

Il diritto alla salute va garantito anche alle persone migranti nei centri di accoglienza. Riflessioni a margine di una storica ordinanza della Corte di Cassazione

di *Letizia Palumbo*¹

1. Il contesto e la questione affrontata

Nel marzo 2020, pochi giorni dopo l'esplosione della pandemia per Covid-19 in Italia, le persone richiedenti asilo ospiti nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS) in via Mattei di Bologna inviavano, tramite il Coordinamento Migranti², una lettera aperta al Comune, alla Prefettura e alla Questura della città, nonché alla Regione Emilia-Romagna. Nel documento denunciavano come a causa delle condizioni di sovraffollamento del centro, fosse impossibile rispettare le norme di sicurezza dettate dall'emergenza del corona-virus: "In via Mattei" – scrivevano – "viviamo in più di 200 e dormiamo in camerate che ospitano 5 o più persone, spesso anche 10, con letti vicini, uno sopra l'altro. Molte di queste stanze non hanno nemmeno le finestre per cambiare l'aria"³.

Data la situazione, l'associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), dopo varie sollecitazioni alle Autorità competenti, proponeva ricorso d'urgenza al Tribunale di Bologna, chiedendo che il Ministero dell'interno, il Comune di Bologna, la Regione Emilia-Romagna e il Consorzio l'Arcoiaio garantissero alle persone richiedenti asilo ospiti del CAS Mattei il diritto alla salute mediante l'attuazione delle misure anti-Covid di prevenzione e distanziamento interpersonale. Nello specifico, l'associazione chiedeva al giudice di accertare la lesione del diritto alla salute per effetto della mancata applicazione delle norme di prevenzione sanitaria per il

¹ Letizia Palumbo, Assegnista di Ricerca in Diritto Privato Comparato presso l'Università Ca' Foscari di Venezia.

² Si veda <https://www.coordinamentomigranti.org>.

³ Coordinamento Migranti, *Il Corona Virus non Discrimina*, Lettera aperta al Comune di Bologna, alla Prefettura e Questura della Città, alla Regione Emilia-Romagna, Marzo 2020. Si veda <https://coordinamentomigranti.files.wordpress.com>.

contenimento della pandemia e, conseguentemente, che fosse disposto in via d'urgenza il trasferimento degli ospiti in strutture adeguate.

Il Tribunale di Bologna dichiarava però il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo (TAR), con una decisione confermata dal Collegio in sede di reclamo cautelare e, poi, nel giudizio di merito⁴. Più in particolare, il Tribunale di Bologna sosteneva che, nonostante la natura costituzionalmente protetta delle posizioni coinvolte, la causa dovesse essere proposta davanti al TAR in quanto nei centri di accoglienza straordinaria la Pubblica Amministrazione eserciterebbe un potere discrezionale. Il Tribunale condannava inoltre l'ASGI al pagamento delle spese di giudizio.

L'ASGI decideva quindi di rivolgersi alla Corte di Cassazione chiedendo di individuare il giudice competente. Sul punto, l'associazione affermava che il diritto fondamentale alla salute, anche dei richiedenti asilo, andasse esaminato dal giudice ordinario e che non vi fosse alcun potere discrezionale a fronte di misure pre-determinate dal legislatore – quali le misure sul distanziamento personale – in modo tale da non consentirne attuazioni differenziate e discriminatorie.

2. La decisione delle Sezioni Unite

Con la pronuncia n. 4873 del 15 febbraio 2022, la Suprema Corte ha ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice ordinario. Innanzitutto, la Corte ha sottolineato gli errori di impostazione commessi dal Tribunale di Bologna, precisando che la *causa petendi* della controversia, sulla base della quale determinare la giurisdizione, è il rischio di lesione del diritto fondamentale alla salute delle persone richiedenti asilo ospiti nel CAS Mattei. In questo senso, in linea con un consolidato orientamento giurisprudenziale⁵, la Corte ha messo in evidenza come risultati decisiva, ai fini del riparto delle giurisdizioni, la puntuale interpretazione del quadro normativo di riferimento e delle

⁴ Trib. Bologna, sez. III civ., decreto R.G. 4235/2020 del 7 maggio 2020; sez. III civ., decreto collegiale R.G. 5877/2020 del 14 luglio 2020. Inoltre, Trib. Bologna, sentenza resa *ex art. 281 sexies c.p.c.* del 29 ottobre 2021.

⁵ Cfr. Cass. N. 1463/1979; Cass., n. 17461/2006; Cass. N. 27187/2007.

modalità con le quali è preso in considerazione il diritto fondamentale in questione⁶.

La Corte ha quindi esaminato la disciplina introdotta dalla normativa emergenziale di contrasto alla pandemia, compresa quella relativa al sistema di accoglienza, giungendo alla conclusione che la misura del distanziamento interpersonale, volta a prevenire la diffusione del virus, è disciplinata con “modalità fisse e predeterminate in modo da non consentire attuazioni differenziate”⁷. Se ne ricava che “il diritto alla salute, sub specie di diritto al distanziamento sociale, è stato già conformato dal composito quadro normativo di riferimento”⁸, senza che possa rinvenirsi alcun margine di discrezionalità circa le forme e le modalità di attuazione della misura del distanziamento. Per tanto, secondo la Corte, la pubblicazione amministrazione e il gestore dei centri di accoglienza non dispongono di margini di discrezionalità in ordine alla applicazione delle norme anti-contagio, avendo al contrario l’obbligo di adottare e far garantire il rispetto delle misure indicate dal legislatore.

Muovendo da queste argomentazioni, la Suprema Corte ha sottolineato che il diritto al distanziamento interpersonale e il relativo obbligo dell’Amministrazione di assicurarlo trovano fondamento nell’art. 32 della Costituzione, e ha chiarito che il “dovere di salvaguardare la salute dei soggetti richiedenti asilo accolti nei CAS risulta intimamente legato al principio di solidarietà nella sua proiezione verticale, pubblica e istituzionale, e per ciò stesso improntato ad impedire forme discriminatorie di tutela, quando appunto entrano in gioco posizioni soggettive riferibili a persone che versano, spesso, in situazioni di evidente vulnerabilità proprio in ragione della condizione di richiedente asilo e dell’impossibilità di regolare autonomamente la propria esistenza all’interno delle strutture di accoglienza”⁹.

Secondo la Corte, dunque, il diritto alla salute delle persone richiedenti asilo ospiti nei Centri di accoglienza straordinaria va garantito senza

⁶ Cass. n. 4873/2022, p. 9.

⁷ Ivi, p. 10

⁸ Ivi, p. 12.

⁹ Ivi, p. 15.

discriminazione alcuna e la sua tutela appartiene alla giurisdizione ordinaria.

3. Il diritto fondamentale alla salute non può subire discriminazioni

L'ordinanza delle Sezioni Unite in commento segna un passaggio importante sia per il riconoscimento e la protezione dei diritti delle persone richiedenti asilo ospiti nei CAS, sia più in generale per la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali nei confronti della Pubblica amministrazione¹⁰.

Con riferimento al primo aspetto, occorre ricordare che, come numerose ricerche hanno mostrato¹¹, le persone richiedenti asilo in Italia si trovano, nella stragrande maggioranza dei casi, in una sorta di limbo giuridico e sociale, dovuto sia alla lentezza delle procedure burocratiche per il riconoscimento della protezione internazionali (che possono durare anche anni), sia alla assenza di strutture e servizi adeguati. Emblematica di un regime di accoglienza, improntato sull'emergenza più che sull'inclusione, è la condizione delle/dei richiedenti asilo ospiti nei CAS. Nonostante siano strutture straordinarie da attivare in una fase di emergenza, i CAS, che sono gestiti dalle Prefetture, costituiscono di fatto il segmento più consistente del nostro sistema di accoglienza. Secondo i dati ufficiali, al 31 gennaio 2021 circa il 67,8% dei richiedenti asilo accolti in Italia era ospite nei CAS¹². Solo una piccola minoranza ha quindi accesso al Sistema Integrato di Accoglienza (SAI), che è in capo ai comuni e offre servizi più strutturati e maggiormente orientati all'inclusione sociale e lavorativa delle persone ospitate.

¹⁰ N. Vettori, *Diritti fondamentali e riparto di giurisdizione. Nota a Cass., SU, 15.02.2022, n. 4873 sul diritto alla salute dei richiedenti asilo ospitati nei CAS*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n. 3, 2022, pp. 269-286.

¹¹ Cfr., ad esempio, F. Della Puppa e G. Sanò (a cura di), *Stuck and Exploited. Refugees and Asylum Seekers in Italy Between Exclusion, Discrimination, and Struggles*, Ca' Foscari University Press, Venezia 2021; A. Sciarba, *Al confine dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'hotspot alla decisione della Commissione territoriale*, in "Questione Giustizia", 2, 2018, pp. 145-157.

¹² Action Aid e Openpolis, *Una mappa dell'Accoglienza*, Milano 2021, p. 5.

I CAS, soprattutto dopo lo smantellamento del sistema di accoglienza diffuso operato dal Dl. n.113/2018, sono in gran parte costituiti da strutture di media e grande capienza (da 50 a 500 posti), spesso sovraffollate e senza la garanzia di standard adeguati e uniformi. Per di più, molti di questi centri sono situati in zone isolate e lontane dalle aree urbane; luoghi in cui la marginalizzazione sociale è esacerbata dalla marginalità geografica, e il tempo scorre identico in un'attesa indeterminata che rende difficile, per non dire impossibile, qualsiasi progettualità¹³. Queste carenze sistemiche del sistema accoglienza, sommate alle inadempienze burocratiche, producono una condizione di sospensione ed estrema incertezza – si potrebbe dire di “hyper precarity” per riprendere una nozione introdotta da alcune studiosi¹⁴– che genera e amplifica la situazione di vulnerabilità in cui si trovano molte/i richiedenti asilo.

Vale la pena, a tal proposito, ricordare che le inadeguatezze strutturali del sistema di accoglienza italiano sono state oggetto di censura da parte di organismi internazionali, tra cui la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). In particolare, nel caso *Tarakhel c. Svizzera* del 2014, in cui i giudici di Strasburgo hanno dichiarato che il rinvio verso l'Italia di richiedenti asilo particolarmente vulnerabili è suscettibile, in assenza di adeguate garanzie, di violare il divieto di trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU). Tra gli aspetti problematici del nostro sistema di accoglienza, la Corte EDU ha menzionato, nella sua argomentazione, la limitatezza dei posti a disposizione nei centri di accoglienza e la carenza dei servizi offerti.

Queste criticità sono emerse in modo lampante e si sono simultaneamente acuite con lo scoppio dell'emergenza sanitaria causata dalla Covid-19. La crisi sanitaria ha portato alla luce le disuguaglianze e i problemi strutturali del nostro modello economico e sociale, incluso del sistema di accoglienza per richiedenti asilo, soprattutto con riferimento ai centri di accoglienza sovraffollati, come quello di via Mattei a Bologna, dove è praticamente impossibile

¹³ Cfr. A. Scurba, *op. cit.*

¹⁴ H. Lewis e L. Waite, *Asylum, Immigration Restrictions and Exploitation: Hyper-precarity as a lens for understanding and tackling forced labour*, in “Anti-Trafficking Review”, 5, 2015, pp. 49-67.

garantire il rispetto delle misure anti-Covid finalizzate al contenimento del contagio¹⁵.

In questo scenario, l'ordinanza n. 4873 della Suprema Corte del 15 febbraio 2022 segna una tappa storica nella tutela dei diritti fondamentali, in particolare del diritto alla salute, delle persone richiedenti asilo che vivono in luoghi di attesa e di limbo come i CAS. Dopo aver passato al vaglio la disciplina introdotta dalla normativa emergenziale di contrasto alla pandemia e aver sottolineato l'assenza di margini di discrezionalità in ordine all'applicazione o meno della misura del distanziamento, la Corte ha infatti affermato in modo significativo che nessun potere pubblico può incidere sul diritto alla salute delle persone migranti nei CAS "fino al punto da degradarlo a interesse legittimo"¹⁶. Salvaguardare la salute delle persone accolte, garantendo il diritto al distanziamento interpersonale, è un dovere in capo alle Pubbliche Amministrazioni che non lascia alcuno spazio a forme discriminatorie di tutela.

Nella sua argomentazione, la Corte ha chiarito – è qui veniamo al secondo aspetto importante dell'ordinanza in commento – che il diritto al distanziamento sociale e il relativo obbligo dell'Amministrazione di assicurarlo, trovano fondamento costituzionale nell'articolo 32 della Costituzione, letti alla luce dei principi di solidarietà e di uguaglianza che informano il sistema di accoglienza. E' dunque il valore costituzionale di questa pretesa soggettiva che consente di individuare degli obblighi specifici in capo alla Pubblica amministrazione, che sono pienamente tutelabili dal giudice ordinario. Come ha spiegato la Corte: "Quando dunque è lo stesso legislatore a prendere in considerazione certi valori cardine ed a regolarne la reciproca convivenza con altri parimenti fondamentali, le autorità amministrative, nei singoli casi, non fanno altro che applicare la prescrizione legislativa, spettando alle autorità giurisdizionali il compito di controllare il bilanciamento già effettuato a monte, accertando il rispetto della Costituzione, la coerenza, la logica, la completezza, la corrispondenza tra mezzi e fini.

¹⁵ P. Bonetti, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, in "Federalismi.it", 2020, spec. p. 9-12.

¹⁶ Cass. n. 4873/2022, p. 16.

Compiti che, per le considerazioni dianzi espresse, risultano riservati al giudice ordinario¹⁷.

Questo non significa, come si potrebbe obiettare, che l'approccio seguito dalla Corte veicoli un assetto volto a favorire sempre le posizioni individuali sugli interessi della collettività sostenuti dalla Pubblica Amministrazione. Come ha infatti affermato Nicoletta Vettori con riferimento all'ordinanza in commento: "non si tratta di affermare l'esistenza di 'diritti senza potere' ma di assicurare che i diritti relativi ai beni primari della persona siano – se del caso – limitati e bilanciati da un potere pienamente soggetto ai vincoli (i.e. obblighi di fare/doveri di astensione) ricavabili anche direttamente dal testo costituzionale"¹⁸.

Ribadendo dunque che il diritto alla salute sancito all'articolo 32 della Costituzione è inderogabile e indegradabile, e che dominano i "canoni costituzionali di uguaglianza e parità di trattamento", la Corte ha riaffermato principi di straordinaria importanza per la tutela dei diritti fondamentali delle/dei richiedenti asilo in accoglienza e, più in generale, per la salvaguardia dei diritti connessi ai bisogni primari delle persone.

¹⁷ Ivi, p. 16.

¹⁸ N. Vettori, *op. cit.* pp. 285-286.