

Gli stranieri nell'emergenza Covid-19. Profili di comparazione tra gli Stati membri dell'Unione europea

di Arianna Pitino

Abstract: Foreigners in the Covid-19 emergency. Comparison profiles among European Union Member States – The article investigates whether and how EU Member States dealing with the health emergency caused by the spread of Covid-19 virus, have taken into consideration foreign people (intended as Third-Country Nationals) residing or otherwise present in their territories. By assuming Italy as the main comparing State, the Author analyses three different profiles: health protection and access to health services; interventions expressly directed to foreigners, with particular regard to entry and residence; access to social and working rights aimed at containing the economic impact of Covid-19. As a first conclusion, the A. highlights how Covid-19 demonstrates that foreigners are by now a structural and necessary element of EU Member States. Nonetheless, even in times of emergency, States are unwilling to protect the rights of foreigners without taking into consideration other aspects such as immigration control, regularity of residence and working needs of hosting States.

2655

Keywords: Foreigners; Third-Country Nationals; Migrants; Covid-19; Human Rights.

1. Introduzione

Nelle pagine che seguiranno ci si propone di indagare se e come gli Stati membri dell'Unione europea, posti di fronte all'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del *virus* Covid-19, nel predisporre gli interventi per contrastare la pandemia abbiano tenuto in considerazione i cittadini stranieri residenti o comunque presenti nei rispettivi territori.

In particolare, mettendo a confronto l'Italia¹ - uno degli Stati più duramente colpiti dall'emergenza sanitaria e in cui è significativa la presenza di stranieri - con

¹ Per quanto riguarda la dottrina costituzionalistica italiana, tra i molti saggi che si sono occupati dei profili formali e sostanziali dell'emergenza Covid-19, v. M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2020, 109, B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2020, F. Cintioli, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2020, U. Allegretti, *Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 marzo 2020, A. Ruggeri, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, 2020, 210, V. Baldini, *Riflessioni sparse sul caso (o sul caos...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 2 aprile 2020, 979, A. D'Aloia, *Poscritto. Costituzione ed emergenza: verso la fine del tunnel, con qualche speranza e (ancora) con qualche dubbio*, in *BioLaw Journal*, 2020, 13. Per un approfondimento relativo ai profili comparati v. L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-*

altri Stati europei, si cercherà di verificare se le limitazioni dei diritti fondamentali durante la fase di *lockdown* e le misure di assistenza sociale e lavorativa assunte a livello statale abbiano dato luogo a discriminazioni tra i cittadini nazionali, i cittadini europei e gli stranieri provenienti da Paesi terzi rispetto all'Unione europea (d'ora in poi, più semplicemente, "stranieri"). Con la sola avvertenza che, nel presente lavoro, non si vuole dare conto di tutte le misure adottate singolarmente da ciascuno degli Stati membri dell'Unione europea, ma si intende piuttosto svolgere una prima ricognizione critica del rapporto tra Covid-19 e immigrazione, riportando - senza pretesa di esaustività - soltanto gli interventi statali che appaiono più significativi a tale scopo.

Ponendosi nella prospettiva dell'uguaglianza, si può subito osservare come il Covid-19, sotto il profilo epidemiologico, tenda a colpire le persone in modo diseguale a seconda dell'età (il rischio di morte è più alto per le persone anziane e/o affette da altre patologie che non per i giovani e i bambini), del genere (le donne, più colpite dall'infezione, sembrano però guarire in percentuali maggiori rispetto agli uomini) e persino delle caratteristiche genetiche (gli afroamericani sono apparsi particolarmente resistenti al *virus*)².

Sul piano sociale il Covid-19 ha prodotto altre differenze tra le persone collegate all'esercizio dell'attività lavorativa (si pensi non solo agli operatori sanitari, ma anche ai lavoratori impiegati nella grande e piccola distribuzione, nell'agricoltura e nei servizi come categorie più esposte al rischio di contagio rispetto ai lavoratori in *home/smart working*), al luogo di residenza (sia a livello di Stato, sia di enti territoriali infra-statali, a seconda della diffusione del *virus* sul territorio) e alle condizioni abitative (le probabilità di contrarre il *virus* sono maggiori in abitazioni private sovraffollate oppure in strutture in cui convivono più persone, come le residenze per anziani, i campi profughi, i centri di accoglienza per gli immigrati e le carceri)³.

Assumendo una prospettiva più giuridica si può ancora osservare come le stesse limitazioni dei diritti fondamentali disposte dagli Stati per contenere la diffusione del Covid-19 hanno avuto un impatto diverso a seconda degli *status*

19. Una prospettiva comparata, in *Federalismi.it*, 5 maggio 2020 (ultimo aggiornamento).

² C. Silvestri *et al.*, *Essere stranieri al tempo del coronavirus*, www.ars.toscana.it/2-articoli/4315-stranieri-migranti-coronavirus-italia-toscana.html, 29 aprile 2020.

³ In Italia si veda la lettera trasmessa dai migranti che vivono nei centri di accoglienza alle Istituzioni dell'Emilia-Romagna per evidenziare le difficoltà di contenere il contagio in questi luoghi sovraffollati, dove le condizioni igieniche sono spesso precarie o comunque insufficienti a garantire la sicurezza in una situazione come l'attuale pandemia coordinamentomigranti.files.wordpress.com/2020/03/accoglienza-e-coronavirus.pdf.

La situazione sembra molto preoccupante anche nei campi per i richiedenti asilo in Grecia (v., tra gli altri, il campo profughi sito sull'isola di Lesbo dove risiedono circa 20.000 stranieri a fronte di una capienza di 3.000 presone), soprattutto dopo che il governo greco ha limitato la libertà di circolazione a causa del Covid-19, impedendo così agli stranieri di uscire dagli stessi, v. C. Iacobucci, *Covid-19: Doctors warn of humanitarian catastrophe at Europe's largest refugee camp*, in *British Medical Journal*, 2020, 368. La Commissione europea ha elaborato un programma di solidarietà per ricollocare in altri Stati membri dell'Unione europea circa 1600 minori non accompagnati presenti nei campi profughi della Grecia, v. *Action Plan for Immediate Measures to Support Greece*, (marzo 2020), ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_384.

personali tra cui, principalmente, l'età (la limitazione del diritto all'istruzione, per esempio, ha avuto un impatto maggiore sui primi cicli scolastici rispetto alle università), il genere (durante la fase di *lockdown* è aumentato il rischio di violenza sulle donne)⁴, le condizioni contrattuali di lavoro (tra i lavoratori subordinati, per esempio, quelli senza contratto regolare sono risultati privi di tutele connesse all'interruzione dell'attività lavorativa)⁵ e le pregresse condizioni socio-sanitarie (tutte le limitazioni dei diritti fondamentali hanno inciso in misura maggiore sulle persone e sui nuclei familiari in cui sono presenti persone con disabilità).

Da una prima sommaria ricognizione, sembra quindi possibile affermare che il Covid-19 tenda a far crescere il livello di diseguaglianza presente nella società sia rispetto alle preesistenti situazioni giuridiche soggettive delle persone, sia in conseguenza delle misure adottate dagli Stati per contenere la pandemia.

Lo *status* di cittadinanza è anch'esso una condizione giuridica soggettiva che consente di valutare il livello di diseguaglianza prodotto dal Covid-19 assumendo come indicatore il possesso o meno della cittadinanza dello Stato di residenza nel momento in cui sono state adottate le misure di contenimento della pandemia e limitati i diritti fondamentali. In particolare, il confronto fra i cittadini nazionali, europei e di Stati terzi nel contesto dell'emergenza Covid-19 permette di verificare se il richiamo all'unità nazionale da parte degli Stati (tra cui l'Italia) sia stato un richiamo all'unità di tutti coloro che vivono e lavorano all'interno dello stesso territorio statale a prescindere dalla cittadinanza (presupponendo, in questo senso, un'unità plurinazionale), oppure abbia comunque posto i cittadini nazionali e i cittadini europei in una situazione privilegiata rispetto agli stranieri⁶.

In caso di cittadinanza straniera rileva, per prima cosa, lo *status* di immigrazione inteso come condizione di regolarità o di irregolarità dell'ingresso e del soggiorno nello Stato ospite. Se l'ingresso e il soggiorno sono regolari, assume invece importanza la tipologia di permesso di soggiorno che, com'è noto, trova nel diritto eurounitario un importante punto di riferimento normativo, soprattutto per quanto riguarda la parità di trattamento tra i cittadini e gli stranieri nell'accesso ai diritti fondamentali garantiti dallo Stato membro in cui lo straniero risiede. Infine, vi sono gli stranieri irregolari che appartengono alla categoria di persone più vulnerabili e verso cui la tutela effettiva dei diritti fondamentali risulta particolarmente limitata da parte degli Stati membri e della stessa Unione europea.

Per quanto riguarda le misure adottate per contenere la pandemia causata dal *virus* Covid-19, l'indagine relativa al trattamento che gli Stati hanno riservato

⁴ Ciò per due motivi principali: la violenza avviene principalmente in famiglia e le norme sul distanziamento sociale hanno reso più difficile l'accoglienza delle vittime, come rilevato dall'ISTAT al sito www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/speciale-covid-19 e a livello europeo dal Consiglio d'Europa, *COVID-19 pandemic: tackling the dramatic increase in cases of violence against women*, 20 aprile 2020, www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-pandemic-tackling-the-dramatic-increase-in-cases-of-violence-against-women.

⁵ V. A. Adams Prassi *et al.*, *The Large and Unequal Impact of Covid-19 on Workers*, voxeu.org/article/large-and-unequal-impact-covid-19-workers.

⁶ V. già, per quanto riguarda l'Italia, l'ampio saggio di P. Bonetti, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, in *Federalismi.it*, 20 maggio 2020.

agli stranieri residenti o comunque presenti nei rispettivi territori può essere condotta concentrandosi su almeno tre diversi profili, che costituiranno l'oggetto dei paragrafi che seguono⁷: la tutela della salute e l'accesso alle prestazioni sanitarie; gli interventi espressamente diretti agli stranieri, con particolare riguardo all'ingresso e al soggiorno; l'accesso alle misure di assistenza sociale e lavorativa finalizzate a contenere l'impatto economico del Covid-19.

2. Covid-19: tutela della salute e accesso degli stranieri alle prestazioni sanitarie

Per prima cosa, al fine di tutelare la salute collettiva, è stato necessario fornire informazioni adeguate sul *virus* Covid-19 e sui comportamenti da tenere per limitare i contagi tra le persone e per rispettare le misure di isolamento e di quarantena previste dalle leggi statali. Per quanto riguarda gli stranieri, ci si è resi immediatamente conto che tali indicazioni dovevano essere tradotte nel maggior numero possibile di lingue così da renderle comprensibili anche alle minoranze più marginalizzate e meno capaci di comprendere la lingua dello Stato ospite. Questa prima attività informativa è stata svolta, spesso in modo coordinato, dall'assistenza sociale privata, dal volontariato sociale, dalle organizzazioni internazionali e dalle autorità pubbliche statali⁸.

Tuttavia, proprio il rispetto da parte degli stranieri delle regole di comportamento individuale per contenere la diffusione del Covid-19, ha fatto emergere immediatamente il problema delle condizioni di fatto in cui molto spesso essi si trovano a vivere. Abitazioni sovraffollate e inadeguate sotto il profilo igienico-sanitario rendono evidentemente difficile applicare regole di prevenzione quali il distanziamento sociale, l'igiene delle mani e l'autoisolamento⁹.

Questi problemi sono risultati particolarmente evidenti soprattutto nelle strutture di accoglienza e di trattenimento dei migranti per ragioni connesse allo *status* di immigrazione (stranieri irregolari in attesa di rimpatrio, stranieri con e senza documenti che hanno presentato domanda di asilo e di protezione internazionale, minori stranieri) che sono state oggetto di specifica attenzione soprattutto da parte del *Network* sull'Immigrazione delle Nazioni Unite. Questo organismo, infatti, ha richiamato l'attenzione degli Stati sulla necessità di trovare

⁷ V. High Commissioner of UNHR, *Covid-19 and the Human Rights of Migrants: Guidance*, 7 aprile 2020, www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance_COVID_19_Migrants.pdf, nel quale, oltre ai profili indicati nel testo, vengono evidenziati i maggiori rischi per i migranti per quanto concerne la violenza sulle donne, il diritto all'istruzione dei bambini e la xenofobia.

⁸ Per ciò che riguarda la diffusione di informazioni in altre lingue un esempio significativo si trova in Svezia dove il sito tellcorona.com è stato predisposto proprio per diffondere informazioni sul Covid-19 in moltissime lingue, anche di minoranze presenti nell'Unione europea. A livello di Nazioni Unite sono state intraprese azioni di sostegno nei confronti dei migranti dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, dall'Agenzia per i rifugiati e dall'Unicef.

⁹ V. C. Silvestri *et al.*, *Essere stranieri al tempo del coronavirus*, cit.

soluzioni alternative alla detenzione dei migranti durante la pandemia, trasferendo gli stessi in luoghi più sicuri dal punto di vista abitativo e igienico-sanitario¹⁰.

La Commissione europea, intervenendo anch'essa in materia di rimpatri, ha per prima cosa esortato gli Stati a non interrompere le procedure di reinsediamento, di rimpatrio (soprattutto volontario) «nella misura del possibile» e la trattazione delle domande di asilo «anche se con un certo ritardo»¹¹. Nei casi di rimpatrio reso impossibile dal Covid-19, essa ha però rivolto un invito agli Stati affinché concedano titoli idonei a regolarizzare il soggiorno dei migranti per «motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura» (art. 6, c. 4, dir. rimpatri 2008/115/CE)¹². La concessione in questi casi di permessi di soggiorno, anche temporanei, rientra nella discrezionalità degli Stati¹³ ed è molto importante poiché previene quelle situazioni di *impasse* in cui non è infrequente che gli stranieri si vengano a trovare (anche in tempi di non Covid-19) quando a fronte dell'accertata condizione di irregolarità sul territorio di uno Stato, non possono però essere rimpatriati nel Paese di provenienza¹⁴.

Per ciò che attiene, in modo particolare, ai rimpatri, si segnala il caso della Spagna dove il Ministro dell'Interno ha ordinato di sospendere la detenzione nei CIE (*Centro de Internamiento para Extranjeros* in attesa di rimpatrio) di tutti gli stranieri che, a causa del Covid-19, non avrebbero potuto essere rimpatriati, superando così i sessanta giorni di permanenza massima in queste strutture previsti dalla legge spagnola sull'immigrazione¹⁵. Provvedimenti analoghi, destinati agli stranieri il cui rimpatrio è risultato impossibile a causa del Covid-19, sono stati disposti anche in Norvegia, mentre in Italia il Governo si è limitato a impartire istruzioni per rafforzare le misure igienico-sanitarie nei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) e nelle strutture di accoglienza dei richiedenti

¹⁰ United Nations Network on Migration, *Covid-19 & Immigration Detention: What can Governments and other stakeholders do?*, in migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/un_network_on_migration_wg_atd_policy_brief_covid19_and_immigration_detention_0.pdf. Sull'importanza della prospettiva internazionale ai fini della tutela dei diritti fondamentali dei migranti v. S. Quadri, *Sovranità funzionale e solidarietà degli Stati a tutela dei diritti dei migranti*, in *DPCE*, 2019, spec. 666 ss.

¹¹ Come osserva D. Thym, *Legal Framework for EU Immigration Policy*, in K. Hailbronner, D. Thym (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, in K. Hailbronner, D. Thym (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, Monaco, Oxford, 280, nonostante le critiche del mondo accademico e politico, l'art. 79(1) TFUE ricomprende tra gli scopi dell'Unione europea il contrasto all'immigrazione illegale e l'espulsione degli stranieri non in regola con le condizioni di ingresso e di soggiorno.

¹² V. 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* (2020/C 126/02), 17 aprile 2020, [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN).

¹³ V. Corte di giustizia, sentt. *Kadzoev*, C-357/09, 30 novembre 2009 e *Mahdi*, C-146/14, 5 giugno 2014.

¹⁴ V. A. Desmond, *The Development of Common EU Migration Policy and the Rights of Irregular Migrants: a Progress narrative?*, in 16 *Human Rights Law Review*, 267 (2016) e, per quanto riguarda l'Italia, A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, Torino, 2018, 148.

¹⁵ V. *Interior abre la puerta a liberar a internos en los CIE por el coronavirus*, www.lavanguardia.com/politica/20200319/474263064358/interior-abre-puerta-liberar-internos-cie.html

protezione internazionale¹⁶. Alcuni stranieri detenuti nei CPR sono stati però rilasciati durante la pandemia in seguito ad alcune pronunce giurisdizionali che hanno riconosciuto come, a causa del Covid-19, non sarebbe stato possibile né rimpatriare i migranti, né esaminare le loro richieste di asilo. Ciò, secondo i giudici, avrebbe fatto venire meno i presupposti per privare gli stranieri della libertà personale all'interno dei CPR non essendo sufficienti, a tale scopo, le motivazioni riconducibili esclusivamente allo *status* di immigrazione irregolare. I giudici italiani hanno così individuato un bilanciamento più idoneo in tempi di Covid-19 tra le esigenze di controllo dell'immigrazione e la tutela dei diritti fondamentali degli stranieri irregolari¹⁷.

2660

Il Covid-19 ha reso drammaticamente evidente anche il problema dell'esclusione o, comunque, delle maggiori difficoltà che gli stranieri incontrano rispetto ai cittadini nazionali ed europei nell'accedere ai servizi sanitari statali, soprattutto se essi si trovano in condizioni di soggiorno irregolare. L'accesso degli stranieri alle prestazioni sanitarie è infatti regolato in modo autonomo dagli Stati membri dell'Unione europea ed è il risultato dell'interazione tra le norme in materia di *welfare* e la disciplina dell'immigrazione vigenti in ognuno di essi¹⁸. A seconda dello Stato considerato, la tutela della salute degli stranieri può essere dunque un fattore di integrazione oppure una causa di esclusione degli stranieri dalla comunità statale in quegli Stati che la considerano formata soltanto dai cittadini nazionali, rispetto ai quali gli stranieri occupano una posizione di secondo piano¹⁹.

¹⁶ V. circolare del Ministero dell'Interno del 26 marzo 2020, *Interventi di prevenzione della diffusione del virus COVID-19 nell'ambito dei centri di permanenza per il rimpatrio* e n. 3728 del 1° aprile 2020, *Interventi di prevenzione della diffusione del virus COVID-19 nell'ambito del sistema di accoglienza. Ulteriori indicazioni*. Inoltre, in modo opportuno, la l. n. 27/2020 di conversione del d.l. n. 18/2020 ha aggiunto alla versione originale di quest'ultimo l'art. 86-bis prevedendo che gli enti locali possono proseguire i rispettivi progetti di accoglienza fino al 31 dicembre 2020 e che fino alla fine dell'emergenza i titolari di protezione internazionale o umanitaria, i richiedenti protezione internazionale, nonché i minori stranieri non accompagnati anche oltre il compimento della maggiore età, possono rimanere nelle strutture di accoglienza del sistema di protezione anche se sono venute meno le condizioni di permanenza. P. Bonetti, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, cit., 12, osserva come lo stato di emergenza avrebbe potuto essere l'occasione per ripensare tutta la configurazione del sistema di accoglienza, mentre ha portato solo all'emanazione di misure di profilassi e a numerosi spostamenti di stranieri da un centro all'altro.

¹⁷ V. Tribunale di Roma, decreto n. 15892/2020, secondo cui «l'emergenza sanitaria in atto e le disposizioni limitative degli spostamenti dal territorio nazionale, impedirebbero, comunque, il rimpatrio del richiedente e l'esecuzione del provvedimento di espulsione». Per quanto riguarda i richiedenti protezione internazionale v. Tribunale di Trieste, decreto 980/2020, secondo cui la sospensione delle audizioni della Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo «fa venire meno il nesso di strumentalità tra il trattenimento ed il concreto svolgimento degli accertamenti – e prima tra tutti l'audizione del richiedente – e rende così non giustificabile la compressione del diritto di libertà individuale». Più in generale, sulla detenzione amministrativa, v. D. Loprieno, *“Trattenere e punire”. La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli, 2018, spec. 75 ss.

¹⁸ S. Gambino, *I diritti fondamentali fra Unione europea e Costituzioni nazionali*, in DPCE (Numero spec.), 2019, 278 ss. sottolinea come la protezione dei diritti sociali da parte dell'Unione europea continua a essere soltanto «indiretta e puramente eventuale».

¹⁹ Si v. G. Cerrina Feroni, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione: un quadro generale*, in G. Cerrina Feroni (a cura di), *Sistemi sanitari e immigrazione: percorsi di analisi comparata*, Torino,

Il diritto e le politiche attuate dall'Unione europea in materia di immigrazione hanno però contribuito a uniformare anche le norme che tutelano la salute degli stranieri all'interno degli Stati membri²⁰. Agli stranieri regolari che hanno un rapporto stabile con lo Stato di residenza e ai destinatari, a vario titolo, di protezione internazionale è garantita, nella maggior parte dei casi, la parità di trattamento con i cittadini nazionali in materia di assistenza sanitaria²¹. Per quanto riguarda gli stranieri irregolari va ascritto invece all'Unione europea il merito di avere portato tutti gli Stati a garantire loro almeno una tutela minima della salute²².

A quest'ultimo proposito si può osservare come l'accesso minimo alle prestazioni sanitarie concesso agli stranieri irregolari risponda soprattutto all'interesse degli Stati per la tutela della salute pubblica, che sembra dunque prevalere sul riconoscimento della salute come diritto umano fondamentale. Il possesso di un titolo di soggiorno regolare, preferibilmente di lunga durata oppure di protezione internazionale, infatti, resta per gli Stati una condizione imprescindibile per riconoscere agli stranieri il diritto alla salute in condizioni di eguaglianza con i cittadini nazionali.

In ogni caso, tutti gli stranieri residenti o comunque presenti (anche se irregolari) negli Stati dell'Unione europea hanno avuto accesso (quantomeno) alle cure di emergenza non differibili in caso di malattia causata dal Covid-19²³. Al riguardo va però osservato come la tutela della salute non si esaurisce sul piano

2019, 12 e S. Da Lomba, *Immigration Status and Basic Social Human Rights: A Comparative Study of Irregular Migrants' Right to Health Care in France, the Uk and Canada*, in *28 Netherlands Quarterly of Human Rights* 1, spec. 9 ss. (2010).

²⁰ In base all'art. 79, c. 1 TFUE «l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani». Sul processo che ha portato l'Unione europea a uniformare il diritto dell'immigrazione all'interno degli Stati membri, v. P. Boeles, M. den Heijer, G. Lodder, K. Wouters, *European Migration Law*, Cambridge, Antwerp, Portland, 2014, 25 ss.

²¹ Si veda, tra le altre, la dir. 2011/95/CE del 13 dicembre 2011 del Parlamento europeo e del Consiglio recante *Norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*, che all'art. 30 dispone che «gli Stati membri provvedono a che i beneficiari di protezione internazionale abbiano accesso all'assistenza sanitaria secondo le stesse modalità previste per i cittadini dello Stato membro che ha riconosciuto loro tale protezione», anche se l'accesso all'assistenza sanitaria può essere comunque subordinata al rilascio di un titolo di soggiorno (considerando n. 40). Si v. anche la dir. 2013/33/UE del 26 giugno 2013 recante *Norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale* che sottolinea più volte (artt. 11, 17, 19) l'importanza di tutelare in modo adeguato la salute degli stranieri.

²² A questo proposito v. soprattutto la dir. 2008/115/CE (c.d. direttiva rimpatri) che agli artt. 14, c. 1, lett. b) e 16, c. 3 dispone che «siano assicurati le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie».

²³ V. ancora G. Cerrina Feroni, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione: un quadro generale*, cit., 25. V. anche, per un approfondimento giuridico-sociale, A. Fasano, N. Mignolli, A. Rosano, A. Spagnolo, *Il diritto alle cure degli stranieri irregolari: una questione politica e culturale*, in www.saluteinternazionale.info/2013/07/il-diritto-alle-cure-degli-stranieri-irregolari-una-questione-politica-e-culturale/?pdf=8915, i quali evidenziano come non vi sia uno standard comune europeo in materia di assistenza sociale.

esclusivamente legislativo, ma vanno presi in considerazione anche i profili più strettamente organizzativi propri di ciascun sistema sanitario nazionale. Pertanto, se in regime ordinario le norme statali vigenti possono risultare sufficienti a garantire una tutela, ancorché minima, della salute degli stranieri, ciò potrebbe risultare insufficiente in situazioni di emergenza come quella causata dal Covid-19.

La disciplina vigente in Italia che, secondo l'analisi comparata, è uno degli Stati dell'Unione europea in cui il diritto alla salute degli stranieri è più garantito, può contribuire a chiarire quanto appena affermato²⁴. Il Testo unico dell'immigrazione (TUI, d.lgs. n. 286/1998, art. 34) prevede che possono iscriversi al Servizio sanitario nazionale - e, quindi, usufruire di un medico di base - tutti gli stranieri in possesso di un regolare titolo di soggiorno per lavoro, motivi familiari, asilo politico, protezione sussidiaria, casi speciali, protezione speciale richiesta di asilo, attesa adozione, affidamento e richiesta della cittadinanza italiana. Un diritto analogo è inoltre riconosciuto ai minori stranieri non accompagnati, ai titolari di permesso di soggiorno per studio e collocamento alla pari. Agli stranieri irregolari (TUI, art. 35) vengono invece garantite «le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio» tra cui, in modo specifico, gli interventi di «profilassi internazionale» e «la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai», ma non si prevede in nessun caso l'assegnazione di un medico di base. L'unica possibilità per uno straniero irregolare malato di Covid-19 è dunque quella di recarsi al pronto soccorso²⁵. Una soluzione che, oltre a essere stata fortemente sconsigliata dalle autorità sanitarie italiane (che invitavano appunto le persone a rivolgersi innanzitutto ai medici di base), è anche una scelta rischiosa per gli stranieri irregolari determinata dai maggiori controlli sulla circolazione delle persone da parte delle forze dell'ordine durante il *lockdown*. Se, infatti, gli stranieri irregolari non possono essere oggetto di segnalazione alle autorità di pubblica sicurezza quando accedono al pronto soccorso, nulla sembra vietare che gli stessi possano subire controlli nel tragitto per raggiungere l'ospedale. Ciò sembra dunque favorire l'accesso degli stranieri alle cure presso il pronto soccorso prevalentemente nella fase acuta della malattia tramite i mezzi di soccorso che più difficilmente incorrono in controlli da parte delle forze dell'ordine.

²⁴ R. Tarchi, *I sistemi sanitari europei alla prova dell'immigrazione. Riflessioni e sintesi*, in G. Cerrina Feroni (a cura di), *Sistemi sanitari e immigrazione: percorsi di analisi comparata*, cit., 437 e, per un'analisi della legislazione sanitaria diretta agli stranieri in Italia v. l'analisi già svolta in A. Pitino, *Quarant'anni (e più) di tutela della salute degli stranieri in Italia (dalla legge n. 833/1978 istitutiva del Servizio sanitario nazionale al d.l. "sicurezza" n. 113/2018)*, in *Corti Supreme e Salute*, 2018, 632 ss.

²⁵ Come osserva R. Balduzzi, *Ci voleva l'emergenza Covid per scoprire che cos'è il servizio sanitario nazionale? (con un approfondimento su un ente poco conosciuto, l'INMP)*, in *Corti Supreme e Salute*, 2020, www.cortisupremeasalute.it/wp-content/uploads/2020/05/Balduzzi-1.pdf, vi sono in Italia anche centri dedicati all'assistenza socio-sanitaria degli stranieri come l'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà, i quali, tuttavia, in tempi di emergenza non si sottraggono alle criticità già evidenziate nel testo.

Ciò spiega la ragione per cui il *Network* sull'immigrazione delle Nazioni Unite²⁶ ha invitato gli Stati a estendere a tutti, compresi gli stranieri irregolari, il pieno accesso alle prestazioni sanitarie compresa la prevenzione e la diagnosi precoce del Covid-19.

Una risposta particolarmente efficace, che mette insieme le esigenze di tutela della salute degli immigrati con quelle di tutela della salute pubblica, è arrivata dal Portogallo. Il Governo ha infatti disposto il riconoscimento automatico della regolarità del soggiorno a tutti gli immigrati, compresi i richiedenti asilo e protezione internazionale presenti nel Paese che già avevano avviato procedure di rinnovo e/o di rilascio del permesso di soggiorno pendenti presso il *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (SEF) prima dell'emergenza sanitaria (cioè prima del 19 marzo 2020), consentendo così a questi stranieri di accedere immediatamente all'assistenza sanitaria e a quella sociale (e a tutti gli altri diritti) in condizioni di parità con i cittadini portoghesi²⁷. L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni ha accolto molto positivamente l'azione del Governo portoghese come esempio di «risposta inclusiva che dimostra solidarietà con i più bisognosi e riconosce la dignità umana di tutti» nel momento di emergenza determinato dal Covid-19 e anche la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatovic, ha definito l'intervento portoghese «una buona pratica per proteggere le persone vulnerabili e la società in risposta alla pandemia»²⁸. Sempre in

²⁶ United Nations Network on Migration, *Covid-19 & Immigration Detention: What can Governments and Other Stakeholders do?*, cit.

²⁷ V. *Despacho* n. 3863-B/2020 del 27 marzo 2020, consultabile alla pagina dre.pt/application/file/a/130829937. Per quanto riguarda l'accesso degli stranieri al servizio sanitario portoghese, la legge sanitaria portoghese 24 agosto 1990, n. 48/90, par. XXV stabilisce che sono beneficiari del servizio sanitario nazionale, oltre a tutti i cittadini portoghesi e i cittadini europei, i cittadini stranieri residenti in Portogallo, in condizioni di reciprocità e i cittadini apolidi residenti in Portogallo. L'ordinanza del Ministro della salute n. 25.360 del 16 novembre 2001 ha stabilito le procedure per l'accesso dei cittadini stranieri al Servizio sanitario nazionale. I cittadini stranieri titolari di un permesso di soggiorno hanno accesso al sistema sanitario alle stesse condizioni dei cittadini nazionali. I cittadini stranieri possono accedere gratuitamente soltanto alle prestazioni che mettono in pericolo la salute pubblica secondo quanto specificato nella Circolare n. 12/DQS/DMD del 7 maggio 2009, ovvero: assistenza sanitaria urgente e vitale; malattie trasmissibili che rappresentano un pericolo o una minaccia per la salute pubblica (per es. tubercolosi o AIDS, o appunto il Covid-19); assistenza nell'area della salute materna e infantile e della salute riproduttiva, in particolare accesso a consultazioni sulla pianificazione familiare, interruzione volontaria della gravidanza, monitoraggio e sorveglianza delle donne durante la gravidanza, il parto e il puerperio e assistenza sanitaria fornita ai neonati; assistenza sanitaria per i minori residenti in Portogallo, secondo i termini definiti dal decreto legge n. 67 del 25 marzo 2004; vaccinazioni, secondo il Programma nazionale di vaccinazione in vigore; cittadini in una situazione di esclusione sociale o in una situazione di necessità economica provata dalle autorità competenti. Per accedere alle prestazioni sanitarie gli stranieri devono essere in possesso di un apposito codice rilasciato dal Centro nazionale di sostegno all'immigrazione. Per approfondimenti v. Ministero della salute, *Manual de acolhimento no acesso ao sistema de saúde de cidadãos estrangeiros*, 2017, www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/03/CHLeiria_CidadãosEstrangeiros_ManualAcolhimento.pdf.

²⁸ International Organization for Migration, *IOM Recognizes Efforts in Europe, Middle East to Protect All Migrants' Access to Public Health*, 4 marzo 2020), www.iom.int/news/iom-recognizes-efforts-europe-middle-east-protect-all-migrants-access-public-health e il *tweet* di Dunja Mijatovic alla pagina internet www.vita.it/it/article/2020/04/01/il-portogallo-regolarizza-tutti-gli-immigrati-per-far-fronte-allemerge/154808/.

Portogallo è stata disposta anche l'estensione della validità di tutti i permessi di soggiorno scaduti a partire dal 25 febbraio 2020 fino al 30 giugno 2020, in modo da consentire, tra l'altro, una maggiore tutela della salute degli stranieri (che evitano appunto di trovarsi in condizione di soggiorno irregolare). In ogni caso, gli stranieri irregolarmente presenti in Portogallo possono comunque accedere alle strutture pubbliche per ricevere le cure connesse al Covid-19 trattandosi di una malattia trasmissibile che rappresenta un pericolo per la salute pubblica, secondo quanto previsto dalle norme sanitarie portoghesi.

In Grecia, nel 2019, era stata invece approvata una legge che vietava l'accesso al sistema sanitario a tutti gli stranieri che presentavano domanda di asilo in territorio greco fino al definitivo accoglimento della stessa. A febbraio 2020, il governo ha deciso di riconoscere un accesso temporaneo (sei mesi) alle cure e al lavoro anche ai richiedenti asilo in attesa della definizione della propria domanda di asilo²⁹. Questa misura, non direttamente collegata al Covid-19, ha però rivelato immediatamente la sua utilità proprio durante l'emergenza sanitaria, rispetto alla quale è stata disposta anche la proroga di sei mesi della validità dei permessi di soggiorno dei richiedenti asilo³⁰.

L'esperienza del Covid-19 dovrebbe dunque portare gli Stati a riflettere sull'opportunità di introdurre nelle rispettive legislazioni sanitarie l'estensione automatica della piena tutela della salute a tutte le persone comunque presenti sui rispettivi territori nazionali, prescindendo del tutto dalla cittadinanza e dallo *status* di soggiorno, sia per garantire meglio la salute pubblica, sia per affermare il valore universale della salute e della solidarietà tra gli Stati almeno in presenza di tragedie di portata globale.

3. Ingresso, circolazione e soggiorno degli stranieri negli Stati membri dell'Unione europea al tempo del Covid-19

Tra i primi interventi adottati in modo coordinato dagli Stati membri dell'Unione europea per limitare il diffondersi del Covid-19 vi è stata la decisione dei Capi di Stato e di Governo relativa alla «restrizione temporanea coordinata dei viaggi non essenziali verso l'Unione europea» per trenta giorni³¹, come dichiarato dal Presidente del Consiglio europeo il 17 marzo 2020, richiamando gli orientamenti

²⁹ Si evidenzia però come la carta temporanea di accesso ai servizi sanitari in Grecia (la c.d. PAAYPA) viene disattivata automaticamente se la richiesta di asilo è respinta oppure, se l'asilo viene concesso, diviene una carta permanente (la c.d. AMKA).

³⁰ V. MPI Europe - IOM, *European Cities on the Frontline. New and Emerging Governance Models for Migrant Inclusion*, 2020, 13, ec.europa.eu/migrant-integration/news/european-cities-innovating-migrant-inclusion---iom-mpi-study e UN Refugee Agency, *About coronavirus. Announcements by the Greek State*, help.unhcr.org/greece/coronavirus/.

³¹ In materia di frontiere esterne dell'Unione europea v. l'art. 3, c. 2 TUE e l'art. 77, c. 1 lett. b) e c) e 77, c. 2 TFUE. Il nuovo *Codice frontiere Schengen*, regolamento (Ue) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce *un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)* che ha da poco sostituito il precedente reg. n. 562/2006, all'art. 6, c. 1, lett e) prevede espressamente, tra le condizioni che i cittadini di Paesi terzi devono soddisfare ai fini dell'ingresso in uno Stato dell'Unione europea, che essi non debbano costituire «una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri».

espressi il giorno precedente dalla Commissione europea in materia di gestione delle frontiere³².

La necessità di intervenire in tempi rapidi non avrebbe infatti reso possibile il ricorso alla procedura legislativa ordinaria richiesta dai Trattati per intervenire in materia di controlli cui sottoporre le persone che attraversano le frontiere esterne dell'Unione (v. art. 77, c. 2 TFUE).

La Commissione europea, dunque, nel tentativo di uniformare l'azione degli Stati membri, ha fornito indicazioni sui controlli sanitari da introdurre ai confini esterni dell'Unione europea con strumenti di *soft law*, riconoscendo agli Stati membri la possibilità di rifiutare l'ingresso ai cittadini di Paesi terzi non residenti nell'Unione europea («*non-resident third country nationals*») in presenza di sintomi riconducibili al Covid-19 oppure in caso di esposizione al *virus* tale da mettere in pericolo la salute pubblica³³. In alternativa è stata individuata la possibilità di sottoporre gli stranieri intenzionati a entrare nell'Unione europea a misure di isolamento e di quarantena³⁴. Sotto questo profilo si evidenzia quindi una diversità di trattamento tra i cittadini nazionali, europei e gli stranieri residenti nell'Unione europea che rientravano da Paesi terzi (cui è stato comunque garantito l'ingresso nell'Unione europea e il transito in uno Stato diverso dal proprio per raggiungere lo Stato europeo di residenza, nel rispetto delle misure di contenimento disposte dallo Stato di primo ingresso) e i cittadini non europei provenienti anch'essi da

³² V. le Conclusioni del Presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza con i membri del Consiglio europeo sulla Covid-19, 17 marzo 2020, 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/ e le linee guida della Commissione europea, COVID-19 - *Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*, Bruxelles, 16 marzo 2020, C(2020) 1753 final, ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200316_covid-19-guidelines-for-border-management.pdf. Dopo i primi trenta giorni, la Commissione ha chiesto più volte agli Stati di prorogare la chiusura temporanea delle frontiere esterne dell'Unione fino al 30 giugno 2020, cui ha fatto seguito un approccio per revocarla gradualmente dal 1° luglio 2020, come riportato in modo dettagliato alla pagina ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_it#temporary-essential-travel-restrictions.

Per un primo commento v. G. Fiengo, *Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*, in *DPCE on line*, 2020, www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/announcement/view/172#ftn2, il quale ricorda come in precedenza il Trattato di Schengen era stato sospeso solo unilateralmente dagli Stati in occasione di eventi specifici (G8 di Genova in Italia nel 2011, strage nella redazione di Charlie Hebdo in Francia nel 2015).

³³ Si osserva però come, in generale, è stato consentito il transito dei cittadini di Paesi terzi sul territorio degli Stati dell'Unione, con la collaborazione delle Ambasciate e dei Consolati per il rilascio delle autorizzazioni preventive (ove richieste), al fine di raggiungere lo Stato di residenza sito anche al di fuori dell'area Schengen. Si veda, per esempio, l'ordinanza della Bulgaria RD-01-183 che autorizza nello specifico il transito dei cittadini di Paesi terzi diretti in Serbia, Macedonia del Nord, Montenegro e Turchia.

³⁴ In Italia sono state attivate anche per i migranti misure di sorveglianza sanitaria e isolamento fiduciario secondo quanto specificato nella circolare del Ministero dell'Interno n. 3393 del 18 marzo 2020, *Interventi di prevenzione della diffusione del virus COVID-19 nell'ambito del sistema di accoglienza e dei centri di permanenza per il rimpatrio*, www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/Circolare-prot.3393-del-18.3.20202.pdf.

Paesi terzi ma non residenti in nessuno Stato dell'Unione cui, appunto, poteva essere rifiutato l'ingresso.

Le già citate linee guida della Commissione europea affermano infatti in modo esplicito il principio di non discriminazione tra i cittadini nazionali, i cittadini europei e gli stranieri (regolari) residenti in uno Stato membro dell'Unione europea: a tutti deve essere garantita la parità di trattamento (ad esempio per ciò che riguarda la sottoposizione a misure di isolamento e di quarantena) e deve essere agevolato il rientro nello Stato europeo di residenza.

La Commissione europea ha dato inoltre agli Stati indicazioni utili per non compromettere l'*acquis* di Schengen rispetto alle frontiere interne dell'Unione europea e garantire così la libera circolazione delle merci e delle persone tra gli Stati membri anche in presenza del Covid-19, con particolare riguardo al trasporto dei materiali sanitari e delle forniture alimentari, la circolazione del personale sanitario e dei lavoratori transfrontalieri³⁵. Anche in questo caso si specifica che l'eventuale reintroduzione di controlli interni deve avvenire in modo non contrastante con il principio di non discriminazione tra cittadini nazionali, europei e provenienti da Paesi terzi residenti in uno Stato membro dell'Unione sia rispetto all'ingresso, sia per quanto riguarda i controlli sanitari³⁶.

Le misure introdotte dagli Stati europei per proteggere le frontiere esterne dal Covid-19 e, più in generale, la paura stessa del contagio, hanno avuto come effetto immediato quello di sospendere temporaneamente gli ingressi di cittadini di Paesi terzi con visto fino a novanta giorni e, come si vedrà meglio più avanti, anche dei lavoratori stagionali. Evidentemente le misure di *screening* e di quarantena disposte dagli Stati di frontiera per entrare nel territorio dell'Unione hanno trovato applicazione anche nei confronti degli stranieri richiedenti asilo e protezione internazionale, come previsto anche dalla Commissione europea nelle già citate linee guida in materia di asilo, rimpatrio e reinsediamento³⁷.

³⁵ Per quanto riguarda le frontiere interne dell'Unione europea v. artt. 67 e 77 TFUE. Il nuovo *Codice frontiere Schengen*, regolamento (Ue) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, nel Capo II prevede le condizioni di ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in ragione di minacce gravi per l'ordine pubblico e la sicurezza interna. In dottrina v. A. Epiney, A. Egbuna-Joss, *Schengen Borders Code Regulation (EC) No 562/2006*, in K. Hailbronner, D. Thym (Eds), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, cit., 57.

Per quanto riguarda le misure adottate dalla Commissione relative al Covid-19 v. la Comunicazione della Commissione sull'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, (2020/C 96 I/01), alla pagina eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0324%2801%29. In occasione del Covid-19 Repubblica Ceca, Polonia e Slovacchia sono state tra le prime a reintrodurre i controlli alle frontiere nell'area Schengen (limitazioni attualmente in vigore fino a metà giugno). Altri Stati dell'Unione europea, dopo una prima chiusura, hanno invece riaperto gradualmente i propri confini (tra questi, per esempio, Germania e Austria).

³⁶ V. ancora le linee guida della Commissione europea, COVID-19 - *Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*, cit., par. 21 e 22.

³⁷ V. 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* (2020/C 126/02), del 17 aprile 2020, eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/

L'Italia, però, adducendo come motivazione il Covid-19, sembra essersi spinta oltre, visto che il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro degli Affari esteri, il Ministro dell'Interno e il Ministro della Salute, ha disposto con decreto interministeriale n. 150 del 7 aprile 2020 la temporanea sospensione (fino al 31 luglio 2020) della classificazione dei porti italiani come «luogo sicuro/*place of safety*» per i soccorsi effettuati da navi battenti bandiera straniera al di fuori dell'area SAR italiana. Questo decreto interministeriale interviene dunque su una delle principali rotte di migrazione del Mediterraneo centro-meridionale che collega la Tunisia, ma soprattutto la Libia, a Malta e all'Italia, limitando l'efficacia della Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo firmata ad Amburgo nel 1979 e ratificata dall'Italia con legge n. 147/1989 (la c.d. Convenzione *Search and Rescue*, SAR, che non viene però richiamata nel preambolo del decreto)³⁸. Il decreto, tuttavia, è apparso subito orientato a produrre effetti più sul piano politico, che non su quello giuridico in senso stretto³⁹. Com'è stato osservato dalla dottrina internazionalistica, infatti, la Convenzione SAR non obbliga comunque l'Italia (né gli altri Stati contraenti) a fornire un «luogo sicuro» a navi straniere che abbiano soccorso i migranti al di fuori della propria zona SAR. Pertanto, il decreto interministeriale sotto questo profilo non introduce nessuna novità di rilievo rispetto al diritto internazionale già in vigore, come confermato indirettamente dal decreto del Capo dipartimento della Protezione civile n. 1287 del 12 aprile 2020 nel quale si riconosce infatti che «permane la necessità di assicurare il rispetto delle misure sanitarie adottate per contrastare la diffusione epidemiologica da COVID-19 con riferimento ai casi di soccorso in mare»⁴⁰.

Allo stesso tempo, però, la medesima Convenzione SAR invita gli Stati a collaborare fornendo *volontariamente* un «luogo sicuro» anche ai migranti soccorsi al di fuori della propria zona SAR⁴¹. Ed è a questo punto che il decreto

?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN.

³⁸ V. anche le risoluzioni dell'*International Maritime Organization* n. 155 (78) e n. 167 (78) del 20 maggio 2004. Il regolamento Ue/656/2014 recante *Norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne* trova invece applicazione soltanto per le operazioni condotte dagli Stati sotto l'egida dell'Agenzia europea Frontex e non per quelle compiute singolarmente dagli Stati membri, come sottolineato da B. Ryan, *Sea Borders Regulation (EU) No 656/2014*, in K. Hailbronner, D. Thym (Eds), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, cit., 244.

³⁹ Come prova ulteriore del valore soprattutto politico del decreto interministeriale n. 150/2020 vi è il fatto che lo stesso non risulta pubblicato in Gazzetta Ufficiale come evidenziato da M. Seminara, *Che fine ha fatto il decreto ad navem dei quattro ministeri italiani*, www.mediterraneocronaca.it/2020/04/24/che-fine-ha-fatto-il-decreto-ad-navem-dei-quattro-ministeri-italiani/.

⁴⁰ V. il decreto del Capo dipartimento della Protezione civile n. 1287 del 12 aprile 2020 che ha individuato le misure organizzative e le procedure per fornire assistenza sanitaria alle persone soccorse in mare ovvero giunte sul territorio nazionale a seguito di sbarchi autonomi, che garantisce anche un luogo dove trascorrere la quarantena prevista dalle disposizioni nazionali, www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti/dettaglio/-/asset_publisher/default/content/decreto-del-capo-dipartimento-n-1287-del-12-aprile-2020-nominato-del-soggetto-attuatore-per-le-attivita-emergenziali-connesse-all-assistenza-e-alla-sorv.

⁴¹ V. 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*, www.sidiblog.org/2020/04/16/il-decreto-interministeriale-per-

interministeriale sembra voler incidere sulla Convenzione SAR dichiarando *a priori* la disponibilità dell'Italia a valutare le richieste di approdo nei porti italiani di navi straniere che abbiano soccorso i migranti in zone SAR di altri Stati stabilendo in modo unilaterale le relative condizioni di sbarco. Anche in questo caso si trova una conferma nel decreto del Capo dipartimento della Protezione civile n. 1287 del 12 aprile 2020 dove si prevede che il Ministero dell'interno e la Croce Rossa Italiana, possano «utilizzare navi per lo svolgimento del periodo di sorveglianza sanitaria» delle persone soccorse in mare e «per le quali non è possibile indicare il “*Place of Safety*” (luogo sicuro)»⁴².

Ciò sembra criticabile per diverse ragioni. Innanzitutto, va rilevata la non idoneità di un atto amministrativo, qual è il decreto interministeriale n. 150/2020, a derogare a norme di diritto internazionale che nella gerarchia delle fonti del diritto italiano occupano una posizione sovraordinata alla stessa legge ordinaria⁴³. A ciò si aggiunge, tra l'altro, la riserva di legge presente nell'art. 10, c. 2 Cost. in materia di disciplina della condizione giuridica dello straniero. Inoltre, negare *a priori* la solidarietà a persone (tra cui donne e bambini) che hanno messo a rischio la propria sopravvivenza pur di sfuggire a condizioni di vita inaccettabili, è contrario ai principi di uno Stato che ha posto al centro della propria Costituzione la tutela dei diritti umani, tra cui il diritto alla vita e il connesso diritto alla salute, il divieto di trattamenti inumani o degradanti e il diritto di asilo⁴⁴. Ciò, a maggior ragione, se si considera che il decreto individua *a priori* come termine l'intera durata dell'emergenza sanitaria, anziché prevedere la possibilità di rivalutare (dopo i primi mesi di *lockdown*) l'individuazione di «luoghi sicuri» sul territorio italiano per i migranti soccorsi in mare, contravvenendo perciò al principio di proporzionalità dell'azione amministrativa⁴⁵ considerato oltretutto che la pandemia ha interessato in modo non omogeneo le diverse regioni italiane.

[gestire-lemergenza-covid-19-nellambito-degli-obblighi-dellitalia-ai-sensi-della-convenzione-sar-linsostenibile-intermitte/](#), 16 aprile 2020, il quale afferma che «siamo al solito braccio di ferro tra Stati, e tra loro e le ONG: e se così è, come pare, almeno ci risparmiino di chiamare in causa il coronavirus, al quale, tra i tanti mali che porta, non credo sia seriamente plausibile attribuire anche un ruolo nella triste vicenda (e tragedia) dei migranti in mare».

⁴² Ciò ha dato luogo al fenomeno delle c.d. “navi quarantena” rispetto al quale si vedano le preoccupazioni espresse in merito a una istituzionalizzazione di tale metodo anche finita l'emergenza, espresse da ASGI, *Diritti in rotta. Le navi “quarantena” tra rischi e criticità*, www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/diritti-in-rotta-le-navi-quarantena-tra-rischi-e-criticita/

⁴³ A proposito della «iper valorizzazione» dei dpcm e, più in generale, dei provvedimenti di origine governativa nella fase dell'emergenza «quali atti *extra ordinem*, assimilabili alle ordinanze di necessità ed urgenza», v. A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2020, spec. 566 ss.

⁴⁴ Sulla violazione dei diritti fondamentali dei migranti collegata alla chiusura dei porti si vedano le osservazioni di A. Algostino, *Lo stato di emergenza sanitaria e la chiusura dei porti: sommersi e salvati*, in *Questione giustizia*, 21 aprile 2020, spec. par. 2, alla pagina www.questionegiustizia.it/articolo/lo-stato-di-emergenza-sanitaria-e-la-chiusura-dei-porti-sommersi-e-salvati_21-04-2020.php e il documento pubblicato da ASGI *Soccorsi in mare: ASGI chiede l'immediata revoca del decreto interministeriale del 7 aprile 2020*, alla pagina www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/soccorsi-nota/.

⁴⁵ Sul principio di proporzionalità dell'azione amministrativa come principio interno e sovranazionale connesso al principio di eguaglianza v. D.U. Galetta, *Il principio di proporzionalità*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017,

Il Tar Lazio⁴⁶, tuttavia, chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di sospensione del decreto interministeriale n. 150/2020, ne ha confermato l'efficacia «poiché l'atto impugnato è motivato mediante argomentazioni *non implausibili* circa l'attuale situazione di emergenza da Covid-19, e la conseguente impossibilità di fornire un "luogo sicuro", senza compromettere la funzionalità delle strutture nazionali sanitarie, logistiche e di sicurezza dedicate al contenimento della diffusione del contagio e di assistenza e cura ai pazienti Covid-19»⁴⁷.

Il Covid-19 sembra avere prodotto alcune conseguenze non trascurabili anche sull'ingresso negli Stati europei dei c.d. lavoratori *stagionali* ritenuti essenziali in alcuni settori economici⁴⁸. Infatti, pur non essendo stato loro vietato l'ingresso nell'Unione europea, molti di questi stranieri hanno spontaneamente rinunciato alla propria attività lavorativa negli Stati più colpiti dal Covid-19, tra cui l'Italia⁴⁹, mettendo a rischio soprattutto il lavoro nel settore agricolo⁵⁰.

Questo problema, unito alle preoccupazioni per la salute pubblica determinato dalla presenza di stranieri irregolarmente presenti in Italia impiegati illegalmente nell'agricoltura, ha portato il Governo italiano a introdurre norme che, di fatto, danno luogo a una sanatoria dell'immigrazione illegale⁵¹. Il d.l. n. 34/2020, c.d. decreto "Rilancio", ha infatti previsto all'art. 103 la possibilità di regolarizzare due diverse tipologie di stranieri irregolari. Per prima cosa gli

149 ss.

⁴⁶ Tar Lazio, Roma, sez. III, dec. 22 aprile 2020, n. 3066. Sul decreto interministeriale n. 150/2020 vedi anche l'interpellanza urgente n. 2-00736 presentata presso la Camera dei deputati da LEU nella seduta del 16 aprile 2020, che può essere consultata all'indirizzo web www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0327&tipo=stenografico#sed0327.stenografico.tit00050.sub00040, nella quale è stato evidenziato come ciò avrebbe fatto diminuire i salvataggi in mare (e, di conseguenza, aumentare il rischio di morte) dei migranti e non le partenze degli stessi dalla Libia. Ciò, tra l'altro, in concomitanza con la cessazione (il 31 marzo 2020) dell'operazione *Sophia* quale misura di approccio globale dell'Unione europea all'immigrazione, lasciando così priva di navi una delle rotte più percorse dai migranti. Tuttavia, i migranti soccorsi fuori dalla zona SAR italiana dalle navi *Alan Kurdi* e *Akita Mari* nel mese di aprile 2020, dopo un periodo di quarantena a bordo di altre due navi italiane, sono stati fatti sbarcare a Palermo.

⁴⁷ A proposito della difficile gestione dei flussi migratori da parte degli Stati di frontiera v. le riflessioni di P. Bargiacchi, *Editoriale. Criticità e prospettive della strategia europea di gestione dei flussi irregolari*, in *DPCE*, 2019, 4 ss.

⁴⁸ V. la comunicazione della Commissione europea, *Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19*, 2020/C 102 I/03, par. 9.

⁴⁹ Si veda l'allarme lanciato da Coldiretti a marzo 2020 circa il mancato arrivo di molti degli stranieri (circa 370.000 negli anni passati) impiegati nell'agricoltura in Italia. V. altresì S. Morlotti, *Una regolarizzazione dei lavoratori nel settore agricolo?*, in www.ismu.org/una-regolarizzazione-dei-lavoratori-del-settore-agricolo/, osserva come ogni anno arrivavano in Italia decine di migliaia di lavoratori eurolavoratori e circa diciottomila lavoratori stagionali provenienti da Paesi terzi tramite i decreti flussi.

⁵⁰ Per informazioni più dettagliate sui provvedimenti assunti dai vari Stati dell'Unione europea in materia di lavoro stagionale v. il *Report della European Trade Union Confederation, National measures targeting seasonal workers to address labour shortages (particularly in the agricultural sector)*, 29 maggio 2020.

⁵¹ Secondo la Fondazione ISMU vi sarebbero circa 562.000 stranieri irregolari presenti sul territorio nazionale al 1° gennaio 2019. Questo numero è formato da immigrati irregolari, richiedenti asilo che hanno visto la propria domanda respinta (il cui numero è aumentato a causa delle restrizioni conseguenti al decreto sicurezza del 2018) e stranieri con permesso di soggiorno per lavoro scaduto e non rinnovato (i cd. *overstayers*).

stranieri con permesso di soggiorno scaduto a partire dal 31 ottobre 2019 e già impiegati nei settori agricolo, dell'acquacoltura, della pesca e settori connessi, dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico, i quali possono richiedere un permesso di soggiorno temporaneo della durata di sei mesi valido soltanto sul territorio nazionale⁵². Tale permesso di soggiorno può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro se lo straniero riesce a ottenere un contratto di lavoro entro sei mesi oppure, se il contratto in questione è cessato, si potrà ottenere comunque un permesso di soggiorno di un anno in seguito all'iscrizione al Centro per l'impiego⁵³. Secondariamente, si prevede che i datori di lavoro possano regolarizzare gli stranieri privi di permesso di soggiorno già occupati senza regolare contratto nei settori previsti dallo stesso decreto-legge, oppure assumerli *ex novo*, concludendo con essi un contratto di soggiorno per lavoro subordinato.

Le misure disposte dal Governo italiano che, senza dubbio, consentiranno di regolarizzare una parte dei lavoratori stranieri attualmente privi di permesso di soggiorno, presentano però alcune criticità. La principale, tra queste, sembra essere il fatto che la regolarizzazione è stata prevista soltanto per alcuni settori lavorativi: restano esclusi, tra gli altri, i settori edile e turistico dove ugualmente trovano impiego molti stranieri, rendendo così difficile soddisfare quelle esigenze di tutela della salute pubblica che avrebbero richiesto una regolarizzazione più ampia in tempi di Covid-19. Si osserva inoltre come le procedure di regolarizzazione siano piuttosto onerose, sia sotto il profilo economico (soprattutto in caso di emersione dal lavoro nero e di prima regolarizzazione), sia per ciò che riguarda i procedimenti amministrativi richiesti dal d.l. n. 34/2020 che talvolta sembrano porre veri e propri ostacoli di carattere procedurale (v. la verifica della presenza dello straniero in Italia prima dell'8 marzo 2020, la disponibilità di un passaporto e la stessa disponibilità a collaborare del datore di lavoro fino al termine della procedura)⁵⁴. Infine, è stato osservato come non vi siano misure per proteggere gli stranieri dai «fin troppo prevedibili

⁵² G. Orlandi, *Covid-19: agricoltura in crisi, l'Italia deve regolarizzare i lavoratori stranieri*, it.euronews.com/2020/05/08/covid-19-agricoltura-in-crisi-l-italia-deve-regolarizzare-i-lavoratori-stranieri, definisce gli stranieri irregolari impiegati illegalmente nell'agricoltura "gli invisibili".

⁵³ Ciò in virtù dell'art. 22, c. 11 TUI in cui si prevede che «la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario ed ai suoi familiari legalmente soggiornanti. Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore ad un anno ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero, qualora superiore. Decorso il termine di cui al secondo periodo, trovano applicazione i requisiti reddituali di cui all'articolo 29, comma 3, lettera b)».

⁵⁴ Le problematiche di carattere amministrativo appaiono però in via di risoluzione da parte di successivi atti amministrativi emessi dal Governo e documentati da ASGI nella scheda pratica *Emersione dei lavoratori stranieri 2020*, www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/2020_Scheda-emersione-2020_16_06_def.pdf.

taglieggiamenti per la presentazione della domanda di regolarizzazione dei lavoratori occupati nei settori ammessi»⁵⁵.

In conclusione, si può quindi osservare come la sanatoria così disposta dal Governo italiano risulti lacunosa sotto vari profili, come d'altra parte ci si poteva attendere fin dall'inizio essendo il risultato del compromesso tra forze politiche caratterizzate da posizioni non omogenee in materia di immigrazione. Il Covid-19 non ha quindi prodotto una regolarizzazione generalizzata degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio italiano giustificata, tra l'altro, dalla tutela della salute pubblica, ma soltanto quella degli stranieri considerati "utili" a fini lavorativi, circostanza che, d'altra parte, sembra avere reso politicamente accettabile la sanatoria stessa (sia dalle forze politiche, sia dagli elettori). A questo proposito vi è infatti chi ha affermato che «una regolarizzazione zoppicante è comunque preferibile alla rinuncia alla regolarizzazione in attesa di quella perfetta»⁵⁶. Ciò non risolve, però, il problema dei molti stranieri che restano comunque sul territorio italiano senza permesso di soggiorno e, quindi, sostanzialmente privi di diritti fondamentali.

In Spagna⁵⁷ il Ministro per l'inclusione, la sicurezza sociale e l'immigrazione ha invece dichiarato che, diversamente dal Portogallo (v. *supra*, par. 2) e dall'Italia, non vi erano condizioni sufficienti per regolarizzare gli stranieri privi di permesso di soggiorno presenti sul territorio spagnolo senza violare il *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo* del 2008 nel quale il Consiglio europeo ha previsto che gli Stati debbano «limitarsi a regolarizzazioni caso per caso e non generali, nel quadro delle legislazioni nazionali, per motivi umanitari o economici»⁵⁸. Tuttavia, è stata estesa la durata dei permessi di soggiorno di tutti i lavoratori in scadenza fra il 14 marzo 2020 e il 30 giugno 2020 ed è stato previsto il rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro a tutti gli stranieri regolari provenienti da Stati terzi di età compresa tra 18 e 21 anni in caso di assunzione nel settore agrario⁵⁹.

⁵⁵ V. il decreto interministeriale del 27 maggio 2020 nel quale si specifica (art. 8) che ogni datore di lavoro dovrà corrispondere un importo forfettario di 500 euro per ogni lavoratore di cui richiede la regolarizzazione e che tali somme non saranno restituite in caso di inammissibilità, archiviazione e o rigetto della dichiarazione di emersione. Meno oneroso il contributo di 130 euro per gli stranieri ex regolari. In entrambi i casi si aggiunge un ulteriore contributo per "rimborso spese" (art. 103, c. 7). Tra le posizioni più critiche, secondo quanto già indicato nel testo, v. L. Neri, Intervento al *webinar* organizzato dall'ICEI del 10 giugno 2020 su *La sfida dell'inclusione lavorativa dei migranti al tempo del Covid-19* e M. Paggi, *La sanatoria ai tempi del coronavirus*, in *Questione giustizia*, 28 maggio 2020, spec. par. 2.

⁵⁶ S. Briguglio, *Una regolarizzazione in tempo di pandemia: la lezione del passato*, in *Questione giustizia*, 28 maggio 2020, www.questionegiustizia.it/articolo/una-regolarizzazione-in-tempo-di-pandemia-la-lezione-del-passato_28-05-2020.php.

⁵⁷ *Por qué España no puede regularizar migrantes como Italia o Portugal?*, www.publico.es/sociedad/regularizacion-migrantes-covid-19-espana-no-regularizar-migrantes-italia-portugal.html

⁵⁸ Consiglio dell'Unione europea, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, 24 settembre 2008, 7, register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2013440%202008%20INIT.

⁵⁹ V. il Reale decreto-legge 13/2020, 7 aprile 2020, *por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario*, art. 2, c. 1, lett. c) e d), www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4332 e il Reale decreto-legge 19/2020, 26 maggio 2020, *por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19*, art. 12,

Misure particolarmente favorevoli nei confronti dei lavoratori stagionali provenienti da Paesi terzi sono state adottate anche in Finlandia sia per favorire l'accesso al lavoro degli stranieri già regolarmente presenti sul suo territorio, sia per attirare nuovi lavoratori dall'estero (la quota iniziale di 1.500 lavoratori stagionali è stata portata a 3.000)⁶⁰.

Da ultimo, come esempio che si colloca all'estremo opposto rispetto ai precedenti per quanto riguarda l'apertura ai lavoratori stranieri in tempo di Covid-19, si può ancora menzionare l'Estonia. Qui, infatti, è stato vietato l'ingresso ai lavoratori stranieri stagionali sia per prevenire una nuova fase di contagio proveniente dall'estero, sia per garantire ai cittadini nazionali e agli stranieri già residenti o comunque regolarmente presenti nello Stato maggiori opportunità di lavoro in un momento di forte disoccupazione determinata dall'emergenza sanitaria. Per i soli lavoratori stranieri stagionali impiegati nel settore agricolo già presenti in Estonia è stata prevista la proroga fino al 31 luglio 2020 del permesso di soggiorno per lavoro temporaneo, mentre tutti gli altri lavoratori stagionali dovranno rientrare nei rispettivi Stati allo scadere del permesso di soggiorno temporaneo⁶¹.

La perdita del lavoro in seguito alla sospensione delle attività lavorative imposte dagli Stati a causa del Covid-19 è un fatto che, in generale, sembra esporre a rischi maggiori i cittadini di Stati terzi rispetto ai cittadini nazionali e a quelli europei. Il lavoro, infatti, è una condizione necessaria per rinnovare i permessi di soggiorno dei migranti economici e dei familiari a loro carico titolari di permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare⁶².

Un altro problema che si è posto agli stranieri è stato quello della chiusura degli uffici amministrativi preposti al rilascio e al rinnovo dei permessi di soggiorno durante il *lockdown*, che ha impedito di fatto a molti di essi di richiedere in tempo il rinnovo dei permessi di soggiorno in scadenza in quello stesso periodo o comunque di ottenere il rilascio di un titolo legale di soggiorno. In particolare, si sono venuti a trovare in questa situazione i rifugiati e i richiedenti asilo e protezione internazionale in attesa del titolo di soggiorno o del rinnovo dello stesso e gli altri stranieri privi di un permesso di soggiorno UE di lungo periodo (migranti economici titolari di permesso temporaneo di lavoro e i propri familiari ricongiunti e gli stranieri con permesso di soggiorno per studio).

Tutte situazioni che, considerate nel loro insieme, hanno finito per esporre gli stranieri a una probabilità piuttosto alta di trovarsi da un momento all'altro in condizione di irregolarità, con tutto ciò che ne consegue nell'immediato rispetto alla tutela della salute (v. *supra*, par. 2) e all'assistenza sociale, soprattutto per

www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5315#da-2.

⁶⁰ V. il sito del Governo finlandese, Press release 315/2020, *Government measures to ensure availability of seasonal employees*, valtioneuvosto.fi/en/article/-/asset_publisher/10616/hallitus-linjasi-kausityovoiman-saatavuuden-turvaamisesta.

⁶¹ V. *Estonia: Restrictions or Migrant Workers Remain in Force*, sul sito www.schengenvisainfo.com/news/estonia-restrictions-for-migrant-workers-remain-in-force/.

⁶² P. Boeles, M. den Heijer, G. Lodder, K. Wouters, *European Migration Law*, cit., 27, sottolineano come è accaduto già in passato che le crisi economiche (v. la crisi petrolifera del 1973) hanno determinato la chiusura delle frontiere ai cittadini di Paesi terzi.

quanto riguarda l'accesso ai benefici economici connessi al Covid-19 (v. *infra*, par. 4), cui si aggiunge, naturalmente, il rischio di essere costretti a lasciare lo Stato ospite a causa del sopravvenuto *status* di irregolarità⁶³.

Per rimediare a questo problema, molti Stati hanno disposto una proroga automatica della validità dei permessi di soggiorno oppure una regolarizzazione degli stranieri con permesso di soggiorno scaduto e di quelli irregolari già presenti nel territorio statale⁶⁴.

Come già ricordato, il Ministro dell'Interno portoghese ha previsto l'estensione automatica fino al 30 giugno 2020 della validità di tutti i permessi di soggiorno in scadenza dopo il 25 febbraio 2020.

Lo stesso è avvenuto in Italia dove, vista anche la chiusura degli Uffici Immigrazione, la validità di tutti i permessi di soggiorno, dei nulla osta al lavoro e al ricongiungimento familiare (necessari per richiedere il visto d'ingresso in Italia) e le certificazioni per richiedere la cittadinanza in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020 sono stati prorogati fino al 31 agosto 2020⁶⁵. Inoltre, come già ricordato poco sopra, è stata disposta la concessione di un permesso di soggiorno semestrale e rinnovabile ai lavoratori agricoli e alle badanti irregolari o con permesso di soggiorno scaduto già presenti in Italia. In particolare, senza regolarizzazione, le badanti non avrebbero più potuto lavorare a causa del *lockdown* e della conseguente necessità di un regolare contratto di lavoro per giustificare i propri spostamenti, che a sua volta non avrebbe potuto essere concluso senza un idoneo permesso di soggiorno.

Anche la Francia ha prorogato di tre mesi la validità di tutti i permessi di soggiorno in scadenza a partire dal 16 marzo 2020 (v. ord. 2020-328 del 25 marzo 2020). Provvedimenti analoghi sono stati assunti, tra gli altri, anche in Irlanda (con validità prorogata fino al 20 maggio 2020), Spagna, Polonia (fino a trenta giorni dopo la fine dell'emergenza), Bulgaria (fino alla fine dell'emergenza), Slovacchia e Grecia, con specifico riguardo ai permessi di soggiorno per asilo che sono stati prorogati fino alla riapertura degli uffici preposti all'esame delle relative richieste (sospesi dal 13 marzo 2020). In altri Stati, come Germania e Belgio, il rinnovo dei permessi di soggiorno in scadenza durante la pandemia non è stato automatico, ma subordinato a una richiesta esplicita da parte dello straniero (resa possibile anche via e-mail, telefono e posta) e ad un esame effettuato caso per caso dalle rispettive autorità competenti in materia di immigrazione⁶⁶.

⁶³ A questo proposito si può vedere l'esempio della Germania dove, pur essendo stato previsto che gli stranieri che hanno perso il lavoro non sono obbligati a lasciare immediatamente lo Stato, non viene data nessuna certezza circa la possibilità di rimanere sul territorio tedesco in futuro, v. www.make-it-in-germany.com/en/visa/covid-19-in-germany/special-regulations-on-entry-and-residence/.

⁶⁴ Alcuni Stati hanno disposto una proroga della validità dei documenti personali (carte d'identità, licenze di guida, passaporti, ecc...) includendo in via automatica anche gli stranieri, mentre altri soltanto alcune categorie di essi (in genere i lungo soggiornanti e i titolari di permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, come nel caso della Bulgaria).

⁶⁵ V. il d.l. n. 18/2020, art. 103, cc. 2 *quater* e 2 *quinquies* e le circolari del Ministero dell'Interno n. 23308 del 21 marzo 2020 e n. 3511 del 24 marzo 2020.

⁶⁶ In Germania è stato applicato quanto previsto dall'art. 81, c. 4 della legge tedesca sull'immigrazione secondo cui il titolo di soggiorno resta valido anche dopo la scadenza se lo

L'emergenza Covid-19 sembra dunque avere contribuito a rafforzare l'idea che lo straniero, anche se irregolare, può essere autorizzato a rimanere sul territorio dello Stato se costituisce per esso una risorsa necessaria in termini di forza lavoro, anche se non in termini generali, ma riferita appunto a settori economici ben individuati. Il lavoro, quindi, si afferma una volta di più come uno strumento di controllo dell'immigrazione tramite cui selezionare gli stranieri ammessi a risiedere, anche temporaneamente, negli Stati membri dell'Unione europea. Inoltre, ne esce rafforzato anche il rapporto circolare tra la regolarità del soggiorno e lo svolgimento di un'attività lavorativa quale condizione imprescindibile per i migranti economici ai fini della permanenza nello Stato ospite.

Un altro aspetto che il Covid-19 ha finito inevitabilmente per riaffermare è anche quello della regolarità del soggiorno come requisito imprescindibile per avere accesso ai diritti fondamentali in condizioni di parità con i cittadini nazionali ed europei. Sotto questo profilo, vanno valutati positivamente gli interventi degli Stati che hanno disposto la proroga della validità dei permessi di soggiorno oppure hanno regolarizzato la presenza straniera durante la fase più acuta della pandemia. Tuttavia, l'effetto temporaneo di tali interventi si sta esaurendo proprio nel momento in cui si pubblica il presente lavoro e, in assenza di ulteriori misure a sostegno degli immigrati rimasti senza reddito e/o altre forme di sostentamento, si può affermare che essi abbiano soltanto rinviato ai prossimi mesi l'inevitabile aumento degli stranieri in condizioni di irregolarità e, quindi, sostanzialmente privi di diritti fondamentali e a rischio di dover lasciare gli Stati dove magari risiedono e si sono integrati già da molti anni. In una situazione che, come già evidenziato, rende comunque difficile il rientro degli stranieri nei rispettivi Paesi di provenienza vista la perdurante chiusura delle frontiere da parte di molti Stati extraeuropei a causa del Covid-19⁶⁷.

4. L'accesso degli stranieri alle misure di sostegno economico e di assistenza sociale collegate al Covid-19

Uno degli ambiti nei quali, più facilmente, rischiavano di emergere significative differenze tra i cittadini e gli stranieri presenti nei vari Stati dell'Unione europea era quello dell'accesso alle misure predisposte dagli Stati per contrastare gli effetti negativi prodotti dal Covid-19 sulle economie statali e sui redditi individuali, con particolare riguardo a quelle di sostegno economico e di assistenza sociale⁶⁸.

straniero ha presentato richiesta di rinnovo, v. le istruzioni pubblicate alla pagina web www.make-it-in-germany.com/en/visa/covid-19-in-germany/special-regulations-on-entry-and-residence/. Per quanto riguarda il Belgio v. www2.deloitte.com/be/en/pages/tax/articles/COVID-19-Workforce-Deloitte-Belgium-Tax.html.

⁶⁷ Si vedano le limitazioni costantemente aggiornate all'ingresso di stranieri nei vari Stati extraeuropei sul sito www.confindustriatoscanasud.it/index.php/europa-e-internazionalizzazione/trasporto-merci-e-restrizione-ingressi-nei-vari-paesiagg-1-aprile-1-1/.

⁶⁸ Al riguardo si osserva come la circostanza che lo straniero, anche europeo, non sia un costo per l'assistenza sociale di un altro Stato è un aspetto ricorrente nel diritto dell'Unione europea come evidenziato da P. Minderhoud, *Sufficient resources and residence rights under directive 2004/38*, in H. Verschueren (Ed), *Residence, Employment and Social Rights of Mobile Persons. On*

Un rapporto dell'OIL pubblicato nell'aprile 2020⁶⁹ evidenziava come gli immigrati contribuiscono alle economie statali essendo impiegati prevalentemente nei settori sanitario, edile, agricolo, dei trasporti e dei servizi, soprattutto domestici e di cura della persona, spesso con contratti a termine o senza contratto, con bassi livelli salariali e di protezione sociale. Proprio le attività lavorative svolte in prevalenza dagli stranieri hanno finito per esporli a un rischio più elevato di contrarre il Covid-19.

I lavoratori stranieri assunti con regolari contratti di lavoro hanno avuto accesso al pari dei lavoratori nazionali ed europei impiegati negli stessi settori alle misure di sostegno alla disoccupazione e alla riduzione dei salari determinate dalla sospensione delle attività lavorative durante la fase acuta della pandemia (tra i più tutelati vi sono gli stranieri altamente specializzati titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro UE oppure di Carta blu UE)⁷⁰.

In diversi casi, tuttavia, gli stranieri hanno avuto un accesso limitato o comunque meno immediato alle risorse pubbliche messe a disposizione dagli Stati in relazione al Covid-19 come conseguenza del loro *status* di immigrazione (soprattutto se irregolari, v. *infra*), degli adempimenti formali richiesti per ottenere tali benefici⁷¹ oppure a causa della loro condizione lavorativa (soprattutto se privi di un regolare contratto di lavoro o con contratti a termine)⁷².

L'Irlanda può essere assunta come esempio di *welfare* particolarmente inclusivo nei confronti degli stranieri in tempi di Covid-19, avendo previsto la

How EU Law Defines Where They Belong, Antwerp, Cambridge, 2016, 47 ss.

⁶⁹ OIL, *Protecting migrant workers during the COVID-19 Pandemic - Recommendations for Policy makers and Constituents*, 30 aprile 2020, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_743268.pdf.

⁷⁰ In Germania, per esempio, la *Federal Employment Agency* ha corrisposto ai lavoratori che hanno subito una riduzione dell'orario di lavoro un'indennità di disoccupazione pari al 60-80% del salario percepito v. Köckeritz et al., *Short-time Work Implemented: what now?*, www.internationallawoffice.com/Newsletters/Employment-Immigration/Germany/Mayer-Brown/COVID-19-short-time-work-implemented-what-now#; v. anche *Short-time Working Allowance in Germany: Covid-19 Coronavirus*, alla pagina web se-legal.de/short-time-working-allowance-in-germany-covid-19-coronavirus/?lang=en. Per un elenco dettagliato delle misure di sostegno al lavoro e alla disoccupazione disposte dagli Stati europei v. il documento *Short Time Work Measures Across Europe*, predisposto dalla *European Trade Union Confederation* alla pagina web www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/202003/Covid_19%20Briefing%20Short%20Time%20Work%20Measures%20.pdf.

⁷¹ In Bulgaria, per esempio, tra gli adempimenti formali che hanno costituito un ostacolo di fatto per accedere alle misure di sostegno alla disoccupazione vi è stato l'aver previsto, come unico metodo di erogazione, il trasferimento su conto corrente bancario. Molti stranieri, infatti, non possiedono i requisiti necessari per poter aprire un conto corrente a causa delle norme molto severe in materia di antiriciclaggio e di terrorismo.

⁷² Al di fuori dell'Unione europea il citato Rapporto dell'OIL *Protecting migrant workers during the COVID-19 Pandemic*, cit., mette in evidenza il caso del Brasile che ha predisposto un piano di sostegno alla disoccupazione che include rifugiati e lavoratori irregolari (anche stranieri) e, negli Stati Uniti, la California che ha attivato un fondo misto pubblico-privato di sostegno al reddito per i lavoratori migranti indipendentemente dal loro *status* di soggiorno. A questo riguardo il Governatore della California Gavin Newsom si è espresso nei seguenti termini: «*California is the most diverse state in the Nation. Our diversity makes us stronger and more resilient. Every Californian, including our undocumented neighbors and friends, should know that California is here to support them during this crisis. We are all in this together*», come riportato nel sito del governo californiano www.gov.ca.gov/2020/04/15/governor-newsom-announces-new-initiatives-to-support-california-workers-impacted-by-covid-19/.

corresponsione fino all'8 giugno 2020 di un contributo di trecentocinquanta euro (*COVID-19 Pandemic Unemployment Payment*) a settimana a tutti i lavoratori dipendenti e autonomi rimasti senza lavoro a causa del Covid-19 e privi di altri sussidi di disoccupazione, specificando che il beneficio spetta anche ai lavoratori (e agli studenti-lavoratori) cittadini di Paesi terzi⁷³.

In altri Stati, tra cui l'Italia, sono invece riemerse problematiche non ancora del tutto risolte di accesso degli stranieri ai diritti di assistenza sociale. In estrema sintesi l'art. 41 TUI riconosce agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno la parità di trattamento con i cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale. Tuttavia, la portata effettiva di questo articolo è stata limitata dall'art. 80, c. 19 della legge finanziaria del 2001 (l. n. 388/2000) che ha previsto la concessione dell'assegno sociale e delle altre provvidenze economiche individuate come diritti soggettivi dalla vigente legislazione in materia di servizi sociali soltanto agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno UE di lungo periodo, mentre per le altre prestazioni e servizi sociali ha mantenuto l'equiparazione ai cittadini italiani degli stranieri titolari di un permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno. Ciò ha dato vita a una significativa giurisprudenza della Corte costituzionale italiana che ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale della limitazione così prevista in caso di erogazione di benefici economici diretti a persone che versino in situazioni di estremo bisogno e dunque finalizzati ad assicurare «nella più ampia e compatibile misura, condizioni minime di vita e di salute» (v., tra le altre, la sent. n. 22/2015)⁷⁴.

Con l'ordinanza del Capo dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020⁷⁵, (art. 2 c. 6), i Comuni sono stati delegati a individuare i beneficiari delle misure di solidarietà alimentare «tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico».

Questo beneficio economico ha fatto riemergere il problema, molto dibattuto in dottrina negli ultimi anni, del rapporto tra l'accesso degli stranieri ai diritti sociali e la condizione di regolarità/irregolarità degli stessi sul territorio italiano⁷⁶. Alcuni Comuni, infatti, oltre ai requisiti già indicati nell'ordinanza, avevano aggiunto anche quello della titolarità di un permesso di soggiorno (anche di lungo periodo) o la residenza anagrafica nel territorio comunale, respingendo così le

⁷³ V. il sito del Governo irlandese alla pagina www.gov.ie/en/service/be74d3-covid-19-pandemic-unemployment-payment/.

⁷⁴ Per un'analisi più dettagliata di questa problematica sia nuovamente consentito rinviare ad A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, cit., 162 ss.

⁷⁵ L'ordinanza può essere consultata sul sito della protezione civile all'indirizzo www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti/dettaglio/-/asset_publisher/default/content/ocdpc-n-658-del-29-marzo-2020-ulteriori-interventi-urgenti-di-protezione-civile-in-relazione-all-emergenza-relativa-al-rischio-sanitario-connesso-all-

⁷⁶ V. ancora i riferimenti dottrinali riportati in A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, cit., 157 s.

richieste di buono spesa provenienti da stranieri privi di tali requisiti. Il Tribunale ordinario di Roma⁷⁷, pronunciandosi sul ricorso di un cittadino filippino privo sia di permesso di soggiorno, sia di residenza anagrafica, ha dapprima richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale che riconosce da sempre l'universalità dei diritti umani fondamentali e il divieto di discriminazioni tra i cittadini e gli stranieri per quanto concerne i diritti inviolabili della persona. Successivamente, lo stesso giudice ha dichiarato che i diritti sociali "minimi" finalizzati a soddisfare i bisogni primari della persona (vitto, alloggio, salute, abbigliamento) vanno riconosciuti a tutti, compresi i migranti irregolari. Il diritto all'alimentazione⁷⁸ rientra tra questi diritti e, pertanto, l'accesso ai buoni spesa collegati al Covid-19 va riconosciuto anche agli stranieri senza permesso di soggiorno e privi di residenza, purché abbiano dimora abituale nel territorio del Comune cui richiedono il beneficio economico⁷⁹.

In generale emerge come, anche in tempi di emergenza, gli stranieri con un lavoro più stabile e più qualificato siano gli stessi che più facilmente accedono alle misure di sostegno economico collegate alla disoccupazione involontaria all'interno degli Stati. Allo stesso modo, per ciò che attiene alle misure di assistenza sociale, soltanto agli stranieri lungo soggiornanti (e ai familiari con essi ricongiunti) è automaticamente garantito il diritto alla parità di trattamento con i cittadini nazionali ed europei. Anche in tempi di emergenza sanitaria, quindi, non sempre gli Stati appaiono disposti a garantire a tutti il minimo vitale, rendendo necessario a tal fine l'intervento dei giudici chiamati a ripristinare l'universalità dei diritti umani fondamentali.

5. Prime conclusioni sulla difficile tutela dei diritti fondamentali degli stranieri anche in tempi di emergenza (non solo) sanitaria determinata dal Covid-19

La pandemia causata dal *virus* Covid-19 sembra avere prodotto nei confronti degli stranieri residenti o comunque presenti (anche in condizioni di irregolarità) negli Stati membri dell'Unione europea qui presi in considerazione alcune conseguenze positive anche se, nel complesso, le misure assunte dagli Stati non assicurano

⁷⁷ Tribunale di Roma, sez. diritti della persona e immigrazione civile, sent. n. 12835 del 22 aprile 2020. V. anche Tribunale di Brescia, decreto del 28 aprile 2020, che ha ordinato al Comune di Bonate di Sopra di eliminare tra i requisiti per accedere al buono spesa quello della titolarità del permesso di soggiorno per lungo soggiornanti UE, prevedendo esclusivamente il disagio economico e il domicilio nel territorio comunale. V., nello stesso senso, Tar Basilicata, decreto cautelare *ante causam* del 30 aprile 2020 (contro Comune di Matera). V. ancora Tribunale di Ferrara, ordinanza del 30 aprile 2020, contro la previsione del Comune di Ferrara del requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo e della precedenza accordata a cittadini italiani e UE. Le sentenze, a oggi piuttosto numerose, possono essere tutte consultate sul sito www.asgi.it.

⁷⁸ Per un'analisi più ampia del diritto al cibo v. A. Ligustro, *Diritto al cibo e sovranità alimentare nella prospettiva dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in DPCE (Numero spec.), 2019, 394 ss.

⁷⁹ La residenza è invece espressamente richiesta dall'art. 82 del d.l. n. 34/2020 per richiedere il reddito di emergenza.

sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali dei non cittadini europei provenienti da Paesi terzi.

Tra gli aspetti positivi, si può innanzitutto evidenziare come tutti gli Stati abbiano approvato misure dirette a rispondere a esigenze specifiche degli stranieri (come, ad esempio, quelle relative alla proroga dei documenti di ingresso e/o di soggiorno durante la pandemia), mostrando così di considerare i cittadini di Paesi terzi regolarmente presenti nei rispettivi territori come parte integrante delle rispettive comunità statali e garantendo loro l'accesso pieno ai diritti fondamentali (e, per prima cosa, ai servizi sanitari).

L'emergenza sanitaria ha inoltre avuto l'effetto di ridurre la pressione politica e mediatica sull'immigrazione (sostituendo alla paura dell'immigrato quella prodotta, appunto, dal Covid-19)⁸⁰, rendendo così possibili interventi che sarebbe stato molto difficile immaginare in tempi di normalità (come, per esempio, le regolarizzazioni-sanatorie dei migranti che sono state disposte in Italia e in Portogallo e il rilascio degli stranieri dai Centri per il rimpatrio in Spagna).

Inoltre, la pandemia ha mostrato come gli stranieri, impiegati in larga misura in settori lavorativi che hanno fornito servizi essenziali durante e oltre la fase acuta della pandemia (sanità, servizi domestici e alla persona, settore farmaceutico, agricoltura), rappresentino ormai per gli Stati europei una risorsa economica e lavorativa di cui difficilmente si potrebbe fare a meno.

Appare positivo anche lo sforzo compiuto dall'Unione europea per coordinare le misure assunte dagli Stati membri a protezione delle frontiere esterne dell'Unione e per mantenere aperte nei limiti del possibile quelle interne tra gli Stati membri, stabilendo un principio di non discriminazione tra i cittadini nazionali, europei e di Paesi terzi residenti in uno Stato membro dell'Unione europea. Una notazione critica riguardo al controllo delle frontiere esterne dell'Unione ha riguardato l'Italia che, con il decreto interministeriale n. 150/2020, sembra avere anteposto anche in tempi di Covid-19 il controllo dell'immigrazione alla tutela dei diritti fondamentali dei migranti soccorsi in mare⁸¹.

Il Covid-19 ha inoltre reso ancora più evidente il problema irrisolto dei richiedenti asilo e protezione internazionale già presenti sui territori statali, con particolare riguardo a quelli che si trovano nei campi profughi, e degli stranieri irregolari detenuti nei centri per il rimpatrio, che rischiano di rimanere per un tempo indefinito in una sorta di limbo insanabile di irregolarità, risultando allo stesso tempo privi di permesso di soggiorno e in condizione di non poter essere rimpatriati nei rispettivi Stati di provenienza a causa della chiusura delle frontiere (una circostanza che, durante il Covid-19, ha accomunato la maggior parte degli stranieri ma che, com'è noto, esiste anche in tempi di normalità).

⁸⁰ Così M. Ambrosini, Intervento al *webinar* organizzato dall'ICEI su *La sfida dell'inclusione lavorativa dei migranti al tempo del Covid-19*, 10 giugno 2020.

⁸¹ Come osserva S. Staiano, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2020, 458, «la produzione del diritto dell'emergenza sanitaria, nei suoi punti di forza e nei suoi insuccessi, ha messo sotto forte pressione l'intero ordinamento, rivelandone le debolezze, alcune largamente note, altre forse più occulte o addirittura insospettate».

In una prospettiva di pochi mesi, inoltre, la crisi economica connessa alla pandemia sembra destinata a fare aumentare il numero degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio degli Stati europei a causa della perdita del lavoro, cui conseguono l'impossibilità di rinnovare il permesso di soggiorno in assenza di forme adeguate di sostentamento economico nello Stato ospite e l'eventuale espulsione dagli Stati europei. A questo proposito sarebbe opportuno che gli Stati (tra cui l'Italia) che non prevedono tra le tipologie di permesso di soggiorno quello per la ricerca/attesa di lavoro, lo introducessero, almeno in via temporanea, per tutte le categorie di stranieri (compresi quelli irregolari) come misura per rispondere all'emergenza sanitaria, economica e lavorativa determinata dal Covid-19. Ciò, soprattutto, al fine di non lasciare privi di diritti (tra cui, soprattutto, la tutela della salute e l'assistenza sociale) gli stranieri (ex regolari e irregolari) che hanno rappresentato fino ad oggi un fattore non trascurabile di produzione di reddito (anche con contratti non regolari) all'interno degli Stati⁸².

Più in generale, l'analisi delle misure statali connesse al Covid-19 destinate agli stranieri porta a osservare come gli Stati, anche in situazioni di emergenza, non siano disponibili a rinunciare alla dualità contrapposta che promana dagli *status* di regolarità/irregolarità dello straniero come requisiti cui subordinare la tutela dei diritti fondamentali. E, anche quando gli Stati riescono a superare la barriera dello *status* di immigrazione, essi sono mossi non tanto da ragioni di solidarietà e di tutela dei diritti fondamentali, ma bensì di opportunità che, a seconda dei casi, portano a considerare lo straniero come mera forza lavoro, pericolo per la salute pubblica oppure costo ingiustificato per la finanza pubblica⁸³. Da qui la previsione di regolarizzazioni/sanatorie degli stranieri soprattutto per rispondere a esigenze di determinati settori produttivi (come quello agricolo), l'estensione della tutela piena della salute soltanto a categorie circoscritte di stranieri comunque regolari e i tentativi di negare agli stranieri irregolari l'accesso alle misure di assistenza sociale collegate a bisogni essenziali.

Se, in tempi di normalità, il criterio della regolarità/irregolarità dello straniero è stato ritenuto idoneo a giustificare una diversa protezione dei diritti fondamentali in conseguenza del necessario bilanciamento tra questi e il controllo dell'immigrazione inteso come interesse di rilievo costituzionale degli Stati⁸⁴, in tempi di emergenza (non solo) sanitaria ci si sarebbe aspettati una maggiore

⁸² P. Bonetti, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, cit., 34, ipotizza anche il ricorso al permesso di soggiorno per motivi di calamità, previsto dall'art. 20-bis del d. lgs. n. 286/1998, introdotto dal d.l. n. 113/2018 «quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza».

⁸³ V., tra gli altri, S. Babiker, *Papeles para todos? La crisis sanitaria y social espolea la demanda de regularización*, www.elsaltodiario.com/coronavirus/papeles-para-todos-la-crisis-sanitaria-y-social-espolea-la-demanda-de-regularizacion-.

⁸⁴ Sul punto v. già G. D'Orazio, *Condizione dello straniero e "società democratica" (sulle «ragioni» dello Stato)*, Padova, 1994, 26 ss. e G. Vonk, *Access to Social Protection for Non-Citizen Migrants: The Position of Irregular Immigrants*, in R. Plender (Ed), *Issues in International Migration Law*, The Netherlands, 2015, 81 ss.

attenzione alla tutela dei diritti fondamentali e alla solidarietà nei confronti di tutte le persone, prescindendo dalla cittadinanza e dallo *status* di immigrazione.

Al contrario, le misure adottate dagli Stati non fanno quasi mai riferimento all'esigenza di tutelare i diritti fondamentali degli stranieri e, in generale, finiscono soltanto per rimandare situazioni di criticità che finiranno comunque per emergere, ripercuotendosi negativamente soprattutto sugli stranieri (perdita del lavoro e conseguente condizione di irregolarità del soggiorno) senza offrire - almeno nelle more di pubblicazione del presente lavoro - soluzioni concrete e più stabili anche in una prospettiva di lungo periodo.

Arianna Pitino
Dip.to di Scienze politiche
Università degli Studi di Genova
arianna.pitino@unige.it