

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XX

n. 22

SENTENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

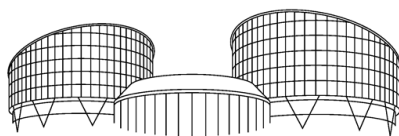
18 LUGLIO 2019

R.V. RICORSO N. 37748/13

(Articolo 5, comma 3, lettera a-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400)

Trasmessa alla Presidenza il 30 ottobre 2019

PAGINA BIANCA



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

FIRST SECTION

CASE OF R.V. AND OTHERS v. ITALY

(Application no. 37748/13)

JUDGMENT

STRASBOURG

18 July 2019

FINAL

18/10/2019

This judgment has become final under Article 44 § 2 of the Convention. It may be subject to editorial revision.



PAGINA BIANCA

R.V. AND OTHERS v. ITALY – JUDGMENT

1

In the case of R.V. and Others v. Italy,

The European Court of Human Rights (First Section), sitting as a Chamber composed of:

Ksenija Turković, *President*,

Krzysztof Wojtyczek,

Aleš Pejchal,

Pauliine Koskelo,

Tim Eicke,

Jovan Ilievski,

Raffaele Sabato, *judges*,

and Abel Campos, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 18 June 2019,

Delivers the following judgment, which was adopted on that date:

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 37748/13) against the Italian Republic lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a French and Italian national, R. V. (“the first applicant”), and two Italian nationals, D. (“the second applicant”), and T. (“the third applicant”), on 29 April 2013. The President of the Section decided not to have the applicants’ names disclosed (Rule 47 § 4 of the Rules of Court).

2. The applicants were represented by Ms R. Aiello, a lawyer practising in S. The Italian Government (“the Government”) were represented by their former Agent, Mrs E. Spatafora, and their co-Agent, Mrs M. L. Aversano.

3. The applicants alleged that measures placing the first and second applicants in care and the implementation of those measures had violated their rights under Article 8 of the Convention.

4. On 2 June 2016 the Government were given notice of the complaints concerning Article 8 of the Convention, and the remainder of the application was declared inadmissible pursuant to Rule 54 § 3 of the Rules of Court.

5. The French Government did not make use of their right to intervene in the proceedings (Article 36 § 1 of the Convention).

THE FACTS**I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE**

6. The applicants are all resident in Italy.



A. Care measures and domestic proceedings

7. The first applicant married S.M. and they had two sons: D., born in 2002, and T., born in 2004.

8. On 26 September 2005 S.M. and the first applicant's mother went to the local health authority's family advice and support centre (*consultorio familiare*), with a view to seeking assistance in dealing with the first applicant and the children.

9. On the same day social services from the local health authority filed a report with the public prosecutor of the G. Youth Court, which contained a record of the meeting with S.M. and the first applicant's mother. It is apparent from the report that the first applicant's mother and S. were concerned about the first applicant's recent behaviour. They stated that the first applicant stayed out late at night and sometimes took the children with her without telling S.M. where they were going, and did not take adequate care of the children. S.M. stated that the first applicant displayed an aggressive attitude towards him. They voiced suspicions that the first applicant might be bulimic. The first applicant's mother expressed her concern over fights that had been taking place between the first applicant and S.M. in front of the children. She further asserted that the first applicant did not want to send the eldest child to nursery school. S.M. stated that he had talked with the first applicant about the possibility of legally separating, but was concerned about the fact that the first applicant had apparently expressed a wish to gain custody of the children.

10. On 3 October 2005 the public prosecutor filed an application with the G. Youth Court, seeking interim measures to protect the children pending a decision by the competent judicial authority.

11. By a decision of 7 November 2005 the G. Youth Court placed the children in the care of the S. Municipality on a temporary and emergency basis. The relevant parts of the decision read:

“Having considered submissions to the effect that the mother's condition has worsened (erratic behaviour, the appearance of conduct which may be associated with bulimia, increased aggressiveness in family relationships);

[And considering] that such behaviour on the mother's part appears to be seriously prejudicial to the young children: the minors are reportedly exposed to displays of aggressiveness to which they react, they are reportedly not being taken care of, or are taken by the mother to places not known to the father. D. does not attend nursery school;

[And considering] that the father does not appear to be able to cope with the critical situation;

[And considering] that, in order to protect the minors, it appears necessary to place them in the care of social services, with a view to ensuring the most appropriate temporary placement – preferably within their own family, but in the event that this is not practicable, outside their family – for such time as is necessary in order to carry out an assessment of the situation and of parental resources;

R.V. AND OTHERS v. ITALY – JUDGMENT

3

...

[THE COURT] ORDERS:

That D. and T. be placed in the care of the S. Municipality, which, in coordination with social services, shall: immediately arrange the most appropriate protective placement, preferably within the children's family, but in the event that this is not practicable, outside their family; implement the most appropriate support package for the parents and the children; assess parental capabilities and identify existing problems, while providing advice to the parents on necessary therapeutic interventions or other support as required;

Submit a report by 30 November 2005, [or] immediately if necessary;

..."

12. From the material in the case file, it is apparent that the children were temporarily placed with the first applicant, albeit in her mother's home.

13. On an unspecified date the first applicant and S.M decided to legally separate, and judicial proceedings to this effect were initiated before the S. District Court.

14. A hearing before the G. Youth Court was held on 7 December 2005. The first applicant expressed the wish that her children be placed with her, in her own home, and stated that she was prepared to be supervised by social services. She complained that nobody had spoken to the children and, for this reason, questioned the reliability of the conclusion to the effect that they were not being appropriately taken care of. The first applicant's mother expressed the opinion that the first applicant was capable of being a mother and could stay with the children in her (the first applicant's) home with the assistance of social services. She added that she was experiencing difficulties in managing the situation as it stood. On the same date, the judge forwarded the hearing transcripts to social services, asking them to assess the most appropriate solutions for the care and placement of the children in the light of the parties' statements.

15. On an unspecified date social services identified the placement of the first applicant and the children in a supervised residential unit (*comunità*) as a temporary solution. The unit would provide support and supervision with regard to the children's care.

16. On an unspecified date the first applicant started having psychotherapy sessions.

17. On 16 December 2005 the first applicant and the children moved to the supervised residential unit.

18. On 20 February 2006, in the context of the separation proceedings before the S. District Court, the first applicant and S.M. made an application for the children to be placed with S.'s mother.

19. On 27 February 2006 the S. District Court issued a decision in which it acknowledged the decision by the G. Youth Court of 7 November 2005, and observed that no assessments had been carried out by social

services (“*i servizi*”). Owing to the lack of such assessments, it concluded that it had no choice but to confirm the decision of the G. Youth Court. The court further ordered social services to issue a report on the children’s situation and the possibility of placing them with their paternal grandmother. It appointed an investigating judge and set a hearing date for 4 May 2006.

20. On 6 April 2006 the first applicant left the supervised residential unit, where the children remained.

21. On 5 May 2006 the investigating judge of the S. District Court dismissed the parents’ application for the children to be placed with S.’s mother until such time as the necessary assessments by social services had been carried out.

22. At a hearing held on 22 June 2006 before the S. District Court, the first applicant reported that the children were experiencing problems in the supervised residential unit, as D. was suffering from alopecia and T. was experiencing difficulties in sleeping. She further complained of shortcomings on the part of the supervised residential unit’s staff, and complained that the staff were not providing the children with adequate care. The latter concerns were shared by S.M.

23. On an unspecified date the children were placed with their paternal grandmother.

24. On 20 June 2006 the mental health unit of the S. local health authority issued a certificate attesting to the fact that, as advised by social services, the first applicant had been attending psychotherapy sessions at the unit until May 2006. It was further certified that she was not receiving psychiatric care because no “psychopathological elements worthy of note” had been diagnosed.

25. On 23 June 2006 the investigating judge of the S. District Court appointed a psychologist, Dr L., to perform an independent expert assessment of the parents’ capacity to perform their role, determine the best placement for the children, and submit a report within ninety days.

26. On 23 January 2007 the paternal grandmother formally withdrew her agreement to having the children placed with her, although she stated that she was willing to keep them in her home until another solution could be found.

27. The expert report was delivered on 23 April 2007. The expert found, *inter alia*, that the first applicant’s emotional sphere was characterised by egocentrism and narcissism, and that an overall immaturity in her emotions and relationships “partially impaired her parenting capacity”.

According to the expert, the children were experiencing psychological harm, which could expose them to a risk of developing psychopathological disorders. She also found that D.’s relationship with his mother was “privileged and all-encompassing”, and that this led to regressive behaviour, anxiety and insecurity on the child’s part. D. was also found to be suffering

from a separation anxiety disorder. With regard to T., the expert found that his psychological suffering stemmed primarily from the first applicant's "fusional relationship" with her older son D.

The expert further considered that nobody in the children's close family had adequate resources which would allow for an appropriate placement of the children within the family. She therefore recommended that the children be placed with a foster family without delay, and that all contact with the parents be supervised. She recommended that a contact schedule be put in place, but only after the children had settled into the new family environment, and that the children's parents undergo relevant psychotherapy.

28. On an unspecified date the S. District Court forwarded the report to the G. Youth Court.

29. On 27 April 2007 the G. Youth Court issued an urgent decision, ordering the immediate suspension of all contact between the parents and the children (both direct and indirect). The court considered that such restrictions were necessary, owing to the possibility that the parents could react negatively to the findings of the independent expert and that this could, in turn, impact negatively upon the children during contact sessions. The court further requested that the paternal grandmother comply with the order and cooperate fully with social services. The duration of the suspension of contact was not specified in the decision.

30. On 5 May 2007 the S. District Court, having examined the report of the court-appointed expert, confirmed the order placing the children in the care of the S. Municipality, and decided that the children should be temporarily placed in the supervised residential unit where they had previously stayed. It confirmed the order suspending all contact with their parents. It affirmed that the latter measure, while painful for all the parties involved, was conducive to the children's placement with a foster family. The duration of the suspension of contact rights was not specified in the decision.

As advised by the court-appointed expert, the court further considered that the children's placement with a foster family could no longer be postponed, and forwarded its order to the G. Youth Court.

31. On 1 August 2007 the children were placed with a family in G.

32. On 29 September 2008 the first applicant lodged an urgent application (*istanza urgente di revoca*) with the G. Youth Court, seeking revocation of the care order. She sought custody of the children and requested a new independent expert assessment. She complained that the decision limiting her parental rights had been unfair, in that it had been based solely on the submissions made by her mother and S.M., and no investigation had taken place with a view to ascertaining the situation of the children. She further complained that, since the children's placement in foster care, the contact sessions which were meant to take place on a weekly

basis did not take place with such frequency, but rather at the discretion of social services.

33. On 19 January 2009 the G. Youth Court appointed Dr L. as an independent expert, the same psychologist who had completed the assessment for the S. District Court.

34. The expert's report was submitted on 23 January 2010. With regard to the mother's mental functioning, the expert confirmed that it was characterised by "some traits of a paranoid, antisocial, narcissistic and histrionic personality", which she classified as a "personality disorder not otherwise specified", which partially impaired the mother's parenting capacity. With regard to the children, she found that they had settled into the foster family and their overall condition was improving, as they were receiving a steady flow of attention and affection. D., however, still experienced difficulties in emotional relationships and struggled with abandonment issues, and T. displayed insecurity and regressive behaviour.

The expert recommended that the children remain in the care of the S. Municipality and placed with the foster family. She further recommended that contact sessions with the parents take place every three weeks under the supervision of social services. She also recommended that meetings be organised between the children's parents and the foster family, and advised that the first applicant should continue her psychotherapy.

35. On 1 June 2010 the first applicant submitted to the G. Youth Court an expert report by a psychologist whom she had instructed independently. The report contested Dr L.'s conclusions. Amongst other things, the expert argued that Dr L. had drawn a direct link between her assessment of the first applicant's mental functioning and the impairment of the first applicant's parenting capacity. The expert also stated that the children had been repeatedly subjected to abrupt separations from emotional reference points, with serious consequences. She expressed concerns regarding the fact that the children had not seen their parents for over five months, and found that the suspension of all contact exacerbate their feelings of anxiety and insecurity. She advised that there should be frequent contact sessions between the children and their biological parents.

36. By a decision of 15 June 2010 the G. Youth Court scheduled a contact session between the parents and the children for 18 June 2010, to take place in the court-appointed expert's office and in her presence. The court ordered that another contact session like this should be scheduled for the month of July.

37. A hearing was held on 17 September 2010 before the G. Youth Court. Dr L. confirmed the conclusions in her report of 23 January 2010 and submitted a report in reply to the assessment by the first applicant's independently instructed expert. She also submitted a report by a psychiatrist who had examined the children's parents at her request, and

reiterated her ability to host the supervised contact sessions between the parents and children in her office.

At the same hearing the first applicant reiterated her request concerning the revocation of the care and placement order and the temporary placement of the children with a foster family. She further requested that steps be taken towards reunification, with a view to facilitating the children's return to her. S. also sought revocation of the care order, and stated that he had no objection to the children returning to the first applicant on the condition that his contact rights be guaranteed.

38. On 30 April 2011 the first applicant lodged a complaint against Dr L. with the Regional Board of Psychologists.

39. By a decision of 7 December 2011 the G. Youth Court confirmed the children's placement with the foster family with whom they were already living. In reaching the conclusion that such a measure was still necessary, the court referred to the findings of the court-appointed expert.

With regard to the parents' contact rights, the G. Youth Court decided that supervised contact sessions would provisionally take place every three weeks, last two hours, and take place in a neutral environment. The practical arrangements regarding the sessions were entrusted to S. social services, acting in cooperation with G. social services. Any decision concerning the sessions was subject to the prior agreement of the court-appointed expert, Dr L. The court also decided that, until social services finalised the necessary arrangements for the contact sessions, they would take place on a monthly basis in accordance with instructions issued by Dr L.

40. On 1 June 2012 the first applicant lodged an appeal (*reclamo*) against the decision of the G. Youth Court with the G. Court of Appeal. Amongst other things, her arguments were as follows:

(a) The decision to take the children into care had not been supported by sufficient reasons.

(b) The duration of the order placing the children in care had been excessive, as it had been in place since 2005. In this regard, she also contested the legal basis of the placement with the foster family – which was sometimes referred to by the courts as a “host family” (*famiglia d'accoglienza*), a vague term – as the relevant decisions had not been based on legal provisions pertaining to foster placement, but rather issued by means of provisions pertaining to emergency measures. She argued that placement in care should be a temporary solution to assist parents encountering difficulties, and that if the situation were irreversible, or if the children involved were deemed to be in a state of abandonment, then adoption proceedings should be initiated. She argued that placement in care for an indefinite period, as in the present case, was unlawful.

(c) The proceedings had been characterised by excessive delays. For example, the first applicant's urgent application for revocation, lodged in September 2008, had been decided by the G. Youth Court only in

December 2011. The proceedings had also been characterised by the late submission of reports by the court-appointed expert, in the absence of applications for extensions.

(d) The children had been placed in G., a city far away from her place of residence, and contact had been suspended at the discretion of social services without court orders to this effect (for example, from December 2009 to June 2010). She also sought an increase in the number of contact sessions she could have.

(e) The children had not been heard by the Youth Court.

41. On 31 October 2012 the G. Court of Appeal dismissed the first applicant's appeal. Referring to Dr L.'s report of 14 January 2010, the court considered that the first applicant had not overcome her personal problems and those concerning her relationship with the children, and noted that the first applicant displayed "some traits of a paranoid, antisocial and narcissistic personality", which partially impaired her parenting capacity. The court noted that the first applicant moved between S. and another city, where she conducted a professional activity which the court deemed to be incompatible with full-time parenting. The court noted that, based on a report by social services issued on 12 December 2012, the children had settled well into the foster family, were in good health, and had at least in part overcome the difficulties reported by Dr L. The court further dismissed the first applicant's application to increase the number of contact sessions she had with her sons on the same grounds, and remitted any further decision on the matter to the G. Youth Court, the judicial organ entrusted with the task of continuously monitoring the evolution of the situation.

42. On an unspecified date the first applicant's lawyer requested an expert opinion (*pro veritate*) from a team of psychologists. The opinion was delivered on 12 September 2013 and forwarded to the G. Youth Court. Amongst other things, the recommendations contained in the report were as follows:

(a) That telephone contact between the first applicant and the children be immediately reinstated.

(b) That a weekly contact session lasting from 10 a.m. to 7 p.m. be introduced, during which the first applicant could spend the day with the children without supervision.

(c) That after a few months the children be allowed to stay at the first applicant's home for one day during the weekend (from 10 a.m. to 7 p.m.), and that after some time an overnight stay be introduced.

(d) That the applicant gradually have increased involvement in decisions concerning her children (those relating to education, health, sports, recreation, and so on).

(e) That contact sessions lasting seven to fourteen consecutive days be planned, during which the children would spend time with the first applicant at her home or on holiday.

The psychologists also recommended the eventual transfer of the children to the mother, with contact rights granted to the foster family. They further recommended that the entire process be closely monitored by social services, and that psychological support for all the involved parties, including the foster family, be ensured.

43. In 2014 D.'s school sent a letter to the S. social services, expressing concerns for D.'s well-being, as he was experiencing panic attacks and hyperventilation, and was vomiting before tests. It also reported that D. had run away from school and had thrown himself into oncoming traffic, notwithstanding a teacher's efforts to stop him.

44. On 5 August 2014 the first applicant lodged another application with the G. Youth Court, seeking the revocation of the care order. She reiterated many of the complaints contained in her application of September 2008. She also complained, amongst other things, that in the nine years that the children had been placed in the care of the S. Municipality, and in the seven years that they had been placed with the foster family, the authorities had never put in place any sort of plan for her reunification with them. In addition, they had never changed the contact schedule, which had been in place for over seven years and had "crystallised" into a schedule allowing two hours of supervised contact every three weeks. The first applicant expressly argued that her rights under Article 8 of the Convention had been violated. According to the latest information received by the Court, in July 2017, a judicial decision on this application had not been issued.

45. On 26 February 2015, the first applicant's lawyer filed a motion with the G. Youth Court seeking that the children be heard by the court.

46. On 2 April 2015 the G. Youth Court granted the motion and set a hearing date for 5 June 2015. The court decided that the children were to be heard in the absence of their parents and their parents' lawyers.

47. On 14 May 2015 the first applicant's lawyer requested that the parties' lawyers be allowed to observe the hearing from behind a one-way mirror, so that they could avoid being seen by the children, but nonetheless be present.

48. On 29 May 2015 the G. Court adjourned the hearing to an unspecified date in the future, as the court building did not have a room with the necessary equipment (a one-way mirror and an audio system) to conduct the hearing in accordance with the first applicant's application. The court also adjourned the hearing where the parents would be heard (*comparizione dei genitori*) to an unspecified date.

49. On 29 June 2015 the first applicant's lawyer filed a motion with the G. Court, requesting that a new date for the hearing where the children would be heard be set without any further delay. She also requested that a date be set for the parents' hearing. She highlighted that time was of the essence in cases involving children who were separated from their biological parents, and called not only for a speedy scheduling of the

hearings, but also a speedy conclusion of the excessively lengthy childcare proceedings.

50. On 21 September 2015 the G. Court set the date for the children's hearing for 14 October 2015. Both children were to be heard simultaneously. It specified that the parents' lawyers and the public prosecutor had the opportunity to submit a list of proposed topics to be discussed with the children.

51. On 2 October 2015 the first applicant's representative submitted a list of proposed topics for discussion, and made an application for the children to be heard separately, so as to ensure their freedom and spontaneity.

52. On 13 October 2015 the G. Court dismissed the application to hear the children separately, on the grounds that a simultaneous hearing would "minimise stress" for them.

53. The hearing took place as scheduled on 14 October 2015. According to the summary report of the hearing, prepared by the G. Youth Court and submitted by the Government in their observations, the children told the judge, amongst other things, that they were happy to be living with the foster family.

B. Contact sessions between the first applicant and her children

54. According to the report by the S. social services furnished by the Government in their observations, from April 2006 to August 2006 supervised sessions were scheduled twice a week and took place in the residential unit (*comunità*).

55. Following the suspension of all contact in May 2007 ordered by the domestic courts (see paragraphs 29 and 30 above), two supervised sessions were organised, one in October and one in December 2007.

56. According to the report by the S. social services mentioned in paragraph 54, on their own initiative, social services once again suspended contact sessions from January to May 2008, as they reported that the children had not reacted positively to the previous two sessions with the parents. Supervised sessions resumed once again and took place on a monthly basis from June 2008 to March 2009 in the S. Municipality's youth office, and from April 2009 the monthly sessions took place in the court-appointed expert's office. The report does not specify the duration of the monthly sessions.

57. According to the same report, from January to May 2010 all contact sessions were once again suspended. According to the reporting officer, this was due to the ongoing expert assessment and judicial proceedings. Supervised monthly sessions resumed from June 2010 onwards and took place in the S. Municipality's youth office.

58. According to the contact report provided by the Government in their observations, from March 2012 to 2016 sessions took place once every three weeks, for two hours, under the supervision of caseworkers from a social cooperative to which social services had delegated responsibility.

C. Involvement of the Regional Independent Authority for the Rights of Children and Adolescents

59. On an unspecified date the first applicant lodged a complaint with the National Independent Authority for Children and Adolescents (*Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza*). On 11 September 2014 the authority forwarded the complaint to the relevant Regional Independent Authority for the Rights of Children and Adolescents (*Garante Regionale dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza*, hereafter “the Regional Independent Authority”), requesting that it conduct an investigation into the case and report back.

60. On 16 January 2015 the children were heard by two representatives from the Regional Independent Authority. The children described how they spent their days, what sports they did, schoolwork and how the sessions with their biological parents were going. The interviewers remarked that the children displayed no difficulties in accepting how their current living situation had developed. The transcript of the meeting was forwarded to the G. Youth Court for information.

61. On 29 June 2015 the Regional Independent Authority issued a report on the case.

62. As a preliminary remark, the report highlighted the lack of cooperation from the S. social services, which had refused to provide information and had not replied to letters requesting meetings in order to obtain their viewpoint (*ascolto delle parti*) with a view to carrying out a thorough assessment of the case. The representative from the Regional Independent Authority had reportedly been accused by one of the social workers of “interfering” with the case.

63. The report then reviewed reports by the social workers entrusted with the task of supervising the contact sessions with the parents, and quoted an extract indicating evidence of the children’s strong attachment to the “host family”.

64. Amongst other things, the report highlighted the following concerns:

(a) The placement of the children in care, which should have been a temporary measure, had evolved into a *de facto* permanent placement. On the basis of the documents before the Regional Independent Authority, and in the reporting officers’ experience, the placement with the “host family” had acquired the characteristics of an adoption.

(b) The biological parents were allowed only sporadic contact with the children, and were prohibited from having any contact with the children for long stretches of time.

(c) The children had been placed in a city 140 km away from the biological parents' place of residence.

(d) The judicial proceedings had been characterised by delays and the court-appointed expert had been late in filing various reports, in the absence of any documented reasons for such delays.

(e) There were inconsistencies between the reports by social services and those submitted by the contact supervisors (*educatori*) regarding the mother's behaviour during contact sessions.

The report described the situation which had come into existence as a problem "with apparently no solution". The Regional Independent Authority stressed the temporary nature of foster care, noting that the placement with the "host family" had not been implemented under foster care provisions, and pointed to the situation of uncertainty this had generated. The reporting officers commented that living with another family for many years did not generate a right of "adverse possession" as with immovable goods.

Among the conclusions drawn in the report, the Regional Independent Authority expressed the opinion that a gradual rapprochement between the first applicant and her sons was in the children's best interests. The recommendations expressed in the report include those enumerated in the *pro veritate* opinion (see paragraph 42 above), which the Regional Independent Authority declared to endorse.

II. DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. The Civil Code

65. Article 330 of the Civil Code provides:

"The court may declare parental rights forfeit if the parents do not perform or neglect the obligations inherent in their parental role or abuse the powers related thereto, causing serious detriment to the child.

In such an eventuality, the court may, if there are serious grounds for so doing, order the child's removal from the family home."

66. Article 332 of the Civil Code reads:

"The judge may restore parental authority when the reasons justifying its forfeiture have ceased to exist and there is no risk of harm to the child."

67. Law no. 149 of 28 March 2001 has amended certain provisions of Book I, Part VIII, of the Civil Code and Law no. 184/1983.

68. Article 333 of the Civil Code, as amended by section 37(2) of Law no. 149/2001 provides:



“Where the conduct of one or both parents is not such as to give rise to their parental rights being declared forfeit under Article 330, but is nonetheless detrimental to the child, the court may adopt any measure that is appropriate in the circumstances and may even order the child’s removal from the family home or the removal of the parent or partner who has been ill-treating or abusing the child. These measures may be revoked at any time.”

69. Article 336 of the Civil Code, as amended by section 37(3) of the same Law, provides:

“The measures indicated in the preceding Articles shall be adopted following an application by the other parent, a family member or the public prosecutor and, where prior decisions are being revoked, also by the parent concerned. The court shall deliberate in [a] private session and give a reasoned decision after gathering information and hearing representations from the prosecutor’s office. If the measure is being sought against one of the parents, that parent must be heard. In cases of urgent necessity, the court may adopt, even of its own motion, temporary measures in the interests of the child.

In respect of the decisions referred to in the preceding paragraphs, the parents and the child shall be assisted by a lawyer, remunerated by the State in cases provided for by law.”

B. National Independent Authority for Children and Adolescents

70. The National Independent Authority for Children and Adolescents (*Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza*) was established by Law No. 112 of 12 July 2011. Its mandate is to protect and promote the rights of children and adolescents according to the provisions of the United Nations Convention on the Rights of the Child, the European Convention on Human Rights and other international instruments. The authority has various functions, one of which entails examining and investigating complaints submitted for its attention.

III. INTERNATIONAL LAW AND PRACTICE

71. An extract from the United Nations Guidelines for the Alternative Care of Children, adopted by the United Nations General Assembly resolution 64/142 of 24 February 2010, reads as follows:

“14. Removal of a child from the care of the family should be seen as a measure of last resort and should, whenever possible, be temporary and for the shortest possible duration. Removal decisions should be regularly reviewed and the child’s return to parental care, once the original causes of removal have been resolved or have disappeared, should be in the best interests of the child ...”

14

R.V. AND OTHERS v. ITALY – JUDGMENT

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

72. The first applicant, who purported to be acting on behalf of her children as well, complained that the care measures and the implementation of those measures had infringed their right to respect for their family life enshrined in Article 8 of the Convention, which reads as follows:

“1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

73. The Government contested that argument.

A. Admissibility

74. The Court observes at the outset that nothing prevents the first applicant from acting on behalf of her children as well. The Court has indeed already accepted on several occasions that parents who did not have parental rights could apply to it on behalf of their minor children (see *Lambert and Others v. France* [GC], no. 46043/14, § 94 and references therein, ECHR 2015 (extracts)).

75. The Court notes that the application is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 (a) of the Convention. It further notes that it is not inadmissible on any other grounds. It must therefore be declared admissible.

B. Merits

1. *The parties' submissions*

(a) *The applicants*

76. The applicants submitted that the impugned measures had infringed their rights under Article 8 on several grounds, which may be summarised as follows:

(a) the decision to take the children into care had not been supported by sufficient reasons and no investigation had been conducted;

(b) the placement of the children in care, which should have been a temporary measure, had been extended indefinitely and had lasted over ten years;



(c) the measures taken by the authorities had been inconsistent with the aim of reuniting the mother and the children, and no steps towards reunification had been taken;

(d) the domestic proceedings had not been conducted in a diligent manner, they had lasted a long time, and the interests of the mother and the children had not been taken into account; and

(e) the contact restrictions, which had not been lifted or varied in ten years, had not been proportionate – contact had sometimes been suspended entirely and at other times had been scheduled in an irregular manner, and sometimes its organisation had been left to the discretion of social services and the court-appointed expert.

77. The first applicant further stressed that children's placement in the care of third parties ought to be a measure of last resort adopted only when the biological family was unfit to perform its duties, as the dissolution of a family might have detrimental and traumatic consequences for the children. She contested the findings made by the independent expert appointed by the domestic courts as regards her fitness to parent, and noted that the second report by the expert had been submitted after a delay of one year, although the report was mere confirmation of the previously submitted report.

78. The first applicant further complained about the numerous contact restrictions, and enumerated instances when contact had been completely suspended, arguing that the constant interruptions in contact had had a detrimental effect on her relationship with the children, as well as on the children's psychological well-being. She stressed that the sessions with her children had always been supervised by social workers, and that this had raised a barrier in the mother-children relationship.

(b) The Government

79. The Government contested the first applicant's submissions. They argued firstly that the domestic authorities had assessed and struck a delicate balance between the competing interests in the case. Citing the Court's judgment in *Scozzari and Giunta v. Italy* ([GC], nos. 39221/98 and 41963/98, ECHR 2000-VIII), they contended that, considering what the children had suffered as a result of the particular circumstances of the case, all decisions had been taken in their best interests to prevent harm to their health and growth, which had ultimately led to solutions not coinciding with the mother's interests.

80. Relying on the case of *T.P. and K.M. v. the United Kingdom* ([GC], no. 28945/95, ECHR 2001-V (extracts)), the Government argued that the impugned measures had been necessary within the meaning of the Court's case-law. As regards the decisions concerning the children's placement in care, including the placement with the foster family, they argued that those decisions had all been taken following a thorough assessment of the case, and bearing in mind the first applicant's unresolved psychological

problems. The Government also stressed that different types of placements had been contemplated before the children had been placed with alternative carers, but such placements had failed, owing to the unavailability of the parties involved.

81. As to contact restrictions, the Government contended that decisions in this sphere had all been taken in the best interests of the children. They pointed out that on one occasion a session had been organised between the children, the biological parents and the foster family without the supervision of social services, and that in the future some positive development might be detected, which could possibly lead to an increase in the number of sessions.

82. The Government highlighted the temporary nature of the care measures, stressing in particular that they had been issued and implemented in accordance with what they referred to as a “flexible” procedure under Articles 333 and 336 of the Italian Civil Code, whereby care decisions might be reviewed at any time if the conditions which had led to the measures being issued changed. They further emphasised that the first applicant had never been permanently divested of her parental authority.

83. The Government further contended that the childcare proceedings had been conducted expeditiously and with the highest regard for the needs of both the children and the parents. They noted in particular that the decision of the G. Court of Appeal had been issued in a timely fashion, and that the G. Youth Court had promptly dealt with the first applicant’s application in 2015 for the children to be heard.

84. With particular regard to the delays in the expert submitting her reports, the Government stressed that the expert had had to take “a certain [amount of] time” owing to the complexity of the case and the “wide spectrum of aspects” characterising it.

85. The Government also stated that the children had integrated well into the foster family and had been enjoying a balanced lifestyle and appropriate care and education. They cited the independent expert’s finding in 2010 to the effect that the children’s overall conditions had improved owing to the “continuity of affection” provided by the foster family. The decision to keep the children with the foster family had been confirmed by the G. Youth Court in 2011 on the basis that the children’s conditions had improved and the placement had had positive consequences, and the Government reported that in 2012 the G. Court of Appeal had found that the children were in good health, serene, and had partially overcome their problems. They contended that the children’s statements during the closed hearing before the G. Youth Court in October 2015 provided further evidence of the children being happy with the foster family and not wanting to have their situation altered. Additional confirmation could be found in the interview conducted by the Regional Independent Authority. Such a positive outcome for the children could, in the Government’s view, be interpreted as evidence

of the “effectiveness and appropriateness” of the decisions taken by the authorities.

2. *The Court’s assessment*

(a) **Whether there was an interference with the applicants’ right to respect for their family life**

86. The Court takes the view that the care measures at issue in the present case, which entailed the children’s continued placement in care, under different arrangements, for over ten years, and the restrictions imposed on contact between the applicants, amounted to an “interference” with their right to respect for their family life.

(b) **Whether the interference was justified**

87. The Court reiterates that an interference with the right to respect for family life entails a violation of Article 8 unless it is “in accordance with the law”, has an aim or aims that is or are legitimate under Article 8 § 2, and is “necessary in a democratic society” to achieve the aforesaid aim or aims.

(i) *In accordance with the law*

88. The applicants made general assertions as to the improper use of domestic legislative provisions which allowed for the indefinite extension of temporary care measures. The Court notes that the impugned care measures were based on the provisions set out in Articles 333 and 336 of the Civil Code (see paragraphs 65 to 69). While the Court expresses some concerns with respect to that legal framework (see paragraph 107 below), in the light of the manner in which the applicants’ complaints were articulated it can accept, for the purposes of the present case, that the interference with the applicants’ rights had been “in accordance with the law”.

(ii) *Legitimate aim*

89. In the Court’s view, the impugned measures might be considered as aiming to protect the “health or morals” and the “rights and freedoms” of the children. Accordingly, it is satisfied that they pursued legitimate aims within the meaning of paragraph 2 of Article 8.

(iii) *Necessary in a democratic society*

(α) **Relevant principles**

90. Turning to the necessity of the impugned interference, the relevant principles were recently summarised in *Jansen v. Norway*, no. 2822/16, §§ 88-95, 6 September 2018.

91. In particular, the Court reiterates that the placement of a child in care should normally be regarded as a temporary measure to be discontinued as

soon as circumstances permit, and any measures of implementation of temporary care should be consistent with the ultimate aim of reuniting the natural parent and child (see *Covezzi and Morselli v. Italy*, no. 52763/99, § 118, 9 May 2003, and *R.M.S. v. Spain*, no. 28775/12, § 89, 18 June 2013). The positive duty to take measures to facilitate family reunification as soon as reasonably feasible will begin to weigh on the responsible authorities with progressively increasing force as from the commencement of the period of care, subject always to its being balanced against the duty to consider the best interests of the child (*Kutzner v. Germany*, no. 46544/99, § 76, ECHR 2002-I). When a considerable period of time has passed since the child was first placed in care, the child's interest in not undergoing further *de facto* changes to its family situation may prevail over the parents' interest in seeing the family reunited (see *K.A. v. Finland*, no. 27751/95, § 138, 14 January 2003).

92. In addition, the Court has previously considered that decisions taken by courts in the field of child welfare may become irreversible. This is accordingly a domain in which there is an even greater call than usual for protection against arbitrary interferences (see, for example, *N.P. v. the Republic of Moldova*, no. 58455/13, § 67, 6 October 2015).

93. The Court further reiterates that, whilst Article 8 contains no explicit procedural requirements, the decision-making process involved in measures of interference must be fair and such as to ensure due respect for the interests safeguarded by Article 8 (see *W. v. the United Kingdom* judgment of 8 July 1987, Series A no. 121, p. 29, § 64, and *Cincimino v. Italy*, no. 68884/13, § 64, 28 April 2016). In this connection, the Court may have regard to the length of the local authority's decision-making process and any related judicial proceedings (see *W. v. the United Kingdom*, cited above, § 65). Effective respect for family life requires that future relations between a parent and child be determined solely in the light of all relevant considerations, and not by the mere passage of time (see *Ignaccolo-Zenide v. Romania*, no. 31679/96, § 102, ECHR 2000-I; *D'Alconzo v. Italy*, no. 64297/12, § 64, 23 February 2017; and *Barnea and Caldararu v. Italy*, no. 37931/15, § 86, 22 June 2017). If they are not, there will be a failure to respect their family life, and the interference resulting from the decision will not be capable of being regarded as "necessary" within the meaning of Article 8. In this connection, the Court has further clarified that in cases concerning a parent's relationship with his or her child, there is a duty to act swiftly and exercise exceptional diligence, in view of the risk that the passage of time may result in a *de facto* determination of the matter (see, *mutatis mutandis*, *Kautzor v. Germany*, no. 23338/09, § 81, 22 March 2012 and, in the context of contact rights, *Endrizzi v. Italy*, no. 71660/14, § 48, 23 March 2017, and *Improta v. Italy*, no. 66396/14, § 45, 4 May 2017).

(β) Application to the case

94. For the purposes of the present analysis, the Court finds it useful to recapitulate the care measures at issue. The children were placed in the care of the S. Municipality in November 2005, with a view to ensuring their temporary protective placement, for such time as necessary in order to carry out an assessment of the family situation (see paragraph 11 above). From this date onwards social services tried out several temporary placement solutions, including the children's placement with grandparents and placement in a supervised residential unit with the mother (see paragraphs 15 and 23 above). In May 2007 the initial care order was made more stringent, as the court confirmed the need to formally separate the children from the biological parents and place them with a family of alternative carers (see paragraph 30 above). The children were placed with the alternative carers in August 2007 (see paragraph 31 above). From this date onwards the care measure was coupled with restrictions on contact between the children and their biological parents. During certain periods of time all contact with the parents was suspended (see paragraphs 29, 30 and 57) and during other periods contact was limited to sessions every month or every three weeks (see paragraphs 54-58 above).

95. The Court is mindful that decisions issued by the Youth Court within the applicable legal framework do not become final in the sense that they may be modified or revoked at any time on the grounds of changes in the underlying circumstances (see, in the context of contact rights, *D'Alconzo v. Italy*, no. 64297/12, § 47, 23 February 2017). The Court notes that in the context of such a legal framework, in the present case the care measures themselves were envisaged as temporary, as they were grounded on a legal basis foreseen for temporary measures which may be taken in cases of urgent necessity (see paragraphs 65-69 above). The temporary character of the measures was also stressed by the Government in their submissions. The Court further notes that the domestic decisions do not indicate that there was any expectation of long-term care outside the family, nor do they indicate that there was separation with a view to ultimately placing the children for adoption. The fact that the first applicant was never definitely divested of her parental authority, as also emphasised by the Government, constitutes additional evidence of the temporary nature of those measures. The Court notes, in addition, that in the November 2005 decision, which set the care process into motion, the G. Youth Court left it up to the Municipality, in coordination with social services, to decide on the most appropriate kind of placement for the children, and whether such a placement should be made within the family context or outside the family (see paragraph 11 above). The Court notes with concern that this element of delegation discloses the wide latitude afforded to social services by the G. Youth Court in the present case.

96. Despite the measures being of a temporary nature, the Court observes that in practice the children have been in the care of the S. Municipality uninterruptedly since 2005, thus for over ten years, according to the latest information received by the Court in July 2017. When the second and third applicants were placed with the alternative carers in 2007 they were five and three years of age respectively, thus they have spent a large part of their childhood with those carers. With the passage of time, the chances of the applicants being reunited as a family have, in the Court's view, progressively diminished.

97. Against this backdrop, the Court will need to assess whether extending the care measures in such a way for over ten years may be considered to have been “necessary” under Article 8. Given the facts of the case under scrutiny, what will be particularly relevant to the Court's determination is whether the domestic authorities acted swiftly and with the “exceptional diligence” that has to be exercised in cases involving child welfare (see paragraph 93 above and the cases cited therein). In conducting its assessment, the Court will have to satisfy itself that parent-child relations in the instant case have been determined solely in the light of all relevant considerations, and not by the mere passage of time (*ibid.*).

98. Turning to the facts of the case, the Court reiterates at the outset that the decision which set the entire care process in motion was the decision of the G. Youth Court of 7 November 2005 (see paragraph 11 above). The initial decision of November 2005 did not take a position as regards the existence of actual harm or danger to the children, but considered that the problems reported by the first applicant's mother and S. were allegations warranting precautionary action, and highlighted that a further assessment of the situation was required (see paragraph 11 above). The Court notes that, in the context of the parallel proceedings concerning the legal separation of the first applicant and S., in February 2006 the S. District Court stated that assessments by social services had not been carried out, and that for that reason it had to confirm the November 2005 order (see 19 above). The Court finds the confirmation and consequent extension in time of the care order on such a basis problematic, especially in the light of the seriousness of the – until then uncorroborated – allegations regarding the first applicant's conduct.

99. The Court further notes that following the S. District Court's February 2006 decision, one year and two months elapsed before another judicial decision confirming the order was delivered on 5 May 2007 (see paragraph 30 above). Moreover, the Court notes that this decision, which was delivered one year and five months following the issuing of the 2005 care order, was the first one in the entire care process confirming the 2005 order on the basis of an independent psychological assessment of the parents.

100. The Court further notes that the proceedings were also characterised by the untimely submission of expert evaluations, upon which decisions by the courts depended. In this connection, the Court notes that on 23 June 2006 the investigating judge nominated by the S. District Court appointed an independent expert to carry out an assessment of the parents' capacity to perform their role, and gave the expert a time frame of ninety days (see paragraph 25 above). The report was submitted following a considerable delay, that is ten months after the expert's appointment and six months after the deadline had passed. The Court does not call into question the need to suspend proceedings in order to obtain an expert opinion. Nor does it doubt the need for the expert in the instant case to take "a certain [amount of] time", as contended by the Government, due to the "wide spectrum of aspects" characterising the case. Nevertheless, it is not entirely persuaded by the Government's arguments in this regard, as the fact that the domestic court gave a ninety-day time frame for the submission of the report appears, in the Court's view, to be significant and indicative of the urgency of the matter being considered. The Court further notes that concerns over the delays in submitting expert reports and the lack of documented reasons for such delays were also expressed by the Regional Independent Authority in their assessment of the case (see paragraph 64 above).

101. The foregoing considerations already suffice to cast some doubts on the decision-making process, from the moment the care measures were introduced in November 2005 to their confirmation in May 2007, both in terms of speed and diligence. The Court reiterates that as of August 2007 the children were placed with the alternative carers (see paragraph 31 above). In the Court's view, managing the proceedings swiftly and with exceptional diligence was even more crucial from this moment onwards, given the physical removal of the children from the biological parents and the possibility of the children forming bonds with their alternative carers. Such a possibility, with its potentially far-reaching repercussions on the applicants' family life, was even more concrete in the light of the children's young age when placed with the alternative carers, coupled with the limitations on contact with the biological parents (see paragraph 94 above, *in fine*).

102. The Court observes that in September 2008 the first applicant lodged an urgent application with the G. Youth Court seeking, *inter alia*, the revocation of the care measures (see paragraph 32 above). After six months the G. Youth Court decided that a new independent expert assessment was necessary and subsequently appointed the same expert who had been nominated by the S. District Court (see paragraph 33 above). The G. Youth Court issued its decision rejecting the first applicant's application and confirming the care order and the children's placement with the alternative carers on 7 December 2011, that is almost three years after the application

seeking the revocation of the measures had been lodged. The Court by no means wishes to underestimate the complexity of the situation faced by the domestic authorities and the challenges inherent in balancing the conflicting interests at stake in the present case. It further appreciates the complexity of the childcare proceedings at issue, as highlighted by the Government. Nevertheless, the Court considers that three years – during which the young children remained with their alternative carers – to reach a judicial decision dismissing an urgent application in the context of temporary measures does not appear to be a reasonable time frame.

103. The Court reiterates that in the context of the latter proceedings before the G. Youth Court another expert assessment was requested and was once again submitted after a considerable delay. The expert's report was filed on 23 January 2010, approximately eleven months after the date on which it had been formally ordered by the court, notwithstanding the fact that the court had given the expert a ninety-day time frame for submitting the report (see paragraph 34 above). The Court notes that the assessment was carried out by the same independent expert who had dealt with the case previously. She was asked to submit a fresh opinion in a matter which was no doubt complex, but certainly not new to her. The delay must therefore be considered particularly long.

104. The Court observes that on 5 August 2014 the first applicant lodged another application with the G. Youth Court, once again seeking the revocation of the care order (see paragraph 44 above). According to the information provided by the parties, at the time the Government were given notice of the case, that is in June 2016, almost two years after the application had been lodged, no judicial decision had been issued by the Youth Court. During this time, the Court highlights that the children remained with the alternative carers and contact limitations remained in place (see paragraph 94 above, *in fine*).

105. In addition to highlighting, once again, the extended time frames characterising the proceedings, the Court's observations in the foregoing paragraph also disclose the fact that in almost ten years from the confirmation of the care measures in May 2007, according to the information provided by the parties, there has been only one judicial decision by the court entrusted with the task of monitoring the evolution of the situation, the G. Youth Court, ruling on the merits of the care measures and the need to keep those measures in place or lift them.

106. In view of all the above elements, the Court is not persuaded that the conduct of the domestic authorities may be reconciled with the requirements of expedition and "exceptional diligence" that have to be exercised in cases involving child welfare. The considerations in the foregoing paragraphs also reinforce the Court's conclusion that the passage of time – fuelled by the extended time frames characterising the domestic decision-making process – was an influential factor in the determination of

the relations between the first applicant and the children. From this perspective, the Government's emphasis on the ultimately positive outcome for the children is not in itself sufficient to detract from the importance of speed and diligence in the decision-making process and preventing the passage of time from having an undue impact on the parent-child relationship.

107. Lastly, as an overarching consideration, the Court expresses its concerns over a system which the Government praises for its flexibility (see paragraph 82 above), but which also makes it possible, as demonstrated by the facts of the case, for placement into public care under legislation providing for "temporary measures" which may be taken in response to a situation of "urgent necessity" to be protracted indefinitely, with no time-limits being set for the duration of the measures or for their judicial review, with extensive delegation by the courts in favour of social services, and without parental rights being ultimately determined.

108. In view of the above, and in particular with regard to the various delays identified, the Court finds the decision-making process, which resulted in the children's uninterrupted placement in care for over ten years, incompatible with the requirements of Article 8. There has accordingly been a violation of this provision of the Convention.

109. Having regard to this conclusion, it is not necessary for the Court to examine the applicants' further complaints separately.

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

110. Article 41 of the Convention provides:

"If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party."

A. Damage

111. The applicants claimed a total of 28,000,000 euros (EUR) in respect of non-pecuniary damage, with EUR 8,000,000 to be awarded to the first applicant and EUR 10,000,000 each to the second and third applicants.

112. The first applicant further stated that she had developed health issues, including chronic thyroiditis, and that she lived in a state of profound sadness and unhappiness, with severe repercussions on her personal, family and social life, as a consequence of the emotional stress she had been subjected to. She also submitted that the situation complained of had had psychologically damaging effects on the children.

113. The Government responded that the claim was excessive. They further argued that no evidence had been submitted demonstrating a causal

link between the situation complained of and the health issues allegedly suffered by the first applicant.

114. While the Court finds the applicants' claims excessive, it accepts that they must have suffered some degree of distress and emotional hardship which cannot be compensated for solely by the finding of a violation. Making an assessment on an equitable basis, the Court finds it appropriate to award the applicants EUR 33,000, jointly, in respect of non-pecuniary damage.

B. Costs and expenses

115. The first applicant also claimed EUR 34,614.18 for the costs and expenses incurred, without providing further details, and invited the Court to examine the bills and invoices enclosed with the observations.

116. The Government contested that amount and stated that the first applicant's claim was not sufficiently detailed as required by the Court.

117. According to the Court's case-law, an applicant is entitled to the reimbursement of costs and expenses only in so far as it has been shown that these have been actually and necessarily incurred and are reasonable as to quantum. In the present case, regard being had to the documents in its possession and the above criteria, the Court considers it reasonable to award the first applicant the sum of EUR 17,000 covering costs for the domestic proceedings. As no specific claim was made in connection with the costs incurred before the Court, no award is made under this head.

C. Default interest

118. The Court considers it appropriate that the default interest rate should be based on the marginal lending rate of the European Central Bank, to which should be added three percentage points.

FOR THESE REASONS, THE COURT, UNANIMOUSLY,

1. *Declares* the application admissible;
2. *Holds* that there has been a violation of Article 8 of the Convention;
3. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts:



R.V. AND OTHERS v. ITALY – JUDGMENT

25

- (i) EUR 33,000 (thirty-three thousand euros) to the applicants jointly, plus any tax that may be chargeable, in respect of non-pecuniary damage;
- (ii) EUR 17,000 (seventeen thousand euros) to the first applicant, plus any tax that may be chargeable, in respect of costs and expenses;
- (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points.

Done in English, and notified in writing on 18 July 2019, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Abel Campos
Registrar

Ksenija Turković
President



© Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA R.V. E ALTRI c. ITALIA

(Ricorso n. 37748/13)

SENTENZA

STRASBURGO

18 luglio 2019

La presente sentenza diverrà definitiva alle condizioni stabilite dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa R.V. e altri c. Italia,

la Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in una Camera composta da:
Ksenija Turković, Presidente,
Krzysztof Wojtyczek,
Aleš Pejchal,
Pauliine Koskelo,
Tim Eicke,
Jovan Ilievski,
Raffaele Sabato, giudici,
e Abel Campos, Cancelliere di Sezione,
dopo aver deliberato in camera di consiglio in data 18 giugno 2019,
pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 37748/13) proposto contro la Repubblica italiana con il quale una cittadina italo-francese, R. V. ("la prima ricorrente"), e due cittadini italiani. D. ("il secondo ricorrente"), e T. ("il terzo ricorrente"), hanno adito la Corte in data 29 aprile 2013 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione"). Il Presidente della Sezione ha deciso che i nominativi dei ricorrenti non dovessero essere divulgati (articolo 47 § 4 del Regolamento della Corte).

2. I ricorrenti sono stati rappresentati dall'avvocato R. Aiello, del foro di S. Il Governo italiano ("il Governo") è stato rappresentato dal suo ex agente, Sig.ra E. Spatafora, e dal suo co agente, Sig.ra M. L. Aversano.

3. I ricorrenti hanno sostenuto che i provvedimenti che avevano disposto l'affidamento dei minori al Comune nonché l'attuazione di tali provvedimenti avevano violato i loro diritti di cui all'articolo 8 della Convenzione.



4. In data 2 giugno 2016 sono state comunicate al Governo le doglianze relative all'articolo 8 della Convenzione e il resto del ricorso è stato dichiarato irricevibile in applicazione dell'articolo 54 § 3 del Regolamento della Corte.

5. Il Governo francese non si è avvalso del diritto di intervenire nel procedimento (articolo 36 § 1 della Convenzione).

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

6. Tutti i ricorrenti risiedono in Italia.

A. I provvedimenti di affidamento e i procedimenti interni

7. La prima ricorrente contrasse matrimonio con S.M. ed essi ebbero due figli: D., nato nel 2002, e T., nato nel 2004.

8. Il 26 settembre 2005 S.M. e la madre della prima ricorrente si recarono al locale consultorio familiare, per chiedere assistenza a occuparsi della prima ricorrente e dei minori.

9. In pari data i Servizi sociali dell'Azienda sanitaria locale presentarono una relazione al Pubblico Ministero del Tribunale per i Minorenni di G., contenente un verbale dell'incontro con S.M. e la madre della prima ricorrente. Dal verbale si evince che la madre della prima ricorrente e S. erano preoccupati del recente comportamento della prima ricorrente. Dichiararono che la prima ricorrente la notte restava fuori fino a tardi e a volte portava i figli con sé senza dire a S.M. dove stessero andando, e non accudiva adeguatamente i figli. S.M. dichiarò che la prima ricorrente aveva dimostrato un atteggiamento aggressivo nei suoi confronti. Espressero il sospetto che la prima ricorrente potesse essere bulimica. La madre della prima ricorrente espresse preoccupazione per le liti che avevano avuto luogo tra la prima ricorrente e S.M. davanti ai figli. Dichiarò inoltre che la prima ricorrente non voleva mandare il maggiore dei figli all'asilo. S.M. dichiarò di aver parlato con la prima ricorrente della possibilità di separarsi legalmente, ma era preoccupato del fatto che la prima ricorrente avesse espresso ovviamente l'intenzione di ottenere l'affidamento dei figli.

10. In data 3 ottobre 2005 il Pubblico Ministero presentò una domanda al Tribunale per i Minorenni di G., chiedendo l'adozione di un provvedimento provvisorio al fine di proteggere i minori nelle more della decisione da parte delle competenti autorità giudiziarie.

11. Con decisione del 7 novembre 2005 il Tribunale per i Minorenni di Genova affidò i minori al Comune di S. su base provvisoria e d'urgenza. Le parti pertinenti del provvedimento recitano:

*“Rilevato che viene segnalato un serio aggravarsi delle condizioni materne (condotte irregolari, comportamenti apparentemente riconducibili a situazioni bulimiche, elevata aggressività nei rapporti familiari);
che tali condotte materne appaiono seriamente pregiudizievoli per i figli, in età tenerissima: i minori risultano esposti alle manifestazioni di aggressività, con conseguenti comportamenti reattivi, risultano non accuditi, o condotti dalla madre in luoghi non noti al padre, D. non frequenta l'asilo;*

*che il padre non appare in grado di fronteggiare tale situazione;
che appare indispensabile, a protezione della condizione dei minori, affidarli al servizio sociale affinché ne venga assicurata la migliore temporanea collocazione, preferibilmente endofamiliare ma, in caso di impraticabilità, anche extrafamiliare, per il tempo occorrente ai necessari approfondimenti sulla situazione e sulle risorse genitoriali;*

(...)

DISPONE

L'affidamento di D. e T. al Comune di S., affinché, d'intesa con il Consultorio familiare, ne disponga l'immediata migliore collocazione protettiva, preferibilmente endofamiliare ma, in caso di impraticabilità, anche extrafamiliare, attui il miglior progetto di sostegno per i minori ed i genitori, valuti le risorse genitoriali ed individui le problematiche esistenti, indirizzando gli adulti agli opportuni interventi terapeutici o agli strumenti di sostegno occorrenti;

Relazioni entro il 30 novembre 2006, immediatamente in caso di necessità;

(..).”

12. Dagli atti del fascicolo risulta che i minori furono affidati temporaneamente alla prima ricorrente, benché nell'abitazione della madre della stessa.

13. In data imprecisata la prima ricorrente e S.M. decisero di separarsi legalmente e instaurarono a tal fine una causa dinanzi al Tribunale di S.

14. In data 7 settembre 2005 si svolse un'udienza dinanzi al Tribunale per i Minorenni di G. La prima ricorrente esprime il desiderio di ottenere l'affidamento dei figli, nella propria abitazione, e dichiarò di essere pronta a sottoporsi ai controlli dei Servizi sociali. Lamentò il fatto che nessuno avesse parlato con i figli e, per questo motivo, contestò l'attendibilità della conclusione secondo la quale essi non erano accuditi adeguatamente. La madre della prima ricorrente esprime l'opinione che la prima ricorrente fosse in grado di svolgere il ruolo di madre e potesse vivere con i figli nell'abitazione (della prima ricorrente), con l'assistenza dei Servizi sociali. Aggiunse che aveva difficoltà a gestire l'attuale situazione. In pari data il giudice trasmise la trascrizione dell'udienza ai Servizi sociali, chiedendo agli stessi di valutare le soluzioni più opportune in ordine all'affidamento e alla collocazione dei minori alla luce delle dichiarazioni delle parti.

15. In data imprecisata i Servizi sociali individuarono quale soluzione provvisoria la collocazione della prima ricorrente e dei minori in una comunità protetta. La comunità avrebbe fornito sostegno e controllo in ordine all'accudimento dei minori.

16. In data imprecisata la prima ricorrente iniziò a seguire un percorso psicoterapeutico.

17. In data 16 dicembre 2005 la prima ricorrente e i minori si trasferirono nella comunità protetta.

18. In data 20 febbraio 2006, nell'ambito della causa di separazione dinanzi al Tribunale di S., la prima ricorrente e S.M. chiesero che i minori fossero collocati presso la madre di S.

19. In data 27 febbraio 2006 il Tribunale di S. emise una decisione con cui prese atto della decisione del Tribunale per i Minorenni di Genova del 7 novembre 2005, e osservò che i

Servizi sociali non avevano svolto alcuna valutazione. A causa dell'assenza di tale valutazione, concluse di non avere scelta e di dover quindi confermare la decisione del Tribunale per i Minorenni di G. Il Tribunale ordinò inoltre ai Servizi sociali di redigere una relazione sulla situazione dei minori e sulla possibilità di collocarli presso la nonna paterna. Nominò un giudice istruttore e fissò un'udienza per il 4 maggio 2006.

20. In data 6 aprile 2006 la prima ricorrente lasciò la comunità protetta, nella quale rimasero i figli.

21. In data 5 maggio 2006 il giudice istruttore del Tribunale di S. rigettò la domanda dei genitori che chiedeva che i figli fossero collocati presso la nonna fino a quando i Servizi sociali non avessero svolto le necessarie valutazioni.

22. Nel corso dell'udienza svoltasi il 22 giugno 2006 dinanzi al Tribunale di S. la prima ricorrente dichiarò che i figli avevano problemi nella comunità protetta, in quanto D. soffriva di alopecia e T. aveva difficoltà a dormire. Lamentò inoltre carenze da parte del personale della comunità protetta, e altresì che il personale non accudiva adeguatamente i figli. Queste ultime preoccupazioni furono condivise da S.M.

23. In data imprecisata i minori furono collocati presso la nonna paterna.

24. In data 20 giugno 2006 il Centro di Salute Mentale dell'Azienda sanitaria locale emise un certificato attestante che, come consigliato dai Servizi sociali, la prima ricorrente aveva compiuto un percorso psicoterapeutico presso la ASL fino al maggio 2006. Era inoltre certificato che la stessa non era in cura psichiatrica in quanto non erano stati diagnosticati "elementi psicopatologici degni di nota".

25. In data 23 giugno 2006 il giudice istruttore del Tribunale di S. incaricò una psicologa, la Dott.ssa L., di effettuare una perizia indipendente della capacità dei genitori di svolgere il loro ruolo, di determinare la migliore collocazione per i minori e di presentare una relazione entro novanta giorni.

26. In data 23 gennaio 2007 la nonna paterna revocò formalmente il consenso alla collocazione dei minori presso di lei, pur dichiarando di essere disponibile a ospitarli nella sua abitazione fino a quando non fosse stata trovata un'altra soluzione.

27. In data 23 aprile 2007 fu emessa la perizia. Il consulente tecnico concluse, inter alia, che la sfera emotiva della prima ricorrente era caratterizzata da egocentrismo e narcisismo e che la stessa presentava un'immaturità globale nella sfera emotiva e relazionale che "infiaciava parzialmente l'esercizio delle funzioni genitoriali".

Secondo il consulente tecnico i minori stavano subendo un danno psicologico, che poteva esporli al rischio di sviluppare disordini psicopatologici. Riscontrò anche che il rapporto di D. con la madre era "privilegiato e totalizzante", e che ciò conduceva a un comportamento regressivo, ad ansia e a insicurezza da parte del minore. Riscontrò anche che D. soffriva di un disturbo d'ansia di separazione. In ordine a T., la consulente rilevò che le sue sofferenze psicologiche derivavano principalmente dal "rapporto fusionale" della prima ricorrente con il figlio maggiore D.

Il consulente tecnico ritenne inoltre che nessuno dei prossimi congiunti dei minori avesse adeguate risorse che permettessero il collocamento endofamiliare dei minori. Raccomandò pertanto che i minori fossero collocati senza indugio presso una famiglia affidataria, e che fosse monitorato ogni rapporto con i genitori. Raccomandò che fosse predisposto un programma di incontri, ma soltanto dopo che i minori si fossero stabilizzati nel nuovo

ambiente familiare, e che i genitori dei minori seguissero un pertinente percorso psicoterapeutico.

28. In data imprecisata il Tribunale di S. trasmise la relazione al Tribunale per i Minorenni di G.

29. In data 27 aprile 2007 il Tribunale per i Minorenni di G. adottò un provvedimento d'urgenza, disponendo l'immediata sospensione di ogni contatto tra i genitori e i minori (sia diretto che indiretto). Il Tribunale ritenne che tali restrizioni fossero necessarie, a causa della possibilità che i genitori avrebbero potuto reagire negativamente alle conclusioni di un consulente tecnico indipendente e che ciò avrebbe potuto avere a sua volta conseguenze negative per i minori nel corso degli incontri. Il Tribunale chiese inoltre la nonna paterna osservasse il provvedimento e collaborasse pienamente con i Servizi sociali. Nel provvedimento non era specificata la durata della sospensione dei contatti.

30. In data 5 maggio 2007 il Tribunale di S., dopo aver esaminato la relazione del consulente tecnico d'ufficio, confermò il provvedimento che affidava i minori al Comune di S., e stabilì che i minori dovessero essere collocati provvisoriamente nella comunità protetta in cui avevano precedentemente soggiornato. Confermò il provvedimento che sospendeva ogni contatto con i genitori. Affermò che quest'ultima misura, benché dolorosa per tutte le parti coinvolte, contribuiva al collocamento dei minori presso una famiglia affidataria. Nel provvedimento non era specificata la durata della sospensione dei diritti di visita.

Secondo quanto consigliato dal consulente tecnico d'ufficio il Tribunale ritenne inoltre che la collocazione dei minori presso una famiglia affidataria non potesse più essere rinviata e trasmise il suo provvedimento al Tribunale per i Minorenni di G.

31. In data 1 agosto 2007 i minori furono collocati presso una famiglia di G.

32. In data 29 settembre 2008 la prima ricorrente presentò al Tribunale per i Minorenni di G. un'istanza urgente di revoca, chiedendo la revoca del decreto di affidamento. Chiese l'affidamento dei figli e una nuova perizia indipendente. Lamentò l'iniquità della decisione che limitava i suoi diritti genitoriali, in quanto era stata basata unicamente su quanto riferito da sua madre e da S.M., e non era stata svolta alcuna indagine finalizzata ad accertare la situazione in cui si trovavano i minori. Lamentò inoltre che, da quando era stato disposto l'affidamento dei suoi figli, le visite che avrebbero dovuto svolgersi una volta alla settimana non avevano avuto luogo con tale frequenza, ma piuttosto a discrezione dei Servizi sociali.

33. In data 19 gennaio 2009 il Tribunale per i Minorenni di G. nominò un consulente tecnico, la Dott.ssa L., ovvero la stessa psicologa che aveva compiuto la valutazione per il Tribunale di S.

34. In data 23 gennaio 2010 fu presentata la perizia. In ordine al funzionamento mentale della madre, il consulente tecnico confermò che era caratterizzato da "tratti di personalità paranoide, antisociale, narcisistico e istrionico" che inquadrò nosograficamente come "disturbo di personalità non altrimenti specificato", che comprometteva parzialmente la capacità genitoriale della madre. In ordine ai minori riscontrò che si erano inseriti nella nuova famiglia e che la loro condizione globale stava migliorando, in quanto ricevevano un flusso stabile di attenzione e di affetto. D. aveva tuttavia ancora difficoltà nei rapporti emotivi e lottava con problemi connessi all'abbandono, mentre T. dimostrava insicurezza e un comportamento regressivo.

Il consulente tecnico raccomandò che i minori rimanessero affidati al Comune di S. e

collocati presso la famiglia affidataria. Raccomandò inoltre che gli incontri con i genitori avessero luogo ogni tre settimane, con la vigilanza dei Servizi sociali. Raccomandò anche che fossero organizzati incontri tra i genitori dei minori e la famiglia affidataria, e consigliò alla prima ricorrente di continuare il percorso psicoterapeutico.

35. In data 1 giugno 2010 la prima ricorrente presentò al Tribunale per i Minorenni di G. la perizia redatta da una psicologa che ella aveva nominato indipendentemente. La perizia contestava le conclusioni della Dott.ssa L. Tra le altre cose, la consulente tecnica sostenne che la Dott.ssa L. aveva stabilito un nesso diretto tra la sua valutazione del funzionamento mentale della prima ricorrente e il fatto che la capacità genitoriale della prima ricorrente fosse inficiata. La consulente dichiarò anche che i minori erano stati sottoposti ripetutamente a brusche separazioni dai punti di riferimento emotivi, con gravi conseguenze. Esprime preoccupazione per il fatto che i minori non vedevano i genitori da oltre cinque mesi, e concluse che la sospensione di ogni contatto esasperava le loro sensazioni di ansia e di insicurezza. Consigliò che avessero luogo frequenti incontri tra i minori e i loro genitori biologici.

36. Con provvedimento del 15 giugno 2010 il Tribunale per i Minorenni di G. fissò un incontro tra i genitori e i minori in data 18 giugno 2010, che avrebbe dovuto svolgersi presso lo studio del consulente tecnico e alla sua presenza. Il Tribunale dispose che fosse programmato un analogo incontro nel mese di luglio.

37. In data 17 settembre 2010 si svolse un'udienza dinanzi al Tribunale per i Minorenni di G. La Dott.ssa L. confermò le conclusioni esposte nella sua relazione del 23 gennaio 2010 e presentò una relazione di replica alla valutazione effettuata dal consulente tecnico indipendente nominato dalla prima ricorrente. Presentò anche l'elaborato di uno psichiatra che aveva visitato, su sua richiesta, i genitori dei minori e ribadì di poter ospitare nel suo studio gli incontri protetti tra i genitori e i minori.

Nel corso della stessa udienza la prima ricorrente ribadì la domanda di revoca del provvedimento di affidamento e della collocazione provvisoria dei minori presso una famiglia affidataria. Chiese inoltre l'adozione di misure finalizzate al ricongiungimento, per facilitare il ritorno dei minori presso di lei. S. chiese inoltre la revoca del provvedimento di affidamento e dichiarò di non avere obiezioni al ritorno dei minori con la prima ricorrente, a condizione che fossero garantiti i suoi diritti di visita.

38. In data 30 aprile 2011 la prima ricorrente presentò al Consiglio dell'Ordine Regionale degli Psicologi un esposto nei confronti della Dott.ssa L.

39. Con decisione del 7 dicembre 2011 il Tribunale per i Minorenni di G. confermò la collocazione dei minori presso la famiglia affidataria, con la quale essi già vivevano. Per raggiungere la conclusione che tale misura fosse ancora necessaria, il Tribunale rinviò alle conclusioni del consulente tecnico d'ufficio.

In ordine ai diritti di visita dei genitori il Tribunale per i Minorenni di G. decise che provvisoriamente gli incontri monitorati avrebbero avuto luogo ogni tre mesi, sarebbero dovuti durare due ore e avrebbero dovuto essere svolti in un ambiente neutrale. L'organizzazione pratica degli incontri fu affidata ai Servizi sociali di S., che agivano in collaborazione con i Servizi sociali di G. Qualsiasi decisione relativa agli incontri doveva essere preliminarmente approvata dal consulente tecnico d'ufficio, Dott.ssa L. Il Tribunale stabilì anche che fino al momento in cui i Servizi sociali non avessero definito le soluzioni necessarie per gli incontri, questi sarebbero avvenuti su base mensile, in conformità alle indicazioni impartite dalla Dott.ssa L.

40. In data 1 giugno 2012 la prima ricorrente propose reclamo alla Corte di Appello di G. avverso la decisione del Tribunale per i Minorenni di G. Formulò, tra l'altro, i seguenti rilievi:

- a. la decisione di affidare i minori al Comune non era stata corroborata da sufficienti motivazioni.
- b. La durata del decreto che aveva disposto l'affidamento dei minori era stata eccessiva, in quanto era in vigore dal 2005. A tale riguardo, contestò anche la base giuridica della collocazione presso la famiglia affidataria - che i Tribunali definivano a volte la "famiglia d'accoglienza"), espressione vaga - in quanto le pertinenti decisioni non erano basate su disposizioni giuridiche relative all'affidamento, bensì erano state emesse utilizzando disposizioni relative ai provvedimenti d'urgenza. Sostenne che l'affidamento dovrebbe essere una soluzione provvisoria per aiutare i genitori che si trovavano in difficoltà, e che se la situazione fosse stata irreversibile, o si fosse ritenuto che i minori coinvolti si trovassero in stato di abbandono, avrebbe dovuto essere instaurato un procedimento di adozione. Sostenne che l'affidamento a tempo indeterminato, come era avvenuto nel caso di specie, era illegittimo.
- c. Il procedimento era stato caratterizzato da eccessivi ritardi. Per esempio, l'istanza urgente di revoca presentata dalla prima ricorrente, depositata nel settembre 2008, era stata decisa dal Tribunale per i Minorenni di G. soltanto nel dicembre 2011. Il procedimento era stato caratterizzato anche dalla tardiva presentazione delle relazioni da parte del consulente tecnico d'ufficio, in assenza di richieste di proroghe.
- d. I minori erano stati collocati a G., città distante dal luogo di residenza della prima ricorrente, e i contatti erano stati sospesi a discrezione dei Servizi sociali, in assenza di provvedimenti giudiziari in tal senso (per esempio, dal dicembre 2009 al giugno 2010). Chiese anche un aumento del numero di incontri che poteva effettuare.
- e. I minori non erano stati sentiti dal Tribunale per i Minorenni.

41. In data 31 ottobre 2012 la Corte di Appello di G. rigettò il reclamo della prima ricorrente. Rinviano alla relazione della Dott.ssa L. del 14 gennaio 2010, la Corte ritenne che la prima ricorrente non avesse superato i suoi problemi personali né quelli relativi al suo rapporto con i figli, e rilevò che la prima ricorrente dimostrava "tratti di personalità paranoide, antisociale, e narcisistica e istrionico", che compromettevano parzialmente la sua capacità genitoriale. La Corte rilevò che la prima ricorrente si spostava da S. a un'altra città, nella quale svolgeva un'attività professionale che la Corte considerava incompatibile con la funzione di genitore a tempo pieno. La Corte rilevò che, sulla base di una relazione dei Servizi sociali emessa in data 12 dicembre 2012, i minori si erano inseriti bene nella famiglia affidataria, godevano di buona salute, e avevano superato almeno in parte le difficoltà riferite dalla Dott.ssa L. La Corte rigettò inoltre per gli stessi motivi la domanda della prima ricorrente tesa a ottenere l'aumento del numero di incontri che aveva con i figli, e rimise qualsiasi ulteriore decisione in materia al Tribunale per i Minorenni di G., organo giudiziario cui era affidato il compito di monitorare continuamente l'evoluzione della situazione.

42. In data imprecisata il difensore della prima ricorrente chiese il parere (pro veritate) di un team di psicologi. Il parere fu emesso in data 12 settembre 2013 e fu trasmesso al Tribunale per i Minorenni di G. Tra le altre cose, il parere conteneva le seguenti raccomandazioni:

- a. che fossero immediatamente ripristinati i contatti telefonici tra la prima ricorrente e i minori.



- b. che fosse introdotto un incontro settimanale da svolgere dalle ore 10:00 alle ore 19:00, durante il quale la prima ricorrente poteva trascorrere la giornata con i figli senza essere monitorata.
- c. che dopo alcuni mesi i minori potessero trascorrere un giorno nell'abitazione della prima ricorrente durante il fine-settimana (dalle ore 10:00 alle ore 19:00) e che dopo qualche tempo fosse introdotto un pernottamento.
- d. che la ricorrente partecipasse gradualmente in misura maggiore alle decisioni relative ai figli (in materia di istruzione, salute, sports, attività ricreative, e così via).
- e. che fossero programmati incontri che durassero da sette a quattordici giorni consecutive, durante i quali i minori potessero trascorrere il tempo con la prima ricorrente nella sua abitazione o in vacanza.

Gli psicologi raccomandarono inoltre il definitivo trasferimento dei minori presso la madre, concedendo alla famiglia affidataria il diritto di visita. Raccomandarono inoltre che l'intera procedura fosse monitorata attentamente dai Servizi sociali, e fosse garantito a tutte le parti coinvolte, compresa la famiglia affidataria, un sostegno psicologico.

43. Nel 2014 l'istituto scolastico frequentato da D. inviò una nota ai Servizi sociali, esprimendo preoccupazione per il benessere di D., in quanto egli aveva attacchi di panico e iperventilazione, e vomitava prima delle verifiche. Riferì anche che D. era fuggito dalla scuola e si era gettato nel traffico proveniente dalla direzione opposta, nonostante gli sforzi compiuti da un insegnante per fermarlo.

44. In data 5 agosto 2014 la prima ricorrente presentò un'altra istanza al Tribunale per i Minorenni di G., chiedendo la revoca del provvedimento di affidamento. Ribadì diverse doglianze contenute nella sua istanza del settembre 2008. Lamentò inoltre, tra l'altro, che nei nove anni in cui i minori erano stati affidati al Comune di S. e nei sette anni in cui erano stati collocati presso la famiglia affidataria, le autorità non avevano mai attuato alcun tipo di programma finalizzato a ricongiungerla con i suoi figli. Inoltre esse non avevano mai modificato il calendario degli incontri, che vigeva da oltre sette anni e si era "cristallizzato" in un calendario che permetteva un incontro monitorato di due ore ogni tre settimane. La prima ricorrente sostenne espressamente che erano stati violati i suoi diritti di cui all'articolo 8 della Convenzione. Secondo le ultime informazioni ricevute dalla Corte, nel luglio 2017, non era stata ancora emessa alcuna decisione giudiziaria relativa a tale istanza.

45. In data 26 febbraio 2015, il difensore della prima ricorrente depositò un'istanza presso il Tribunale per i Minorenni di G. chiedendo che i minori fossero sentiti dal Tribunale.

46. In data 2 aprile 2015 il Tribunale per i Minorenni di G. accolse l'istanza e fissò quale data per l'audizione il 5 giugno 2015. Il giudice decise che i minori dovessero essere sentiti in assenza dei genitori e dei difensori degli stessi.

47. In data 14 maggio 2015 il difensore della prima ricorrente chiese che i difensori delle parti potessero osservare l'audizione dietro uno specchio unidirezionale, per evitare di essere visti dai figli, pur essendo tuttavia presenti.

48. In data 29 maggio 2015 il Tribunale di G. rinviò l'audizione a una futura data da destinarsi, in quanto il Tribunale non possedeva una stanza dotata dell'apparecchiatura necessaria (uno specchio unidirezionale e un impianto audio) per svolgere l'audizione in conformità all'istanza della prima ricorrente. Il Tribunale rinviò a data da destinarsi anche l'udienza di comparizione dei genitori.

49. In data 29 giugno 2015 il difensore della prima ricorrente presentò un'istanza al Tribunale di G., chiedendo che fosse fissata senza ulteriore indugio una nuova data per l'audizione dei minori. Chiese anche di fissare la data per la comparizione dei genitori. Sottolineò che il tempo era un fattore essenziale nelle cause concernenti minori che erano stati separati dai genitori biologici, e chiese non soltanto una sollecita fissazione delle udienze, bensì anche una sollecita conclusione della causa, eccessivamente lunga, relativa all'affidamento dei minori.

50. In data 21 settembre 2015 il Tribunale di G. fissò quale data per l'audizione dei minori il 14 ottobre 2015. Entrambi i minori dovevano essere sentiti simultaneamente. Precisò che i difensori dei genitori e il Pubblico Ministero avevano la possibilità di presentare un elenco di argomenti proposti da discutere con i minori.

51. In data 2 ottobre 2015 il rappresentante della prima ricorrente presentò un elenco di argomenti proposti per la discussione e chiese che i minori fossero sentiti separatamente, in modo da garantire la loro libertà e la loro spontaneità.

52. In data 13 ottobre 2015 il Tribunale di G. rigettò la domanda con la quale era stato chiesto che i minori fossero sentiti separatamente, in quanto un'audizione simultanea avrebbe "minimizzato il loro stress".

53. Come programmato, l'audizione ebbe luogo il 14 ottobre 2015. Secondo la sintesi del verbale dell'audizione, elaborata dal Tribunale per i Minorenni di G. e presentata dal Governo nelle sue osservazioni, i minori dissero al giudice, fra le altre cose, di essere felici di vivere con la famiglia affidataria.

B. Incontri tra la prima ricorrente e i suoi figli

54. Secondo la relazione elaborata dai Servizi sociali di S. fornita dal Governo nelle sue osservazioni, dall'aprile 2006 all'agosto 2006 furono programmati degli incontri protetti due volte a settimana, che si svolsero nella comunità.

55. Successivamente alla sospensione di ogni contatto nel maggio 2007, disposta dai tribunali interni (si vedano i paragrafi 29 e 30 supra), furono organizzati due incontri protetti, uno nell'ottobre e uno nel dicembre 2007.

56. Secondo la relazione elaborata dai Servizi sociali di cui al paragrafo 54, i Servizi sociali, di propria iniziativa, sospesero nuovamente gli incontri dal gennaio al maggio 2008, riferendo che i minori non avevano reagito positivamente ai precedenti due incontri con i genitori. Gli incontri protetti ripresero nuovamente e si svolsero su base mensile presso l'Ufficio per i Minori del Comune di S. dal giugno 2008 al marzo 2008 e dall'aprile 2009 gli incontri mensili si svolsero nello studio del consulente tecnico d'ufficio. La relazione non precisa la durata degli incontri mensili.

57. Secondo la stessa relazione, dal gennaio al maggio 2010 fu nuovamente sospeso ogni incontro. Secondo il funzionario che ha elaborato la relazione ciò era dovuto alla perizia e al procedimento giudiziario in corso. Gli incontri mensili protetti ripresero a decorrere dal giugno 2010 e si svolsero presso l'Ufficio per i Minori del Comune di S.

58. Secondo il verbale degli incontri fornito dal Governo nelle sue osservazioni, dal marzo 2012 al 2016 gli incontri si svolsero ogni tre settimane, per due ore, con la vigilanza di assistenti sociali di una cooperativa sociale cui i Servizi sociali avevano delegato la responsabilità.

C. Coinvolgimento del Garante Regionale dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

59. In data imprecisata la prima ricorrente presentò reclamo all'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. In data 11 settembre 2014 l'Autorità trasmise il reclamo alla pertinente Autorità Garante Regionale dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, in prosieguo "l'Autorità Garante Regionale"), chiedendo che svolgesse un'indagine sul caso e riferisse.

60. In data 16 gennaio 2015 i minori furono sentiti separatamente da due rappresentanti dell'Autorità Garante Regionale. I minori descrissero come trascorrevano le giornate, quali sports praticavano, i compiti scolastici e l'andamento degli incontri con i genitori biologici. Gli operatori che svolsero il colloquio notarono che i minori non dimostravano di avere difficoltà ad accettare lo sviluppo dell'attuale situazione in cui vivevano. La trascrizione dell'incontro fu trasmessa per conoscenza al Tribunale per i Minorenni di G.

61. In data 29 giugno 2015 l'Autorità Garante Regionale emise una relazione sul caso.

62. La relazione osservava preliminarmente la mancanza di collaborazione dei Servizi sociali di S., che avevano rifiutato di fornire informazioni e non avevano risposto a lettere con le quali erano stati chiesti incontri finalizzati all'ascolto delle parti per svolgere una valutazione approfondita del caso. Sulla base di quanto riferito, il rappresentante dell'Autorità Garante Regionale era stato accusato di aver compiuto "ingerenze" nel caso.

63. La relazione esaminava poi le relazioni degli operatori sociali incaricati del compito di monitorare gli incontri con i genitori, e citava un estratto che indicava che vi erano prove del forte attaccamento dei minori alla "famiglia d'accoglienza".

64. Tra le altre cose, la relazione sottolineò le seguenti preoccupazioni: a) L'affidamento dei minori, che avrebbe dovuto essere una misura provvisoria, era diventato di fatto un affidamento a tempo indeterminato. Sulla base dei documenti di cui disponeva l'Autorità Garante Regionale, e dell'esperienza dei funzionari che elaborarono la relazione, l'affidamento alla "famiglia d'accoglienza" aveva acquisito le caratteristiche di un'adozione.

- a. Ai genitori biologici erano permessi soltanto contatti sporadici con i figli, ed era loro proibito qualsiasi contatto con i figli per lunghi periodi.
- b. I minori erano stati collocati in una città che distava 140 chilometri dal luogo di residenza dei genitori biologici.
- c. I procedimenti giudiziari erano stati caratterizzati da ritardi e il consulente tecnico d'ufficio aveva presentato varie relazioni con ritardo, senza documentare i motivi di tale ritardo.
- d. Vi erano incoerenze tra le relazioni dei Servizi sociali e quelle presentate dagli educatori in ordine al comportamento della madre nel corso degli incontri.

La relazione descriveva la situazione sorta un problema "che ovviamente non aveva soluzione". L'Autorità Garante Regionale sottolineò il carattere provvisorio dell'affidamento, rilevando che la collocazione presso la "famiglia d'accoglienza" non era stata attuata sulla base di un provvedimento di affidamento, e sottolineò la situazione di incertezza generata da ciò. I funzionari che elaborarono la relazione commentarono che vivere per molti anni con un'altra famiglia non generava un diritto di "usucapione" come avviene con un bene immobile.

Tra le conclusioni tratte nella relazione, l'Autorità Garante Regionale espresse l'opinione

che un graduale riavvicinamento della prima ricorrente ai figli corrispondesse all'interesse superiore dei minori. Le raccomandazioni formulate nella relazione comprendevano quelle enumerate nel parere pro veritate (si veda il paragrafo 42 supra), che l'Autorità Garante Regionale dichiarò di approvare.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

A. Il Codice civile

65. L'articolo 330 del Codice civile prevede:

“Il giudice può pronunciare la decadenza dalla potestà quando il genitore viola o trascura i doveri ad essa inerenti o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio.

In tale caso, per gravi motivi, il giudice può ordinare l'allontanamento del figlio dalla residenza familiare.”

66. L'articolo 332 del Codice civile recita:

“Il giudice può reintegrare nella potestà il genitore che ne è decaduto, quando, cessate le ragioni per le quali la decadenza è stata pronunciata, è escluso ogni pericolo di pregiudizio per il figlio.”

67. La legge 28 marzo 2001 n. 149 ha modificato alcune disposizioni del Libro I, Titolo VIII, del Codice civile e della Legge n.184/1983.

68. L'articolo 333 del Codice civile, come modificato dall'articolo 37 comma 2 della Legge n.149/2001 prevede:

“Quando la condotta di uno o di entrambi i genitori non è tale da dare luogo alla pronuncia di decadenza prevista dall'articolo 330, ma appare comunque pregiudizievole al figlio, il giudice, secondo le circostanze, può adottare i provvedimenti convenienti e può anche disporre l'allontanamento di lui dalla residenza familiare ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore.”

69. L'articolo 336 del Codice civile, come modificato dall'articolo 37 comma 3 della stessa Legge, prevede:

“I provvedimenti indicati negli articoli precedenti sono adottati su ricorso dell'altro genitore, dei parenti o del pubblico ministero e, quando si tratta di revocare deliberazioni anteriori, anche del genitore dell'interessato. Il tribunale provvede in camera di consiglio, assunte informazioni e sentito il pubblico ministero; dispone, inoltre, l'ascolto del figlio minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore se capace di discernimento. Nei casi in cui il provvedimento è richiesto contro il genitore, questi deve essere sentito. In caso di urgente necessità il tribunale può adottare, anche d'ufficio, provvedimenti temporanei nell'interesse del figlio.

Per i provvedimenti di cui ai commi precedenti, i genitori e i minori sono assistiti da un difensore, anche a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge.”

B. L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza



70. L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è stata istituita dalla Legge 12 luglio 2011 n. 112. Ha il mandato di proteggere e promuovere i diritti dei minori e degli adolescenti, in conformità alle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e di altri strumenti internazionali. L'Autorità ha varie funzioni, tra cui quella di esaminare e indagare sulle doglianze sottoposte alla sua attenzione.

III. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNAZIONALE

71. Un estratto delle Linee-guida delle Nazioni Unite per l'assistenza alternativa ai minori, adottate con Risoluzione 64/142 del 24 febbraio 2010 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, recita:

“14. L'allontanamento di un minore dalla famiglia dovrebbe essere considerato una misura di ultima istanza, e, ogniqualvolta possibile, dovrebbe essere temporaneo e durare il più breve tempo possibile. La decisione di allontanamento dovrebbe essere riesaminata regolarmente e nell'interesse superiore del minore dovrebbe essere previsto il ritorno del minore presso i genitori quando le cause originali che hanno dato luogo all'allontanamento sono state risolte o sono scomparse (...)”

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

72. La prima ricorrente, che ha dichiarato di agire anche per i figli, ha lamentato che i provvedimenti di affidamento, nonché l'attuazione di tali provvedimenti, avevano violato il loro diritto al rispetto della loro vita familiare previsto dall'articolo 8 della Convenzione, che recita:

“1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

73. Il Governo ha contestato tale rilievo.

A. Sulla ricevibilità

74. La Corte osserva innanzitutto che niente impedisce alla prima ricorrente di agire anche nell'interesse dei suoi figli. La Corte ha già accettato in diverse occasioni che genitori privati dei diritti genitoriali potessero adirla nell'interesse dei loro figli minori (si veda Lambert e altri c. Francia [GC], n. 46043/14, § 94 e i riferimenti ivi contenuti, CEDU 2015 (estratti)).

75. La Corte rileva che il ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3, lettera a) della Convenzione. Osserva inoltre che non incorre in altri motivi di irricevibilità. Deve pertanto essere dichiarato ricevibile.

B. Sul merito



1. Rilievi delle parti

a) I ricorrenti

76. I ricorrenti hanno sostenuto che i provvedimenti contestati avevano violato i loro diritti di cui all'articolo 8 per diversi motivi, che possono essere riassunti come segue:

- a. la decisione di disporre l'affidamento dei minori non era supportata da motivi sufficienti e non era stata svolta alcuna istruttoria;
- b. la collocazione dei minori in affidamento, che avrebbe dovuto essere un provvedimento temporaneo, era stata prorogata a tempo indeterminato e si protraveva da oltre dieci anni;
- c. i provvedimenti adottati dalle autorità erano incompatibili con il fine di ricongiungere la madre con i figli, e non era stato compiuto alcun passo finalizzato al ricongiungimento;
- d. i procedimenti interni non erano stati svolti diligentemente, avevano avuto una durata eccessiva, e non si era tenuto conto degli interessi della madre e dei figli; e
- e. le limitazioni degli incontri, che non erano state revocate né modificate per dieci anni, non erano proporzionate - gli incontri erano stati completamente sospesi e altre volte erano stati fissati in modo irregolare, e a volte la loro organizzazione era stata lasciata alla discrezione dei Servizi sociali e del consulente tecnico d'ufficio.

77. La prima ricorrente ha sottolineato che l'affidamento dei minori a terzi avrebbe dovuto essere una misura di ultima istanza, adottata soltanto qualora la famiglia biologica non fosse stata idonea a compiere i suoi doveri, in quanto la dissoluzione di una famiglia avrebbe potuto avere conseguenze pregiudizievoli e traumatiche per i minori. Ha contestato le conclusioni del consulente tecnico d'ufficio nominato dai tribunali interni in ordine alla sua idoneità genitoriale e ha rilevato che la seconda relazione peritale era stata presentata con un ritardo di un anno, benché la relazione fosse una mera conferma di quella presentata precedentemente.

78. La prima ricorrente ha inoltre lamentato le numerose limitazioni degli incontri, e ha enumerato esempi in cui gli incontri erano stati completamente sospesi, sostenendo che l'interruzione degli incontri aveva avuto un effetto pregiudizievole per il suo rapporto con i figli, nonché per il benessere psicologico degli stessi. Ha sottolineato che gli incontri con i suoi figli erano sempre stati monitorati da operatori sociali, e che ciò aveva posto una barriera nel rapporto madre-figli.

b) Il Governo

79. Il Governo ha contestato i rilievi della prima ricorrente. Ha sostenuto in primo luogo che le autorità interne avevano compiuto una valutazione e avevano trovato un delicato equilibrio tra gli interessi concorrenti nel caso di specie. Citando la sentenza della Corte relativa alla causa Scozzari e Giunta c. Italia ([GC], nn. 39221/98 e 41963/98, CEDU 2000 VIII), ha asserito che, in considerazione del fatto che i minori avevano sofferto a causa delle particolari circostanze del caso di specie, tutte le decisioni erano state adottate nel loro interesse superiore al fine di prevenire un danno alla loro salute e alla loro crescita, e ciò aveva infine condotto ad adottare soluzioni che non coincidevano con gli interessi della madre.

80. Invocando la causa T.P. e K.M. c. Regno Unito Unito ([GC], n. 28945/95, CEDU 2001 V (estratti), il Governo ha sostenuto che le misure contestate erano state necessarie ai sensi della giurisprudenza della Corte. In ordine alle decisioni relative all'affidamento dei minori, compresa la collocazione presso la famiglia affidataria, ha sostenuto che tutte queste decisioni erano state adottate a seguito di una valutazione approfondita del caso di specie, e tenendo presenti i problemi psicologici irrisolti della prima ricorrente. Il Governo ha inoltre sottolineato che erano stati contemplati diversi tipi di collocazione prima di collocare i minori in affidamento alternativo, ma tali collocazioni non avevano avuto successo a causa dell'indisponibilità delle parti coinvolte.

81. In ordine alle limitazioni degli incontri, il Governo ha sostenuto che tutte le decisioni relative a tale sfera erano state adottate nell'interesse superiore dei minori. Ha sottolineato che in un'occasione era stato organizzato un incontro tra i minori, i genitori biologici e la famiglia affidataria, senza la supervisione dei Servizi sociali, e che in futuro avrebbe potuto essere riscontrato qualche sviluppo positivo, che avrebbe potuto eventualmente condurre a un aumento del numero degli incontri.

82. Il Governo ha sottolineato il carattere temporaneo dei provvedimenti di affidamento, evidenziando in particolare che erano stati emessi e attuati in conformità a una procedura che esso ha definito "flessibile", prevista dagli articoli 333 e 336 del Codice civile italiano, mediante la quale le decisioni relative all'affidamento potevano essere riviste in qualsiasi momento se le condizioni che avevano dato luogo all'emissione delle decisioni fossero cambiate. Ha inoltre sostenuto che la prima ricorrente non era mai stata privata permanentemente della potestà genitoriale.

83. Il Governo ha inoltre sostenuto che i procedimenti relativi all'affidamento dei minori era stati svolti sollecitamente e con il massimo rispetto sia delle esigenze dei minori che di quelle dei genitori. Ha rilevato in particolare che la decisione della Corte di Appello di G. era stata emessa tempestivamente e che il Tribunale per i Minorenni di G. aveva trattato sollecitamente l'istanza della prima ricorrente del 2015 che chiedeva che i minori fossero sentiti.

84. Con particolare riguardo ai ritardi del consulente tecnico nel presentare le sue relazioni, il Governo ha sottolineato che il consulente tecnico doveva impiegare "un certo tempo" a causa della complessità della causa e dell'"ampio spettro di aspetti" che la caratterizzavano.

85. Il Governo ha inoltre dichiarato che i minori si erano integrati bene nella famiglia affidataria e godevano di uno stile di vita equilibrato e di cure e istruzione appropriate. Ha citato la conclusione del consulente tecnico del 2010 che dichiarava che le condizioni globali dei minori erano migliorate a causa della "continuità dell'affetto" fornito dalla famiglia affidataria. La decisione di tenere i minori presso la famiglia affidataria era stata confermata nel 2011 dal Tribunale per i Minorenni di G. sulla base del fatto che le condizioni dei minori erano migliorate e che la collocazione aveva avuto conseguenze positive, e il Governo ha riferito che nel 2012 la Corte di Appello di G. aveva riscontrato che i minori erano in buona salute, sereni e avevano parzialmente superato i loro problemi. Ha sostenuto che le dichiarazioni rese dai minori nel corso dell'udienza a porte chiuse dinanzi al Tribunale per i Minorenni di G. nell'ottobre 2015 aveva fornito ulteriori prove del fatto che i minori erano felici della famiglia affidataria e non desideravano che la loro situazione fosse modificata. Un'ulteriore conferma poteva essere trovata nel colloquio svolto dall'Autorità Garante Regionale. Secondo il Governo tale esito positivo per i minori poteva essere interpretato come una prova dell'"effettività e dell'appropriatezza" delle decisioni adottate dalle autorità.

2. Valutazione della Corte

a) Sulla questione di sapere se vi fosse stata un'ingerenza nel diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita familiare

86. La Corte ritiene che i provvedimenti di affidamento in questione nel caso di specie, che hanno comportato il proseguimento dell'affidamento dei minori, con diverse soluzioni, per oltre dieci anni, e le limitazioni imposte agli incontri con i ricorrenti, abbiano costituito una "ingerenza" nel loro diritto al rispetto della loro vita familiare.

b) Sulla questione di sapere se l'ingerenza fosse giustificata

87. La Corte ribadisce che un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita familiare comporta la violazione dell'articolo 8, a meno che essa sia "prevista dalla legge", abbia uno o più fini legittimi ai sensi dell'articolo 8 § 2, e sia "necessaria in una società democratica" per conseguire il fine o i fini summenzionati.

(i) Se fosse prevista dalla legge

88. I ricorrenti hanno espresso affermazioni generali relative all'uso improprio delle disposizioni legislative interne che consentivano la proroga a tempo indeterminato dei provvedimenti di affidamento temporaneo. La Corte rileva che i provvedimenti contestati si basavano sulle disposizioni di cui agli articoli 333 e 336 del Codice civile (si vedano i paragrafi 65-69). Benché la Corte esprima qualche preoccupazione per tale quadro giuridico (si veda il paragrafo 107 infra), alla luce delle modalità con le quali sono state formulate le doglianze dei ricorrenti essa può accettare, ai fini del caso di specie, che l'ingerenza nei diritti dei ricorrenti fosse stata "prevista dalla legge".

(ii) Se avesse un fine legittimo

89. Secondo la Corte, i provvedimenti contestati potrebbero essere considerati finalizzati a proteggere la "salute o la morale" e i "diritti e le libertà" dei minori. Conseguentemente, è convinta del fatto che perseguissero fini legittimi ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 8.

(iii) Se fosse necessaria in una società democratica

(a) Principi pertinenti

90. Passando alla necessità dell'ingerenza contestata, i principi pertinenti sono stati riassunti recentemente nella causa Jansen c. Norvegia, n. 2822/16, §§ 88-95, 6 settembre 2018.

91. In particolare, la Corte ribadisce che l'affidamento di un minore deve essere considerato una misura temporanea che deve cessare appena le circostanze lo permettono, e qualsiasi misura di attuazione dell'affidamento provvisorio dovrebbe essere compatibile con il fine fondamentale del ricongiungimento del genitore naturale con il figlio (si vedano Covezzi e Morselli c. Italia, n. 52763/99, § 118, 9 maggio 2003, e R.M.S. c. Spagna, n. 28775/12, § 89, 18 giugno 2013). Il dovere positivo di adottare misure finalizzate al ricongiungimento familiare, appena ciò è ragionevolmente possibile, inizia a pesare sulle autorità responsabili con forza progressivamente crescente dall'inizio del periodo di affidamento, pur dovendo essere sempre controbilanciato dal dovere di tener conto dell'interesse superiore del minore (Kutzner c. Germania, n. 46544/99, § 76, CEDU

2002 I). Quando è trascorso un notevole lasso di tempo dal momento in cui il minore è stato collocato per la prima volta in affidamento, l'interesse del minore di non subire ulteriori modifiche fattuali della sua situazione familiare può prevalere sull'interesse dei genitori di vedere la famiglia riunita (si veda K.A. c. Finlandia, n. 27751/95, § 138, 14 gennaio 2003).

92. Inoltre, la Corte ha precedentemente ritenuto che le decisioni adottate dai tribunali nel campo del benessere dei minori possano diventare irrevocabili. Conseguentemente si tratta di un campo in cui vi è ancora maggiore esigenza di quanto avviene solitamente di protezione contro ingerenze arbitrarie (si veda, per esempio, N.P. c. Repubblica di Moldavia, n. 58455/13, § 67, 6 ottobre 2015).

93. La Corte ribadisce inoltre che, benché l'articolo 8 non contenga espliciti requisiti procedurali, il processo decisionale relativo alle misure di ingerenze deve essere equo e tale da garantire il dovuto rispetto degli interessi protetti dall'articolo 8 (si vedano W. C. Regno Unito sentenza dell'8 luglio 1987, Serie A n. 121, p. 29, § 64, e Cincimino c. Italia, n. 68884/13, § 64, 28 aprile 2016). A tale riguardo la Corte può tener conto della durata del processo decisionale dell'autorità locale e di qualsiasi procedimento giudiziario connesso (si vedano W. c. Regno Unito, sopra citata, § 65). L'effettivo rispetto della vita familiare esige che i futuri rapporti tra un genitore e il figlio siano determinati unicamente alla luce di qualsiasi considerazione pertinente, e non dal mero decorso del tempo (si vedano Ignaccolo-Zenide c. Romania, n. 31679/96, § 102, CEDU 2000 I; D'Alconzo c. Italia, n. 64297/12, § 64, 23 febbraio 2017; e Barnea e Caldararu c. Italia, n. 37931/15, § 86, 22 giugno 2017). Se ciò non avviene, la vita familiare non sarà rispettata, e l'ingerenza derivante dalla decisione non potrà essere considerata "necessaria" ai sensi dell'articolo 8. A tale riguardo, la Corte ha inoltre chiarito che nelle cause concernenti il rapporto di un genitore con il figlio, vi è il dovere di agire rapidamente e di esercitare un'eccezionale diligenza, in considerazione del rischio che il decorso del tempo possa comportare una determinazione della causa de facto (si vedano, mutatis mutandis, Kautzor c. Germania, n. 23338/09, § 81, 22 marzo 2012 e, nel contesto dei diritti di visita, Endrizzi c. Italia, n. 71660/14, § 48, 23 marzo 2017, e Improta c. Italia, n. 66396/14, § 45, 4 maggio 2017).

(B) Applicazione nel caso di specie

94. Ai fini della presente analisi, la Corte ritiene utile ricapitolare i provvedimenti di affidamento in questione. I minori sono stati affidati al Comune di S. nel novembre 2005, al fine di garantire il loro affidamento protettivo temporaneo, per il tempo necessario a svolgere una valutazione della situazione familiare (si veda il paragrafo 11 supra). A decorrere da tale data i Servizi sociali hanno tentato diverse soluzioni di affidamento provvisorio, compreso l'affidamento dei minori ai nonni e la collocazione con la madre in una comunità protetta (si vedano i paragrafi 15 e 23 supra). Nel maggio 2007 l'iniziale provvedimento di affidamento è stato reso più stringente, in quanto il Tribunale ha confermato la necessità di separare formalmente i minori dai genitori biologici e di collocarli presso una famiglia affidataria sostitutiva (si veda il paragrafo 30 supra). I minori sono stati affidati a una famiglia sostitutiva nell'agosto 2007 (si veda il paragrafo 31 supra). A decorrere da tale data il provvedimento di affidamento è stato abbinato a limitazioni degli incontri tra i minori e i loro genitori biologici. In alcuni periodi è stato sospeso ogni incontro con i genitori (si vedano i paragrafi 29, 30 e 57) e in altri periodi gli incontri sono stati limitati a incontri su base mensile o ogni tre settimane (si vedano i paragrafi 54 58 supra).

95. La Corte è consapevole del fatto che i provvedimenti emessi dal Tribunale per i Minorenni nell'ambito del quadro giuridico applicabile non diventano definitivi, nel senso che possono essere revocati o modificati in qualsiasi momento a causa del cambiamento

delle circostanze che ne costituiscono la base (si veda, nel contesto dei diritti di visita, D'Alconzo c. Italia, n. 64297/12, § 47, 23 febbraio 2017). La Corte rileva che nel contesto di tale quadro giuridico, nel caso di specie era stato previsto che i provvedimenti relativi all'affidamento fossero temporanei, in quanto si basavano su una base giuridica prevista per i provvedimenti temporanei che possono essere adottati in caso di urgente necessità (si vedano i paragrafi 65 69 supra). Il carattere temporaneo dei provvedimenti è stato sottolineato anche dal Governo nelle sue osservazioni. La Corte rileva inoltre che le decisioni interne non indicano che vi fosse la previsione di un affidamento extra-familiare di lunga durata, né indicano che la separazione fosse finalizzata a disporre infine l'adozione dei minori. Il fatto che la prima ricorrente non sia mai stata privata definitivamente della potestà genitoriale, come sottolineato anche dal Governo, costituisce un'ulteriore prova del carattere temporaneo di tali provvedimenti. La Corte rileva, inoltre, che nella decisione del novembre 2005, che ha avviato la procedura di affidamento, il Tribunale per i Minorenni di G. ha lasciato al Comune, in coordinazione con i Servizi sociali, la decisione relativa al tipo di collocazione più appropriata per i minori, e anche se tale collocazione dovesse essere disposta nell'ambito del contesto familiare o all'esterno della famiglia (si veda il paragrafo 11 supra). La Corte osserva con preoccupazione che tale elemento di delega rivela l'ampia libertà concessa nel caso di specie dal Tribunale per i Minorenni di G. ai Servizi sociali.

96. Nonostante il fatto che i provvedimenti avessero carattere temporaneo, la Corte osserva che in pratica i minori sono stati affidati ininterrottamente al Comune di S. dal 2005, quindi per oltre dieci anni, secondo le ultime informazioni ricevute dalla Corte nel luglio del 2017. Quando nel 2007 il secondo e il terzo ricorrente sono stati affidati a una famiglia alternativa essi avevano rispettivamente l'età di cinque e tre anni, quindi hanno trascorso gran parte dell'infanzia presso tale famiglia. Con il decorso del tempo, secondo la Corte, le possibilità che la famiglia dei ricorrenti fosse riunificata sono progressivamente diminuite.

97. A fronte di tale contesto, la Corte dovrà valutare se si possa ritenere che la proroga dei provvedimenti di affidamento con tali modalità per oltre dieci anni sia stata "necessaria" ai sensi dell'articolo 8. Dati i fatti della causa in esame, quello che sarà particolarmente rilevante per la determinazione della Corte è stabilire se le autorità interne abbiano agito sollecitamente e con l'"eccezionale diligenza" che deve essere esercitata nelle cause riguardanti il benessere di minori (si veda il paragrafo 93 supra e le cause ivi citate). Nel compiere tale valutazione, la Corte dovrà essere convinta del fatto che nel caso di specie i rapporti genitori-figli siano stati determinati soltanto alla luce di tutte le considerazioni pertinenti, e non per il mero decorso del tempo (ibid.).

98. Passando ai fatti oggetto della causa, la Corte ribadisce innanzitutto che la decisione che ha avviato l'intera procedura di affidamento è stata la decisione del Tribunale per i Minorenni di G. del 7 novembre 2005 (si veda il paragrafo 11 supra). L'iniziale decisione del novembre 2005 non ha assunto una posizione in ordine all'esistenza di effettivi danni o pericoli per i minori, ma ha ritenuto che i problemi riferiti dalla madre della prima ricorrente e da S. fossero accuse che giustificavano un'azione precauzionale e ha sottolineato che era necessaria un'ulteriore valutazione della situazione (si veda il paragrafo 11 supra). La Corte rileva che, nel contesto del parallelo procedimento concernente la separazione legale della prima ricorrente e di S., nel febbraio del 2006 il Tribunale di S. ha dichiarato che i Servizi sociali non avevano svolto alcuna valutazione e che per tale motivo esso doveva confermare il decreto del novembre 2005 (si veda il paragrafo 19 supra). La Corte ritiene problematica la conferma e la conseguente proroga temporale di tale provvedimento di affidamento su tale base, soprattutto alla luce della gravità delle accuse - fino a quel momento non corroborate - relative alla condotta della prima ricorrente.

99. La Corte rileva inoltre che successivamente alla decisione del Tribunale di S. del febbraio 2006, sono trascorsi un anno e due mesi prima che in data 5 maggio 2007 fosse emessa un'altra decisione giudiziaria che confermava tale provvedimento (si veda il paragrafo 30 supra). Inoltre, la Corte rileva che tale decisione, che è stata emessa un anno e cinque mesi dopo l'emissione del decreto di affidamento del 2005, è stata la prima dell'intera procedura di affidamento che ha confermato il provvedimento di affidamento sulla base di una valutazione psicologica indipendente dei genitori.

100. La Corte rileva inoltre che i procedimenti sono stati caratterizzati anche dalla intempestiva presentazione delle perizie, dalle quali dipendevano le decisioni dei tribunali. A tale riguardo la Corte rileva che il 23 giugno 2006 il giudice istruttore designato dal Tribunale di S. ha incaricato un consulente tecnico di svolgere una valutazione della capacità dei genitori di svolgere il loro ruolo, e ha concesso al consulente tecnico il termine di novanta giorni (si veda il paragrafo 25 supra). La perizia è stata presentata con notevole ritardo, vale a dire dieci mesi dopo la nomina del consulente tecnico e sei mesi dopo la scadenza del termine. La Corte non mette in discussione la necessità di sospendere il procedimento per ottenere una perizia. Essa non dubita neanche del fatto che nel caso di specie il consulente tecnico avesse bisogno di "un certo tempo", come ha sostenuto il Governo, a causa dell'"ampio spettro di aspetti" che caratterizzano il caso. Nonostante ciò essa non è interamente persuasa dei rilievi formulati dal Governo a tale riguardo, in quanto il fatto che i tribunali interni abbiano concesso un termine di novanta giorni per la presentazione della perizia appare, per la Corte, significativo e indicativo dell'urgenza dell'esame della causa. La Corte rileva inoltre che preoccupazione per il ritardo nella presentazione delle perizie e per l'assenza di motivi documentati di tale ritardo è stata espressa anche dall'Autorità Garante Regionale nella sua valutazione del caso (si veda il paragrafo 64 supra).

101. Le precedenti considerazioni sono già sufficienti per far dubitare del processo decisionale, dal momento dell'introduzione delle misure, nel novembre 2005, al momento della loro conferma, nel maggio 2007, sia in ordine alla rapidità che alla diligenza. La Corte ribadisce che i minori sono stati affidati a una famiglia alternativa nell'agosto 2007 (si veda il paragrafo 31 supra). Secondo la Corte, la necessità che i procedimenti fossero svolti rapidamente e con eccezionale diligenza è diventata ancora più cruciale a decorrere da tale momento, dato l'allontanamento fisico dei minori dai genitori biologici e la possibilità che i minori sviluppasse dei legami con la famiglia affidataria. Tale possibilità, con le sue potenziali ripercussioni di vasta portata sulla vita familiare dei ricorrenti, era ancora più concreta alla luce della tenera età dei minori al momento della collocazione presso la famiglia alternativa, unita alle limitazioni poste agli incontri con i genitori biologici (si veda il paragrafo 94 supra, in fine).

102. La Corte osserva che nel settembre 2008 la prima ricorrente ha presentato al Tribunale per i Minorenni di G. un'istanza urgente chiedendo, inter alia, la revoca dei provvedimenti di affidamento (si veda il paragrafo 32 supra). Dopo sei mesi il Tribunale per i Minorenni di G. ha stabilito che era necessaria una nuova perizia e ha successivamente nominato lo stesso perito che era stato nominato dal Tribunale di S. (si veda il paragrafo 33 supra). Il Tribunale per i Minorenni di G. ha pronunciato una decisione con la quale ha rigettato l'istanza della prima ricorrente e in data 7 dicembre 2011 ha confermato il decreto di affidamento e la collocazione dei minori in affidamento alternativo, vale a dire quasi tre anni dopo il deposito dell'istanza di revoca delle misure. La Corte non desidera minimamente sottovalutare la complessità della situazione affrontata dalle autorità interne e le sfide inerenti l'equilibrio degli interessi contrastanti in gioco nel caso di specie. Apprezza inoltre la complessità dei procedimenti concernenti l'affidamento dei minori in questione, come sottolineato dal Governo. Ciononostante, la Corte ritiene che un arco temporale di tre anni - durante i quali i giovani minori sono

rimasti in affidamento alternativo - per pervenire a una decisione giudiziaria, che ha rigettato un'istanza d'urgenza nel contesto di misure temporanee, non appaia un termine ragionevole.

103. La Corte ribadisce che nel contesto di quest'ultimo procedimento dinanzi al Tribunale per i Minorenni di G. è stata richiesta una nuova perizia, la quale è stata presentata ancora una volta con notevole ritardo. L'elaborato peritale è stato depositato il 23 gennaio 2010, circa undici mesi dopo la data in cui era stato formalmente disposto dal Tribunale, nonostante il fatto che il Tribunale avesse concesso al consulente tecnico il termine di novanta giorni per presentare la perizia (si veda il paragrafo 34 supra). La Corte rileva che la valutazione è stata svolta dallo stesso consulente tecnico che si era occupato precedentemente del caso. Le è stato chiesto di presentare un nuovo parere su una causa che era senza dubbio complessa, ma certamente non nuova per lei. Il ritardo deve pertanto essere considerato particolarmente lungo.

104. La Corte osserva che in data 5 agosto 2014 la prima ricorrente ha presentato un'altra istanza al Tribunale per i Minorenni di G., chiedendo ancora una volta la revoca del decreto di affidamento (si veda il paragrafo 44 supra). Secondo le informazioni fornite dalle parti, all'epoca in cui il Governo è stato informato della causa, vale a dire nel giugno 2016, quasi due anni dopo la presentazione del ricorso, il Tribunale per i Minorenni non aveva pronunciato alcuna decisione. La Corte sottolinea che durante tale lasso di tempo i minori sono rimasti presso la famiglia affidataria e sono rimaste in vigore le limitazioni degli incontri (si veda il paragrafo 94 supra, in fine).

105. Oltre a sottolineare, ancora una volta, il protratto arco temporale che caratterizza i procedimenti, le osservazioni della Corte esposte nel precedente paragrafo rivelano anche il fatto che in quasi dieci anni dalla conferma dei provvedimenti di affidamento nel maggio 2007, secondo le informazioni fornite dalle parti, vi è stata soltanto una decisione giudiziaria da parte del Tribunale incaricato del compito di monitorare l'evoluzione della situazione, ovvero il Tribunale per i Minorenni di G., che si è pronunciato sul merito dei provvedimenti di affidamento e sulla necessità di mantenerli o di revocarli.

106. In considerazione di tutti gli elementi di cui sopra, la Corte non è persuasa del fatto che la condotta delle autorità interne possa conciliarsi con i requisiti di sollecitudine e di "eccezionale diligenza" che devono essere esercitati nelle cause concernenti il benessere di minori. Le considerazioni esposte nei precedenti paragrafi rafforzano anche la conclusione della Corte secondo la quale il decorso del tempo - alimentato dai protratti archi temporali che hanno caratterizzato il processo decisionale interno - è stato un fattore influente nella determinazione dei rapporti tra la prima ricorrente e i figli. Da questo punto di vista, l'enfasi posta dal Governo sull'esito in definitiva positivo per i minori non è di per sé sufficiente a sminuire l'importanza della rapidità e della diligenza nel processo decisionale e a impedire che il decorso del tempo abbia conseguenze inopportune sul rapporto genitore-figlio.

107. Infine, quale considerazione complessiva, la Corte esprime preoccupazione per un sistema che il Governo loda per la sua flessibilità (si veda il paragrafo 82 supra), ma che rende anche possibile, come dimostrato dai fatti oggetto della causa, l'affidamento allo Stato sulla base di una legislazione che prevede che i "provvedimenti temporanei" che possono essere adottati in una situazione di "urgente necessità" siano protratti a tempo indeterminato, senza fissare un termine di durata dei provvedimenti o di riesame giudiziario degli stessi, con ampie deleghe da parte dei Tribunali ai Servizi sociali, e in definitiva senza che siano determinati i diritti genitoriali.

108. Per quanto sopra esposto, e in particolare visti i vari ritardi individuati, la Corte ritiene che il processo decisionale, che ha comportato l'affidamento ininterrotto dei minori per oltre dieci anni, incompatibile con i requisiti dell'articolo 8. Vi è conseguentemente stata violazione di tale disposizione della Convenzione.

109. Per effetto di tale conclusione, non è necessario che la Corte esamini le ulteriori doglianze dei ricorrenti distintamente.

II. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

110. L'articolo 41 della Convenzione prevede:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.”

A. Danno

111. I ricorrenti hanno chiesto un totale di 28.000,000 euro (EUR) per il danno non patrimoniale, nell'ambito di tale somma EUR 8.000,000 dovevano essere accordati alla prima ricorrente ed EUR 10.000,000 ciascuno al secondo e al terzo ricorrente.

112. La prima ricorrente ha inoltre dichiarato di aver sviluppato problemi di salute, tra i quali una tiroidite cronica, e di vivere in uno stato di profonda tristezza e infelicità, con gravi ripercussioni per la sua vita personale, familiare e sociale, in conseguenza dello stress emotivo cui era stata sottoposta. Ha inoltre sostenuto che la situazione lamentata aveva avuto effetti psicologicamente nocivi per i minori.

113. Il Governo ha replicato che la richiesta era eccessiva. Ha inoltre sostenuto che non erano state presentate prove che dimostrassero un nesso causale tra la situazione lamentata e i problemi di salute asseritamente patiti dalla prima ricorrente.

114. Benché la Corte ritenga che le richieste formulate dai ricorrenti siano eccessive, ammette che essi debbano aver patito angoscia e sofferenza emotiva che non possono essere risarcite soltanto mediante la constatazione della violazione. Deliberando in via equitativa, la Corte ritiene opportuno accordare ai ricorrenti EUR 33.000, congiuntamente, per il danno non patrimoniale.

B. Spese

115. La prima ricorrente ha chiesto inoltre EUR 34.614,18 per le spese sostenute, senza fornire ulteriori dettagli, e ha invitato la Corte a esaminare le note spese e le fatture allegate alle osservazioni.

116. Il Governo ha contestato tale importo e ha dichiarato che la pretesa della prima ricorrente non era sufficientemente dettagliata, come richiede la Corte.

117. Secondo la giurisprudenza della Corte un ricorrente ha diritto al rimborso delle spese soltanto nella misura in cui ne siano dimostrate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole. Nel caso di specie, visti i documenti di cui è in possesso e i summenzionati criteri, la Corte ritiene ragionevole accordare la somma di EUR 17.000 per i procedimenti

interni. Non essendo stata presentata alcuna specifica richiesta in ordine alle spese sostenute dinanzi alla Corte, non è accordato nulla a tale titolo.

C. Interessi moratori

118. La Corte ritiene opportuno basare il tasso degli interessi moratori sul tasso di interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea, maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* il ricorso ricevibile;
2. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione,
3. *Ritiene*
 - a. che lo Stato convenuto debba versare, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza diverrà definitiva in conformità all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:
 - i. EUR 33.000 (trentatremila euro), ai ricorrenti, congiuntamente, oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno non patrimoniale;
 - ii. EUR 17.000 (diciassettemila euro), alla prima ricorrente, oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per le spese;
 - b. che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, maggiorato di tre punti percentuali.

Fatta in inglese e poi notificata per iscritto in data 18 luglio 2019, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Ksenija Turković
Presidente

Abel Campos
Cancelliere



PAGINA BIANCA



180200084280