio, possano diventare violenze di respingimento che rendono immobile, e spesso in balia delle onde, coloro che richiedono aiuto⁴⁸⁷, ha accentuato la paura del contagio e coadiuvato la stigmatizzazione dello straniero migrante che bussa ai confini nazionali.

La figura della donna migrante si intreccia in queste dinamiche di esclusione che grazie al virus sono emerse con maggiore consapevolezza. La donna migrante è dunque inquadrabile come un soggetto vulnerabile, ma vulnerabile in quanto donna e dunque è il genere che definisce la vulnerabilità? Oppure la vulnerabilità si presenta in ragione delle circostanze che le donne migranti si trovano a dover affrontare? Se si considerano le richieste di asilo, queste sono spesso date dalle conseguenze dell'esperienza attraversata, che determinano «la vulnerabilità ed è spesso proprio la volontà della donna di sottrarsi a dinamiche di genere che comporta l'esposizione a forme di persecuzione»⁴⁸⁸. Queste dinamiche hanno radici storiche profonde, tanto da chiedersi se davanti ai respingimenti presso i confini terreni, esistano anche confini culturali, i quali, nonostante la dimensione multiculturale della società contemporanea, permangono come miccia per le discriminazioni⁴⁸⁹. Difatti, nonostante la presenza di solide basi normative, sono presenti numerose difficoltà verso l'accettare, accogliere e integrare uno straniero, in modo particolare, o meglio multiforme, verso le donne migranti, considerando che sesso, razza e genere sono tra le maggiori forme di discriminazione. Com'è possibile cambiare lo sguardo verso gli stranieri modificando in questo modo quella che oggi può essere inquadrata come una geografia dell'esclusione?

Nella Grecia antica esistevano specifiche regole verso lo straniero *xénos*, parola greca che significa anche ospite: prima fra tutte l'accoglienza con cibo e acqua. Ma sempre dall'antichità arrivano forme di estraneità, che il professor Lentano analizza con il dramma le *Supplici di Eschilo* affermando che «nei confronti di un meteco ognuno ha una lingua pronta a pronunciare parole dure ed è facile ricorrere a espressioni di disgusto», mettendo in luce che se è pur vero

⁴⁸⁷ Cfr. cit. A. Brambilla, A. Lici, *Donne e frontiere. Per un viaggio senza mappe*.

⁴⁸⁸ Cit. C. Cirillo, F. Nicodemi, *Donne e protezione internazionale: la tutela dei diritti e la risposta ai bisogni*, p. 288. Si ricorda anche che ne *Il Digesto italiano* del 1896 alla parola asilo si può leggere «il nome che nei secoli passati si dava a certi luoghi, ai quali si attribuiva il privilegio di mettere al coperto da ogni persecuzione chiunque vi fosse rifugiato», a riguardo si veda E. Rigo, *Le parole dell'ospitalità nel lessico culturale dei giuristi*, in Riv. trim. dir. pubb., 2/2019, p. 411.

⁴⁸⁹ Cfr. cit. F. Di Pietro, *Le donne e le bambine vittime di reati culturalmente motivati*.

che il dramma si riferisce ad un mito, è altrettanto vero che si rivolge ad una società in grado di comprenderlo, «abituato a riconoscere dietro lo schermo delle vicende narrate sulla scena le concrete dinamiche della città reale»⁴⁹⁰. Si può parlare di razzismo nelle civiltà antiche?⁴⁹¹ In *Antifone* nel tardo V secolo a.C., ad esempio, si può trovare un'idea di «un'uguaglianza originaria che investe in pari misura tutti gli esseri umani»⁴⁹², un'uguaglianza che si basa su una comunanza di funzione primarie propria di ogni individuo. Ciò che riconosce il professore è chiaro, pur ricercando il seme delle discriminazioni, è all'interno delle società la chiave per combatterle.

Ma davanti a frontiere, terrene e normative, come spingere il diritto ad andare oltre i confini dell'ospitalità quando essa viene a mancare? Oggi l'accoglienza non si basa in mere direttive (direttiva 2013/33/UE), ma ricade inevitabilmente sulla responsabilità sociale, che il diritto può “fotografare”. Si visto come il diritto ad una prima accoglienza, in modo particolare per quelle donne che «si portano i confini addosso»⁴⁹³, sembra oggi essere veicolato dalla capacità di rientrare all'interno di quegli elenchi che determinano le condizioni di vulnerabilità. Una preselezione sui o sulle meritevoli di accoglienza. Ma questa «elencazione di categorie tassative di persone vulnerabili rischia concretamente di vanificare il significato e le necessità che la nozione di “vulnerabilità” esprime», se invece, l'individuazione della vulnerabilità si basasse e differenziasse caso per caso, in ragione di ogni singolo vissuto, passerebbe da essere elemento di esclusione a «elemento per il raggiungimento dell'uguaglianza»⁴⁹⁴. Ponendo poi l'accento sulle responsabilità prettamente sociali, e quindi indirettamente poi di diritto, in merito all'accoglienza intesa come ospitalità e dunque come forma di integrazione, l'articolo 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani nel comma 2, affida una possibile risposta ripresa dall'Agenda 2030: vede nell'educazione dei giovani il fulcro, quello strumento, che consente la promozione dei diritti. Secondo il dettato è necessario «promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e [...] favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace». Questo compito viene affidato all'educazione dei giovani, ma la scuola, quel luogo privilegiato per il dialogo in cui si formano delle giovani menti, futuri consapevoli cittadini, ha programmi adeguati all'insegnamento

⁴⁹⁰ Cit. M. Lentano, *Straniero*, p. 21.

⁴⁹¹ Ivi, pp. 109 ss.

⁴⁹² Ivi, p. 124.

⁴⁹³ Cit. E. S. Rizzi, *Le donne straniere negli insediamenti informali tra discriminazioni intersezionali, grave sfruttamento e violenza*, p. 241.

⁴⁹⁴ Cit. M. Giovannetti, N. Zorzella, *Donne straniere e vulnerabilità. Una possibile lettura critica*, p. 43.

paritario e multietnico? È «in assenza di programmi e di obiettivi chiari» che «l'incontro fra culture diverse si sviluppa in modo poco armonico e spesso sfocia in veri e propri conflitti o in espressioni di razzismo»⁴⁹⁵. Ed allora ecco che a tutti i luoghi di formazione viene dato un ruolo educativo fondante nel formare le menti di giovani che saranno cittadini, nazionali e comunitari, ma che, al di là delle procedure spesso ostruzionistiche per il riconoscimento di uno *status* che definisce un cittadino, saranno senza dubbio autori del mondo futuro. Studiare, “fotografare”, momenti storici in cui i diritti non vengono garantiti, come si è in questa tesi analizzato in merito alla categoria delle donne migranti, alle loro vulnerabilità, non porta a risposte che consentono di assodare un femminismo multiculturale, piuttosto permettono di riflettere sulle continue sfide che i diritti fondamentali, vecchi e nuovi, richiedono. La mobilità umana nel mondo globalizzato può essere accompagnata con una costante mobilità culturale volta a contrastare l'effettiva marginalità che l'estraneità crea, affermando quella parità di diritti, quasi come una solidarietà di genere, cui le donne migranti in prima linea si fanno portatrici.

⁴⁹⁵ Cit. M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, p. 248.

Bibliografia

- Acconci, P., L'Organizzazione mondiale della sanità alla prova dell'emergenza sanitaria Covid-19, in dpceonline, 2020.
- Achiume T., *Migration as Decolonization*, in Stanford Law, 71, 6, 2019.
- Acierno M., La protezione umanitaria prima e dopo il decreto legge n. 113 del 2018, in Giovannetti M., Zorzella N. (a cura di), *Ius Migrandi. Tren'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano 2020.
- Addis M., Covid-19 e immigrazione: la sospensione di un "porto sicuro" nel bilanciamento normativo, in Diritto@Storia, 17, 2019.
- Addis M., Covid-19 e diritti fondamentali: una comparazione tra cittadini dell'UE ed extracomunitari nel panorama del multilevel Constitutionalism , in dpceonline, 22 novembre 2022.
- Agi, Cosa fu la SARS e perché si torna a parlarne, in Agi, 18 gennaio 2020.
- Agrò S., *Art.3, 1° comma*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna- Roma, 1975.
- Ainis M., *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in Giurisprudenza Costituzionale, I, 1992.
- Ainis M., *Il bisticcio del potere*, in La Repubblica, 03 marzo 2020.
- Albano S., Diritto di asilo costituzionale, obblighi internazionali dello Stato italiano e abrogazione della protezione umanitaria, G. Santoro (a cura di), *I profili di illegittimità costituzionale del decreto Salvini*, Antigone Edizioni, Roma 2018.
- Algostino A., Lo stato di emergenza sanitaria e la chiusura dei porti, sommersi e salvati, in *Questione Giustizia*, 21 aprile 2020.
- Allan J., *The jus cogens of non-refoulement*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 13, 2001.
- Amadeo S., Spilateri F., *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea. Controllo delle frontiere – Protezione internazionale – Immigrazione regolare – Rimpatri – Relazione esterne*, Giappichelli, Torino 2019.
- Amato F., Iocchi A., *Il Niger e le nuove frontiere dell'Europa. Una ricerca su migrazioni e lavoro nell'Africa subsahariana*, Socialmente, Bologna 2020.

- Amato G., *Democrazia e redistribuzione: un sondaggio nel welfare statunitense*, il Mulino, Bologna 1983
- Amato R., *La pandemia aggrava la condizione femminile: il 72 per cento dei lavoratori che rientrano il 4 maggio sono uomini*, in *La Repubblica*, 1 maggio 2020.
- Ambrosini A., *La sfida delle migrazioni transnazionali*, il Mulino, Bologna 2008.
- Ambrosini M., *Confini, migrazioni e diritti umani: una sfida per le società democratiche*, in Ambrosini M., D'Amico M., Perassi E. (a cura di), *Confini, Migrazioni e Diritti Umani*, Milano University Press, Milano 2022.
- Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, III edizione, il Mulino, Bologna 2020.
- Amirante C., *Dignità dell'uomo nella legge fondamentale di Bonn e nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano 1971.
- Andall J., *Gender, Migration and Domestic Service: The Politics of the Black Women in Italy*, Aldershot, Ashgate 2000.
- Andall J., Sarti R. (a cura di), *Servizio domestico, migrazioni e identità di genere in Italia dall'Ottocento a oggi*, in *Polis. Ricerche e studi su società e politica in Italia*, XVIII, n. 1, 2004.
- Anderson B., *Doing the Dirty Work: The Global Politics of Domestic Labour*, Zed Books, London 2000.
- Andreoli E., *Influenza Asiatica*, in Izzo U. (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, in The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index, 2020.
- Andreoli E., *Regolamento sanitario internazionale*, in Izzo U. (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, in Trento Law and Thecnology Research Group, Student Papers Series Index, 2020.
- Andrijasevic R., *Migration, Agency and Citizenship in Sex Trafficking*, Palgrave Macmillan, London 2010.
- Anker D., *Legal Change from the Bottom up: The Development of Gender Asylum Jurisprudence in the United States*, in Arbel E., Dauvergne C., Millbank J. (eds.), *Gender Refugee Law: From the Margins to the Centre*, Routledge, London – New York 2014.
- Anker D., *Refugee Law, Gender, and the Human Right Paradigm*, in *Harvard Human Rights Journal*, 15, 2002.

- Apostolova R., The Re (production) of Restless Bodies: Freedom of Movement and Social Reproduction, in *International Migration*, 59, 5, 2020.
- Arbel E., Dauvergné C., Millbank J., *Introduction*, in Idd. (eds.), *Gender in Refugee Law: From the Margins to the Centre*, Routledge, London-New York 2014, pp.1-16.
- Arendt H., *Noi profughi, 1943*, in *Ebraismo e modernità*, trad. it. Bettini G. (a cura di), Feltrinelli, Milano 1986.
- Arendt H., *The origins of totalitarianism*, 1951, edizione italiana, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino 1967.
- Aria R., Il diritto della cura e la tutela della salute riproduttiva delle donne migranti, in Brambilla A., Degani P., Paggi M., Zorzella N. (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l’immigrazione, 2022.
- Armano G., *L’agenzia FRONTEX e l’agenzia europea sull’immigrazione*, in Guglia F. C. (a cura di), *Ambiente Diritto*, in rivista trimestrale di Diritto Pubblico, 1/2020.
- Astone F., Cavallo Perin R., Romeo A., Savino M. (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Atti dei convegni Università degli studi di Torino, 2019.
- Azzariti G., *Multiculturalismo e Costituzione*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2017.
- Azzolini V., *Coronavirus e diritto del mare*, in *laCostituzione.info*, 14 aprile 2020.
- Bacherini G., *Immigrazione e diritti fondamentali. L’esperienza italiana tra storica costituzionale e prospettive europee*, Jovenne, Roma 2020.
- Baez N. L. X., *Globalizzazione e diritti umani: il problema del multiculturalismo, in federalismi*, 24 luglio 2013.
- Balaguer Callejón F., *Costituzione economica e globalizzazione*, in *federalismi*, 25 ottobre 2019.
- Baldassarre A., *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1989, vol. XII.
- Balibar E., *At the Borders of Europe*, Id. (a cura di), *We the People of Europe?*, Princeton University, Press, Princeton 2003.
- Balleix C., *Dublin and Schengen – Restoring confidence and strengthening solidarity between Member State of the European Union*, in *European Issues* No. 343, May 15/2017.

- Ballestrero V. M., La Costituzione e il lavoro delle donne: eguaglianza, parità di trattamento, pari opportunità, in Gigante M. (a cura di), I diritti delle donne nella Costituzione, Editoriale scientifica, Napoli 2007, 75 ss.
- Ballestrero V. M., Le azioni positive tra eguaglianza e diritto diseguale, Id. (a cura di), Azioni positive per la realizzazione della parità tra uomo e donna nel lavoro. Commentario sistematico alla legge 10 aprile 1991, n. 125, in Le Nuove Leggi Civili Commentate, I, 1992.
- Balsamo F., “‘Anziane’ e ‘badanti’. Spazi domestici tra cura e intercultura”, in Di Cori P., Pontecorvo C. (a cura di), Tra ordinario e straordinario: modernità e vita quotidiana, Carocci, Roma 2007.
- Balsamo F., Famiglie di Migranti. Trasformazione dei ruoli e mediazione culturale, Carocci, Roma 2003.
- Balsamo F., L’incontro tra femminismi e donne migranti: appunti per una riflessione, in openedition.org, 37/2015, p.79-107.
- Balsamo F., L’incontro tra femminismi e donne migranti: appunti per una riflessione, in [OpenEdition Journals](http://OpenEdition.org), 37, 2015.
- Barbagli M., *Immigrazione e sicurezza in Italia*, Il Mulino, Bologna 2008.
- Barbariol G., La grave marginalità come ostacolo al diritto di soggiorno delle donne UE, in Brambilla A., Degani P., Paggi M., Zorzella N. (a cura di), Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi, Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l’immigrazione, 2022.
- Barbera A., Commento all’articolo 2, in Branca G. (a cura di), Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali, Zanichelli, Bologna 1975.
- Barbera A., Note preliminari in tema di libertà di circolazione e soggiorno, in Riv. dir. pubbl., 1962.
- Barca F., Note di confinamento, Parigi: il (non) racconto dell’influenza di Hong Kong, il (non) racconto della morte, in Medium, 2019.
- Bartole S., Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale, in Le Regioni, 2-3/2004.
- Bascherini G., Immigrazione e diritti fondamentali. L’esperienza italiana tra storica costituzionale e prospettive europee, Jovene, Napoli 2007.

- Bascherini G., La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità, in *Dir. pubbl.*, 2/2018.
- Bascherini G., Nicolai S., Regularizzare Mary Poppins. Lavoro nello spazio domestico e qualità della cittadinanza, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3/2010.
- Bassu C., Clementi F., Coinu G., *Diritto Costituzionale degli Stati Uniti d'America. Una introduzione*, Giappichelli, Torino 2022.
- Bassu C., Costituzione e Coronavirus: libertà, diritti e forma di Stato nell'emergenza sanitaria, in *appunticostituzionali*, 03 aprile 2020.
- Bassu C., Donne in tv nella crisi sanitaria: la rivincita della competenza, in *appunticostituzionali*, 17 aprile 2020.
- Bassu C., Flussi migratori e democrazie costituzionali: tre diritti umani e sicurezza pubblica, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2019
- Bassu C., *Le donne non sono ammortizzatori sociali*, in *appunticostituzionali*, 29 maggio 2020.
- Bassu C., Parità di genere ai tempi del Coronavirus: l'impatto diretto e indiretto della crisi sanitaria sui diritti delle donne, in *Percorsi costituzionali*, 2/2019.
- Bassu C., Quando la donna è il nemico. Excursus critico nelle norme contro la violenza di genere, in *Riv. AREL*, 3/2019.
- Bassu C., Quanto dura un'emergenza? Per una fase 2 all'insegna della ragionevolezza, differenziazione e adeguatezza, in *appunticostituzionali*, 27 aprile 2020.
- Bassu C., Stato e Regioni alla prova della Pandemia. Serve coesione per superare la crisi, in *appunticostituzionali*, 31 marzo 2021.
- Bassu C., Taci e ascolta. La vicenda Morelli-Murgia tra libertà di espressione, pluralismo e vetero maschilismo, in *appunticostituzionali*, 27 giugno 2020.
- Bassu C., Uguaglianza formale o sostanziale? Il ruolo dello Stato. Il compito della Repubblica nella lotta per l'uguaglianza di genere, in *Riv. AREL*, 1/2021.
- Battilomo S., L'impegno del Ministero della salute per un approccio inclusivo per la salute dei migranti, *Atti del XV Congresso Nazionale SIMM*, 18-20 aprile 2018.
- Belletti M., *Art. 120 Cost.*, in Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commento breve*, II ed., CEDAM, Padova 2008.

- Bello B. G. , Diritto e genere visti dal margine: spunti per un dibattito sull’approccio intersezionale al diritto antidiscriminatorio in Italia, in *Diritto e questioni pubbliche*, (15) 2, 2015.
- Belloni M., Bruzzi S., Fusari V., *Mobilità e relazioni affettive: Uno sguardo interdisciplinare*, in *Studi Emigrazione*, LV, n. 212, 2018.
- Benazzo A., *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Giappichelli, Torino 2004.
- Benedetti M., *Condannate al silenzio. Le eretiche medievali*, Mimesis, Milano-Udine 2017.
- Benelli F., Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie fra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione, in *le Regioni*, n. 2, 2012.
- Benhabib S., *La rivendicazione dell’identità culturale. Eguaglianza e diversità nell’era globale*, il Mulino, Bologna 2005.
- Benvenuti M., *Il diritto d’asilo nell’ordinamento costituzionale. Un’introduzione*, CEDAM, Padova 2007.
- Benvenuti M., *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Dir. Imm. Citt.*, 1/2019.
- Benvenuti M., *La forma dell’acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione e attualità*, in *Questione giustizia*, 2/2018.
- Benvenuti P., *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, uno sguardo d’insieme*, in Pinechi L.(a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie*, Giuffrè, Milano 2006.
- Bernardi S., *I (possibili) profili penalistici delle attività di ricerca e soccorso in mare*, in *Riv. trim dir. pen. cont.*,1/2018.
- Bernardini M. G., Giolo O. (a cura di), *Critiche di genere. Percorsi, norme e identità nel pensiero femminista*, Aracne, Roma 2015.
- Bernardini M. G., Giolo O. (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, in *Quaderni de L’altro diritto*, 4/2017.
- Bernardini M. G., *Vulnerabilità e disabilità a Strasburgo: il “vulnerable groups approach” in pratica*, in *Ars Interpretandi*, VII, 2, 2018.
- Bertolino C., *‘Certificato verde Covid-19’ tra libertà ed uguaglianza*, in *federalismi.it*, 15/2021.

- Bertolino C., Una prospettiva di normalizzazione del fenomeno migratorio. L'accoglienza possibile, Giappichelli, Torino 2020.
- Bhattacharya T., Introduction: Mapping Social Reproduction Theory, Id. (ed.), Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentering Oppression, Pluto Press, London 2015.
- Bifulco R., La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia della morale e diritto naturale laico, D'Aloia A. (a cura di), Diritti e costituzione, Giuffrè, Milano 2003, 171.
- Bilancia P., Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione, in federalismi, 2019.
- Binaco G. e Chiusi Curzi L., *Immunità (degli stati esteri) dal Covid-19: Prospettive italiane e statunitensi*, in forum quaderni costituzionali, 1° luglio 2020.
- Binder A., Gender and the Membership in Particular Social Group Category of the 1951 Refugee Convention, in Columbia Journal of Gender and Law, 2000, 10, 2, pp.167-94.
- Biondi Dal Monte F., Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali, Giappichelli, Torino 2013.
- Biondi Dal Monte F., La politica della perenne emergenza e i poteri extra ordinem del Governo, Cartabia M., Lamarque E., Tanzarella P. (a cura di), in Atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Università degli studi Milano Bicocca, 10-11 giugno 2011, Giappichelli, Torino 2011.
- Biscottini G., I diritti fondamentali dello straniero, in Dir. Int., 1963.
- Blamann C., Les frontières de l'Union européenne, Bruylant, Paris 2013.
- Boeri T., Briguglio S., Di Porto E., *Chi e come regolarizzare nell'emergenza coronavirus*, in Lavoce.info, 24 aprile 2020.
- Boggero G., "Le more" dell'adozione dei dpcm sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19, in Diritti regionali, 21 marzo 2020.
- Bonetti P., *Articolo 10*, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G. E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I. il Mulino, Bologna 2018.

- Bonetti P., Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri, in *federalismi*, 20 maggio 2020.
- Bonetti P., Il diritto d'asilo nella costituzione italiana, C. Favilli (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, CEDAM, Padova 2011.
- Bonetti P., L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale, in Giovannetti M., Zorzella N. (a cura di), *Ius migrandi. Tren'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano 2020.
- Bonetti P., L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri, in *Diritto pubblico*, 3/2019.
- Bonini E., Mezzetti G., Ortensi L. E., Donne migranti tra opportunità e discriminazioni: la necessità di un approccio intersezionale, XXVII Rapporto sulle migrazioni 2021, ISMU, Milano 2022.
- Borraccetti M., Schengen o dell'Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?, in *Quaderni costituzionali*, 1/2016.
- Botrugno C., Immigrazione ed Unione europea: un excursus storico e ragionato, in *Sociologia del Diritto*, 1/2014.
- Botturi F., *Universalismo e multiculturalismo*, F. Botturi, F. Totaro (a cura di), *Universalismo ed etica pubblica*, in *Annuario di etica*, 4/2006.
- Brambilla A., Castiglione M., *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in *Questione giustizia*, 3/2020.
- Brambilla A., Degani P., Paggi M., Zorzella N. (a cura di), *Introduzione, Donne straniere, diritti umani, questioni di genere. Riflessione su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, Padova 2022.
- Brambilla A., Lici A., Donne e frontiere. Per un viaggio senza mappe, in Brambilla A., Degani P., Paggi M., Zorzella N. (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022.
- Brivio A., Assoggettamento da juju? Decostruire le categorie della dipendenza tra le giovani migranti della Nigeria, in ANUAC. *Rivista della società italiana di antropologia culturale*, 10, 1, 2021.

- Brown W., *Wallet States, Waning Sovereignty*, Zone Books, New York 2010.
- Brunazzo M., Costituzionalismo multilivello e integrazione differenziata, in federalismi, 27 marzo 2020.
- Buffoni L., La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120 comma II, della Costituzione, Giappichelli, Torino 2007.
- Burchiellaro F., Ruolo e proposto dell'eurogruppo nell'emergenza da Coronavirus Covid-19. Le scelte del Consiglio Europeo, academia.edu, 2020.
- Busatta L., La cittadinanza della salute nell'Unione europea: il fenomeno della mobilità transfrontaliera dei pazienti, dalla libera circolazione alla dimensione relazionale dei diritti, in dpceonline, 3/2015.
- Butash, V. C., What's In Trump's National Emergency Announcement on COVID-19?, in Lawfare Blog, March 14/2020.
- Caggiano G., Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui, in Studi sull'integrazione europea, 3/2015.
- Caggiano G., COVID- 19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale, in AISDUE, 30 aprile 2020.
- Calzolari G., *Il Covid-19: origini e sviluppo di una pandemia*, U. Izzo (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, in The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index, 2020.
- Camerlengo Q., *Potere sostitutivo (Diritto costituzionale)*, in digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento, Utet, Torino 2008.
- Camilli A., Cosa prevede il decreto Savini su immigrazione e sicurezza, in internazionale, 24 settembre 2018.
- Campani G., *Genere, etnia e classe. Migrazione al femminile tra esclusione e identità*, ETS, Pisa 2000.
- Campesi G., *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Deriveapprodi, Roma 2015.
- Campos Santos D., *SARS*, in Izzo U (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, in The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index, 2020.

- Canepa A., Lotta al COVID-19 e diritti dei cittadini nella Repubblica Popolare Cinese. Le peculiarità di un ordinamento socialista asiatico, in Cuocolo L. (a cura di), I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata, in federalismi, 5 maggio 2020.
- Cannizzaro E., *Commento all'art.10, commi 1 e 2*, in Bifulco R., Celotto A. e Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino 2006.
- Cantarella E., Gli amori degli altri. Tra cielo e terra, da Zeus a Cesare, la nave di Teseo, Milano 2018.
- Cantarella E., Gli inganni di Pandora. L'origine delle discriminazioni di genere nella Grecia antica, Feltrinelli, Milano 2019.
- Cantarella E., L'ambiguo malanno. Condizione e immagine della donna nell'antichità greca e romana, Feltrinelli, Milano 2010.
- Cantarella E., *Passato prossimo, Donne romane da Tacita a Sulpicia*, Feltrinelli, Milano 2012.
- Cantarella E., *Scritti scelti*, A. Maffi, L. Gagliardi (a cura di), *Diritto e società in Grecia e a Roma*, Giuffrè, Milano 2011.
- Caprioglio C., Rigo E., Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3, 2020.
- Capuano V., Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?, in *AISDUE*, 14 aprile 2020
- Caravita B., L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria, in *Le Carte e la Storia*, I, 2017.
- Caravita B., L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana, in *federalismi*, 6/2020.
- Caravita B., L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana, in *federalismi*, 6/2020.
- Caravita B., Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione, CEDAM, Padova 1984.
- Cardinal C., CEDAW e adeguamento dell'ordinamento italiano. La rilevanza delle discriminazioni basate su genere, sesso, orientamento sessuale, identità di genere e la loro intersezione, in *dpceonline*, 1/2021.

- Cardinale N. M., Il rapporto del GREVIO sull'applicazione in Italia della Convenzione di Istanbul: il lavoro ancora da fare, in Criminal Justice Network, 13 maggio 2021.
- Cardone A., La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo, Giappichelli, Torino 2011.
- Caretti P., I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali, Giappichelli, Torino 2001.
- Carità S., La tutela della salute pubblica e l'ambito dei poteri emergenziali in deroga alle disposizioni vigenti ai tempi del coronavirus, in Il Diritto Amministrativo, 2020.
- Carra P., *Covid-19 e violenze di genere*, in 27esimaora.corriere, 22 aprile 2020.
- Carreti P., Tarli Barbieri G., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, III ed., Giappichelli, Torino 2011.
- Carta M., Il criterio dello Stato di primo ingresso, secondo il regolamento Dublino III, in occasione degli interventi Search and Rescue (SAR), in federalismi, 3/2018.
- Cartabia M., Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà, in Panzera C., Rauti A., Salasar C. (a cura di), Quattro lezioni sugli stranieri, Jovene, Napoli 2016.
- Caruso R., *Una strategia di salvataggio*, in Causo R., Palano D. (a cura di), *Il mondo fragile. Scenari globali dopo la pandemia*, in vita e pensiero, 20 maggio 2020.
- Casadei T. (a cura di), *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*, Giappichelli, Torino 2015.
- Casadei T., *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, Aracne, Aprilia 2018.
- Casarico A., Lattanzio S., *Nella "fase 2" a casa giovani e donne*, in lavoce.info, 28 aprile 2020.
- Casarotti L., *L'emergenza per decreto*, jacobinitalia.it, 13 marzo 2020.
- Cascioli R., Intervenire nella formazione universitaria per far muovere l'ascensore sociale, in Riv. AREL, 1/2021.
- Casella N., Covid-19 e influenza spagnola del 1918: analogie, differenze e lezioni del passato valide anche per il presente, in Pharmastar, 2020.
- Casolari F., La protezione dello Stato di diritto nell'Unione europea ai tempi del Coronavirus: se non ora, quando?, in SIDIBlog, 12/2020.
- Casolari F., Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus, in Eurojus, 1/2020.

- Cassese A., *Diritto internazionale*, vol. I, I lineamenti, il Mulino, Bologna 2003.
- Cassese A., *Il diritto di asilo territoriale degli stranieri*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli/Il Foro italiano, Bologna-Roma 1975.
- Cassese S., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati*, Il Mulino, Bologna 2016.
- Castelli L., *Articolo 16*, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G. E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, il Mulino, Bologna 2018.
- Castronovo E., *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sent. n. 4455/2018*, in *Dir. Imm. Citt.*, 3/2018.
- Casu S., *L'Europa si blinda: chiuse le frontiere dello spazio di Schengen*, in *iusinitinere*, aggiornato il 28 marzo 2020.
- Casu S., *Le zone SAR*, in *iusinitinere*, aggiornato al 25 maggio 2022.
- Cataldi G., *L'impossibile "interpretazione conforme" del decreto "sicurezza bis" alle norme internazionali sul soccorso in mare*, in *ASGI*, 26 febbraio 2020.
- Cattaneo C. e D'Amico M., *I diritti annegati. I morti senza nome nel Mediterraneo*, FrancoAngeli, Milano 2016.
- Cavasino E., *Ius migrandi e controllo delle frontiere*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli editore, Torino 2016.
- Cerruti T., *Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto-Covid per attraversare i confini dell'Europa?*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2/2021.
- Chan V. A., *China's Workers under Assault: The Exploitation of Labor in a Globalizing Economy*, Armonk, Sharpe 2001.
- Chang W. K., *National Influenza Experience in Hong Kong, 1968*, in *apps.who.int*, 1969.
- Charlesworth H., Chinkin C., Wright S., *Feminist Approaches to International Law*, in *The American Journal of International Law*, 85, 4, 1991.
- Cherchi R., *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso, soggiorno e allontanamento*, Jovene, Napoli 2012.
- Cherubini F. (a cura di), *Le migrazioni in Europa: Ue, Stati terzi, e migration outsourcing*, Bordeaux, Roma 2015.
- Chessa O., *Cosa non va nel bilanciamento in corso tra libertà individuale e salute pubblica?*, in *la Costituzione.info*, 12 aprile 2020.

- Chessa O., Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto, in Forum di Quaderni costituzionali, 4/2004.
- Chetail V., *International migration law*, Oxford Press University, Oxford 2019.
- Chetail V., The Common European Asylum System: Bric à Brac or System?, in Chetail V., De Bruyckerck P., Maiani F. (eds.), *Reforming the Common Asylum system: the new Europa refugee law*, Brill, Leiden 2016.
- Chiaretti G., “*La catena globale del lavoro di cura*”, Corradi L., Perocco F. (a cura di), *Sociologia e globalizzazione*, Mimesis, Milano 2007.
- Ciavolella A., Spagna, “*terra di accoglienza*”?, in melting pot Europa, 25 settembre 2018.
- Cirillo C., Nicodemi F., Donne e protezione internazionale: la tutela dei diritti e la risposta ai bisogni, in Brambilla A., Degani P., Paggi M., Zorzella N. (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l’immigrazione, 2022.
- Ciulla A., Covid-19 e questione immigrazione degli USA, in Centro Studi Americani.
- Clegg C., *The aviation industry and the transmission of communicable*, in *Journal of Air and Commerce*, Vol. 75, Issue 2, Art. 5, 2010.
- Clementi F., Coronavirus, quando l’emergenza restringe le libertà meglio un decreto-legge che un Dpcm, *Il Sole 24Ore*, 13 marzo 2020.
- Coiante A., Rassegna comparata di documentazione e interventi di Stati e organizzazioni internazionali in relazione alle misure adottate per il contenimento dell’emergenza da Covid-19, in *federalismi*, 1/2020.
- Colasanti P., Filippetti A., Il regionalismo alla prova dell’emergenza: un ragionamento a emotività invariata, in *Il Sole 24 Ore*, 9 aprile 2020.
- Cole P., *Philosophies of Exclusion: Liberal Political Theory and Immigration*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2000.
- Colombo A., “*Razza, genere e classe: le tre dimensioni del lavoro domestico in Italia*”, in *Polis*, XVII, n. 2, 2000.
- Colucci M., Le stagioni del governo dell’immigrazione nell’Italia repubblicana, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 2/2019.

- Comazzetto G., La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca, in Osservatorio costituzionale AIC, 3/2021.
- Conti G., La non retroattività dell'abrogazione della protezione umanitaria, tra irretroattività e, ancora, integrazione sociale dei richiedenti asilo (Nota alla sentenza n. 29460/2019 della Corte di Cassazione), in Forum di Quaderni costituzionali, 5/2019.
- Corsi C., Commissione c. Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria: il principio di solidarietà nelle politiche in materia di asilo, in Quaderni costituzionali, 2/2020.
- Corsi C., *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova 2002.
- Corsi C., Migranti e immigrati di fronte all'emergenza coronavirus: tre vecchie e nuove fragilità, in Diritto pubblico, 3/2020.
- Corsi C., The Right of Asylum after the 'Security Decree?'. The Abolition Humanitarian Protection, in Italian journal of public law, 2/2019.
- Cortese F., *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in Riv. trimestrale di diritto pubblico, 2019.
- Cosimi S., Breve storia della quarantena, dalla peste bubbonica al coronavirus, in esquire, 2020.
- Costa P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4 voll, Laterza, Roma-Bari 1999.
- Costa P., Uguaglianza e diritti: attualità o inattualità della Costituzione?, in Giorgi C. (a cura di), *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, Edisse, Roma 2014.
- Costantini V., Coronavirus, medici cinesi a Roma: anche erbe medicinali fra le 31 tonnellate di materiali, in Corriere della Sera, 13/3/2020.
- Covino F., L'istituzione del servizio civile in Europa simbolo del bisogno improcrastinabile di solidarietà, in federalismi, 6/2020.
- Crenshaw K., Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, in University of Chicago Legal Forum, I, 1989.
- Crenshaw K., The Structural and Political Dimensions of Intersectional Oppression, in Grzanka P. (ed.), *Intersectionality: A Foundations and Frontiers Reader*, Routledge, New York-London 2014.
- Crisafulli V., *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, in Giurisprudenza Costituzionale, III, 1958.

- Cuniberti M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino della Costituzione*, CEDAM, Padova 1997.
- Cuocolo L., *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in Cuocolo L. (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *federalismi*, 5 maggio 2020.
- Curreri S., *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020.
- Cuscito G., *Contro il coronavirus e per Hong Kong, Xi si affida all' "esercito dello Zhejiang"*, in *Limesonline*, 21 febbraio 2020.
- Cuscito G., *Verso l'Europa, contro gli Usa: le vie della seta al tempo del virus*, in *Limesonline*, 29 marzo 2020.
- D'Agostino A., Degani P., *Sull'azionabilità dei diritti umani delle donne straniere vittime di violenza. Criticità in ambito penale*, in Brambilla A., Degani P., Paggi M., Zorzella N. (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022.
- D'Aloia A., *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 2, 2020.
- D'Amico M., *Articolo 3*, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G. E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, il Mulino, Bologna 2018.
- D'Amico M., *I diritti contesi*, FrancoAngeli, Milano 2018.
- D'Amico M., *La libertà capovolta. Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.
- D'Amico M., *Una parità ambigua. Costituzione italiana e diritti delle donne*, Raffaello Cortina, Milano 2020.
- D'Andrea A., *Protezione della salute, restrizioni della libertà personale e caos normativo*, in *Giustizia insieme*, 25 marzo 2020.
- D'Andrea L., *Brevi considerazioni sui limiti dei poteri emergenziali nel sistema costituzionale*, in Catarbia M., Lamarque E., Tanzarella P. (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" (Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011)*, Torino 2011.

- D’Emilia P., *Giappone, la gerarchia degli uguali*, in Riv. AREL, 1/ 2021.
- D’Orazio G., *Condizione dello straniero e “Società democratica”*, CEDAM, Padova 1994.
- D’Orazio G., *Effettività dei diritti e condizione dello straniero*, in Dir. Soc., 1973.
- D’Orazio G., *Lo straniero nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova 1992.
- De Luca P., *Gli atti atipici nel diritto dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino 2012.
- De Lungo D., *Liberalismo, democrazia, pandemia. Appunti sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell’individuo di fronte alla decisione collettiva*, in NOMOS, 2/2020.
- De Nes M., *Emergenza Covid-19 e bilanciamento dei diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in Biolaw Journal, 16 marzo 2020.
- De Pasquale P., *Art. 18 Diritto d’asilo*, in Mastroianni R., Pollicino O., Allegrezza S., Pappalardo F., Razzolini O. (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea*, Giuffrè, Milano 2017.
- De Sena P., *Contrasto al COVID-19 e/o demolizione dello Stato di diritto? Le misure ungheresi e la Convenzione europea*, in Sidiblog 7 aprile 2020.
- De Vergottini G. e Frosini T. E., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padova 2019.
- De Vittoria F., *De indis recenter prior*, in Id., *De indiis et de iure belli relectione. Relectiones theologicae XII*, Nys E. (a cura di), Oceania, New York 1964.
- Del Guercio A., *Il caso della Sea-Watch 3 tra obblighi di diritto del mare, diritti umani e tutela dell’infanzia*, in Diritti umani e diritto internazionale, 2/2019.
- Dell’Oro G. (a cura di), *Non solo badanti*, e-book, Emuse, Milano 2011.
- Den Hei-Jer M., *Europe and Extraterritorial Asylum*, Hart publishing, Oxford 2012.
- Di Capua V., *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in federalismi, 1/2020.
- Di Filippo M., *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo dell’UE e condivisione degli oneri*, in I Diritti dell’Uomo, 1/2015.
- Di Filippo M., *La determinazione dello Stato competente per l’esame della domanda di asilo: il c.d. sistema Dublino*, in Calamia A. M., Di Filippo M., Gestri M. (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, CEDAM, Padova 2012.

- Di Pascale A., *Gli atti atipici nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano 2017.
- Di Pietro F., *Le donne e le bambine vittime di reati culturalmente motivati*, in Brambilla A., Degani P., Paggi M., Zorzella N. (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022.
- Diritti Comparati, Redazione, *Il senso di Diritto comparati per la crisi: emergenza, protezione dei diritti fondamentali e radici europee*, in *Diritti Comparati*, 1/2020.
- Dissertori K., *Tourism providers' reactions to decreased demand following a crisis. The impact of the Swine Flu on the tourism market: a panel data approach*, in Modul Vienna University, Vienna, 2017.
- Dogliani M., Giorgi C., *Art. 3. Costituzione italiana*, Carocci editore, Torino 2021.
- Dominelli S., *COVID-19: riflessioni di diritto dell'Unione europea*, in Cuocolo L. (a cura di), *I diritti Costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *federalismi*, 5 maggio 2020.
- Dominijanni I., *Donne si nasce, differenti si diventa. L'eguaglianza e il percorso femminista*, in *Il bimestrale*, supplemento al n. 25 de il manifesto, 31 gennaio 1989.
- Donati P., *La cultura della cittadinanza oltre lo Stato assistenziale*, Edizioni lavoro, Roma 1994.
- Dubolino D., *L'identificazione dello Stato competente all'esame di una domanda d'asilo: dalla Convenzione di Dublino al nuovo Regolamento*, in *Diritto dell'Unione europea*, 4/2004.
- Durante V., *La salute come diritto della persona*, in Canestrari S., Ferrando G., Mazzoni C.M., Rodotà S., Zatti P. (a cura di), *Il governo del corpo*, in *Trattato di Biodiritto*, Milano 2011.
- Eco U., *Migrazioni e intolleranza*, La nave di Teseo, Milano 2019.
- Edwards A., *Transitioning Gender: Feminist Engagement with International Refugee Law and Policy*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2010, 29.
- Ehrenreich B., Hochschild A. R., *Global Woman: Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*, Granta Books, London 2002, trad. It. *Donne globali. Tate, colf e badanti*, Feltrinelli, Milano 2004.

- Einaudi L., *Concetto e limiti della uguaglianza nei punti di partenza*, in *Lezioni di Politica Sociale*, Torino 1964.
- Elia L., *Libertà personale e misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano 1962.
- Esposito C., *Asilo (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto* vol. III, Giuffrè, Milano 1958.
- Esposito C., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova 1954.
- Facchi A., *Breve storia dei diritti umani. Dai diritti dell'uomo ai diritti delle donne*, il Mulino, Bologna 2013.
- Facchi, A. *Sovranità e immigrazione nell'Europa contemporanea*, in Bausciu M. (a cura di), *Crisi e metamorfosi della sovranità*, Giuffrè, Milano 1996.
- Faggiani V., *Il diritto alla protezione internazionale in Spagna e in Italia: tra crisi umanitaria dei rifugiati e Covid-19*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 4/2020.
- Fan Wei-Yang Cheng-Cui Meng V., *Ringing the alarm*, in *Global Times*, 06 February 2020.
- Fanlo Cortés I., Ferrari D., *Vulnerabilità e protezione internazionale. Introduzione*, in Fanlo Cortés I., Ferrari D. (a cura di), *I soggetti vulnerabili nei processi migratori. La protezione internazionale tra teoria e prassi*, Giappichelli, Torino 2020.
- Farelli C., *Eguaglianza e differenza nel pensiero femminista*, in *Contemporanea*, (6) 4, 2003.
- Fassin D., *The Precarious Truth of Asylum*, in *Public Culture*, 25, I, 2013, pp. 39-63.
- Favero E., *Limitazioni alle libertà costituzionali*, in Izzo U. (a cura di), *Il Turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare - Da quali dati partire e quali risposte dare alla più grande crisi che il comparto turistico abbia mai affrontato*, in *The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index*, 2020.
- Favilli C., *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'emergenza immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3 settembre 2015, pp. 785-788.
- Favilli C., *La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale. Prime riflessioni a margine della sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018*, in *Questione Giustizia*, 14 marzo 2018.
- Feller E., Turk V., Nicholson F., *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

- Ferrajoli L., *Il significato del principio di uguaglianza*, in *Democrazia e Diritto*, 2-3, 1994.
- Ferrajoli L., *La differenza sessuale e le garanzie dell'uguaglianza*, in *disuguaglianze sociali*, 2/1993.
- Ferrajoli L., *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, Roma-Bari 2018.
- Ferrari G. F., *L'OMS e la pandemia: incertezze e contraddizioni*, in *dpceonline*, 2/2020.
- Ferraro F., *Lo spazio giuridico europeo tra sovranità e diritti fondamentali*, Editoriale scientifica, Napoli 2014.
- Ferrazzi Portalupi A., Vilasi F., *Presente e futuro della violenza di genere: a che punto siamo dopo il "Codice Rosso"?*, in *Diritto penale e uomo*, n. 4, 2020.
- Fiengo G., *Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*, in *dpceonline*, 29 marzo 2020.
- Filice F., *La parità di genere alla prova del Covid*, in *dirittopenaleuomo*, 25 aprile 2020.
- Fioravanti M., *Art. 2. Costituzione italiana*, Carocci editore, Torino 2017.
- Fittipaldi E., *Il coronavirus e le donne (di nuovo) fuori dalla Storia*, in *l'Espresso*, 14 aprile 2020.
- Flautre H., Kebber F., Lochbihler B. (a cura di), *Agence FRONTEX: quelles garanties pour les droits de l'Homme?*, in *Parlamento Europeo*, 2010.
- Flick G. M., *I diritti fondamentali della persona alla prova dell'emergenza*, S. Moccia (a cura di), Edizioni Scientifiche italiane, Napoli 2009.
- Flood P. J., *The Effectiveness of UN Human Rights Institutions*, in *Westport: Praeger Publishers*, 1998.
- Florenzano D., Re Borgonovo D., Cortese F., *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza: un'introduzione*, Giappichelli, Torino 2011.
- Florio C., *Libertà personale e diritto alla salute*, CEDAM, Padova 2002.
- Fontana G., *Commento dell'art.120 della Costituzione*, il Mulino, Bologna 2018.
- Freedman J., *Gendering the International Asylum and Refugee Debate*, Palgrave, London 2015.
- Freedman J., *Sexual and Gender-based Violence against Refugee Woman: A Hidden Aspect of the Refugee "Crisis"*, in *"Reproductive Health Matters"*, 2016, 24, 47.

- French D., The Global Goals: Formalism Foregone, Contested Legality and “Re-Imaginings of International Law”, in *Ethiopian Yearbook of International Law*, 2017, p. 164-165.
- Freschi G., Donne e classi sociali: l’occupazione femminile nel secondo dopoguerra, in *Riv. AREL*, 1/2021.
- Fuggiano E., Donne in migrazione e integrazione vincente. La sfida dell’accoglienza diffusa nella Città Metropolitana di Bologna, in *Educazione Interculturale. Teorie, Ricerche, Pratiche*, Vol. 1, n. 1, 2021.
- Fukuda-Parr S., Hulme D., International Norm Dynamics and the ‘End of Poverty’: Understanding the Millennium Development Goals, in *Global Governance*, 17(1), 2011.
- Galeotti S., *Garanzia costituzionale*, Giuffrè, Milano 1950.
- Galizia M., *Libertà di circolazione e soggiorno*, P. Barile (a cura di), Giuffrè, Milano 1967.
- Gallarati F., Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell’emergenza sanitaria in Francia e Spagna, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata, in federalismi*, 5 maggio 2020.
- Galletta D. L., Il diritto d’asilo in Italia e nell’Unione europea oggi: fra impegni a sviluppare una politica comune europea, tendenza all’esternalizzazione e politiche nazionali di gestione delle c.d. “emergenza immigrazione”, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6/2010.
- Gan N., China is trying to prevent coronavirus from being brought back from other countries, in *CNN World*, 05 March 2020.
- Garrett L., *How China’s Incompetence Endangered the World*, in *Foreign Policy*, February 15/2020.
- Gatta F. L., Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell’Unione europea: iniziative e insufficienti risultati della politica europea di asilo, in *Dir. Imm. Citt.*, 2/2018.
- Gatta F. L., Vie legali economiche e migrazione ai fini lavorativi: il ritardo della politica comune dell’Ue, in *Diritto pubblico*, 1/2020.
- Gatta F., *Covid-19: il quadro dell’ordinamento d’emergenza*, in *ius in itinere*, aggiornato il 28 marzo 2020.

- Gatta G. L., I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena, in *Sistema Penale*, 1° aprile 2020.
- Gennari L., Cecchini C. L., Crescini G., Esternalizzazione delle frontiere e gestione della rotta mediterranea tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano 2020.
- Gennaro A., Coronavirus, la solidarietà europea che funziona: dall'Inghilterra ai rifugiati di un paesino della Calabria, passando per Germania, Grecia e Austria, in *OPEN*, 13 aprile 2020.
- Geraci S., Maisano B., Mazzetti M., *Migrazione, salute, cultura, diritti, un lessico per capire*, Edizioni CSER, Roma 2005.
- Giammarinaro M. G., Nicodemi F., L'edizione aggiornata delle linee guida su "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral", in *Questione Giustizia*, 18 maggio 2021.
- Gianformaggio L., *Eguaglianza, donne e diritto*, il Mulino, Bologna 2005.
- Gianfrancesco E., Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi, in N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, vol. I, Giuffrè, Milano 2013.
- Gilligan C., *Con voce di donna. Etica e formazione della personalità*, Feltrinelli, Milano 1987.
- Giolo O., Norme, prassi e stereotipi nel diritto sessuato dell'immigrazione, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2/2014.
- Giolo O., Oltre la critica. Appunti per una contemporanea teoria femminista del diritto, in *Diritto e questioni pubbliche*, vol. 15, n. 2, 2015.
- Giorgio M., Il controverso rapporto tra Stato-Regioni nella gestione dell'emergenza sanitaria, in *Iusnitero*, aggiornato al 22 aprile 2020.
- Giorgis A., *Art. 3, 2° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, UTET, Torino 2006.
- Giovannetti G., *Globalizzazione*, in *Enciclopedia italiana*, IX Appendice, 2015.
- Giovannetti M., L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione, in Giovannetti M., Zorzella N. (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano 2020.

- Giovannetti M., Ruggerini M. G., Cittadinanza, immigrazione e genere. Nuove forme di inclusione sociale, in *Dir. Imm.e Citt.*, 3/2006.
- Giovannetti M., Zorzella N., Donne straniere e vulnerabilità. Una possibile lettura critica, in Brambilla A., Degani P., Paggi M., Zorzella N. (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l’immigrazione, 2022.
- Giuliano M., *Diritto di Asilo, diritto internazionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Giuffrè, Milano 1958.
- Gnes M., *I limiti del potere d’urgenza*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3, 2005.
- Gori C. (a cura di), *Il welfare nascosto. Il mercato privato dell’assistenza in Italia e in Europa*, Carocci editore, Roma 2000.
- Gostino A., L’immigrazione come dato strutturale e non come emergenza, in *Dir. Imm. Citt.*, 1/2019.
- Gottardi D., *Dalle discriminazioni di genere alle discriminazioni doppie o sovrapposte: le transizioni*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 99-100, 2003.
- Gratteri A., La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione, in Bettinelli E., Rigano F. (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino 2004.
- Greene J. D., *The bird flu pandemic: can it happen? will it happen? how to protect yourself and your family if it does*, in Thomas Dunne Books, 2006.
- Griffiths J., Woodyatt A., China goes into emergency mode as number of confirmed Wuhan coronavirus cases reaches 2,700, in *CNN World*, January 27/2020.
- Grisostolo F., La tutela del diritto alla salute dello straniero in Italia e in Francia, in *Rivista AIC*, 2/2018.
- Grossi P., *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili*, CEDAM, Padova 1972.
- Grosso E., Giorgis A., Lo-Sanna M. (a cura di), *Diritti eguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell’uguaglianza formale*, Franco Angeli, Milano 2017.
- Grosso E., *Straniero (Status costituzionale dello)*, in *Digesto IV ed.*, vol. XV, Utet, Torino 1999.
- Guareschi M., Rahola F., *Introduzione*, in Simmel G., *Sociologia*, Meltemi, Milano 2018.

- Guella F., Eccezionalità dei flussi migratori e sussidiarietà nella c.d. “amministrazione dell'emergenza”, in Woelk J., Guella F., Pelacani G. (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.
- Guizzi S. G., Stato costituzionale di diritto di emergenza Covid-19: note minime, in *magistraturaindipendente*, 18 aprile 2020.
- Hailbronner K., Thym D. (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, Nomos, Baden Baden 2020
- Harvey C., Barnidge R. P., *Human Rights, Free Movement, and the Right to Leave in International Law*, in *International journal of refugee law*, 19 (01) 2007.
- Haski P., *Il ritorno delle frontiere dell'Unione europea*, in *internazionale.it*, 17 marzo 2020.
- Herper M., Why Trump's coronavirus speech, designed to calm, deepened panic, in *Stat News*, March 12/2020.
- Hunt L., *La forza dell'empatia, Una storia dei diritti dell'uomo*, Laterza, Bari-Roma 2010.
- Imparato E. A., *L'eccezione nella regola. La sopravvivenza delle prerogative tra ordinamento pubblico e sicurezza nella transizione intra-costituzionale contemporanea*, Editoriale scientifica, 2019.
- Iodice A., *Coronavirus e SARS, la storia che si ripete. Ecco cosa è successo nel 2003*, in *Sanità informazione*, 2020.
- Ippolito G., *Malattie infettive emergenti*, in *treccani.it*, 2010.
- *Ius in itinere, Diritti umani ed emergenza sanitaria: la CEDU ai tempi del Covid-19*, in *Ius in itinere* del 18 maggio 2020.
- Jackson C., *History lessons: the Asian Flu pandemic*, in *British Journal of General Practice*, 2009.
- Jeandesboz J., *Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR*, in *CEPS, Research Paper No. 11*, 2008.
- Kant I., *Per la pace perpetua*, 1795, trad. it. R. Bordiga (a cura di), Feltrinelli, Milano 2003.
- Kc Hennebry J. H., Williams K., *Gender and Migration Data: A Guide for Evidence-based, Gender- responsive Migration Governance*, IOM, Geneva 2021.

- Kc Hennebry J. H., Williams K., *Gender and Migration Data: A Guide for Evidence-based, Gender- responsive Migration Governance*, IOM, Geneva 2021.
- Kelly N., *The Convention Refugee Definition and Gender-Bases Persecution: A Decade' Progress*, in *Interational Jornal of Refugee Law*, 2002, 22.
- Khan K., *Spread of a Novel Influenza A (H1N1) Virus via Global Airline Transportation*, in *New England Journal of Medicine*, Vol. 361, No.2, 2009.
- Khosravi S., *Io sono confine*, Elèuthera, Milano 2019.
- Kofman E., Raghuram P., *Gendered Migrations and Global Social Reproduction*, Palgrave, Hampshire-New York 2015.
- Küng H., Kusche K. J., *A Glogal Ethic: The Declaration of The Parliament of the World's Religions*, The Continuum International Publishing Group Inc., New York 1993.
- Kupferschmidt K., Cohen J., *China's aggressive measures have slowed the coronavirus. They may not work in other countries*, in *Science*, 02 March 2020.
- Kymlicka W., *La cittadinanza multiculturale*, il Mulino, Bologna 1999.
- Laerzio D., *Vite di filosofi, Taletè nel VI secolo a.C.*, volgarizzate da Conte Luigi Lechi, Vol.II, Milano 1945.
- Lauro A., *Urgenza e legalità ai tempi del Covid-19: fra limiti imprescindibili e necessaria flessibilità*, in *BioLaw Journal*, 2, 2020.
- Leary A., Abbott B., *U.S. Imposes Entry Restrictions Over Coronavirus*, in *The Wall Street Journal*, January 31/2020.
- Lemarié A., *Espace Schengen: pour Nicolas Sarkozy, la France doit suivre l'exemple allemand*, in *Le Monde*, 15 settembre 2015.
- Lentano M., *Straniero*, InSchibboleth, Roma 2021.
- Lenzerini F., *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Giuffré, Milano 2009.
- Legrande A., *La frontiera*, Feltrinelli, Milano 2015.
- Lindahl H., *Authority and the Globalization of Inclusion and Exclusion*, Oxford University Press, Oxford 2018.
- Lindahl H., *Fault Lines of Globalization: Legal Order and the Politics of A-Legality*, Oxford University Press, Oxford 2013.

- Lombardi D., Che genere di cittadine: una lettura geografica dell'esclusione sociale e spaziale delle donne migranti, in Broglio M., Serafin S. (a cura di), *Il corpo delle donne. Tra discriminazioni e pari opportunità*, Forum Editrice, Udine, 2010.
- Lombardi G., *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento vol. VI, Giuffrè, Milano 2002.
- Lonni A., *Protagoniste della propria storia. I movimenti migratori femminili nell'esperienza italiana*, in *Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée*, tome 112, n. 1, 2000.
- Lorenzetti S., Il lato oscuro dello smartworking: violenze anche dopo il lockdown, in *il Corriere della Sera*, 11 ottobre 2020.
- Lorusso I., Refugee (not) welcome: Ministeri e sistemi di accoglienza nell'Unione Europea, in *Large Movements*, 17 gennaio 2022.
- Lucarelli A., Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria, in *rivista AIC*, 2/2020.
- Luciani M., Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali: l'esperienza italiana, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992.
- Luciani M., Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza, in *rivista AIC*, 2/2020.
- Lupis M., Prima pena di morte in Cina per uomo che tenta la fuga dalla quarantena, in *Huffington Post*, 04 marzo 2020.
- Maccarrone C., Samos (Grecia): violenze e abusi sui minori nell'hotspot dell'isola, in *Osservatorio diritti*, 20 giugno 2019.
- Macioce F., *La vulnerabilità di un gruppo. Funzione e limiti di un concetto controverso*, Giappichelli, Torino 2021.
- Macrillò A., *Il diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova 2014.
- Magnani C., I vaccini e la Corte costituzionale: la salute tra interesse della collettività e scienza nelle sentenze 268 del 2017 e 5 del 2018, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 aprile 2018.
- Mai N., *Migration, Sex and Trafficking: The Racialized Bordering Politics of Sexual Humanitarianism*, in *Ethnic and Racial Studies*, 44, 9, 2021.
- Mai N., *Mobile Orientations: An Intimate Autoethnography of Migration, Sex Work and Humanitarian Borders*, University Press Chicago, Chicago 2018.
- Marazzita G., *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milano 2003.

- Marcelli F., *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, Editoriale scientifica, Napoli 2013.
- Marchesi A., La detenzione di migranti al tempo del covid-19: conseguente a nulla e destinata a nulla, in SIDIBlog, 5 aprile 2020.
- Marchetti S., *Black Girls: Migrant Domestic Workers and Colonial Legacies*, Brill, Boston 2014.
- Marchianò G., Luci ed ombre nell'attuazione dell'emergenza sanitaria da coronavirus: DPCM, in ambiente e diritto, 18 settembre 2020.
- Mariantoni L., Eguaglianza delle persone, diseguglianze nei diritti ed egualità nei bilanciamenti. Il (multi)livello di tutela dei diritti sociali, in Osservatorio Costituzionale AIC, 3/2021.
- Marks S., Exploitation as an International Legal Concept, in Id. (ed.), *International Law on the Left: Re-examining Marxist Legacies*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Marotta V., *Georg Simmel, the Stranger and the Sociology of Knowledge*, in *Journal of Intercultural Studies*, 33, 6, 2012.
- Martinelli C., *Articolo 13*, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G. E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, il Mulino, Bologna 2018.
- Martinelli C., Se la libertà è un diritto inalienabile, perché il governo può costringerci in casa?, in il Sole24ore, aprile 2020.
- Masera L., La Cassazione sul caso Rackete: la strategia dei porti chiusi è contraria alla disciplina dei soccorsi in mare, in *Questione Giustizia*, 26 febbraio 2020.
- Massey D. S. et al., *Words in Motions. Understanding international migration at the end of the millenium*, Clarendon Press, Oxford 1998.
- Mazza M., *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, Giuffrè, Milano 2006.
- Mazzaresse T., Diritto di migrare e diritti dei migranti. Una sfida al costituzionalismo (internazionale) ancora da superare, in *Dir. imm. Citt.*, 1/2020.
- Mbembe A., *Bodies as Borders*, in *From the European South*, 4, 2019.
- Mbembe A., Les Africains doivent se purger du désir d'Europe, in *Le Monde*, 10 février, 2019.

- Mendola M., “Aiutiamoli a casa loro” non ferma i flussi migratori, in *LaVoce.info*, 26 giugno 2018.
- Mentasti G., Il decreto ‘immigrazione-sicurezza’ (d.l. n. 130/2020) diventa legge (l. 18 dicembre 2020, n. 173): le novità introdotte in sede di conversione, in sistema penale, 15 gennaio 2021.
- Mervosh V. S., Lu D., Swales V., *See Which States and Cities Have Told Residents to Stay at Home*, in *The New York Times*, 04 April 2020.
- Messina S., Covid-19 e (in)parità di genere: il caso della Russia, in *Riv. AREL*, 1/2021.
- Mezzadra S., In the Wake of the Greek Spring and of the Summer of Migration, in “*South Atlantic Quarterly*”, 2018, 117, 4.
- Mezzadra S., Ricciardi M. (a cura di), *Movimenti indisciplinati. Migrazioni, migranti e discipline scientifiche*, Ombre Corte, Verona 2013.
- Mezzetti L., I sistemi sanitari alla prova dell’immigrazione. L’esperienza italiana, in *Rivista AIC*, 1/2018.
- Miele M., *Patti internazionali sui diritti dell’umano e diritto italiano*, Giuffrè, Milano 1968.
- Mindus P., *Cittadini e no. Forme e figure dell’inclusione e dell’esclusione*, Firenze University Press, Firenze 2014.
- Mindus P., *European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence*, Palgrave Macmillan, Cham 2017.
- Moch L. P., *Moving Europeans: Migration in Western Europe Since 1650*, Indiana University Press, Bloomington 1992.
- Modugno F., Nocilla D., *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell’ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano 1988.
- Momsen J. H., *Gender, Migration and Domestic Service: The Politics of Black Women in Italy*, Routledge, New York 1999.
- Monaco G., La Corte Costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra carta di Nizza, CEDU e carta sociale europea, in *Rivista AIC*, 15 luglio 2020.
- Mone D., Il Covid-19 in Italia: salute e altri diritti fondamentali fra potere di ordinanza statale e regionale, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020.

- Montanari L., La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri, in *federalismi*, 2/2019.
- Montini M., L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente, in *federalismi*, 9/2019.
- Morana D., Commento all' art. 117 co. 3 Cost., il Mulino, Bologna 2018.
- Morana D., *La "nuova" potestà concorrente nell'attuazione del Titolo V*, in G. Guzzetta, F.S. Marini e D. Morana (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2015.
- Morelli M. T. A., *Le donne della Costituente*, Laterza, Roma 2007.
- Morgese G., La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, in *AISDUE*, 2/2020.
- Mori P., La proposta di riforma del sistema comune d'asilo: verso Dublino IV?, in *Eurojus.it*, 07 settembre 2016.
- Morozzo Della Rocca P., *Immigrazione, asilo, cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Maggioli editore, Rimini 2015.
- Morris H., Asian flu v. coronavirus: A different time, similar problem, in *News Decoder*, 2020.
- Morrone A., *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, Enciclopedia del diritto, Annali, vol. II, tomo II, Giuffrè, Milano 2008.
- Morrone A., *Art. 2 della Costituzione*, in Codice della famiglia, t. I, Costituzione, Carte dei ditti, Quattro codici, Giuffrè, Milano 2009.
- Moschetta T. M., I criteri di attribuzione delle competenze a esaminare le domande d'asilo nei recenti sviluppi dell'iter di riforma del regime di Dublino, in *federalismi*, 5/2018.
- Mostacci E., COVID vs. Trump, presente il primo violino, si attende il direttore d'orchestra, in Cuocolo L. (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *federalismi*, 5 maggio 2020.
- Mostacci E., La quadratura del cerchio: il sistema sanitario statunitense alla ricerca di inclusione, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 01 gennaio 2010.
- Mounier E., *Rivoluzione personalistica e comunitaria*, Edizione di Comunità, Milano 1955.

- Munari F., Il decreto interministeriale per gestire l'emergenza Covid-19 nell'ambito degli obblighi dell'Italia ai sensi della convenzione SAR: l'insostenibile "intermittenza" del luogo sicuro per i migranti diretti verso l'Italia, in SIDIBlog, 16 aprile 2020.
- Murgia M., Stai zitta e altre nove frasi che non vogliamo più sentire, Einaudi, Torino 2021.
- Musalo K., A Short History of Gender Asylum in the United States: Resistance and Ambivalence May Very Slowly be Inching Towards Recognition of Women's Claims, in Refugee Survey Quarterly, 22, 2010.
- Nardocci C., Razza ed etnia, La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.
- Nascimbene B., Rossi Dal Pozzo F., Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione Europea, CEDAM, Padova 2012.
- Nicolosi S. F., La riforma del sistema Europe Comune di asilo tra impasse negoziale e miopia normativa, in Riv. dir. pub., 2/2019.
- Nicotra Guerrera I., Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale, Giuffrè, Milano 1995.
- Nicotra I. A., L'epidemia da Covid-19 e il tempo della responsabilità, in Diritti Regionali, 1/2020.
- Nocelli M., La lotta contro il Coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute, in federalismi, 11 marzo 2020.
- Nogueira López A., Confinar el coronavirus. Entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción, in El Cronista, 86-87/2020.
- Nosari S., Capire l'educazione. Lessico, contesti, scenari, Mondadori, Milano 2013.
- Noyea J. E., *The Territorial Sea and Contiguous Zone*, in Rothwell D.R., Oude Elferink A.G., Scott K.N. e Stephens T. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, in Oxford University Press, Oxford 2015.
- Nussbaum M. C., Duties of Justice, Duties of Material Aid: Cicero's Problematic Legacy, in 8 J. Pol. Phil., 2000.
- Oddi P., La tutela giurisdizionale dei migranti e il ruolo dell'avvocato "immigrazionista", in federalismi, 2/2019.

- Olivito E., Non è uguaglianza quella che fa dell'uomo la mia misura, in G. Azzariti (a cura di), *Uguaglianza o differenza di genere? Prospettive a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli 2009.
- Olivito E., Spezzare la parità, nell'intelligenza di sé. Soggettività, donne e migrazioni, in Di Martino A., Olivito E. (a cura di), *Generazioni dei diritti fondamentali e soggettività femminile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.
- Olivitto E., *Minoranze culturali e identità multiple. I diritti dei soggetti vulnerabili*, Aracne, Roma 2006.
- Otto D., Lost in Translation: Re-scripting the Sexed Subjects of International Human Rights Law, in Orford A. (ed.), *International Law and its Others*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.
- Paccione G., La falla del Frontex nel fronteggiare l'immigrazione nel Mediterraneo, in *diritto.it*, 18 novembre 2013.
- Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, CEDAM, Padova 2003.
- Paciotti E. (a cura di), *Diritti umani e costituzionalismo globale*, Carocci editore, Roma 2011.
- Paddeu F., Jephcott F., COVID and Defences in the Law of State Responsibility: Part I e II, in *EJIL Talks!*, 17 March 2020.
- Paggi M., La sanatoria ai tempi del coronavirus. Un commento alla regolarizzazione, in *Asgi*, 29 maggio 2020.
- Paggi M., Lo sfruttamento nel lavoro domestico e di cura: dall'invisibilità sociale all'invisibilità giuridica, Brambilla A., Degani P., Paggi M., Zorzella N. (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022.
- Paladin L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano 1965.
- Pallante F., *Per scelta o per destino? La Costituzione tra individuo e comunità*, Giappichelli, Torino 2018.
- Pallotta E., *Influenza Suina*, in Izzo U. (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, in The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index, 2020.

- Palma A., Libertà e doveri: questioni costituzionali alla luce dell'emergenza Covid-19, in *BioLaw Journal*, 2, 2020.
- Palmisano G., Il Diritto alla Protezione della Salute nella Carta Sociale Europea, in *SidiBlog*, 27 maggio 2016.
- Palombino G., *La solidarietà tra le generazioni nella Carta di Nizza*, in Osservatorio Costituzionale AIC 3/2021.
- Panzera C., *Il diritto all'asilo. Profili costituzionali*, Editoriale scientifica, Napoli 2020.
- Papa A., La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?, in *federalismi*, 4/2018.
- Papanicolopulu I., Le operazioni di Search and Rescue: problemi e lacune del diritto internazionale, in *Riv. trimestrale di diritto pubblico*, 2/2019.
- Papanicolopulu I., The duty to rescue at sea, in peacetime and in war: A general overview, in *International Review of the Red Cross*, 2016.
- Pappalardo M. M., Respingimenti in mare ed emergenza immigrazione: nuove prospettive nel sistema Dublino III, in *La Comunità internazionale*, 68, 2014.
- Passador M. L., Appunti comparatistici sulle peculiarità e problematiche delle normative emergenziali, in *academia.edu*, 2020.
- Pastore B., Soggettività giuridica e vulnerabilità, in Giolo O., Pastore B. (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci Editore, Roma 2018.
- Pastore B., Vulnerabilità, in Barbare L., De Vanna F. (a cura di), *Il diritto al viaggio. Abbecedario delle migrazioni*, Giappichelli, Torino 2018.
- Pelliconi A. M., Covid-19: Italy is not a "place of safety" anymore. Is the decision to close italian ports compliant with human rights obligations?, in *Ejil: Talk.org*, 23 april 2020.
- Perassi T., *Lezioni di diritto internazionale*, CEDAM, Padova 1957.
- Perez Calvo A., Unione Europea, globalizzazione e cambiamenti nell'organizzazione politica spagnola, in *federalismi*, 24 settembre 2008.
- Peroni L., Timmer A., Vulnerable Groups: The Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention Law, in *International Journal of Constitutional Law*, II, 4, 2013.
- Peroni L., Violence Against Migrant Women: The Istanbul Convention Through a Postcolonial Feminist Lens, in *Feminist Legal Studies*, 24/2016.

- Persson A., Weitz N. e Nilsson M., *Follow-up and review of the Sustainable Development Goals: alignment vs. internalization*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*, 25(1), 2016.
- Pezzini B. (a cura di), *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Bergamo University Press, Bergamo 2012.
- Pezzini B. (a cura di), *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Bergamo University Press, Bergamo 2012.
- Pezzini B., *Implicito ed esplicito nel rapporto circolare tra genere e diritto*, in Morra L., Pasa B., (a cura di), *Questioni di genere nel diritto: impliciti e crittotipi*, Giappichelli, Torino 2015.
- Picchio A., *Unpaid Work and the Economy: A Gender Analysis of the Standards of Living*, Routledge, Abingdon-New York 2003.
- Piergigli V. (a cura di), *Le identità minoritarie alla prova della pandemia da Covid-19*, CEDAM, Milano 2022.
- Pifferi M., *Antinomie e caratteri costanti dello ius migrandi tra ottocento e novecento*, in *Riv. tri. dir. pub.*, 2/2019.
- Pigato C., *Il permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica: applicazione e criticità alla luce della Convenzione di Istanbul*, in Brambilla A., Degani P., Paggi M., Zorzella N. (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l’immigrazione, 2022.
- Pinelli B., *Migranti e rifugiate. Antropologia, genere e politica*, Raffello Cortina, Milano 2019.
- Pinna P., *L’emergenza nell’ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano 1988;
- Pino G., *Diritti fondamentali e principio di proporzionalità*, in *Ragion Pratica*, 2014.
- Pinto I. M., *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *questione giustizia*, 18 marzo 2020.
- Pintore A. (a cura di), *La crisi sociale dopo quella sanitaria da COVID-19: è possibile ripartire dal pilastro europeo dei diritti sociali?*, in *Ius in itinere*, 28 aprile 2020.
- Pirola F., *Tra frontiera dei diritti e frontiera dei controlli: la vicenda dei respingimenti collettivi nel caso N.D. e N. T. contro la Spagna*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020.

- Pisarello G., Globalización, constitucionalismo y derechos: las vías del cosmopolitismo jurídico, in De Cabo A., Pisarello G. (eds.), *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía. Algunos efectos en América Latina y Europa*, Universidad de Alicante, 2000.
- Pitch T., *Sesso e genere del e nel diritto: il femminismo giuridico*, E. Santoro (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Giappichelli, Torino 2010.
- Pitea C., La nozione di “Paese di origine sicuro” e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. n. 3/2019.
- Plutino M., *I decreti di Conte sul Coronavirus*, *Il Riformista*, 14 marzo 2020.
- Poggi A., Corte costituzionale e principio di “lealtà” nella collaborazione tra Stato e Regioni per l’esercizio delle funzioni, in *federalismi*, 19/2017.
- Poggi A., Green pass, obbligo vaccinale e le scelte del governo, in *federalismi*, 21/2021.
- Poggi F., Diversi per diritto. Le diseguaglianze formali di genere e le loro giustificazioni nel diritto italiano vigente, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2/2015.
- Pratesi C., La protezione umanitaria nel solco della Costituzione, in *Questione giustizia*, 4/2020.
- Raffiotta E., Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da coronavirus, in *BioLaw Journal*, 2, 2020.
- Raniero S., *Influenza spagnola*, in Izzo U. (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, in The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index, 2020.
- Razzano G., *L’amministrazione dell’emergenza. Profili costituzionali*, Bari 2010.
- Rescigno F., Il diritto d’asilo tra previsione costituzionale, spinta europea, e “vuoto” normativo, in *Politica del Diritto*, 1/2004.
- Rescigno F., La gestione del coronavirus e l’impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 3/2020.
- Rescigno G. U., Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana, in *AIC, Annuario* 1998.
- Rescigno P., *Persona e comunità*, Mulino, Bologna 1966.

- Riccardo R., Il regolamento comunitario sulla determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda d'asilo, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 2/2004.
- Rigo E., Donne attraverso il Mediterraneo. Una prospettiva di genere sulla protezione internazionale, in *notizie di POLITEIA*, XXXII, 124, 2016, ISSN 1128-2401.
- Rigo E., Europa di confine. Trasformazione della cittadinanza nell'Unione allargata, Meltemi, Milano 2007.
- Rigo E., Genere, migrazione, diritto, Giovannetti M., Zorzella N. (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano 2020.
- Rigo E., *La straniera*, Carocci editore, Roma 2022.
- Rigo E., La straniera. Mobilità, confini e riproduzione sociale oltre lo straniero di Simmel, in *Teoria Politica*, 10/2020.
- Rigo E., La vulnerabilità nella pratica del diritto d'asilo: una categoria di genere?, in *Etica&Politica*, 3/2019.
- Rigo E., Le parole dell'ospitalità nel lessico culturale dei giuristi, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2/2019.
- Rigo E., Lo sfruttamento come modo di protezione. Introduzione, Id. (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini, Pisa 2015.
- Rinella A., *Cina. Si governano così*, il Mulino, Bologna 2006.
- Rivista di diritti Comparati, Il senso di Diritto comparati per la crisi: emergenza, protezione dei diritti fondamentali e radici europee, in *Rivista di diritti Comparati*, 1/2020.
- Rivosecchi G., *Articolo 118*, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G. E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, il Mulino, Bologna 2018.
- Rizzi E. S., Le donne straniere negli insediamenti informali tra discriminazioni intersezionali, grave sfruttamento e violenza, in Brambilla A., Degani P., Paggi M., Zorzella N. (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022.

- Rodomonte M. G., L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione, Giappichelli, Torino 2018.
- Rodotà S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari 2012.
- Rodotà S., Il problema della responsabilità civile, Giuffrè, Milano 1964
- Rodotà S., Ipotesi sul diritto privato, in *Diritto privato nella società moderna*, Mulino, Bologna 1971.
- Rodotà S., *La rivoluzione della dignità*, La scuola di Pitagora, Napoli 2013.
- Rodotà S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari 2014.
- Romano A., I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19, in *federalismi*, 1/2020.
- Romboni R., Aspetti costituzionali della vaccinazione contro il Covid-19 come diritto, come obbligo e come onere (certificazione verde Covid-19), in *Questione Giustizia*, 06 settembre 2021.
- Romeo G., La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato, CEDAM, Milano 2012.
- Ronchetti L., La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni, in *costituzionalismo*, 2/2012.
- Ronchetti L., *La Costituzione e lo ius migrandi*, Corazza L., Della Morte M., Giova S. (a cura di), *Fenomeni migratori ed effettività*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2018.
- Rossi E., *Commento all'articolo 2*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I: Artt. I-54, UTET, Torino 2006.
- Rubino V., Sviluppo sostenibile ed effettività della governance multilivello, in *federalismi*, 34/2020.
- Rudan P., Differenti cittadinanze. Donne migranti, lavoro, welfare, in Macioti M. I., Gioia V., Persano P. (a cura di), *Migrazioni al femminile. Identità culturale e prospettiva di genere*, IRIS, 2/2006.
- Ruggeri A., Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta, in *Diritti regionali*, 21 marzo 2020.
- Ruggeri A., Note introduttive a uno studio sui diritti e sui doveri costituzionali degli stranieri, in *Rivista AIC*, 2/2011.

- Salmi P., *Donne e migrazioni: la triplice invisibilità*, in *The Italian Journal of Gender-Specific Medicine*, vol. 4, n. 2, April-June 2018.
- Saltelli G., Solidarietà, sussidiarietà e diritti fondamentali del cittadino europeo nel processo di integrazione politica dell'Europa, in Osservatorio costituzionale AIC, 2021.
- Salvatici S., *Nel nome degli altri. Storia dell'umanitarismo internazionale*, il Mulino, Bologna, 2015.
- Salviulo G., Trucco L., *Prefazione*, in Brambilla A., Degani P., Paggi M., Zorzella N. (a cura di), *Donne straniere, diritti umani, questioni di genere. Riflessione su legislazione e prassi*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" - Università degli Studi Padova ASGI – Associazione studi giuridici per l'immigrazione, 2022.
- Savino M., Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide, in IRPA, 2/2019.
- Savino M., Vitiello D., *Non respingimento*, in *dizionario dei diritti degli stranieri*, Panzera C., Rauti A. (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli 2020.
- Sayad A., *L'immigration algérienne, une immigration exemplaire*, in Costa-Lascoux J., in Temine E. (a cura di), *Les Algériens en France, genèse et devenir d'une migration*, Publisud, Paris 1985, pp.19-49, trad. it., *Una migrazione esemplare, Dalle illusioni dell'immigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina, Milano 2002.
- Scaccia G., *Articolo 32*, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G. E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, il Mulino, Bologna 2018.
- Scarponi S. (a cura di), *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare e comparata*, San Giuliano Milanese, CEDAM, Padova 2014.
- Scharpf W., *Governare l'Europa: Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna 1999.
- Schauseil W., Greece: The new hotspots and the prevention of "primary flows": a human rights disaster, in *State-watch*, 13 December 2021.
- Schmoll C., *Les damnées de la mer. Femmes et frontières en Méditerranée*, La Découverte, Paris 2020, tr. it. *Le dannate del mare. Donne e frontiere nel Mediterraneo*, Astrate edizioni, Pisa 2022.
- Scott J., *Gender: A Useful Category of Historical Analysis*, in *The American Historical Review*, 1986, 91, 5, pp. 1053-75.

- Scovazzi T., La tutela della vita umana in mare, con particolare riferimento agli immigrati clandestini diretti verso l'Italia, in Riv. Dir. internaz., 2005.
- Segre L., Prefazione sulla Dichiarazione universale dei diritti umani, Garzanti, Milano 2018.
- Serughetti G., *La violenza contro le donne e il problema dell'identità collettiva nel femminismo*, in Politica & Società, Periodico di filosofia politica e studi sociali, 3/2019.
- Severino C., Uno sguardo Oltrape. Aspetti problematici della disciplina dell'immigrazione in Francia, in federalismi, 2/2019.
- Sheehan S., China's Hukou reforms and the urbanization challenge, in The Diplomat, 22 February 2017.
- Siccardi C., I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo, Editoriale Scientifica, Napoli 2021.
- Siccardi C., Migrazioni e accoglienza al tempo della pandemia, in D'Amico M., Siccardi C. (a cura di), Il sistema di accoglienza Quadro normativo e buone prassi nel territorio lombardo e milanese, Giappichelli, Torino 2021.
- Silvestri G., *Covid e Costituzione*, in unicost, 10 aprile 2020.
- Simmel G., in trad. it., *Cultura femminile*, Perucchi L. (a cura di), Mimesis, Milano 2016.
- Simmel G., *Soziologie. Untersuchngen über die Formen der Vergesellschaftung*, Duncker & Humblot, Leipzig 1908, trad. it., *Sociologia*, Guareschi M., Rahola F. (a cura di), Meltemi, Milano 2018.
- Solanes Corrella A., Contra la normalización de la ilegalidad: la protección judicial de los exstranjros frente a las expulsiones colectivas y las devoluciones "en caliente", in Cuadernos electrónicos de filosofía de derecho, 36/2017.
- Somaini E., *Paradigmi dell'uguaglianza*, Laterza, Roma-Bari 2005.
- Sommaro E., Misure di contrasto all'epidemia e diritti umani, fra limitazioni ordinarie e deroghe, in Sidiblog, 27 marzo 2020.
- Sorrentino F., *Eguaglianza, lezioni raccolte da E. Rinaldi*, Giappichelli, Torino 2011.
- Spataro O., Fenomeno migratorio e categorie della statualità. Lo statuto giuridico del migrante, Giappichelli, Torino 2020.
- Spera F., Diritto alla salute nel quadro istituzionale europeo, in Policlic, 24 settembre 2020.

- Spinelli B., Zorella N., Il permesso di soggiorno alle vittime straniere di violenza domestica: uno strumento inadeguato ed inefficace, in ASGI, 03 settembre 2013.
- Staiano S., Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia, in rivista AIC, 2/2020.
- Stegher G., In considerazione dell'emergenza sanitaria: governo e parlamento al banco di prova del Covid-19, in NOMOS, 3 giugno 2020.
- Storelli F. M., La graduale limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali nella stagione del coronavirus, in Ius in itinere, aggiornato il 6 agosto 2020.
- Stori C., Rossi F., Invenzione di confini, invenzione di spazi giuridici. Cittadini, sudditi e migranti nella storia del diritto, in Ambrosini M., D'Amico M., Perassi E. (a cura di), Confini, Migrazioni e Diritti Umani, Milano University Press, Milano 2022.
- Stroppiana L., *Stati Uniti, Si governano così*, il Mulino, Bologna 2006.
- Tajani F., Lo sviluppo sostenibile nel diritto comunitario e la necessità di cooperazione con i Paesi extra-Ue, in federalismi, 7/2009.
- Tamburrini V., I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario, Giuffrè, Milano 2012.
- Tazzioli M., Stierl M., *Europe's Unsafe Environment; Migrant Confinement under Covid-19*, in Critical Studies on Security, 9 January 2019.
- Teca D., *Articolo 2*, Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G. E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, il Mulino, Bologna 2018.
- Terence Garrett M., COVID-19, wall building, and the effects on Migrant Protection Protocols by the Trump administration: the spectacle of the worsening human rights disaster on the Mexico-U.S. border, *Administrative Theory & Praxis*, April 9/2020.
- Terragni M., Comitati per soli uomini. Le donne tagliate fuori dalle task force, in *Quotidiano Nazionale*, 22 aprile 2020.
- Terranova G., La geopolitica del coronavirus tra isolamento nazionalista e solidarietà globale, in *ADiM*, 31 marzo 2020.
- Terzi M., Ancora sul rapporto tra tecnica e politica nell'attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale, in *forum di quaderni costituzionali*, 12 maggio 2020.

- Testa D., Safeguarding Human Life and Ensuring Respect for Fundamental Human Right: A Consequential Approach to the Disembarkation of Persons Rescued at Sea, in 28 Ocean Yearbook, January 2014.
- Thym D., Tsourdi L., Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: Constitutional and operational dimensions, in 24 Maastricht Journal of European and Comparative Law, December 18, 2017.
- Tirabassi M., Trent'anni di studi sulle migrazioni di genere in Italia: un bilancio storiografico, in S. Luconi, M. Varricchio (a cura di), Lontane da casa: Donne italiane e diaspora globale dall'inizio del Novecento a oggi, Accademia University Press, Torino 2015.
- Torelli S., Emergenza Mediterraneo e migrazione: come può rispondere l'Europa?, ISPI, 20 aprile 2015.
- Torre F., Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus, in Diritti Regionali, 22 aprile 2020.
- Trabucco F. R., Prime note al D.P.C.M. 8 marzo 2020: con l'emergenza Coronavirus la gerarchia delle fonti diventa un optional, in LexItalia.it, 3/2020.
- Trevisanut S., L'Europa e l'immigrazione clandestina via mare: FRONTEX e diritto internazionale, in DUE, 2008.
- Tuitt P., *A-Legality and the Death of the Refugee*, in Law Critique, 27, 2016,.
- Tuitt P., *False Images: Law's Construction of the Refugee*, Pluto Press, London 1996.
- Tuitt P., Women, Migration and the Constitutional Underpinning of the European Union, in Munro V., Davies M. (eds.), *The Ashgate Research Companion to Feminist Legal Theory*, Ashgate, Farnham-Burlington 2013.
- Uccello Barretta L., Il diritto alla salute nello spazio europeo: la mobilità sanitaria alla luce della direttiva 2011/24/UE, in federalismi, 19/2014.
- Vassallo Paleologo F., Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento internazionale, in *Questione giustizia*, 2/2018.
- Venturi F., Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicuri» ad opera della l. 132/2018 di conversione del cd. «Decreto Sicurezza» (dl. 113/2018), in *Dir., Imm. e Citt.*, fasc. 2/2019.
- Vicarelli G. (a cura di), *Le mani invisibili. La vita e il lavoro delle donne immigrate*, Ediesse, Roma 1994.

- Vietti F., *Il paese delle badanti*, Meltemi, Roma 2010.
- Villa M., Sbarchi in Italia: il costo delle politiche di deterrenza, in Istituto Italiano per gli Studi Politici Internazionali, 1° ottobre 2018.
- Villa P. e Bettio F., *Gli effetti del Covid sull'occupazione femminile*, in *ingenera*, 4 giugno 2020.
- Villa P., La pandemia ha colpito il lavoro delle donne, in *ingenera*, 22 marzo 2021.
- Villaschi P., Il ruolo dei giudici nei procedimenti di protezione internazionale a seguito dell'abrogazione della protezione umanitaria da parte del decreto-legge n. 113/2018: riflessioni sulla garanzia del diritto costituzionale di asilo nell'ordinamento giuridico italiano, in Catalano S., Perlo N., Monnet C. J. (a cura di), *La rôle du juges face aux crises migratoire sécuritaire et économique en France et en Italie*, in IRIS, 3/2020.
- Violini L., I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2004.
- Virgilio M., La vulnerabilità nelle fonti normative italiane e dell'Unione europea: definizioni e contesti, in Giolo O., Pastore B. (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carrocci Editore, Roma 2018.
- Vitale E., *Ius Mignadi. Figure erranti al di qua della cosmopoli*, Bollati Boringhieri, Torino 2004.
- Vitiello D., L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro, in *Dir. Imm. Citt.*, 3-4/2016.
- Vitiello D., Verso un sistema di protezione internazionale più sostenibile e garantista?, in *Osservatorio costituzionale AIC*, gennaio 2015.
- Vitta E., La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, in *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, E. Vitta, V. Gremontieri (a cura di), Giuffrè, Milano 1981.
- Volpp L., *Feminism versus Multiculturalism*, in *Columbia Law Review*, 5/2001.
- Vosa G., 'Cure essenziali'. Sul diritto alla salute dello straniero irregolare: dall'auto-determinazione della persona al policentrismo decisionale, in *Dir. pubbl.*, vol. 22, 2/2016.
- Weis P., *The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, UNCHR, Genève 1990.

- Wing A. K., *International Law and Feminism*, in West R., Bowman C. G. (eds.), *Research Handbook on Feminist Jurisprudence*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2019, pp. 468-84.
- Wu X., *L'incertezza è l'unica certezza della Cina*, in *Limes Rivista Italiana di Geopolitica*, 3/2020.
- Xhanari E., Brevi riflessioni in tema di sostanziale disconoscimento del diritto costituzionale d'asilo nella recente giurisprudenza di legittimità, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 agosto 2014.
- Zafrini L., *L'immigrazione come banco di prova per una ripresa inclusiva*, in Caruso R. e Palano D. (a cura di), *Il mondo fragile. Scenari globali dopo la pandemia*, Vita e Pensiero, Milano 2020.
- Zaiotti R., *Cultures of Border Control: Schengen and the evolution of European frontiers*, University of Chicago Press, Chicago 2011.
- Zanetti G., *Filosofia della vulnerabilità. Percezione, discriminazione, diritto*, Carocci Editore, Roma 2019.
- Zheng J., *Pandemic, Emergency Power, and Implications on the Right to Seek Asylum*, in *comparativecovidlaw*, 16 June 2020.
- Ziller J., *Europa, coronavirus, Italia*, in *federalismi*, 24 marzo 2020.
- Zinetti G., *Turismo, epidemie ed emergenze sanitarie: cosa può insegnarci la storia nel fronteggiare il Covid*, in Izzo U. (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, in *The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index*, 2020.
- Ziotti P., *Il diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, CEDAM, Padova 1988.
- Zirulia S., *La Cassazione sul caso Sea Watch: le motivazioni sull'illegittimità dell'arresto di Carola Rackete*, in *Sistema Penale*, 24 febbraio 2020.
- Zupi M., *Gli effetti della pandemia sui flussi migratori verso i Paesi dell'OCSE*, in *osservatorio della politica internazionale*, 2 marzo 2022.

Giurisprudenza

- Sentenza Corte Suprema Americana *Plessy v. Ferguson* 163 U.S. 537 (1896).
- International Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Assistance and Salvage at Sea, adottata il 23 settembre 1910, entrata in vigore il 10 Marzo 1913.
- International Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Collision between Vessels, adottata il 23 Settembre 1910 ed entrata in vigore il 1° marzo 1913.
- Public Health Service Act del 1944.
- Costituzione francese del 1946.
- Costituzione italiana 1947.
- Dichiarazioni dei Diritti Umani dell'Organizzazione degli Stati Americani 1948.
- CEDU firmata a Roma nel 1950.
- Convenzione di Ginevra 28 luglio 1951.
- Corte Suprema nel caso *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483, (1954).
- Corte cost. sent., 23 giugno 1956 n.2.
- Costituzione francese del 1958.
- Corte costituzionale, sent., 30 giugno 1964, n.68.
- Social Security Amendments Act of 1965.
- Corte costituzionale, sent., 12 marzo 1965, n.12.
- La Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (meglio noto come Patto internazionale sui diritti civili e politici), adottata il 16 dicembre 1966, entrata in vigore il 23 marzo 1976.
- Protocollo relativo allo status dei rifugiati, New York, 31 gennaio 1967.
- Corte costituzionale, sent., 23 novembre 1967, n. 120.
- Sentenza Corte Suprema *Green v. Country School Boerd of New Kent Country* [391 U.S. 430 (1968)].
- Sentenza Corte Suprema *Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education* [402 U.S. 1 (1971)].
- Corte costituzionale, sent., 23 luglio 1974, n. 244.
- Legge 19 maggio 1975, n. 151 entrata in vigore il 20 settembre del 1975.

- Costituzione spagnola del 1978.
- Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo firmata ad Amburgo il 27 aprile 1979.
- Corte costituzionale, sent., del 21 marzo 1979, n. 54.
- International Convention for the Safety of Live at Sea (SOLAS), adottata il 10 Novembre del 1974 ed entrata in vigore nel 1980, emanata nel 2004.
- Ley Organica n. 4 del 1981.
- Assemblea generale delle Nazioni Unite, Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti 10 dicembre 1984, UNTS, vol. 1465, p. 85, art. 3.
- Risoluzione del Parlamento della Comunità europea del 13 aprile 1984.
- Accordo di Schengen 1985.
- National Emergencies Act dello Stafford Act 1988.
- Corte EDU, sent., Soerning v. The Unite Kingdom, 7 luglio 1986, 14038/88.
- Corte costituzionale, sent., 06 febbraio 1991, n. 51.
- Trattato di Maastricht 1992.
- Legge 30 settembre 1993 n. 338.
- Dichiarazione per un Etica Globale promulgata nel 1993 durante l'incontro del Parlamento delle Religioni del Mondo, 4 settembre 1993 Chicago USA.
- United Nations Convention on the Law of the Sea, adottata il 10 Dicembre 1982 a Montego Bay, entrata in vigore nel 1994 (CNUDM).
- Legge 2 dicembre 1994 n. 689.
- Corte costituzionale, sent. 24 febbraio 1994, n. 62.
- Corte costituzionale, sent., 14 aprile 1995, n. 127.
- Convenzione-quadro per la Protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995.
- Legge del 15 febbraio 1996 n. 66.
- Corte cost., sent., 21 novembre 1997 n. 353.
- d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 Testo unico sull'immigrazione.
- Trattato di Amsterdam 1999.
- Patto sui diritti civili e politici da parte del Comitato dei diritti umani nelle Nazioni Unite UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement), 2 novembre 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.

- Direttiva del Consiglio 76/207/CEE del 07 giugno 2000.
- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Person, Especially Woman and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, New York, 15 novembre 2000.
- Carta dei diritti fondamentale dell'Unione europea, nota come Carta di Nizza, 7 dicembre 2000, revisionata il 12 dicembre 2007.
- Corte costituzionale, sent., 10 aprile 2001, n. 105.
- Corte costituzionale, ord., 17 giugno 2001, n. 217.
- Corte costituzionale, sent., 17 luglio 2001, n.252.
- Anti-terrorism Crime and Security Act del 2001.
- Decisione quadro 2001/220/GAI.
- Regolamento 1077/2001/UE.
- Direttiva 2001/55/CE.
- Linee guida sulla protezione internazionale n. 1. La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1 A (2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati, 7 maggio 2002, HCR/GIP/02/01.
- Corte costituzionale, sent., 1° ottobre 2003, n.303.
- Corte costituzionale, sent., 24 gennaio 2004, n. 43.
- Direttiva comunitaria 38/2004/CE.
- Direttiva comunitaria 83/2004/UE.
- Regolamento 2007/2004/CE.
- The Violence in the Family (Prevention and Protection of Victims) Law, 2000 (L.119(I)/2000), incorporating the amendments (Law 212(I)/2004).
- Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, Varsavia 16 maggio 2005.
- Prevention of Terrorism Act del 2005.
- Corte costituzionale, sent., del 2 dicembre 2005, n. 432.
- Regolamento 562/2006/CE.
- Immigration, Asylum and Nationality Act 2006.
- Corte costituzionale, ord., 8 febbraio 2006, n. 44.
- Corte costituzionale, ord., del 11 maggio 2006, n. 192.
- D.lg. 6 febbraio 2007 n. 30.

- D.lgs. n. 251/2007 attuativo della Direttiva 2004/83/UE.
- Law on the Right of European Union Citizens and their Family Members to Move and Reside Freely within the Territory of the Republic of Cyprus, 2007 (Law No. 7(I) of 2007).
- Regolamento 767/2008/CE.
- Direttiva 115/2008/CE.
- D.lgs. del 28 gennaio 2008 n. 25 modificato con dl. del 21 ottobre 2020 n. 130.
- Trattato di Lisbona 2009.
- Corte costituzionale, sent., 8 luglio 2010, n. 250.
- Patient Protection and Affordable Care Act – PPACA, Pub.L. 111-148, March 23, 2010, 124 Stat 119.
- Corte europea dei diritti umani caso M.S.S. vs. Belgio e Grecia del 21 gennaio 2011, par. 253.
- Conclusioni del Consiglio, del 7 marzo 2011 , sul Patto europeo per la parità di genere (2011-2020), 2011/C 155/02.
- Convenzione di Istanbul 2011.
- Direttiva 2011/24/UE.
- Direttiva 2011/36/UE.
- Corte costituzionale, sent., 25 luglio 2011, n. 245.
- Corte costituzionale, sent., 28 novembre 2011, n. 264.
- Direttiva Qualifiche come Beneficiario di Asilo del 31 dicembre 2011, 2011/95/UE.
- Royal Decree 557/2011 of 20 April, passing the Regulation of Organic Law 4/2000 on the Rights and Freedoms of Foreigners in Spain and their Social Integration (RELOEX).
- Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, sent., 27765/09 del 2012.
- Direttiva 2012/29/UE.
- Corte costituzionale, sent., 9 maggio 2013, n. 82.
- Regolamento Dublino III 29 giugno 2013 604/2013/UE.
- Regolamento Eurodac n. 603/2013.
- Direttiva qualifiche 95/2013.
- Direttiva procedure del 26 giugno 2013, 2013/32/UE.
- Direttiva accoglienza del 26 giugno 2013, 2013/33/UE.
- Decisione 1313/2013/UE.

- Decisione 1082/2013/UE.
- Regolamento 1051/2013/PE.
- Regolamento 1053/2013/UE.
- Legge 27 giugno 2013 n. 77.
- Regolamento 514/2014/UE.
- Decisione del Consiglio 415/2014/UE.
- D.lgs. n. 18/2014 che recepisce la Direttiva 2011/95/CE.
- Law 4251/2014, article 19a par.1c and par.4.
- Agenda 2030, siglata a settembre 2015.
- D.lgs. del 18 agosto 2015 n. 142.
- D.lgs. 15 dicembre 2015, n. 2121.
- Legislation 460.17, section 5(3) e la Subsidiary Legislation 217.06 - Family Reunion Regulations. Si veda anche la Legislation 420.07 on Procedural Standards for Granting and Withdrawing International Protection Regulations, 11 December 2015.
- Accordo di Parigi, siglato il 12 dicembre 2015 ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016.
- Regolamento 399/2016/UE.
- Regolamento 2226/2017/UE.
- Cassazione Sez. VI, Ord. del 24 febbraio 2017 n.1073.
- Corte di giustizia Unione Europea, Grande Sezione, sent. del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea.
- Legge antiterrorismo del 30 ottobre 2017 n. 1510.
- General Recommendation n. 35 del Comitato delle Nazioni unite 26 luglio 2017.
- Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato il 17 novembre 2017.
- Cassazione civ., Sez. I, 24 novembre 2017, n. 28152.
- Circolare del Ministero degli interni 4 luglio 2018
- D.lgs. 25 luglio 2018 n. 286.
- Cassazione, sez I, sent. N. 4455 del 2018.
- D. l. 4 ottobre 2018 n. 113.
- Legge 1° dicembre 2018, n. 132.
- direttiva del 16 dicembre 2018, 115/2008/UE.
- Cassazione, sent. I sezione penale, n. 4087 del 28 gennaio 2019.

- Decisione 420/2019/UE.
- Regolamento 1862/2019/UE.
- Regolamento 817/2019/UE.
- Regolamento 818/2019/UE.
- Decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2019.
- D. l. 25 marzo 2020 n. 19.
- Ordinanza del Ministero della Salute 30 gennaio 2020.
- Ordinanza del Ministero della Salute 21 febbraio 2020.
- Ordinanza della protezione civile n. 630 del 23 febbraio 2020.
- D. l. 23 febbraio 2020 n.6.
- Dpcm 8 e del 9 marzo 2020.
- Orden de la Consejería de Salud por la que se insta la activación del Plan Territorial de Protección Civil de la Región de Murcia (PLATEMUR) para hacer frente a la pandemia global de Coronavirus (COVID-19), in Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM) n. 61 del 13.03.2020.
- Orden de 13 de marzo de 2020, de la Consejera de Seguridad, por la que se procede a la activación formal del Plan de Protección Civil de Euskadi, Larrialdiei Aurregiteko Bidea-Labi, ante la situación generada por la alerta sanitaria derivada de la propagación del Covid-19, in Boletín Oficial del País Vasco n. 52 del 14 marzo 2020.
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, in Boletín Oficial del Estado n. 67 del 14 marzo 2020.
- Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, in Boletín Oficial del Estado n. 73 del 18 marzo 2020
- Regio decreto-legge 31 marzo 2020, n. 21.
- D. l. 17 marzo 2020, n. 18 aggiornato il 18 marzo.
- Comunicazione della Commissione del 17 marzo 2020 (2020/ C 120/ 02).
- Comunicazione della Commissione Covid-19 del 17 marzo 2020, in GU C 126 del 17.4.2020.
- comunicazione della Commissione del 24 marzo 2020, in GU C 96I del 24.3.2020.
- D. l. del 25 marzo 2020 n.19.

- Circolare del 1° aprile 2020 del capo del dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'interno.
- Decreto interministeriale del 7 aprile 2020.
- Dpcm 10 aprile 2020.
- Dpcm del 26 aprile 2020.
- Cassazione, Civ. Sez. I, ord. 10 giugno 2020 n. 11172.
- Patto sulla migrazione e l'asilo della Commissione europea 23 settembre 2020.
- D.l. del 7 ottobre 2020 n. 125.
- D.l. 21 ottobre 2020 n. 130.
- Legge 18 dicembre 2020, n. 173.
- Comunicazione della Commissione europea 2020/ C 126/ 02
- Cassazione, ord. Sez. I, del 20 gennaio 2020 n. 1104.
- Cassazione sent. del 20 febbraio 2020 n. 6626.
- New York State on PAUSE executive order, 22 marzo 2020.
- Circolare del 1° aprile 2020 del capo del dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'interno.
- Executive Order 2020-21 della governatrice del Michigan, Gretchen Whitmer.
- Statewide Stay At Home Order to Maximize COVID-19 Containment, Ensure Health Care System Remains Fully Operational³⁰² dell'Illinois, 2020.
- The Aliens and Immigration Law. (CAP. 40 and Laws 19 of 1950 and n of 1951.) Aliens and Immigration Regulations; Law on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence and related issues' 2021 (Law 115(I)/2021).
- Cassazione sent. Sez. II civ., del 27 gennaio 2021 n. 1750.
- Cassazione civ., Sez. Un., ordinanza 15 febbraio 2022 n. 4873.

Sitografia

- <https://lexitalia.it/a/>
- <https://www.questionegiustizia.it/>
- <http://www.asgi.it/>
- <https://federalismi.it/>
- <https://www.sistemapenale.it/it>
- <https://www.almaterratorino.org/>
- <http://www.disuguaglianzesociali.it/>
- <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline>
- www.iusinitinere.it
- <https://www.who.int/es>
- <https://frontex.europa.eu/>
- https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/single-market_it
- https://www.treccani.it/enciclopedia/malattie-infettive-emergenti_%28XXI-Secolo%29/
- <https://www.pharmastar.it/news/primo-piano/covid-19-e-influenza-spagnola-del-1918-analogie-differenze-e-lezioni-del-passato-valide-anche-per-il-presente-31859>
- https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/homeNuovoCoronavirus.jsp?gclid=Cj0KCQiA8aOeBhCWARIsANRFrQHVPjOzoCbePZMcz0dB6bVWiPnAuUIBAocSpHjTFIHreNAbQe9Ee8caAIJEALw_wcB
- <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/262470/PMC2427693.pdf>
- <https://www.epicentro.iss.it/ebola/epidemia-africa-2014>
- <https://gcfp.mit.edu/pandemics-depress-the-economy-public-health-interventions-do-not-evidence-from-the-1918-flu/>
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_it
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:114514>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1573722151667&uri=CELEX:32019R1896>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0675&from=EN>

- https://www.lemonde.fr/europe/article/2015/09/14/migrants-plusieurs-pays-d-europe-retablissent-des-controles-aux-frontieres_4756596_3214.html
- <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20180628STO06868/sicurezza-maggiori-controlli-per-chi-viaggia-nell-ue-senza-obbligo-di-visto>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2020:115:FIN>
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_823
- https://ec.europa.eu/home-affairs/news/20200330_covid-19-guidance-implementing-temporary-restriction-non-essential-travel-eu_en
- <https://www.ecdc.europa.eu/en>
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_it
- https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/dichiarazione-dei-commissari-kyriakides-e-reynders-sullaccordo-del-consiglio-rafforzare-il-2022-01-25_it
- <https://ungherianews.com/2020/09/28/confermate-restrizioni-sugli-ingressi-in-ungheria-anche-a-ottobre/>
- <https://tg24.sky.it/mondo/2020/10/20/coronavirus-mondo>
- https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/asia/2022/10/26/covid-cina-in-900.000-tornano-in-lockdown-a-wuhan_84c89efd-54dc-443a-9b70-24f8f7028977.html
- <https://www.internazionale.it/magazine/2023/01/12/la-cina-si-arrende-al-virus>
- <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline>.
- <https://www.reuters.com/article/us-china-health-who-idUSKBN1ZM1G9>
- <http://www.dpce.it/cina-comparative-covid-law-video-scheda-di-mauro-mazza.html>
- http://www.caac.gov.cn/en/XWZX/202003/t20200326_201748.html
- <http://www.dpce.it/usa-comparative-covid-law-video-scheda-di-guerino-d-ignazio.html>
- <https://www.key4biz.it/coronavirus-gli-stati-uniti-bloccano-i-viaggi-dallue-per-30-giorni/294581/>
- https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/nordamerica/2021/01/19/trump-revoca-bando-viaggi-da-area-schengen-e-gb-per-covid_8b51c331-b934-4b8b-bbba-31455bdab3e1.html

- <https://thehill.com/homenews/administration/494156-trump-administration-streams-construction-of-southern-border-wall/>
- https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2021/01/01/covid-usa-trump-proroga-restrizioni-a-immigrazione-legale_cf9bf668-f59c-4aec-a538-5562d9843201.html
- <https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/24/2020-06253/notification-of-temporary-travel-restrictions-applicable-to-land-ports-of-entry-and-ferries-service>
- <https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/24/2020-06238/control-of-communicable-diseases-foreign-quarantine-suspension-of-introduction-of-persons-into>
- <https://centrostudiamericani.org/covid-19-e-questione-immigrazione-negli-usa/>
- <https://www.amnesty.it/pandemia-da-covid-19-gli-usa-rilascino-tutti-i-migranti-dai-centri-di-detenzione/>
- www.nytimes.com/interactive/2020/us/coronavirus-stay-at-home-order.html
- <https://www.whitehouse.gov/priorities/covid-19/#preparedness>
- http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_501_allegato.pdf
- <https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglioArea/12>
- <https://www.giurisprudenzapenale.com/2020/04/28/pubblicata-la-relazione-della-presidente-marta-cartabia-sullattivita-della-corte-costituzionale-nel-2019/>
- <https://www.diritticomparati.it/rivista-quadrimestrale-1-2020>
- https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJoint_GuidanceNoteCOVID-19Migrants.pdf
- <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>
- https://www.repubblica.it/esteri/2020/09/04/news/ue_no_a_chiusure_frontiere_ursula_von_der_leyen_si_a_test_e_quarantene_-266250206/?ref=search
- <https://italy.iom.int/it>
- <https://www.iom.int/>
- <https://tg.la7.it/esteri/naufragio-grecia-si-cercano-i-dispersi-circa-cento-i-bambini-a-bordo-15-06-2023-186632>
- <https://tg24.sky.it/mondo/2023/06/16/naufragio-grecia-migranti>
- https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5

- https://www.asil.org/insights/volume/24/issue/13/pandemic-emergency-power-and-implications-right-seek-asylum#_edn8
- <https://www.nytimes.com/2020/04/18/us/deportations-coronavirus-guatemala.html>
- https://www.washingtonpost.com/nazionale/amministrazione-trump-ha-espulso-10000-migranti-al-confine-durante-l-epidemia-di-coronavirus/2020/04/09/b177c534-7a7b-11ea-8cec-530b4044a458_story.html
- <http://www.asylumineurope.org/comparative-reports>
- <https://www.asgi.it/notizie/20-anni-di-diritto-immigrazione-e-cittadinanza/>
- https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rassegna_protezione_internazionale-Primo_semestre_2020_no-index.pdf
- https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2018/11/15/dl-sicurezza-consiglio-deuropa-passo-indietro-diritti_57aa636f-bbbe-4253-b760-1f1889594841.html
- <https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/donne-rifugiate-la-violenza-molte-facce/>
- <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2017/10/20170928-UNHCR-VIAGGI-DISPERATI-Gen-Giu2017.pdf>
- https://reliefweb.int/report/world/world-migration-report-2022?gclid=CjwKCAjwh8mlBhB_EiwAsztdBB7xUb9Z8lWZH-v_EsCTGeMzyHX_s2qluEIMW9WV-uh1_P-CJnaOUhoCAEMQAvD_BwE
- https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf
- <https://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/1465/Genere%20e%20Sviluppo%202020-21/Materiali/Materiali%206.%20Rigo.pdf>
- <https://www.unhcr.org/media/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul-weis>
- <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513ca474>
- <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513c7834>

- https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali_identificazione-vittime-di-tratta.pdf
- https://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf
- https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-4-1998-0450_IT.html?redirect
- <https://clinicalegale.giur.uniroma3.it/>
- <https://www.ecre.org/joint-statement-the-new-pact-on-asylum-and-migration-an-opportunity-seized-or-squandered/>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=sk>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=lv>
- <https://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2018/01/allegato-1-meccanismo-nazionale-referral.pdf>
- https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_it
- [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))
- https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/03/EMERGENZA-COVID-19_DIRITTI-STRANIERI-22-marzo-finale.pdf
- https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/covid-19s-impact-migrant-communities_en
- <https://integrazioneimmigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2013/Vaccinazione-dei-richiedenti-asilo-nei-centri-di-accoglienza->
- https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans_en
- https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1.
- https://www.ohchr.org/en/ohchr_homepage
- <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/la-risposta-al-covid-19-deve-proteggere-i-diritti-e-la-salute-di-rifugiati-migranti-e-apolidi/>
- <https://www.inmp.it/>
- https://www.inmp.it/pubblicazioni/Indagine_COVID-19_strutture_accoglienza.pdf

- http://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo_id=87436
- <https://www.medicisenzafrontiere.it/wp-content/uploads/2018/06/Fuoricampo2018.pdf>
- <https://www.iom.int/news/rights-and-health-refugees-migrants-and-stateless-must-be-protected-covid-19-response>
- <https://www.direcontrolaviolenza.it/>
- <https://www.leavingviolence.it/>
- <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/09/271222.pdf>
- <https://data2.unhcr.org/en/country/esp>
- <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>
- <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>
- https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2020/03/01/grecia-massima-allerta-alle-frontiere_1e5ae57e-59b6-4f5e-ba99-d9b18fbf971e.html
- https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2020/05/27/migranti-grecia-rafforza-i-controlli_37d92262-6f75-424b-ae63-4301d64255b4.html
- https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2020/03/17/grecia-prevenzione-in-campi-migranti_bd85a091-6bc1-4e7e-971a-51b5d6887b04.html
- https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2020/04/05/grecia-isolato-secondo-campo-migranti_68430e80-458c-43d9-afe1-b629b83f521c.html
- https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2020/05/22/coronavirusin-grecia-lockdown-in-campi-migranti-fino-al-76_e5e08993-8e94-4992-aed5-1e1aa79af9cd.html
- https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2020/08/10/coronavirus-grecia-17-migranti-giunti-a-lesbo-positivi_21fe9b85-cf77-45b6-a59c-90216ce7c577.html
- <https://ecre.org/greece-fires-in-samos-camp-evacuations-on-hold-european-cities-offer-relocation/>
- https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2020/03/16/migranti-grecia-incendio-a-campo-moria_a570f1b2-2c19-4675-a671-c2afb62311e4.html
- <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/04/greece-with-camps-on-fire-transfer-of-vulnerable-asylum-seekers-to-mainland-must-urgently-resume/>
- https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/03/report-download_aida_gr_2018update.pdf

- https://www.huffingtonpost.it/esteri/2019/06/24/news/nicolo_govoni_contro_l_hotspot_di_samos_bambini_trattati_come_topi_la_mia_battaglia_legale_al_buco_nero_dell_ue_-5310023/
- <https://www.amnesty.org/en/location/europe-and-central-asia/greece/report-greece/>
- <https://rm.coe.int/1680a1b877>
- <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>
- <https://www.interno.gov.it/it/foto-e-video/covid-19-e-politiche-immigrazione-audizione-ministro-lamorgese-comitato-schengen>
- https://www.inmp.it/pubblicazioni/Indagine_COVID-19_strutture_accoglienza.pdf
- https://www.inmp.it/pubblicazioni/EP5-6-S1_Full.pdf
- <https://terredeshommes.it/comunicati/pozzallo-preoccupazione-per-le-condizioni-di-accoglienza/>
- <http://www.dpce.it/unione-europea-comparative-covid-law-video-scheda-di-luigi-melica.html>
- <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18006&lang=en>
- https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/stranieri-navi-quarantena-illegali-trasferimenti/?utm_source=sendinblue&utm_campaign=Newsletter_152020&utm_medium=email
- <https://www.agi.it/cronaca/news/2020-10-05/migrante-allegra-palermo-quarantena-9862337/>
- <https://www.asgi.it/primo-piano/udine-migranti-nei-bus-lettera-inumano-degradante/>
- <http://www.dpce.it/spagna-comparative-covid-law-video-scheda-di-valeria-piergigli.html>
- <http://www.dpce.it/spagna-comunita-autonome-comparative-covid-law-video-scheda-di-giovanni-poggeschi.html>
- <https://www.amnestyusa.org/press-releases/first-covid-19-death-in-immigration-detention/>
- <https://www.internazionale.it/notizie/2020/07/16/stati-uniti-coronavirus-migranti>
- <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-for-release-of-immigration-detainees-while-covid-19-crisis-continues>

- https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_opuscoliPoster_297_allegato.pdf
- https://www.lincci.it/sites/default/files/documenti/Commissioni/ANL_Covid19_Doc_Regolarizzazione23aprile2020.pdf
- http://www.immigrazione.biz/upload/decreto_interministeriale_n_150_del_07-04-2020.pdf
- www.sidigblog.org
- https://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=4994
- https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-10-07&atto.codiceRedazionale=20G00144&elenco30giorni=false
- <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/Nota-ASGI-porti-e-accoglienza-porti-sicuri-COVID14-4-2020-def.pdf>
- www.accademia.edu
- <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/evidenza>
- <https://immigrazione.it/docs/2020/cruscotto-statistico-15-aprile-2020.pdf>
- <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5226>
- <https://data2.unhcr.org/en/situations/covid-19>
- <https://www.ildirittoamministrativo.it/La-tutela-della-salute-pubblica-ambito-dei-poteri-emergenziali-in-deroga-alle-disposizioni-vigenti-ai-tempi-del-coronavirus-Simonetta-Carita/stu593>
- https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2021-Executive-Summary_IT.pdf
- <https://inlimine.asgi.it/una-prospettiva-di-genere-sull hotspot-di-lampedusa-la-sistematica-e-colposa-violazione-dei-diritti-delle-donne/>
- https://www.repubblica.it/esteri/2021/02/18/news/giappone_olimpiadi_donna_politica-288113811/
- <https://eige.europa.eu/covid-19-and-gender-equality/essential-workers>
- <https://www.amnesty.it/appelli/difendi-la-dottoressa-tatyana-revva/>
- https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Impatto_Covid19_Goal_5_definitivo.pdf
- <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/18/pdfs/BOE-A-2020-3824.pdf>

- <https://www.eures.it/ix-rapporto-eures-sul-femminicidio-in-italia-2022/>
- https://www.actionaid.it/app/uploads/2020/11/Monitoraggio-antiviolenza_2020.pdf
- https://www.ansa.it/sito/notizie/speciali/editoriali/2020/11/23/violenza-sulle-donne-doppia-emergenza-in-era-covid_2fb563c7-a4c6-4937-bd21-5d30989fec8f.html
- <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/08/04/finge-di-ordinare-una-pizza-e-chiama-la-polizia-donna-fa-arrestare-il-compagno-violento/5889430/>
- https://www.huffingtonpost.it/entry/ho-bisogno-di-una-margherita-chiama-il-112-chiedendo-una-pizza-la-polizia-la-salva_it_603e35d0c5b6ff75ac3f6541
- <https://www.eurofound.europa.eu/it>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52011XG0525%2801%29>
- <https://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-draghi-alla-conferenza-verso-una-strategia-nazionale-sulla-parit>
- <https://www.ilfattoquotidiano.it/2021/06/21/draghi-discriminare-le-donne-e-immorale-e-miope-a-questo-ritmo-in-italia-parita-di-genere-nelle-cariche-ministeriali-non-prima-del-2077/6236883/>
- https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/03/EMERGENZA-COVID-19_DIRITTI-STRANIERI-22-marzo-finale.pdf
- <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/comunicati-stampa/comunicato-congiunto-oim-unhcr-unicef-come-fornire-un-primo-supporto-alle-persone-sopravvissute-a-violenza-di-genere-tutte-le-indicazioni-nella-guida-rivolta-agli-operatori-in-prima/>
- <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/08/04/finge-di-ordinare-una-pizza-e-chiama-la-polizia-donna-fa-arrestare-il-compagno-violento/5889430/>
- https://www.huffingtonpost.it/entry/ho-bisogno-di-una-margherita-chiama-il-112-chiedendo-una-pizza-la-polizia-la-salva_it_603e35d0c5b6ff75ac3f6541
- <https://video.repubblica.it/mondo/conferenza-donne-pechino-1995-hillary-clinton-rompiano-il-silenzio-i-diritti-delle-donne-sono-diritti-umani/366281/366832>
- <https://www.famigliafideus.com/wp-content/uploads/2018/08/LE-VITE-DEI-FILOSOFI-Diogene-Laerzio.pdf>
- <https://www.asgi.it/banca-dati/corte-di-cassazione-i-sezione-civile-ordinanza-del-20-gennaio-2020-n-1104/>

- https://www.leavingviolence.it/wp-content/uploads/2020/12/PPT_LVLS_dati-risultati-criticita%CC%80.pdf
- <https://www.istat.it/it/files/2021/02/Il-Mercato-del-lavoro-2020-1.pdf>
- <https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2019/02/Rapporto-ombra-GREVIO.pdf>
- <https://www.direcontrolaviolenza.it/a-10-anni-dalla-ratifica-della-convenzione-di-istanbul-in-italia-il-bilancio-non-e-ancora-promettente-la-lettera-aperta-al-presidente-mattarella/>
- <https://rm.coe.int/grevio-president-statement-12-april-2021/1680a2165b>
- <https://www.coe.int/en/web/istanbul-%20convention/grevio>
- https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a2165d
- <https://www.doppiadifesa.it/wp-content/uploads/2021/07/GREVIOS-second-Activity-Report-2021.pdf>
- <https://www.governo.it/it/media/campagna-di-comunicazione-contro-la-violenza-sulle-donne-2021-libera-puoi/18622>
- <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01071882.pdf>
- https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/Communications/OL_ITA_5_2018.pdf
- <https://www.onuitalia.com/2020/04/08/donne/>
- https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it
- https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2a12bbba-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF
- <https://www.differenzadonna.org/donne-migranti/>
- <https://www.differenzadonna.org/violenza-sulle-donne-diversamente-abili/>
- <https://documenti.camera.it/leg17/dossier/testi/ac0173.htm>
- https://www.corriere.it/digital-edition/CORRIEREFC_NAZIONALE_WEB/2020/08/15/17/palla-filippina-lo-status-di-rifugiata-il-suo-paese-non-tutela-le-donnep_U32001728579192SBB.shtml

- <https://www.rivistastudio.com/divorzio-illegale-filippine/>;
<https://www.nytimes.com/2018/03/24/world/asia/philippines-divorce-legalization-rodriago-duterte.html>
- <https://www.ilpost.it/2020/02/22/filippine-divorzio-illegale/>
- <https://www.economist.com/asia/2020/02/13/why-the-philippines-is-the-only-country-where-divorce-is-illegal>
- <https://reproductiverights.org/office-of-the-high-commissioner-for-human-rights-ohchr/>
- <https://lospiegone.com/2016/12/07/filippine-un-arcipelago-di-contraddizioni/>
- <https://www.quotidiano.net/esteri/filippine-donne-1.4479909>
- <https://www.rivistastudio.com/atlantic-schiava-tizon-lola/>
- [https://www.coe.int/en/web/genderequality/promoting-and-protecting-women-s-rights#%2263001324%22:\[10\]](https://www.coe.int/en/web/genderequality/promoting-and-protecting-women-s-rights#%2263001324%22:[10])
- <https://rm.coe.int/covid-19-spain-document-1/16809e2e40>
- <https://boe.es/boe/dias/2020/04/01/pdfs/BOE-A-2020-4209.pdf>
- <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/sensibilizacionConcienciacion/campannas/violenciaGobierno/todoSaldraBien/home.htm>
- https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/investigaciones/2022/pdf/Estudio_Impacto_COVID-19.pdf
- <https://rm.coe.int/grevio-inf-2021-8-state-report-cyprus-eng/1680a32073>
- <https://rm.coe.int/grevio-inf-2020-17-malta-final-report-web/1680a06bd2>
- <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00966319.pdf>
- <https://www.almaterratorino.org/>
- <https://www.dossierimmigrazione.it/donna-e-straniera/>
- https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-midis-ii-migrant-women_en.pdf
- <https://www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/Liliana-Segre-e-i-messaggi-odio-sui-social-Sono-persone-che-vanno-curate-bisogna-averne-pena-2306f434-3f22-4640-a616-8e915580e705.html>
- https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2020/09/23/bruxelles-propone-il-nuovo-patto-europeo-sui-migranti_6220a6c3-c270-4ee3-857c-2f1eb4efe60b.html

- <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/10/13/ungheria-in-questa-casa-ce-un-malato-covid-vietato-entrare-il-governo-obbliga-i-cittadini-ad-appendere-cartelli-alle-porte-di-casa/5965043/>
- https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76442/node/76442_it
- https://www.academia.edu/42713751/RUOLO_E_PROPOSTE_DELL_EUROGRUPPO_NELL_EMERGENZA_DA_CORONAVIRUS_COVID_19_Le_scelte_del_Consiglio_Europeo?email_work_card=minimal-title
- https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_it
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:091I:FULL&from=EN>
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_510
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_502
- <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2018/06/28-29/>
- <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/pdf>
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_577
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_590
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_307
- <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25875&LangID=E>
- https://www-istitutobioetica.it.translate.google/documenti-di-riferimento/documenti-di-riferimento/187-documenti/556-the-barcelona-declaration-on-policy-proposals-to-the-european-commission-on-basic-ethical-principles-in-bioethics-and-biolaw?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=it&_x_tr_hl=it&_x_tr_pto=sc
- <https://www.politicheuropee.gov.it/media/4816/discorso-al-parlamento-ursula-vonder-leyden.pdf>
- <https://sdgs.un.org/goals/goal5>
- <https://sdgs.un.org/goals/goal10>
- <https://sdgs.un.org/goals/goal4>
- <https://rm.coe.int/168007cdd0>

- <https://rm.coe.int/second-report-on-italy-italian-translation-/16808b5830>

Ringraziamenti

Questo percorso di dottorato è stato lungo e particolare, segnato da una pandemia globale che ha condizionato le possibilità relazionali, fondamentali in un ambiente come quello universitario di ricerca, in quanto la conoscenza è relazione. Nonostante le specificità pandemiche, questi anni per me sono stati ricchi di cultura e formazione. Di questo sono immensamente grata. Sono convinta che l'educazione sia la chiave per migliorare il mondo e per l'educazione, anche accademica, che ho ricevuto, devo, almeno sinteticamente, ringraziare.

Ringrazio la mia tutor, la professoressa Carla Bassu, non solo per essere stata una maestra formando la mia mente, ma per essere un'ispirazione.

Ringrazio i miei colleghi in questo percorso, Salvatore, perché l'appoggio e il confronto sono non sono mai mancati, lavorare insieme è stata una fortuna, ed Enrico, la cui conoscenza è stata umanamente arricchente.

Ringrazio mio marito, la mia famiglia e i miei amici per il costante incoraggiamento, anche questa stesura è stata comunitaria per il sostegno ricevuto.