

BlogDUE

Non può essere rimpatriato il cittadino di uno Stato terzo il cui soggiorno in uno Stato membro è irregolare qualora ciò possa aggravare il suo stato di salute per l'indisponibilità delle terapie alle quali ha accesso nello Stato ospitante

Vincenzo Salvatore (Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università dell'Insubria) – 22 dicembre 2022

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I fatti all'origine della controversia. – 3. La disciplina applicabile al rimpatrio di cittadini di Stati terzi il cui soggiorno è irregolare. – 4. La tutela offerta dai principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, interpretati alla luce della giurisprudenza della Corte EDU. – 5. Il primato che deve essere accordato alla tutela del diritto alla salute. – 6. Considerazioni di sintesi.

1. Importante sentenza della Corte di giustizia, adita in sede di rinvio pregiudiziale, sul diritto ad accedere a trattamenti sanitari di cui godono anche i cittadini di uno Stato terzo che soggiornano irregolarmente nel territorio di uno Stato membro, qualora analoghi trattamenti non siano disponibili nello Stato terzo di origine o di destinazione.

Con sentenza pronunciata il [22 novembre 2022, nella causa C-69/21](#), i giudici di Lussemburgo in composizione allargata (grande sezione) hanno infatti affermato che le norme di diritto dell'Unione europea applicabili alla fattispecie dedotta in giudizio ostano all'adozione di una decisione di rimpatrio o di un provvedimento di allontanamento nei confronti di un cittadino di un Paese terzo, affetto da una grave malattia, il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare, allorché sussistano gravi e comprovati motivi per ritenere che, in caso di rimpatrio, l'interessato possa essere esposto, nel Paese terzo verso il quale verrebbe allontanato, al rischio reale di un aumento significativo, irrimediabile e rapido del suo dolore, a causa del divieto, in tale Paese, della sola terapia analgesica efficace.

2. All'origine della controversia, la vicenda di un cittadino russo, destinatario di un provvedimento di espulsione emanato dal governo olandese, a seguito dell'accertamento del soggiorno irregolare nel territorio dello Stato.

Tale provvedimento veniva impugnato davanti al Rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aja), in quanto ritenuto lesivo delle tutele che devono essere accordate a tutti gli individui nel rispetto dei principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il cittadino russo, affetto da una grave patologia oncologica, faceva infatti valere che, qualora fosse stato allontanato dall'Olanda e rimpatriato in Russia, non avrebbe potuto beneficiare delle cure - e in particolare dell'uso della cannabis terapeutica, non autorizzato in Russia - alle quali aveva avuto accesso in Olanda per alleviare i dolori causati dalla malattia.

L'esecuzione del provvedimento di espulsione avrebbe conseguentemente determinato – questa la tesi prospettata dal ricorrente – una grave ed irreparabile lesione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, nonché l'esposizione al rischio della sottoposizione a trattamenti inumani e degradanti, in palese violazione degli articoli 4, 7 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e dell'articolo 5 della [direttiva 2008/115/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

L'impossibilità di accedere all'unico trattamento analgesico efficace, in caso di allontanamento dal Paese in cui egli aveva accesso alle cure non disponibili nel Paese di origine, gli avrebbe infatti precluso ogni possibilità di condurre una vita dignitosa se tale terapia fosse stata interrotta.

Il cittadino russo enfatizzava, in particolare, come, in caso di interruzione di tale terapia, il dolore sarebbe stato talmente forte che egli non sarebbe stato più in grado di dormire o mangiare, con conseguenze significative non solo per il suo stato fisico, ma anche per il suo stato mentale, provocandogli tendenze alla depressione e al suicidio.

3. Come efficacemente sintetizzato nelle [conclusioni presentate dall'avvocato generale Priit Pikamäe il 9 giugno 2022](#), il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2008/115, letta in combinato disposto con l'articolo 4 e con l'articolo 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretata nel senso che essa non osta a che un cittadino di un Paese terzo, gravemente malato e il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro sia irregolare, formi oggetto di un provvedimento di allontanamento, nel caso in cui, a causa dell'indisponibilità sul piano legale, nel suo Paese d'origine, della sola terapia analgesica efficace, egli sia esposto ad un significativo aumento di dolore, senza alcuna modificazione degli altri sintomi della sua malattia, o, quanto meno, quando un siffatto significativo aumento di dolore si manifesterà entro un termine superiore a tre mesi dal suo ritorno nel Paese d'origine (par. 39).

Ora, la direttiva 2008/115/CE, dopo aver limitato il proprio ambito di applicazione ai cittadini di Paesi terzi, il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare (art. 2), all'articolo 5 precisa che, nell'applicazione della direttiva, gli Stati membri devono tenere nella debita considerazione, *inter alia*, “le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo interessato”, nonché rispettare il principio di *non refoulement*. La direttiva precisa poi che gli Stati membri possono rinviare l'allontanamento per un congruo periodo, tenendo conto delle circostanze specifiche di

ciascun caso e, in particolare, delle condizioni fisiche o mentali del cittadino di un Paese terzo (art. 9, n. 2, lett. a). Sempre la direttiva, fra le garanzie che devono essere prestate in caso di differimento dell'allontanamento, prevede che gli Stati membri provvedano ad assicurare le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie (art. 14, n. 1, lett. b).

4. L'ulteriore profilo sollevato nel contesto dei quesiti formulati dal giudice di rinvio attiene all'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 2, della Carta, in combinato disposto con gli articoli 1 e 4 di quest'ultima, al fine di determinare se ragioni mediche possano ostare all'allontanamento di un cittadino di un Paese terzo, qualora i sintomi della sua malattia non possano aggravarsi, ma l'intensità del dolore sia destinata ad aumentare notevolmente, in caso di rimpatrio, in quanto la terapia medica idonea non è disponibile nel suo Paese di origine.

In altri termini viene chiesto alla Corte di valutare se l'aumento del dolore che potrebbe derivare ad un soggetto malato dalla indisponibilità di terapie mediche adeguate possa considerarsi equivalente ad un trattamento inumano e degradante (art. 4), preclusivo in tal caso dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione (art. 19), e possa ritenersi ulteriormente lesivo della dignità umana (art. 1).

Come rilevato dall'avvocato generale, la risposta a tale quesito, in assenza di precedenti da parte della Corte di Lussemburgo, impone l'analisi delle numerose sentenze che hanno visto in più occasioni intervenire la Corte di Strasburgo, chiamata a pronunciarsi sui corrispondenti principi sanciti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) - e, in particolare, sull'art. 3 - per determinare se l'espulsione di una persona gravemente malata possa essere qualificata come trattamento inumano e degradante.

Come è noto, l'art. 3 della CEDU, rubricato "Proibizione della tortura", dispone che nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

Al riguardo, particolare rilievo assume la [sentenza pronunciata il 13 dicembre 2016 dalla Grande Chambre della Corte europea dei diritti dell'uomo](#) (ric. n. 41738/10), nel contesto della quale i giudici di Strasburgo hanno precisato l'ambito di applicazione dell'art. 3 (oltre che degli articoli 2 e 8) della CEDU, in relazione ad una fattispecie relativa ad un ordine di rimpatrio emesso dal Belgio nei confronti del signor Paposhvili, cittadino della Georgia residente in Belgio, gravemente malato, ancorché non fosse in immediato pericolo di vita.

Mentre si trovava detenuto in un carcere belga e prima che venisse emesso il provvedimento di rimpatrio, al signor Paposhvili era stata infatti diagnosticata una grave forma di leucemia. A seguito del deterioramento del suo stato di salute era stato successivamente sottoposto in Belgio ad una serie di trattamenti terapeutici altamente specializzati.

La Corte, dopo aver sottolineato come la decisione avente ad oggetto l'espulsione di soggetti illegalmente residenti sul proprio territorio rientri

nella competenza degli Stati, rileva come tale competenza debba essere esercitata nel rispetto degli accordi internazionali di cui gli Stati sono parti contraenti, tra cui la CEDU.

La Grande camera conclude quindi nel senso che, qualora il ricorrente fosse stato espulso senza la valutazione, da parte delle autorità belghe, del rischio che dall'esecuzione del provvedimento di espulsione sarebbe derivato per il suo stato di salute, vi sarebbe stata una violazione dell'articolo 3 della CEDU (oltre che dell'articolo 8, per l'impatto che l'esecuzione del provvedimento di espulsione avrebbe avuto sulle sue relazioni familiari).

La Corte EDU precisa, tuttavia, che il deterioramento delle condizioni di salute sia rilevante qualora possa considerarsi non solo grave ed irreversibile ma anche rapido.

Per contro, la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva già in passato suggerito un'interpretazione orientata che accordasse una tutela più ampia del diritto alla salute, prevedendo che la valutazione delle condizioni dell'individuo malato non impongono né che il degrado dello stato di salute dell'interessato provochi "intense sofferenze" o una "significativa riduzione della speranza di vita", né che tale degrado sia altresì "rapido" ([sentenza della Corte del 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a.](#)).

5. La Corte di giustizia dell'Unione europea, nella pronuncia in esame, dopo aver richiamato la giurisprudenza della Corte EDU ed aver altresì ribadito che la direttiva 2008/115/CE, letta alla luce degli articoli 4 e 19 della CEDU, preclude la possibilità di dare esecuzione ad un provvedimento di rimpatrio quando questo esponga il soggetto a trattamenti inumani e degradanti, osta all'adozione di una decisione di rimpatrio o di un provvedimento di allontanamento nei confronti di un cittadino di un Paese terzo affetto da una grave malattia, il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro sia irregolare, allorché sussistano gravi e comprovati motivi per ritenere che, in caso di rimpatrio, l'interessato possa essere esposto, nel Paese terzo verso il quale verrebbe allontanato, al rischio reale di un aumento significativo, irrimediabile e rapido del suo dolore, a causa del divieto, in tale Paese, della sola terapia analgesica efficace.

Peraltro, precisa la Corte di giustizia, è precluso allo Stato membro che adotta il provvedimento di rimpatrio stabilire un termine fisso entro il quale l'aumento del dolore - o, più in generale, il deteriorarsi delle condizioni di salute - debba concretizzarsi per poter essere di ostacolo alla decisione di rimpatrio, dovendo le condizioni di salute dell'individuo essere valutate caso per caso, alla luce delle circostanze che, ammonisce ancora la Corte, non possono ridursi a considerare se l'individuo sia o meno in grado di viaggiare.

Tuttavia, conclude la Corte, ciò non implica l'obbligo in campo allo Stato membro a rilasciare un permesso di soggiorno al cittadino di uno Stato terzo irregolarmente presente sul suo territorio né di sospendere l'esecuzione del provvedimento di allontanamento dal territorio dello Stato, qualora la malattia del soggetto interessato non raggiunga la soglia di gravità richiesta dall'art. 4 della Carta.

6. Viene così riconosciuto il diritto di soggiorno per cure mediche a tutti i cittadini di Stati terzi, purché affetti da gravi malattie ed indipendentemente dalla circostanza che la loro presenza nel territorio dello Stato membro sia regolare o meno, qualora l'adozione (e l'esecuzione) di un provvedimento di espulsione e rimpatrio li privi di un efficace trattamento sanitario nel paese di origine o di destinazione ovvero li esponga a rischi di un grave deterioramento dello stato di salute.

La pronuncia della Corte rappresenta un ulteriore e significativo intervento interpretativo nell'affermazione del principio che, qualora si tratti di contemperare i diversi interessi pubblici coinvolti, la prevalenza debba essere in ogni caso accordata alla tutela del diritto alla salute.

Si affermano, anche in questo caso (per un'analisi della evoluzione giurisprudenziale sul tema e per ulteriori riferimenti bibliografici, mi si consenta di rinviare da ultimo a V. SALVATORE, [Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato. Unione europea](#), Bruxelles, 2021), la portata espansiva della tutela della salute e la forza di resistenza – una peculiare *force de frappe* – che il diritto alla salute presenta tutte le volte in cui occorra assicurarne l'effettività della tutela rispetto ad altri diritti che vengano in considerazione.