
ADiM BLOG
Dicembre 2020
EDITORIALE

*Esigenze di tutela e nuovi bilanciamenti:
il trattamento dello straniero in tempo di pandemia*

Cecilia Corsi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Firenze

Parole Chiave

Pandemia – Straniero – Diritti fondamentali – Emergenza sanitaria – Vulnerabilità

Abstract

Tanti sono i profili riguardanti il trattamento dello straniero sui quali ha inciso la pandemia, tanti i diritti fondamentali coinvolti: dai diritti di libertà, al diritto di asilo, al diritto alla salute, al diritto all'assistenza. Nel contesto di una situazione di emergenza, la già complessa condizione di molti stranieri presenti sul territorio italiano ha mostrato un coacervo di questioni che hanno coinvolto diritti basilari dell'individuo da contemperare con esigenze le più diverse. E coloro che già si trovavano in situazioni di fragilità hanno patito un'ulteriore precarizzazione della loro condizione.

1. Le “nuove” vulnerabilità degli stranieri presenti in Italia

L'emergenza sanitaria che stiamo attraversando, ormai da diversi mesi, ha inciso pesantemente anche sul trattamento degli stranieri presenti sul nostro territorio. E come è facilmente immaginabile, coloro che già si trovavano in situazioni di maggior fragilità hanno patito un'ulteriore precarizzazione della loro condizione. Tanti i diritti fondamentali coinvolti e tanti gli interventi *ad hoc* dei pubblici poteri: a partire dalle autorità statali, dalle autonomie territoriali, fino alla magistratura. I molti provvedimenti che si sono susseguiti hanno, poi, determinato anche situazioni di incertezza e quindi di maggior precarietà, o hanno, talvolta, leso diritti fondamentali tanto da richiedere interventi dell'autorità giudiziaria a tutela di situazioni giuridiche violate dalle amministrazioni.

L'ineludibile “precarietà” del rapporto dello straniero con il territorio si è mostrata, in questa situazione di emergenza, in tutta la sua evidenza, rendendo necessari interventi specifici da parte del legislatore e del governo, nonché dell'autorità giudiziaria. Il solo fatto, ad esempio, che la regolarità del soggiorno degli stranieri dipenda da un atto autorizzativo, ha richiesto, per il periodo del *lockdown* in primavera, provvedimenti legislativi di proroga della validità dei permessi in scadenza, i quali non avrebbero potuto essere rinnovati stante la chiusura degli uffici amministrativi.

Chiusura degli uffici immigrazione che in taluni casi aveva reso impossibile formalizzare le domande di protezione internazionale, esponendo queste persone a possibili provvedimenti di allontanamento e privandole delle misure di accoglienza previste per i richiedenti asilo, tanto che sono stati necessari interventi del giudice ex art. 700 c.p.c. affinché venisse ordinato agli uffici di consentire la formalizzazione della domanda di protezione internazionale. E come rilevato dal [Tribunale di Roma 7 aprile 2020, n. 17275](#), se “l'eccezionale emergenza sanitaria in atto giustifica l'esercizio del potere discrezionale della questura di adottare soluzioni organizzative che risultino attuative di un bilanciamento tra le esigenze dell'utenza e quelle di salute pubblica”, occorre tuttavia rilevare che il differimento ad un mese di distanza dalla stesura del provvedimento di formalizzazione della domanda priva “i ricorrenti della possibilità di accedere al sistema di accoglienza lasciandoli in condizione di precarietà, rischio per la salute ed incertezza, che nel predetto bilanciamento, non risulta giustificata nemmeno dalla emergenza sanitaria”.

La delicatezza della condizione dei richiedenti asilo e la necessità di tutele sono emerse con forza durante questi mesi, tanto da richiedere interventi del legislatore per tamponare le conseguenze di dissenate scelte legislative assunte con il cd. “decreto sicurezza” del 2018, che aveva escluso i richiedenti asilo dal sistema SPRAR procurando solo un maggior disagio sociale e quindi una maggiore insicurezza per tutti ([Omizzolo 2020](#)). Esiti poi amplificati dall'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19, che ha condotto il Governo a prevedere prima con la l. n. 27/2020 di conversione del d.l. n. 18/2020 e poi col d.l. n. 34/2020 la permanenza nei

progetti SIPROIMI anche dei richiedenti asilo fino al 31 gennaio 2021¹.

Ulteriore spinosa questione ha riguardato la tutela della salute degli stranieri accolti nei Centri di accoglienza o trattenuti negli *hotspot* o nei Centri per il rimpatrio. Sul tema si sono susseguite diverse circolari del Ministero dell'interno, nelle quali si ribadiva la necessità di garantire l'osservanza delle disposizioni di contenimento e contrasto della diffusione del virus nell'ambito delle strutture di accoglienza e nei centri di permanenza per il rimpatrio.

In realtà, molte criticità sono state rilevate in queste strutture, dove non è facile poter rispettare le misure di distanziamento, tanto più che le camerate hanno numerosi posti letto, oltre ad essere spesso sovraffollate, e gli spazi comuni non sono adeguati a contenere in sicurezza tante persone. La tutela della salute ha conosciuto concretamente, in questi luoghi, standard diversi rispetto a quelli che le strutture pubbliche erano chiamate ad assicurare. È risultato inoltre problematico l'accesso ai servizi territoriali sanitari e sociali da parte degli ospiti dei CAS e dei CARA, [come denunciato da molte associazioni](#).

In particolare per quanto riguarda i CPR, nonostante ulteriori circolari che evidenziavano l'importanza di rispettare precise norme igieniche, di distanziamento, ecc. la situazione è stata particolarmente critica, in quanto nei fatti era impossibile imporre il distanziamento sociale, come testimoniava lo stesso [direttore del CPR di Roma](#) e dove le condizioni di trattenimento sono, anche in tempi ordinari, mortificanti. Tanto che proveniva da più parti ([Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale](#) e [Commissaria per il Consiglio d'Europa per i diritti umani](#)) l'invito a svuotare questi Centri.

E proprio in merito alla detenzione nei CPR, ci sono stati alcuni perspicui provvedimenti giurisdizionali² che non hanno convalidato il trattenimento, in considerazione della difficoltà di garantire le misure previste a garanzia della salute dei singoli, difficoltà che imponeva di interpretare in termini restrittivi le norme in materia di detenzione amministrativa; tanto più che le disposizioni limitative degli spostamenti dal territorio nazionale avrebbero comunque impedito il rimpatrio del trattenuto (vedi art. 15 della direttiva rimpatri e art. 14, co. 5-*bis* del TUI).

Non solo molte libertà sono state incise dalla situazione pandemica, ma anche l'accesso ad alcune provvidenze ha riproposto annose questioni sull'individuazione dei beneficiari di prestazioni sociali. Con riferimento infatti ai buoni spesa utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari o prodotti di prima necessità, i comuni hanno dovuto individuare "la platea dei beneficiari ed il relativo contributo tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno". Alcuni comuni avevano, però, ristretto la platea dei beneficiari ai residenti nel territorio

¹ Vedi art. 16 del d.l. n. 34/2020, conv. con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77. Vedi adesso il decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130 (art. 4) che ripristina per i richiedenti asilo l'accoglienza nel Sistema di accoglienza e integrazione.

² [Trib. Roma, dec. 18 marzo 2020, n.r.g. 15892](#); [Trib. Roma, 27 marzo 2020, n.r.g. 16573](#); [Trib Trieste, 18 marzo 2020, n.r.g. 980](#).

comunale o addirittura ai possessori di permesso di soggiorno a tempo indeterminato. Ed anche in questi casi è stato necessario un intervento del giudice.

In particolare, con riferimento alle determinazioni dirigenziali del comune di Roma, il tribunale capitolino ([decr. 22 aprile 2020, n. 12835](#)) sottolineava che: “nel caso di specie non si discute dell’accesso a prestazioni assistenziali ‘ordinarie’, ma dell’accesso ad una misura emergenziale tesa a fronteggiare le difficoltà dei soggetti più vulnerabili a soddisfare i propri bisogni primari a causa della situazione eccezionale determinata dall’emergenza sanitaria in atto. Si tratta del diritto all’alimentazione che costituisce il presupposto per poter condurre un’esistenza minimamente dignitosa e la base dello stesso diritto alla vita e alla salute. Non vi è dubbio, quindi, che si tratta di quel nucleo insopprimibile di diritti fondamentali che spettano necessariamente a tutte le persone in quanto tali”. “Non possono, quindi essere poste condizioni, quale la residenza anagrafica, che di fatto limitano la platea degli aventi diritto e che, peraltro, non sono previste” dalla normativa in questione.

Analogamente il Tribunale di Ferrara³ rilevava che il solo criterio contenuto nel provvedimento di determinazione sulle modalità di riconoscimento del beneficio assistenziale è la condizione economica del richiedente, ovvero lo stato di bisogno per soddisfare le necessità più urgenti, in quanto la ratio normativa che sta alla base [dell’ordinanza 658/2020 della protezione civile](#) che aveva previsto la provvidenza in questione, è quella di soddisfare le esigenze primarie inerenti la salute psico-fisica e la dignità della persona dei beneficiari, conseguentemente la richiesta di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato che presume, tra l’altro, dei requisiti di reddito palesa l’illogicità del provvedimento comunale.

Di fronte a diritti basilari per la vita e per la dignità delle persone, non possono essere posti requisiti di accesso (quali una certa tipologia di permesso di soggiorno o l’iscrizione anagrafica) alle relative prestazioni, e correttamente i giudici hanno asseverato, con riferimento al diritto all’alimentazione, che deve esserci garanzia per tutti, indipendentemente dal titolo di soggiorno o dalla residenza.

2. Gli arrivi sul nostro territorio: tra nuove e vecchie criticità

Il trattamento dei migranti in arrivo sulle nostre coste, che già in tempi ordinari ha mostrato difficoltà di gestione, ha presentato durante questi mesi di emergenza ulteriori problematiche. Già il 7 aprile 2020 con [decreto interministeriale](#), che ha sollevato non pochi dubbi di legittimità, fu stabilito che per l’intero periodo di durata dell’emergenza sanitaria nazionale di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, i porti italiani non assicuravano i necessari requisiti per la classificazione e definizione di “luogo sicuro”, in virtù di quanto previsto dalla convenzione di Amburgo, sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, per i casi di

³ [Trib. Ferrara 30 aprile 2020, n. 862](#); cfr. anche [Trib. Brescia, 28 aprile 2020, n. 4080](#); [Trib. Nola 14 maggio 2020](#); [Trib. Napoli, 25 maggio 2020, n. 7699](#).

soccorso effettuati da parte di unità navali battenti bandiera straniera al di fuori dell'area SAR italiana.

A distanza di pochi giorni fu, però, adottato un [decreto del Capo del dipartimento della protezione civile](#) che predisponeva procedure speciali per consentire al Ministero dell'interno, anche con l'aiuto della Croce rossa, di provvedere all'assistenza alloggiativa e alla sorveglianza sanitaria degli stranieri soccorsi in mare per i quali non è possibile indicare il *Place of Safety*, prevedendo la possibilità di utilizzare navi per lo svolgimento del periodo di sorveglianza sanitaria e quarantena. Il decreto faceva quindi riferimento alle persone soccorse fuori dalla SAR italiana da navi battenti bandiera straniera per le quali i porti italiani non avrebbero potuto considerarsi *Place of Safety* ai sensi del decreto interministeriale del 7 aprile.

Il "primo esperimento" fu svolto tra il 17 aprile e il 5 maggio a bordo della nave *Rubattino* ed a questa si sono via via aggiunte ulteriori imbarcazioni, sia al porto di Lampedusa che in altri porti, come riferito dalla [ministra Lamorgese al Comitato Schengen](#). Questa modalità di controllo sanitario è stata poi estesa anche ai migranti soccorsi in mare o giunti autonomamente sul territorio nazionale sia a seguito di sbarchi che attraverso le frontiere terrestri.

Questa forma di trattenimento non è però esente da aspetti problematici sia dal punto di vista giuridico, potendosi anche configurare come limitazione alla libertà personale (con le conseguenze che ne derivano in ordine al rispetto della garanzie costituzionali), sia dal punto di vista sanitario (basti pensare alle esigenze delle tante persone sopravvissute a torture, stupri per le quali è necessario un accesso tempestivo a servizi sanitari specialistici), senza contare l'impatto psicologico sui migranti. E, come ha avuto modo di rilevare [il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale](#) nel bollettino Covid del 22 maggio 2020, pur comprendendo la necessità di tutelare sempre la salute dei singoli e delle collettività, di coloro che arrivano e di coloro che devono ricevere le persone che giungono nel proprio territorio, occorre "richiedere che, sin dalla permanenza sulla nave, siano messe in atto tutte le procedure necessarie affinché, una volta finita la quarantena, le persone, ormai informate sui propri diritti e sulla propria possibilità di chiedere asilo, possano accedere a tutto ciò che la nostra Costituzione garantisce in questo ambito".

Ciò che infatti deve rimanere ben fermo è il diritto di questi migranti a sbarcare, appena terminata la quarantena (anche se si ha notizia di persone trattenute sulle navi oltre i quattordici giorni!) e, se del caso, a presentare domanda di protezione internazionale, come peraltro ribadito, già in data 16 marzo, dall'UNHCR nelle [*Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*](#).

3. *Rendere visibili gli “invisibili”*

Se il ricorso a periodiche regolarizzazioni ha caratterizzato le politiche italiane di gestione dei flussi migratori, non c'è dubbio che il contesto emergenziale determinato dalla pandemia abbia assunto un ruolo determinante nella decisione di ricorrere all'ottava procedura di sanatoria. Molti settori, in cui sono impiegati lavoratori non in regola con le restrizioni dovute al *lockdown*, sono entrati in crisi; basti pensare al settore agroalimentare ove sarebbero secondo Confagricoltura 250.000 i posti rimasti vacanti⁴.

Ha poi fortemente contribuito alla decisione del governo di approvare una nuova regolarizzazione, la necessità di “garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio da Covid-19”, come sottolinea, peraltro, lo stesso d.l. 34/2020 (vedi art. 103). Alla regolarizzazione consegue infatti la possibilità di iscriversi al SSN e di godere pienamente di tutte le prestazioni.

È stata però giustamente messa in luce ([Bonetti 2020](#)) l'opinabilità della mancata previsione della contestuale iscrizione obbligatoria al SSN degli stranieri che hanno presentato istanza di regolarizzazione o richiesta di rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo, rinvenendo una contraddittorietà in una normativa tesa, fra l'altro, alla tutela di immediate esigenze sanitarie.

Molti sono comunque i limiti di questa sanatoria ([Zorzella 2020](#)) che riguarda in modo irragionevole ed illogico solo alcuni settori produttivi; che, in relazione alla richiesta presentata direttamente dallo straniero, di rilascio di un permesso temporaneo, ha limitato questa possibilità ai soli titolari di permesso di soggiorno scaduto dopo il 31 ottobre 2019; e che, almeno nell'interpretazione ministeriale ([circolare 19 giugno 2020](#)), ha escluso i richiedenti asilo dalla regolarizzazione, in quanto per accedere alla procedura sarebbe requisito essenziale lo stato di irregolarità sul territorio nazionale, mentre il richiedente asilo ha titolo a permanere fino alle decisioni adottate dalla Commissione territoriale.

4. *Nuovi bilanciamenti e vecchie contraddizioni*

Come emerge da queste brevi note, tante sono state e sono ancora le questioni che hanno riguardato la condizione degli stranieri; nuovi punti di equilibrio fra diritti fondamentali e interessi obiettivi dell'ordinamento si sono dovuti ricercare in un difficile bilanciamento tra esigenze diverse.

La necessità di tutelare la salute dei singoli e della collettività ha portato i giudici a non

⁴ Sui fattori che hanno portato gli occupati stranieri in agricoltura a rappresentare una quota preponderante rispetto a quella degli italiani, vedi W. Chiaromonte, «*Cercavamo braccia sono arrivati uomini. Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*», in *Giorn. dir. lav. relaz. ind.*, 2018 n. 2, pp. 326 ss.

convalidare alcuni trattenimenti; ha poi condotto il legislatore a intervenire di urgenza in merito all'accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione umanitaria. Esigenze di tutela della salute e richieste del mercato del lavoro hanno spinto per l'approvazione di una regolarizzazione (almeno di alcune categorie di lavoratori).

Critica resta ancora la situazione per molti che lavorano nella cd. economia informale, senza tutele e a rischio per la loro salute e per quella della collettività. Occorre prendere atto che la salute degli "invisibili" nelle loro baracche ci riguarda e ci coinvolge: la pandemia ha reso manifeste le tante e continue interconnessioni tra "mondi" che volevamo pensare separati: "noi" e "loro", gli stranieri regolari e quelli irregolari, i lavoratori regolarmente assunti e quelli in nero.

In generale, [come sottolineato da Livi Bacci](#), "gli immigrati sono particolarmente vulnerabili al virus, per una pluralità di motivi: accedono ai servizi sanitari con difficoltà; sono maggiormente esposti ai rischio di contagio lavorando in attività essenziali, come la logistica, l'industria alimentare, i trasporti, le pulizie, le professioni sanitarie; soffrono di una maggiore povertà e di condizioni abitative spesso degradate".

Infine quanto al "tormentato" diritto di asilo, la situazione sanitaria che stiamo attraversando non può portare a respingimenti in contrasto con i diritti umani a fronte di una incapacità (o non volontà) di mettere in atto soluzioni organizzative che tutelino la sicurezza (anche sanitaria) di tutti.

In questi mesi le contraddizioni delle nostre politiche sono emerse in maniera ancora più evidente: anni di politiche "rigoriste", sbandierate all'opinione pubblica, hanno finito per creare maggiore irregolarità, precarietà e fragilità sociale: problemi che, in questo periodo di emergenza sanitaria, sono emersi in tutta la loro evidenza.

Per citare questo contributo: C. CORSI, *Esigenze di tutela e nuovi bilanciamenti nel trattamento dello straniero in tempo di pandemia*, ADiM Blog, Editoriale, dicembre 2020.