

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

del decreto del tribunale. Nell'ottobre 2014 il ricorrente propose ricorso per cassazione, tuttora pendente, sostenendo, in particolare, che il suo diritto all'affido condiviso non era stato concretamente tutelato.

➤ Violazione dell'articolo 8

La Corte ha osservato che il ricorrente non poteva vedere sua figlia liberamente dal 30 aprile 2010 e che, durante i primi dodici mesi del procedimento, i giudici interni avevano tollerato che la madre decidesse unilateralmente le modalità del diritto di visita del ricorrente, a causa del ritardo con cui il tribunale adito si era pronunciato sulla sua domanda, ritardo non giustificato dall'indagine patrimoniale ordinata per decidere sull'importo dell'assegno di mantenimento richiesto dall'ex coniuge. Inoltre, la corte d'appello aveva respinto nel 2014 la domanda dell'interessato, sulla base dei risultati della perizia, senza tener conto che, nel frattempo, la minore aveva iniziato a incontrare il padre regolarmente e senza richiedere l'aggiornamento di questa perizia al fine di verificare quali fossero in quel momento la situazione della minore e i suoi rapporti con il ricorrente.

La Corte ha ritenuto come i ritardi e le carenze istruttorie rilevati nel corso dei procedimenti dinanzi ai tribunali nazionali mostrassero che le autorità italiane non avevano adottato tutte le misure necessarie che, ragionevolmente, si potevano esigere per garantire al ricorrente il mantenimento di un legame familiare con sua figlia, nell'interesse di entrambi. In conseguenza, ha dichiarato che le autorità competenti non avevano agito con sufficiente diligenza e rapidità nell'adottare una decisione che riguardava i diritti garantiti dall'articolo 8 della Convenzione, e ha concluso dichiarando la violazione dell'obbligo positivo gravante sulle autorità nazionali di garantire il rispetto di tali diritti.

➤ Applicazione dell'articolo 41

Anche in questo caso, la Corte ha accordato al ricorrente, a titolo di danno morale, la somma di euro 3.000, a fronte di una richiesta di euro 15.000, oltre alle spese documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Le sentenze *Solarino*, *Endrizzi*, *Improta*, e *D'Alconzo*, fanno parte del c.d. "gruppo *Piazzì*": in tutte le pronunce la Corte - richiamando le osservazioni e le conclusioni della citata sentenza *Piazzì c. Italia* del 2 novembre 2010 - ha motivato la condanna dello Stato italiano rilevando che le autorità

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

nazionali competenti non avevano adempiuto all'obbligo di adoperare *“sforzi adeguati e sufficienti a far rispettare il diritto di visita dei ricorrenti o, comunque, a permettere loro di mantenere un legame familiare con i loro figli”*.

Secondo la Direzione per i diritti umani del Servizio per l'esecuzione delle sentenze della Corte Edu, l'aumento delle sentenze di condanna dell'Italia basate su queste motivazioni sembra dimostrare che *“le misure generalmente adottate fino ad ora non si sono dimostrate in grado di prevenire tali violazioni”*. Sulla base di queste osservazioni il Servizio per l'esecuzione ha chiesto alle autorità italiane di presentare al Comitato dei Ministri un'analisi approfondita sull'ampiezza del problema e sulle sue cause. La Corte ha anche invitato a fornire al Comitato dei ministri informazioni sulle *“misure generali supplementari che si intendono adottare per assicurare che le giurisdizioni nazionali e i servizi sociali garantiscano l'effettività del diritto di visita a coloro che si trovano nelle condizioni dei ricorrenti”*.

Come ripetutamente affermato, con riguardo alla tutela effettiva e concreta dell'esercizio del diritto di visita, da ultimo nella sentenza *Improta*, sopra esaminata (§ 45): *“In questo tipo di causa, l'adeguatezza di una misura si giudica in base alla rapidità della sua attuazione, in quanto il trascorrere del tempo può avere conseguenze irrimediabili per le relazioni tra il figlio e il genitore che non vive con lui (Maumousseau e Washington c. Francia, n. 39388/05 § 83, 6 dicembre 2007, Zhou c. Italia, n. 33773/11, § 48, 21 gennaio 2014, e Kuppinger c. Germania, n. 62198/11, § 102, 15 gennaio 2015). Il fattore tempo è pertanto particolarmente importante, perché ogni ritardo procedurale rischia di risolvere di fatto il problema in causa (H. c. Regno Unito, 8 luglio 1987, §§ 89-90, serie A n. 120, e P.F. c. Polonia, n. 2210/12, § 56, 16 settembre 2014). Chiedendo l'adozione di “misure generali supplementari”, la Corte di Strasburgo ha implicitamente riconosciuto l'adeguatezza dell'impianto normativo e assistenziale esistente in l'Italia, per garantire il rispetto dei diritti tutelati dall'articolo 8, nonché la sua efficacia. Tuttavia, stigmatizzando il ripetersi di casi in cui, nonostante l'esistenza di un impianto sostanzialmente adeguato, i tempi eccessivamente lunghi necessari per l'adozione e l'esecuzione dei provvedimenti giudiziari da parte delle autorità competenti e i conseguenti ritardi nel mettere in atto gli interventi assistenziali solitamente indispensabili per superare le criticità in questa materia, la Corte ha evidenziato come tale sistema, pur adeguato, non sia in grado di evitare il ripetersi delle violazioni per la mancanza di strumenti, individuati come “supplementari”, che consentano efficacemente il superamento delle lungaggini procedurali.*

Ciò che la Corte censura è, in sostanza, un comportamento negligente da parte o delle autorità giurisdizionali chiamate a pronunciarsi della vicenda o dei servizi sociali che si sono occupati del caso, omettendo ingiustificatamente di eseguire delle decisioni adottate dai giudici.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Dinanzi a tali constatazioni, tenuto conto che il danno già arrecato è stato risarcito con un'equa soddisfazione liquidata dalla Corte, le misure individuali dovranno consistere nell'individuazione dei responsabili degli evidenziati ritardi e negligenze e, ovviamente, nella concreta e rapida esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali che avevano ripristinato i contatti familiari.

Mentre le misure generali, alla luce di un sistema normativo che non è in discussione, consisteranno in un rafforzamento ed accrescimento di efficienza di quelle fondamentali strutture rappresentate dalle sezioni giurisdizionali specializzate nella materia e dai servizi sociali chiamati a dare esecuzione alle pronunce dei giudici nonché, come di regola, nella diffusione delle sentenze tra gli addetti ai lavori al fine di prevenire futuri casi analoghi.

In relazione al numero importante dei casi già decisi e dei nuovi ricorsi denunciati nel corso dell'anno sulla tematica in questione, il Servizio dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea ha richiesto al Governo italiano informazioni dettagliate sulle misure supplementari relative al cd. "gruppo Piazzi" intese ad assicurare l'effettività del diritto di visita nelle situazioni che quelle già oggetto delle pronunce in esame.

• *Barnea e Caldararu c. Italia - Sentenza del 22 giugno 2017 (ricorso n. 37931/15)*

Esito: violazione articolo 8

QUESTIONE TRATTATA:

Tutela dei legami familiari - Adozione e affido di minori - Violazione degli obblighi positivi dello Stato in relazione al mantenimento del legame tra genitori e figli

I ricorrenti, giunti in Italia nel 2007 e stabilitasi in un campo rom in provincia di Torino, sono i genitori ed i tre fratelli di C., nata in Italia nel 2007, ed il caso sottoposto ai giudici di Strasburgo riguarda il suo affidamento.

Tra il 2007 e il 2009 la madre di C. aveva chiesto ai servizi sociali di aiutarla ad ottenere un aiuto economico, che non riuscì ad avere. Per recarsi al lavoro affidava la piccola ad una conoscente che si era offerta di aiutarla, tale E.M., che fu arrestata proprio mentre la bambina era con lei. Le autorità sospettarono che i ricorrenti avessero venduto la bambina ad E.M. in cambio di un appartamento, ma non fu aperta un'indagine.

Ritenendo che la bambina non potesse rimanere con i genitori, il tribunale per i minorenni di Torino avviò la procedura per l'adottabilità e stabilì due incontri al mese. In base ai resoconti degli

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

incontri, la bambina manifestava un attaccamento molto forte ai genitori. Su ordine del tribunale furono eseguite due perizie. Il primo esperto esortò il tribunale a porre in atto un processo di reinserimento della minore nella sua famiglia sotto il controllo ai servizi sociali. Opposta la valutazione del secondo perito che giudicò i genitori privi di empatia nei confronti della figlia e ritenne che quest'ultima non aveva sviluppato la sua relazione con loro.

Il tribunale nominò un curatore speciale per il quale la migliore soluzione era l'adozione. Il 3 dicembre 2010 il tribunale dichiarò la bambina adottabile, motivando con la circostanza che i genitori avrebbero "dato" la figlia a E.M., delegando a quest'ultima il loro ruolo genitoriale e che durante gli incontri non si sarebbero mostrati in grado di decodificare i bisogni profondi della bambina. Secondo il tribunale, i ricorrenti non erano in grado di svolgere il loro ruolo genitoriale né di seguire lo sviluppo della personalità della minore.

I genitori interposero appello e fu nominato un nuovo perito, secondo il quale i ricorrenti erano totalmente in grado di svolgere il loro ruolo genitoriale e l'episodio dell'arresto di E.M. che aveva portato all'affidamento della minore doveva essere letto alla luce della situazione di estrema povertà dei ricorrenti.

Il 26 ottobre 2012, la corte d'appello, osservando che non c'erano evidenze che i genitori fossero stati incapaci di occuparsi di C., che la bambina era molto attaccata alla sua famiglia e che essi non avevano mai smesso di provare a mantenere i contatti con lei, rilevò che nel procedimento svoltosi dinanzi al tribunale non era stata data ai genitori l'opportunità di provare le loro capacità genitoriali e che non avevano avuto alcuna possibilità di riallacciare dei legami con la minore. La Corte considerò, inoltre, che il tribunale non aveva preso in considerazione il legame esistente tra i ricorrenti e la figlia, che la prima perizia aveva messo in evidenza. Giudicò, infine, che esistesse un forte legame tra genitori e figlia e che fosse preferibile, nell'interesse della minore, che quest'ultima ritornasse nella sua famiglia di origine. La Corte confermò l'affidamento provvisorio della minore stabilito dal tribunale, ordinò la realizzazione di incontri tra i genitori e la figlia in ambiente protetto, con estensione degli incontri ai fratelli e alle sorelle e che fosse messo in atto un percorso di riavvicinamento tra i ricorrenti e la minore, così da poter farla tornare alla sua famiglia di origine entro i sei mesi successivi alla decisione.

I servizi sociali non seguirono quanto prescritto dalla corte d'appello, sostenendo che la bambina era ben integrata nella famiglia affidataria, che risiedeva lontana da Torino, dove vivevano i ricorrenti, pertanto gli incontri non potevano essere svolti come la Corte aveva ordinato.

Il 7 febbraio 2013 i ricorrenti sporsero denuncia dinanzi al procuratore presso il tribunale per i minorenni per mancata attuazione di una decisione giudiziaria e invocarono l'articolo 8 della Convenzione. Il procuratore tuttavia chiese al tribunale che la decisione della corte d'appello non

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

fosse eseguita e che l'affido temporaneo di C. fosse prorogato di due anni. Aggiunse che la bambina non era contenta di vedere i ricorrenti e che aveva reagito male nel corso degli incontri, e che i ricorrenti erano stati sfrattati dalla loro abitazione e non avevano più un alloggio. Il tribunale ordinò una perizia per decidere cosa fosse meglio per la minore dalla quale risultò che, tenuto conto del tempo trascorso e dei nuovi legami che la minore aveva instaurato con la famiglia affidataria, dove era stata accolta bene, un ritorno di C. presso la sua famiglia d'origine non era più possibile, ma anche che potevano essere costruiti nuovi equilibri con conseguente invito, rivolto al tribunale, a permettere incontri liberi tra i ricorrenti e la figlia.

Il tribunale ritenne non attuabile, per le difficoltà rilevate, il ritorno della minore presso la famiglia di origine, anche per il fatto che i genitori vivevano in una situazione precaria e non avevano un progetto di vita che consentisse di tutelare loro stessi e la figlia. Peraltro ritenne che, con riguardo al rischio che i ricorrenti potessero approfittarne per far rientrare la minore in Romania, gli incontri dovessero svolgersi in ambiente protetto quattro volte all'anno. Ordinò infine l'apertura di una procedura per la decadenza dalla potestà genitoriale.

I genitori presentarono un reclamo contro questa decisione. A gennaio del 2015 la corte d'appello, pur riconoscendo che i genitori erano in grado di svolgere il loro ruolo e stigmatizzando la decisione del tribunale di ridurre il numero degli incontri, ritenne che si dovesse prendere atto del tempo trascorso poiché, dopo sei anni, la conferma dell'affidamento della minore era inevitabile tenuto conto del legame che la bambina aveva sviluppato con la famiglia affidataria nella quale si era integrata, stabili che il ritorno nella famiglia di origine non fosse più possibile. Pertanto ordinò degli incontri tra la bambina e i genitori ogni quindici giorni per i primi due mesi e accordò a questi ultimi un diritto di visita e di alloggio.

Nel frattempo, nel 2014, la famiglia affidataria aveva presentato una domanda di adozione speciale alla quale i genitori della bambina non avevano dato il loro consenso. Nel corso del 2015 e del 2016 la minore poté incontrare spesso i genitori e rimanere presso di loro per alcuni giorni, così che i rapporti fra i genitori e la figlia cominciarono ad evolvere positivamente. Tuttavia, a metà del 2016, gli psicologi che seguivano la minore cominciarono a notare che C. viveva con forte disagio i messaggi che riceveva dalla famiglia affidataria mentre si trovava presso i ricorrenti e ritennero che queste comunicazioni fossero pregiudizievoli per la salute psicoaffettiva della minore.

La richiesta di adozione speciale da parte della coppia affidataria fu, infine, respinta per mancanza di consenso dei genitori di C. Il tribunale osservò che l'affidamento familiare era provvisorio ed essendo stato già prorogato di due anni non poteva esserlo ulteriormente, che i genitori della bambina erano stati ritenuti in grado di svolgere il loro ruolo genitoriale e che C. aveva il diritto di vivere con i genitori biologici. Di conseguenza, incaricò i servizi sociali di seguire la

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

situazione dei ricorrenti e ordinò che la minore potesse incontrare regolarmente la famiglia affidataria, al ritmo di due fine settimana al mese. Il 9 settembre 2016, C. ritornò a vivere presso i ricorrenti, manifestando subito gravi difficoltà e comportamenti aggressivi e rifiutando di andare a scuola. La corte d'appello confermò la decisione del tribunale e ordinò che C. restasse presso i ricorrenti, rilevando che l'affidamento familiare non poteva essere prorogato, anche se la minore soffriva un effettivo disagio, poiché non presentava, secondo gli esperti, alcun rischio psicotico. La corte rilevò che i genitori erano stati giudicati capaci di svolgere il loro ruolo di genitori e che, se fossero state eseguite le precedenti decisioni giudiziarie, una buona parte delle sofferenze patite dalla minore e dai ricorrenti avrebbe potuto essere evitata. Confermò infine il mantenimento dei contatti tra la bambina e la famiglia affidataria.

Il 19 dicembre 2016, uno psicologo depositò una relazione sulla situazione della minore, secondo la quale risultava che C. era depressa, piangeva molto ed era molto aggressiva, ma aveva ricominciato a frequentare la scuola e che era necessario continuare a seguire la minore e i ricorrenti al fine di aiutarli.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

Il diritto interno pertinente richiamato dalla Corte Edu in questa causa è esposto nella sentenza *Zhou c. Italia*, n. 33773/11, §§ 24-25, del 21 gennaio 2014⁴⁸.

Preliminarmente, la Corte ha ricordato che secondo la propria consolidata giurisprudenza solo “circostanze del tutto eccezionali” specificatamente individuate e adeguatamente motivate possono giustificare l'ingerenza dello Stato nel diritto dei genitori e dei figli di stare insieme, elemento fondamentale della vita familiare il cui rispetto è difeso dall'articolo 8 della Convenzione. L'adozione di una misura di allontanamento di un figlio dalla famiglia di origine deve essere dunque fondata su considerazioni ispirate dall'interesse del minore e aventi un peso e una solidità sufficienti (*Scozzari e Giunta c. Italia* [GC], n. 39221/98 e 41963/98, § 148). Si tratta di una misura estrema alla quale si dovrebbe fare ricorso solo in ultimissima istanza, al fine di proteggere un minore quando lo stesso è sottoposto a un pericolo immediato (*Neulinger e Shuruk c. Svizzera* [GC], n. 41615/07, § 136). Inoltre, la Corte ha rammentato di avere costantemente affermato che l'articolo 8 della Convenzione implica il diritto per un genitore di ottenere misure finalizzate a riunirlo con il figlio e l'obbligo per le autorità nazionali di adottare tali misure (*Margareta e Roger Andersson c. Svezia*, 25 febbraio 1992, § 91, serie A n. 226-A, e *P.F. c. Polonia*, n. 2210/12, § 55, 16 settembre 2014) e che, in questo genere di

⁴⁸ Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 64.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

cause, l'adeguatezza di una misura si valuta in base alla rapidità della sua attuazione (*Zhou c. Italia* § 48).

Fatte queste premesse, la Corte ha considerato che la questione decisiva nel caso di specie consisteva nello stabilire se le autorità nazionali avessero adottato tutte le misure necessarie e adeguate che ci si poteva ragionevolmente attendere affinché la minore potesse condurre una vita familiare normale nella propria famiglia di origine. La Corte ha constatato a questo proposito che, secondo la corte d'appello, i genitori di C. erano in grado di svolgere il loro ruolo genitoriale e non esercitavano alcuna influenza negativa sullo sviluppo della minore. Inoltre, il tribunale non aveva preso in considerazione la prima perizia favorevole ai ricorrenti, secondo la quale doveva essere attuato un processo di reintegrazione per permettere il ritorno della minore nella sua famiglia. Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che i motivi per i quali il tribunale aveva negato il ritorno di C. presso la sua famiglia e dichiarato l'adozzabilità non costituivano circostanze "del tutto eccezionali", tali da giustificare una rottura del legame familiare. La Corte ha osservato che i genitori della bambina avevano dovuto adire il procuratore per lamentare la mancata esecuzione della sentenza della corte d'appello del 26 ottobre 2012, che riformava la sentenza del tribunale sullo stato di adottabilità della minore e ordinava che il suo ritorno in famiglia doveva avvenire entro un termine di sei mesi.

La Corte ha concluso che le autorità italiane non si erano impegnate in maniera adeguata e sufficiente per far rispettare il diritto dei ricorrenti di vivere con C., quando avevano disposto l'affidamento della minore ai fini della sua adozione, e che le stesse autorità non avevano poi correttamente eseguito la sentenza della corte d'appello del 2012 che prevedeva il ritorno della minore nella sua famiglia di origine, violando in tal modo il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita familiare, sancito dall'articolo 8.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha liquidato in euro 40.000,00 il danno morale in favore dei ricorrenti, oltre al compenso per le spese del giudizio.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il comportamento censurato dalla Corte riguarda l'interruzione temporanea dei rapporti tra la minore e la sua famiglia biologica, decisa dai giudici nazionali a fronte di una particolare situazione sottoposta al loro esame.

P.A.R.T.E P.R.I.M.A - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Tenuto conto che il danno arrecato è stato risarcito con una adeguata equa soddisfazione liquidata dalla Corte e che la corte d'appello nazionale, alla fine dell'articolato iter processuale, ha disposto il ritorno della minore presso la sua famiglia, non residuano misure individuali da adottare, mentre le misure generali, alla luce di un sistema normativo che non è in discussione, consisteranno, come di regola, nella diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori al fine di prevenire futuri casi analoghi.

- *Beccarini e Ridolfi c. Italia - Sentenza del 7 dicembre 2017 (ricorso n. 63190/16)*
- *Esito: violazione articolo 8*

QUESTIONE TRATTATA:

Tutela dei legami familiari - Diritto di visita dei nonni - Violazione degli obblighi positivi dello Stato in relazione al mantenimento dei legami familiari

I ricorrenti sono i nonni di tre bambini, loro affidati in custodia dal tribunale di Bruxelles, a seguito della constatata inadeguatezza della madre ad occuparsene. Dopo la sistemazione dei bambini presso i nonni, i ricorrenti e i tre minori, che soffrivano di disturbi comportamentali conseguenti alla separazione dalla loro madre, furono presi in carico dai servizi sociali di Ferrara. Nel 2010, tuttavia, i servizi sociali ritennero non più necessaria la presa in carico dei tre minori e lasciarono i ricorrenti soli nel gestire le difficoltà dei bambini. I nonni si rivolsero ad una cooperativa di assistenza, ma i problemi dei bambini peggiorarono e, nel febbraio 2012, richiesero l'aiuto dei servizi sociali. Questi ultimi inviarono al tribunale dei minorenni una relazione nella quale si chiedeva la collocazione dei minori in una struttura esterna, per le difficoltà dei nonni nell'affrontare da soli i disagi comportamentali dei bambini.

Il tribunale, l'11 giugno 2012, dispose il collocamento dei minori in una casa di accoglienza e avviò una procedura per accertare se fosse necessario dichiarare la loro adottabilità.

Nel maggio 2014, su richiesta dei nonni, il tribunale dispose una graduale ripresa dei contatti in forma protetta tra i ricorrenti e i bambini con un provvedimento al quale i servizi sociali non dettero esecuzione, ritenendo opportuno dare priorità al ripristino dei legami con la madre, con la quale i minori tornarono effettivamente a convivere nel giugno del 2015.

Il 27 ottobre 2015, il tribunale chiuse la procedura per l'adottabilità, affidò la custodia dei bambini ai servizi sociali con collocamento presso la madre e ordinò ai servizi sociali di organizzare degli incontri tra nonni e nipoti. Nonostante le numerose richieste da parte dei ricorrenti, i servizi

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO

sociali non organizzarono alcun incontro e i ricorrenti poterono rivedere i bambini solo due volte nel corso del 2017, grazie al consenso dato dalla madre.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

Il diritto interno pertinente del caso è descritto nella sentenza *Strumia c. Italia* del 23 giugno 2016⁴⁹ (§§ 73-78) e nella sentenza *Manuello e Nevi c. Italia* del 20 gennaio 2015⁵⁰ (§§ 47-49), nelle quali la Corte ha fissato i principi cardine in questa materia, chiarendo che il rapporto tra nonni e nipoti fa parte dei legami familiari ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. La Corte ha rammentato la propria giurisprudenza secondo la quale gli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 impongono allo Stato di adottare misure idonee a preservare i legami familiari, avvertendo, peraltro, che l'adeguatezza di una misura si giudica anche dalla rapidità con cui viene messa in atto (*Nicolò Santilli c. Italia*, n. 51930/10, § 71, 17 dicembre 2013, *Lombardo c. Italia*, n. 25704/11, § 89, 29 gennaio 2013, e *Piazzi c. Italia*, n. 36168/09, § 78, 2 novembre 2010⁵¹).

La Corte ha osservato che, nel caso di specie, l'impossibilità per i ricorrenti di vedere i nipoti per cinque anni è stata la conseguenza, in un primo tempo, della decisione di sospendere gli incontri e, in un secondo tempo, della mancanza di diligenza da parte delle autorità competenti, che non avevano compiuto gli sforzi necessari per salvaguardare il legame familiare con la diligenza richiesta (*Manuello e Nevi*, cit., § 59). Oltre alla circostanza che le due decisioni del tribunale del 2014 e del 2015, che avevano accordato ai ricorrenti il diritto di visita, non erano mai state eseguite, la Corte ha rilevato che la rottura totale di qualsiasi rapporto aveva avuto conseguenze molto gravi sulle relazioni tra i ricorrenti e i loro nipoti. Malgrado le decisioni favorevoli dell'autorità giudiziaria, i servizi sociali non avevano sufficientemente considerato la possibilità di mantenere una forma di contatto tra i nonni e i nipoti.

Pertanto, la Corte ha giudicato che le autorità nazionali non avevano compiuto sforzi adeguati e sufficienti per preservare il legame familiare tra i ricorrenti e i nipoti, violando il diritto dei ricorrenti al rispetto della vita familiare garantito dall'articolo 8 della Convenzione.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha accordato ai ricorrenti, congiuntamente, la somma di euro 3.000,00 per il danno morale, oltre 5.000,00 euro per le spese del giudizio.

⁴⁹ Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 101.

⁵⁰ Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 71.

⁵¹ Per tutte le sentenze citate si rinvia alla Relazione al Parlamento per gli anni di riferimento.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE**

La Corte ha censurato il comportamento dei servizi sociali che si sono occupati del caso, i quali avrebbero omesso ingiustificatamente di eseguire delle decisioni adottate dai giudici. Dinanzi a tali constatazioni, tenuto conto che il danno già arrecato è stato risarcito con un'equa soddisfazione liquidata dalla Corte, le misure individuali dovranno consistere nell'individuazione dei responsabili delle evidenziate omissioni ed ovviamente nella concreta esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali che avevano ripristinato i contatti tra i nonni e i nipoti.

Quanto alle misure generali, alla luce di un sistema normativo che non è in discussione, le stesse consisteranno in un rafforzamento di quelle fondamentali strutture rappresentate dai servizi sociali, nonché, come di regola, nella diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori al fine di prevenire futuri casi analoghi.

- *Orlandi c. Italia - Sentenza 14 dicembre 2017 (ricorsi nn. 26431/12, 26742/12, 44057/12, 60088/12)*

Esito: violazione articolo 8

QUESTIONE TRATTATA:

Tutela dei legami familiari - Impossibilità di ottenere il riconoscimento legale delle unioni civili fra persone dello stesso sesso

I fatti oggetto del ricorso risalgono ad un periodo precedente all'approvazione della legge del 20 maggio 2016, n. 76, recante "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze" (c.d. legge Cirinnà), entrata in vigore il 6 giugno 2016.

I ricorrenti, 11 cittadini italiani e 1 cittadino canadese, che avevano contratto regolare matrimonio all'estero e si erano poi trasferiti stabilmente in Italia, si erano rivolti alla Corte di Strasburgo, nel 2012, lamentando che il rifiuto delle autorità italiane di trascrivere i loro matrimoni contratti all'estero e, più in generale, l'impossibilità di ottenere il riconoscimento giuridico della loro relazione, derivante dal fatto che l'ordinamento italiano non prevedeva il matrimonio tra persone dello stesso sesso, né prevedeva, all'epoca, alcun altro istituto che potesse conferire un adeguato riconoscimento giuridico alle coppie formate da persone del medesimo sesso, violavano i diritti tutelati dagli articoli 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), 12 (diritto al matrimonio) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

➤ Violazione dell'articolo 8

La Corte ha, preliminarmente, ricordato di avere costantemente ritenuto che l'articolo 14 della Convenzione ha la funzione di integrare le altre disposizioni sostanziali della Convenzione e dei suoi Protocolli e che, pertanto, esso non ha un'esistenza propria, in quanto ha effetto unicamente in relazione al "godimento dei diritti e delle libertà" tutelati da tali disposizioni.

La Corte ha osservato di aver già statuito che la relazione di una coppia omosessuale convivente, avente una stabile relazione di fatto, rientra nella nozione di "vita privata" e di "vita familiare" ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione (sentenza *Schalk e Kopf c. Austria*, n. 30141/04, § 94), con la conseguenza che anche la trascrizione di un matrimonio, essendo il riconoscimento dello stato civile di una persona, che concerne indubbiamente sia la vita privata che quella familiare, rientra nell'ambito dell'articolo 8, paragrafo 1 (cfr. *Dadouch c. Malta*, n. 38816/07, § 48, 20 luglio 2010).

In ordine all'applicazione al caso di specie dell'articolo 12, la Corte ha osservato di avere già concluso, nella citata sentenza *Schalk e Kopf c. Austria*, che il diritto di sposarsi dovesse essere limitato al matrimonio tra due persone di sesso diverso, ma che l'articolo 12 della Convenzione non poneva in capo al Governo convenuto l'obbligo di concedere l'accesso al matrimonio a una coppia omosessuale (§§ 61-63). Lo stesso orientamento è stato ribadito nella causa *Hämäläinen c. Finlandia* [GC], (n. 37359/09, § 96), e nella causa *Oliari e altri c. Italia* del 21 luglio 2015⁵² (nn. 18766/11 e 36030/11, §§ 191-192), in cui la Corte ha ritenuto che, benché sia vero che alcuni Stati contraenti hanno esteso il matrimonio ai partner dello stesso sesso, l'articolo 12 non può essere interpretato come se esso comportasse l'obbligo per gli Stati contraenti di concedere l'accesso al matrimonio alle coppie omosessuali.

Ciò detto, secondo la Corte, le decisioni adottate dalle autorità italiane competenti, che hanno sostanziato in vario modo il rifiuto opposto ai ricorrenti di trascrivere il loro matrimonio sotto qualsiasi forma, lasciando così le sei coppie in un vuoto giuridico, non tenevano conto della realtà sociale della situazione. In effetti, in base all'assetto normativo precedente all'introduzione della legge n. 76 del 2016 e dei successivi decreti attuativi, le autorità italiane non potevano riconoscere formalmente l'esistenza giuridica delle unioni dei ricorrenti (anche quando esse fossero state riconosciute *de facto* e/o *de jure* dalla legge di un altro Stato). I ricorrenti hanno quindi incontrato ostacoli nella loro vita quotidiana e al loro rapporto non è stata offerta alcuna tutela giuridica senza che tale mancanza di riconoscimento e di tutela fosse giustificata da interessi collettivi prevalenti.

⁵² Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 77 e seguenti.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La Corte ha notato che, nel caso di specie, lo Stato italiano, sebbene non potesse ragionevolmente ignorare la situazione di stabile convivenza dei ricorrenti, che corrispondeva a una vita familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, non aveva offerto loro alcun mezzo adeguato per tutelare la relazione. Ha, quindi, concluso per l'avvenuta violazione dell'articolo 8 della Convenzione, non giudicando, invece, necessario, alla luce di quanto esposto, esaminare se, nel caso di specie, vi fosse stata anche violazione dell'articolo 14, in combinato disposto con l'articolo 8 o 12.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte, pur avendo riconosciuto che la situazione in Italia è cambiata nel corso dei procedimenti pendenti dinanzi ad essa, ha accordato a ciascuno dei ricorrenti la somma di euro 5.000,00, per il danno non patrimoniale sofferto.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento dell'equa soddisfazione, per il danno morale sofferto nel periodo antecedente all'applicazione della c.d. legge Cirinnà, possiede l'attitudine a chiudere il caso sotto il profilo delle misure individuali.⁵³

Quanto alle misure generali, la legge suddetta sulle unioni civili tra persone dello stesso sesso, appare in sintonia con il citato *leading case Schalk e Kopf c. Austria* del 24 giugno 2010 (richiamato nella sentenza in esame), dove la Corte di Strasburgo ha negato che, allo stato attuale delle cose, l'articolo 12 della Convenzione, sul diritto al matrimonio, possa essere interpretato come estensibile anche alle coppie omosessuali. Queste ultime tuttavia possono essere titolari di un diritto alla vita familiare, protetto dall'articolo 8 della Convenzione, diritto che la legge italiana del 2016 ha riconosciuto, prevenendo futuri casi analoghi.

⁵³ Di seguito, in sintesi, il complesso delle misure attuative della legge Cirinnà:

- D.P.C.M. 23 luglio 2016, n. 144, recante le disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei registri nell'archivio dello stato civile, ai sensi dell'articolo 1, comma 34, della legge n. 76 del 2016, nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dal comma 28 della stessa legge;
- Decreto del Ministero dell'interno 28 luglio 2016, recante le formule per gli adempimenti degli ufficiali dello stato civile, stabiliti in via transitoria in materia di unioni civili tra persone dello stesso sesso;
- Decreti legislativi nn. 5, 6 e 7, del 19 gennaio 2017, attuativi della delega di cui all'articolo 28 della legge n. 76 del 2016;
- Decreto del Ministero dell'interno 27 febbraio 2017, recante le formule per gli adempimenti degli ufficiali dello stato civile, stabiliti in via definitiva dal decreto legislativo n. 5 del 2017, nonché i fogli e i frontespizi dei registri di unioni civili. In pari data è stata diramata la circolare n. 3/2017 della Direzione centrale dei Servizi demografici con cui è stata data comunicazione agli organi periferici e alle istituzioni interessate della pubblicazione del provvedimento, al fine di assicurare un adeguato supporto agli uffici comunali.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Il Ministero dell'interno ha comunicato che, in relazione agli specifici casi segnalati dai legali dei ricorrenti, le competenti prefetture hanno trasmesso le attestazioni dell'avvenuta trascrizione dei matrimoni celebrati all'estero.

1.1.6. In materia di misure di prevenzione (articoli 2, Protocollo 4, e 6, paragrafo 1)

- *De Tommaso c. Italia - Sentenza [GC] del 23 febbraio 2017 (ricorso n. 43395/09)*

Esito: violazione articoli 2, Protocollo 4, e 6, paragrafo 1;

non violazione articolo 13

QUESTIONE TRATTATA:

Applicazione di misure di prevenzione personali restrittive della libertà di circolazione (*ex lege* n. 1423 del 1956⁵⁴) - Non prevedibilità della sanzione - Mancata pubblicità delle udienze

Nel 2008, il ricorrente De Tommaso era stato sottoposto dal tribunale di Bari alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ai sensi della legge n. 1423 del 1956, per un periodo di due anni, con obbligo di soggiorno nel comune di residenza. Il tribunale sostenne che il ricorrente fosse proclive al reato e traesse i propri mezzi di sostentamento da attività criminose.

In base alla normativa vigente tutte le udienze si svolsero in camera di consiglio.

Il 28 gennaio 2009 la corte d'appello di Bari, adita dal ricorrente, annullò la misura di prevenzione *ex tunc*, ritenendo mancante il presupposto applicativo della "pericolosità attuale" del soggetto, in considerazione del fatto che le più recenti attività illecite del ricorrente risalivano ad oltre cinque anni prima dell'adozione della misura di prevenzione.

Dinanzi alla Corte di Strasburgo il De Tommaso ha lamentato, in particolare, che le misure di prevenzione applicate per un periodo di due anni violavano gli articoli 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza), 6 (diritto ad un processo equo, con riferimento alla mancata pubblicità delle udienze) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo) della Convenzione, nonché l'articolo 2, Protocollo 4 (libertà di circolazione).

La seconda sezione della Corte, cui era stato assegnato il ricorso, ha declinato la giurisdizione a favore della Grande Camera, in forza dell'art. 30 della Convenzione che prevede tale possibilità quando "la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o se la sua soluzione rischia di dar luogo a un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte".

⁵⁴ Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, recante "Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità".

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Nell'affrontare l'esame del ricorso, la Grande Camera ha, preliminarmente, ritenuto inammissibile la doglianza relativa alla violazione dell'articolo 5, non essendo in contestazione l'esistenza di una base legale alla restrizione del diritto convenzionale alla libertà di circolazione subita dal sig. De Tommaso. La Corte ha, quindi, inquadrato le restrizioni imposte al ricorrente nel campo di applicazione dell'articolo 2, Protocollo 4 (§ 91).

➤ *Violazione articolo 2, Protocollo 4*

Alla luce di questa previsione, la Corte ha dovuto accertare se l'ingerenza fosse prevista dalla legge, perseguisse uno o più fini legittimi e fosse necessaria in una società democratica. A tal scopo, la Corte ha ribadito la propria giurisprudenza costante, secondo la quale l'espressione "prevista dalla legge" esige non solo che la misura contestata abbia una base nel diritto interno, ma anche che essa sia accessibile alle persone interessate e che i suoi effetti siano prevedibili. La Corte ha ricordato che, per soddisfare pienamente il requisito della prevedibilità, in modo da offrire un'adeguata protezione contro le ingerenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche, una norma deve essere formulata con sufficiente precisione, vale a dire in modo da consentire ai cittadini di regolare la loro condotta e di prevedere, ad un livello ragionevole, tenuto conto delle circostanze specifiche, le conseguenze che un determinato atto può comportare (§ 109). Ha, inoltre, osservato che, nonostante la Corte costituzionale sia intervenuta in diverse occasioni per chiarire i criteri da utilizzare per valutare quando le misure di prevenzione fossero necessarie, l'applicazione di tali misure resta legata alla valutazione dei singoli casi operata dai giudici nazionali.

Dopo aver ampiamente esaminato le sentenze della Corte costituzionale in materia e alla luce della sentenza della corte d'appello di Bari, la Grande Camera ha ritenuto che la legge n. 1423 del 1956 non contenesse previsioni sufficientemente dettagliate su che tipo di condotta dia luogo all'applicazione delle misure restrittive, essendo redatta in termini vaghi ed eccessivamente ampi. Secondo la Grande Camera, né le persone cui erano applicabili le misure di prevenzione (articolo 1) né il contenuto di alcune di queste misure (in particolare gli articoli 3 e 5) erano definiti dalla legge con sufficiente precisione e chiarezza. La Corte ha rilevato, in particolare, che tra le prescrizioni che obbligatoriamente debbono essere imposte all'interessato (cfr. articolo 8 del codice antimafia), rientrano quelle di *"vivere onestamente"* e di *"rispettare le leggi"*, prescrizioni alle quali si aggiungeva, nella versione allora vigente della legge n. 1423 del 1956, quella di *"non dare ragione alcuna di sospetto in ordine alla propria condotta"*. Ad avviso dei giudici di Strasburgo, tali prescrizioni erano formulate in termini *"estremamente vaghi e indeterminati"* ed il dettato della norma si traduceva in un *"illimitato richiamo all'intero ordinamento giuridico italiano"* e non forniva *"alcuna chiarificazione sulle norme*

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

specifiche la cui inosservanza dovrebbe essere considerata quale ulteriore indicazione del pericolo per la società rappresentato dall'interessato" (§§ 119-122). La Corte ha espresso, inoltre, una specifica preoccupazione in merito alla prescrizione obbligatoria di "non partecipare a pubbliche riunioni", laddove in essa non si pone alcun limite temporale e spaziale alla restrizione di questa libertà fondamentale, la cui concreta entità viene pertanto interamente affidata alla discrezionalità del giudice (§ 123). Da ciò la conclusione della violazione dell'articolo 2, Protocollo 4, per mancato soddisfacimento dei requisiti di prevedibilità richiesti dalla disposizione in esame, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte.

➤ *Violazione articolo 6, paragrafo 1*

La difesa del ricorrente aveva anche allegato l'iniquità del procedimento con il quale era stata comminata la misura restrittiva della libertà personale, in relazione all'insieme delle garanzie specificatamente previste per i giudizi in materia penale, implicitamente affermando la natura sostanzialmente penale della misura, indipendentemente dalla qualificazione della stessa nel diritto italiano, in applicazione dei criteri stabiliti nella sentenza *Engel*.

La Grande Camera ha respinto tale prospettazione, affermando che la sorveglianza speciale non è equiparabile a una sanzione penale, dal momento che il procedimento che conduce alla sua applicazione non comporta la valutazione su un'accusa penale (§ 143).

Ha, peraltro, ritenuto applicabile alla fattispecie l'articolo 6 della Convenzione sotto il profilo civile. In relazione a questo specifico profilo, la Corte ha notato come il Governo italiano avesse espressamente riconosciuto nel corso del procedimento avanti alla Grande Camera la violazione del diritto ad una pubblica udienza, già ritenuto violato dalla Corte in una serie di altri casi concernenti le misure di prevenzione patrimoniali, violazione alla quale, peraltro, l'ordinamento italiano ha ormai posto rimedio in termini generali, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 93 del 2010. Nessuna difficoltà, dunque, la Corte ha incontrato nel dichiarare, all'unanimità, la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, con riferimento dell'assenza di una pubblica udienza nel procedimento dinanzi alla corte d'appello di Bari.

Infine, con dodici voti contro cinque, i giudici della Grande Camera hanno dichiarato che non vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

➤ *Opinioni di alcuni giudici della Grande Camera*

Sebbene i giudici della Grande Camera abbiano votato all'unanimità la condanna dell'Italia per la violazione dell'articolo 2, Protocollo 4 della Convenzione, si ritiene opportuno segnalare che

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

il Presidente della Corte e altri quattro giudici, pur concordando sulla violazione della norma, hanno espresso pareri discordanti sulle motivazioni della decisione.

In sintesi, secondo tali opinioni, la ragione della violazione non andrebbe individuata nella non corrispondenza ai criteri di prevedibilità della norma impugnata, come stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, bensì nella sua applicazione nel caso concreto. I giudici in questione hanno ritenuto, in particolare, che la legislazione italiana, interpretata alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia, consentisse al ricorrente di prevedere l'applicazione della misura a proprio carico e che il contenuto dell'ordine di vivere onestamente, di rispettare le leggi e non dare ragione alcuna di sospetti potesse considerarsi sufficientemente determinato, alla luce di tutte le altre prescrizioni impostegli, così come ritenuto dalla sentenza n. 93/2010 della Corte costituzionale. L'applicazione concreta della misura da parte del tribunale di Bari si risolse però, effettivamente, in una restrizione sproporzionata della libertà di circolazione del ricorrente, dal momento che la sua pericolosità sociale fu dimostrata dai giudici di prime cure – tra l'altro – sulla base di materiale probatorio riferito in realtà ad un omonimo e senza che sussistesse alcuna evidenza concreta di contatti con criminali abituali. D'altra parte, il ritardo della corte d'appello nell'esame dell'impugnazione – intervenuto ben oltre i trenta giorni prescritti dalla legge – aggravò ulteriormente la sproporzione della limitazione della libertà di circolazione causata dalla misura. In sintesi, secondo i cinque giudici, la violazione sarebbe stata causata da errori e ritardi nell'applicazione della norma nelle fasi procedurali e non dall'inadeguatezza della norma stessa.

Opinioni dissenzienti dei giudici Pinto de Albuquerque, Küris, Sajó Vučinić

Altrettanto degna di menzione è la posizione dei giudici dissenzienti, tra i quali quella del giudice Pinto, lunghissima e molto articolata, che si sostanzia in una durissima critica al sistema nazionale delle misure di prevenzione personali, così come disciplinate dalla legge del 1956 (trasfuse con pochissime modifiche nel codice antimafia oggi vigente), e alla loro stessa qualificazione come misure "preventive". L'applicazione di tali misure costituirebbe, a suo avviso, una violazione surrettizia del *ne bis in idem*, applicandosi pacificamente anche a chi abbia già scontato, o stia scontando, la pena per gli stessi fatti che il giudice della prevenzione valorizzerà poi come sintomatici della sua persistente pericolosità sociale (§ 6). Inoltre, l'applicazione delle misure di prevenzione, così come concepite dal legislatore italiano, determinerebbe un pericoloso effetto discriminatorio e desocializzante. Secondo il giudice Pinto, infine, il ritardo della corte d'appello e la mancanza della previsione di un indennizzo costituirebbero una ineffettività dei rimedi interni e dunque comporterebbero anche la violazione dell'articolo 13 della Convenzione.