



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

QUARTA SEZIONE

CAUSA S.H. c. ITALIA

(Ricorso n. 52557/14)

SENTENZA

STRASBURGO

13 ottobre 2015

Questa sentenza diverrà definitiva alle condizioni definite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa S.H. c. Italia, La Corte europea dei diritti dell'uomo (quarta sezione), riunita in una camera composta da: Päivi Hirvelä, presidente, Guido Raimondi, Ledi Bianku, Nona Tsotsoria, Paul Mahoney, Faris Vehabović, Yonko Grozev, giudici, e da Fatoş Aracı, cancelliere aggiunto di sezione, Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 22 settembre 2015, Emette la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 52557/14) proposto contro la Repubblica italiana con cui una cittadina italiana, la sig.ra S.H. («la ricorrente»), ha adito la Corte l'11 luglio 2014 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).
2. La ricorrente è stata rappresentata dall'avv. M. Morcavallo del foro di Roma. Il Governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora.
3. La ricorrente lamenta in particolare una violazione del suo diritto al rispetto della vita familiare, sancito dall'articolo 8 della Convenzione.
4. Il 23 ottobre 2014 il motivo di ricorso relativo alla violazione dell'articolo 8 della Convenzione è stato comunicato al Governo e il ricorso è stato dichiarato irricevibile per il resto, conformemente all'articolo 54 § 3 del Regolamento della Corte.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

5. La ricorrente è nata nel 1984 ed è residente a Sacile.
6. I fatti di causa, così come esposti dalle parti, si possono riassumere come segue.
7. La ricorrente è madre di tre bambini: R., P. e J., nati rispettivamente nel 2005, 2006 e 2008.
8. All'epoca dei fatti la ricorrente viveva con il padre dei bambini, soffriva di depressione e seguiva una terapia farmacologica.
9. Nell'agosto 2009 i servizi sociali informarono il tribunale per i minorenni di Roma (di seguito «il tribunale») che i minori erano stati più volte ricoverati per avere ingerito accidentalmente dei farmaci e fu avviato un procedimento d'urgenza dinanzi al tribunale. Con un provvedimento emesso l'11 agosto 2009 il tribunale ordinò l'allontanamento dei minori dalla famiglia disponendo che fossero collocati in un istituto, e incaricò i servizi sociali di elaborare un progetto in favore dei minori stessi.
10. Il 20 ottobre 2009 la ricorrente e il padre dei minori furono sentiti dal tribunale. Essi ammisero che, a causa dello stato di salute della ricorrente e degli effetti secondari dei farmaci che assumeva per curare la depressione, essi avevano delle difficoltà ad occuparsi dei figli. Tuttavia, affermarono che potevano occuparsi in maniera adeguata dei bambini con l'aiuto dei servizi sociali e del nonno. La ricorrente



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

indicò che seguiva una terapia e che gli effetti secondari inizialmente indotti dai farmaci non si erano più manifestati. I due genitori chiesero di prevedere un progetto di sostegno elaborato dai servizi sociali allo scopo di permettere il ritorno dei minori in famiglia.

11. Il 3 dicembre 2009 la psichiatra depositò il proprio rapporto relativo alla ricorrente. Da quest'ultimo risultava che essa seguiva una terapia farmacologica, che era disposta a seguire una psicoterapia e ad accettare l'aiuto dei servizi sociali, e che aveva un legame affettivo molto forte con i figli. Alla stessa data, il Gruppo di lavoro integrato sulle adozioni («G.I.L.») depositò il proprio rapporto indicando che, nonostante le difficoltà familiari, i genitori avevano reagito positivamente, avevano partecipato agli incontri organizzati ed erano disposti ad accettare il sostegno dei servizi sociali. Di conseguenza, il G.I.L. proponeva il ritorno dei minori presso i genitori e la realizzazione di un progetto di sostegno familiare.

12.; Con un provvedimento emesso il 19 gennaio 2010 il tribunale, tenuto conto dei rapporti dei periti e del fatto che il nonno paterno era disposto ad aiutare il figlio e la ricorrente ad occuparsi dei bambini, ordinò che questi ultimi tornassero presso i genitori. Il 24 marzo 2010, tuttavia, il progetto di riavvicinamento genitori-figli fu interrotto e i minori furono allontanati nuovamente dalla famiglia in quanto la ricorrente era stata ricoverata in seguito all'aggravarsi della sua malattia, il padre aveva lasciato l'abitazione familiare e il nonno era malato. Il tribunale stabilì allora un diritto di visita per i due genitori, fissato nel modo seguente: per la ricorrente un'ora ogni quindici giorni; per il padre dei minori due ore a settimana.

13. Nel marzo 2010 la procura chiese che fosse avviata una procedura di dichiarazione dello stato di adottabilità dei minori.

14. Il 10 giugno 2010 i genitori furono sentiti dal tribunale. La ricorrente affermò che si stava curando, sottolineò che il padre dei minori era disposto ad occuparsene e che, di conseguenza, questi ultimi non si trovavano in stato di abbandono. Il padre assicurava che, anche se lavorava, poteva occuparsi efficacemente dei minori, con l'aiuto di suo padre, e che aveva assunto una collaboratrice domestica che poteva aiutarlo.

15. Nell'ottobre 2010 il tribunale dispose una perizia per valutare la capacità della ricorrente e del padre dei minori di esercitare il ruolo di genitori. Il 13 gennaio 2011 il perito depositò un rapporto dal quale risultava:

- che il padre non presentava alcuna patologia psichiatrica, che aveva una personalità fragile ma era in grado di assumersi le proprie responsabilità;
- che la ricorrente era affetta da un «disturbo della personalità borderline che interferiva, in misura limitata, con la sua capacità di assumersi delle responsabilità legate al suo ruolo di madre»;
- che i bambini erano iperattivi, e che una parte importante di questa sintomatologia poteva essere l'espressione delle difficoltà familiari.

Nelle sue conclusioni, il perito osservò che i due genitori erano disposti ad accettare gli interventi necessari al fine di migliorare il loro rapporto con i figli e formulò le seguenti proposte: mantenere l'affidamento dei bambini all'istituto, predisporre un percorso di riavvicinamento tra i genitori e i figli e intensificare gli incontri. Fu proposta anche una nuova valutazione della situazione della famiglia dopo sei mesi.

16. Con una sentenza emessa il 1º marzo 2011, tuttavia, il tribunale dichiarò i minori adottabili e gli incontri tra i genitori e i minori furono interrotti. Nelle motivazioni, il tribunale considerò che nel caso



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

di specie non fosse necessaria una nuova valutazione della situazione familiare. Esso sottolineò le difficoltà dei genitori a esercitare il loro ruolo genitoriale, difficoltà che erano state indicate dal perito, e fece riferimento alle dichiarazioni della direttrice dell'istituto, secondo la quale la ricorrente soffriva di «gravi disturbi mentali», il padre «non era capace di dimostrare il suo affetto e si limitava a interagire con gli assistenti sociali in modo polemico» e i genitori «non erano in grado di dare ai figli le attenzioni e le terapie di cui avevano bisogno ». Tenuto conto di questi elementi, il tribunale dichiarò i minori adottabili.

17. La ricorrente e il padre dei minori interposero appello avverso tale sentenza e chiesero la sospensione dell'esecuzione della stessa. Essi affermavano:

- che il tribunale aveva erroneamente dichiarato l'adottabilità in assenza di una «situazione di abbandono», condizione necessaria ai sensi della legge n. 184 del 1983 per poter dichiarare l'adottabilità;

- che la dichiarazione di adottabilità doveva costituire soltanto una extrema ratio e che, nella fattispecie, essa non era necessaria in quanto le loro difficoltà familiari, legate soprattutto alla malattia della ricorrente, erano di natura transitoria e avrebbero potuto essere superate con il sostegno degli assistenti sociali.

Gli stessi sottolinearono infine che il tribunale non aveva tenuto conto della perizia depositata nel gennaio 2011 che ordinava la realizzazione di un percorso di sostegno e il riavvicinamento dei minori ai loro genitori.

18. Nel luglio 2011 il tribunale ordinò che ciascuno dei figli fosse dato in affidamento a una famiglia diversa.

19. Con una sentenza resa il 7 febbraio 2012 la corte d'appello di Roma rigettò l'appello della ricorrente e confermò l'adottabilità. La corte d'appello osservò che le autorità competenti avevano compiuto gli sforzi necessari per garantire un sostegno ai genitori e preparare il ritorno dei bambini presso la loro famiglia. Tuttavia, il progetto non era andato a buon fine, il che dimostrava l'incapacità dei genitori di esercitare il loro ruolo genitoriale e l'assenza di carattere transitorio della situazione. Basandosi sulle conclusioni dei servizi sociali, la corte d'appello sottolineò che il fallimento del progetto aveva avuto conseguenze negative per i minori e che l'adottabilità mirava a tutelare il loro interesse ad essere accolti in una famiglia capace di prendersi cura di loro in maniera adeguata, cosa che la loro famiglia di origine non era in grado di fare a causa dello stato di salute della madre e delle difficoltà del padre. La corte d'appello osservò che vi erano stati sviluppi positivi della situazione, come la presa di coscienza della madre dei suoi problemi di salute e la sua volontà di seguire un percorso terapeutico, nonché gli sforzi del padre per trovare delle risorse per occuparsi dei figli o la disponibilità del nonno ad aiutare il figlio. Tuttavia, secondo la corte d'appello, questi elementi non erano sufficienti ai fini della valutazione della capacità dei due genitori di esercitare il loro ruolo genitoriale. Tenuto conto di questi elementi e allo scopo di salvaguardare l'interesse dei minori, la corte d'appello concludeva perciò confermando l'adottabilità.

20. La ricorrente e il padre dei bambini presentarono ricorso per cassazione. Con una sentenza depositata il 22 gennaio 2014, la Corte di cassazione respinse il ricorso della ricorrente, considerando:

- che la corte d'appello avesse correttamente valutato l'esistenza di una situazione di abbandono morale dei minori e l'irreversibilità della incapacità dei genitori di esercitare il loro ruolo, tenuto conto del fallimento del primo progetto di sostegno messo in atto dai servizi sociali;



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

- che la dichiarazione di adottabilità avesse debitamente tenuto conto dell'interesse dei minori a essere accolti in una famiglia capace di occuparsene efficacemente.

21. Nel febbraio 2014 la ricorrente chiese al tribunale per i minorenni di Roma la revoca della dichiarazione di adottabilità (sulla base dell'articolo 21 della legge n. 184 del 1983). A sostegno della sua domanda, la ricorrente produsse diversi documenti medici che attestavano che il suo stato di salute nel frattempo era migliorato, allo scopo di dimostrare che le condizioni previste dall'articolo 8 della legge n. 184 del 1983 per poter dichiarare l'adottabilità erano ormai venute meno. Con una sentenza resa in data 14 maggio 2014 il tribunale per i minorenni di Roma rigettò la domanda della ricorrente.

22. L'esito della procedura di adozione dei minori non è ancora noto.

II. IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE

23. Il diritto interno pertinente è descritto nelle cause Akinnibosun c. Italia, (n. 9056/14, § 45, 16 luglio 2015) e Zhou c. Italia, (n. 33773/11, §§ 24-26, 21 gennaio 2014).

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

24. La ricorrente contesta alle autorità interne di avere dichiarato l'adottabilità dei suoi figli mentre, nella fattispecie, non esisteva alcuna situazione di abbandono, bensì soltanto delle difficoltà familiari transitorie, legate alla sua patologia depressiva e all'interruzione della sua convivenza con il padre dei minori, difficoltà che avrebbero potuto essere superate attuando un percorso di sostegno con l'aiuto dei servizi sociali. Essa sottolinea che le autorità interne hanno tagliato ogni legame con i suoi figli mentre la perizia aveva stabilito che nel caso di specie potevano essere adottate altre misure volte a salvaguardare il legame familiare. Pertanto, essa ritiene che le autorità interne si siano sottratte al loro obbligo positivo di fare ogni sforzo necessario per salvaguardare il legame genitori-figli, inerente all'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 e della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.»

25. Il Governo contesta questa tesi.

A. Sulla ricevibilità

26.; La Corte, constatata che il ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione e non incorre peraltro in altri motivi di irricevibilità. È dunque opportuno dichiararlo ricevibile.

B. Sul merito

1. Tesi delle parti

a) La ricorrente

27. La ricorrente sottolinea anzitutto che le condizioni previste dalla legge per dichiarare l'adottabilità dei suoi figli non erano soddisfatte nel caso di specie, e a tale proposito osserva che i giudici nazionali hanno basato la dichiarazione di adottabilità soprattutto sulla sua malattia e sull'interruzione della convivenza tra i due genitori. Considerando che queste difficoltà familiari erano di natura temporanea,



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

la ricorrente ritiene che, preferendo tagliare il legame di filiazione materna piuttosto che adottare le misure necessarie per sostenerla ed aiutarla, i giudici nazionali siano venuti meno agli obblighi positivi derivanti dalla Convenzione.

28. La ricorrente fa osservare che se inizialmente fu attuato un percorso di sostegno, esso è stato nondimeno interrotto a causa dell'aggravarsi del suo stato di salute. Essa sottolinea che tale aggravamento era soltanto di natura temporanea, e pertanto non poteva giustificare la cessazione definitiva di qualsiasi tentativo di salvaguardare il legame familiare.

29. La ricorrente rammenta che era consapevole delle difficoltà causate dalla sua malattia e sottolinea che aveva seguito un percorso terapeutico e chiesto varie volte ai servizi sociali e alle autorità competenti un sostegno e un accompagnamento per soddisfare al meglio le necessità dei bambini. Essa considera che la situazione di difficoltà di un genitore non può bastare, di per sé, a giustificare la rottura del legame genitore-figlio ma impone allo Stato di adottare le misure necessarie per fornire un'assistenza effettiva e preservare il legame familiare. A questo riguardo la ricorrente fa riferimento alla giurisprudenza Zhou c. Italia, sopra citata.

30. La ricorrente non contesta che le autorità nazionali godano di un ampio margine di apprezzamento per determinare le misure da adottare al fine di tutelare l'interesse superiore dei bambini. Tuttavia, essa fa osservare che l'allontanamento dei minori dalla madre ha avuto effetti negativi sul loro equilibrio psicofisico e si riferisce a questo proposito ai rapporti dei periti (si veda il paragrafo 15 supra).

31. La ricorrente richiama l'attenzione sul fatto che la decisione di dichiarare i minori adottabili è stata presa senza tenere conto dei rapporti dei periti, secondo i quali il legame genitore-figli doveva essere preservato. La stessa rammenta a questo riguardo che, in un primo momento, i periti avevano auspicato che i bambini tornassero dai loro genitori. In seguito, quando il suo stato di salute si era aggravato e la convivenza tra i due genitori era stata interrotta, il perito nominato dal tribunale aveva proposto l'affidamento familiare temporaneo dei minori e la realizzazione di un percorso di sostegno. I giudici nazionali, tuttavia, hanno contravvenuto a queste indicazioni, hanno dichiarato i minori adottabili e li hanno dati in affidamento ciascuno a una famiglia diversa.

b) Il Governo

32. Il Governo afferma che le autorità italiane competenti hanno agito nell'intento di proteggere l'interesse superiore dei minori e hanno adottato tutte le misure necessarie per salvaguardare il legame familiare. La dichiarazione di adottabilità è stata pronunciata nell'ambito di una procedura equa, dopo un esame approfondito della situazione psicologica e fisica dei genitori e dei figli.

33. Il Governo rammenta che i minori vivevano in una situazione di precarietà e di pericolo, il che aveva giustificato l'intervento dei servizi sociali e la loro collocazione in un istituto.

34. La dichiarazione di adottabilità, intervenuta dopo vari tentativi di riunire i minori e i loro genitori, si basava sulle indicazioni dei periti ed era giustificata dall'esigenza di salvaguardare l'interesse superiore dei minori. Il Governo rammenta al riguardo il contenuto dei rapporti peritali che evidenziano i limiti della capacità della ricorrente di esercitare il ruolo di genitore nonché i disturbi comportamentali dei minori legati alla situazione familiare difficile (si veda il paragrafo 15 supra).

35. Il Governo ritiene che la proposta dei periti di effettuare una nuova valutazione della situazione familiare prima di dichiarare i minori adottabili non poteva essere accolta dai giudici nazionali. L'analisi attenta degli elementi di fatto e di diritto operata dai giudici nazionali aveva evidenziato l'esistenza di gravi motivi che giustificano la dichiarazione di adottabilità e non lasciava dubbi circa



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

l'impossibilità di un cambiamento positivo della situazione familiare. La volontà dei genitori di occuparsi dei figli e di accettare un sostegno da parte dei servizi sociali non era sufficiente per superare le difficoltà oggettive della presente causa e ad assicurare ai minori un buono sviluppo psicofisico.

36. Il Governo richiama l'attenzione sul fatto che la ricorrente aveva dichiarato dinanzi ai giudici nazionali di non essere in grado di occuparsi dei figli e aveva chiesto di essere aiutata o che i minori fossero affidati al padre. Tenuto conto di queste difficoltà, riconosciute dalla stessa ricorrente, e del fatto che il percorso di sostegno non era andato a buon fine, i giudici nazionali hanno adottato l'unica decisione che potesse tutelare l'interesse dei minori. Il Governo rammenta a questo riguardo la giurisprudenza della Corte, secondo la quale deve essere garantito un giusto equilibrio tra gli interessi dei figli e dei genitori. Tuttavia, l'interesse superiore del figlio può prevalere su quello dei genitori (Johansen c. Norvegia, 7 agosto 1996, § 78, Recueil des arrêts et décisions 1996 III).

37. Il Governo afferma che l'ingerenza nel diritto della ricorrente al rispetto della sua vita familiare era prevista dalla legge e perseguiva lo scopo di proteggere i minori. Esso considera infine che i motivi indicati dai giudici nazionali per fondare le loro decisioni sono pertinenti e sufficienti, e che le autorità nazionali non hanno oltrepassato il margine di apprezzamento di cui al paragrafo 2 dell'articolo 8 della Convenzione.

2. Valutazione della Corte

a) Principi generali

38. La Corte constata in via preliminare che non viene messo in discussione che la dichiarazione di adottabilità dei minori costituisca una ingerenza nell'esercizio del diritto della ricorrente al rispetto della sua vita familiare. Essa rammenta che una tale ingerenza è compatibile con l'articolo 8 solo se soddisfa le condizioni cumulative di essere prevista dalla legge, di perseguire uno scopo legittimo e di essere necessaria in una società democratica. La nozione di necessità implica che l'ingerenza si basi su un bisogno sociale imperioso e che sia in particolare proporzionata al legittimo scopo perseguito (si vedano Gnahoré c. Francia, n. 40031/98, § 50, CEDU 2000 IX, Couillard Maugery c. Francia, n. 64796/01, § 237, 1^o luglio 2004 e Pontes c. Portogallo, n. 19554/09, § 74, 10 aprile 2012).

39.; La Corte rammenta che, al di là della protezione contro le ingerenze arbitrarie, l'articolo 8 pone a carico dello Stato degli obblighi positivi inerenti al rispetto effettivo della vita familiare. In tal modo, laddove è accertata l'esistenza di un legame familiare, lo Stato deve in linea di principio agire in modo tale da permettere a tale legame di svilupparsi (si veda Olsson c. Svezia (n. 2), 27 novembre 1992, § 90, serie A n. 250; Neulinger e Shuruk c. Svizzera [GC], n. 41615/07, § 140, CEDU 2010; Pontes c. Portogallo, sopra citata, § 75). Il confine tra gli obblighi positivi e negativi derivanti dall'articolo 8 non si presta a una definizione precisa, ma i principi applicabili sono comunque comparabili. In particolare, in entrambi i casi, si deve avere riguardo al giusto equilibrio da garantire tra i vari interessi coesistenti, tenendo conto tuttavia che l'interesse superiore del minore deve costituire la considerazione determinante che, a seconda della sua natura e gravità, può prevalere su quello del genitore (Sahin c. Germania [GC], n. 30943/96, § 66, CEDU 2003-VIII; Kearns c. Francia, n. 35991/04, § 79, 10 gennaio 2008; Akinnibosun c. Italia, sopra citata, § 60). In particolare, l'articolo 8 non può autorizzare un genitore a veder adottare misure pregiudizievoli per la salute e lo sviluppo del figlio (si vedano Johansen c. Norvegia, sopra citata, § 78, e Gnahoré, sopra citata, § 59). In tal modo, in materia di adozione, la Corte ha già ammesso che possa essere nell'interesse del minore favorire l'instaurarsi di legami affettivi stabili con i suoi genitori affidatari (Johansen, sopra citata, § 80, e Kearns, sopra citata, § 80).



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

40. La Corte rammenta anche che, nel caso degli obblighi negativi come nel caso degli obblighi positivi, lo Stato gode di un certo margine di apprezzamento (si veda *W. c. Regno Unito*, 8 luglio 1987, § 60, serie A n. 121), che varia a seconda della natura delle questioni oggetto di controversia e della gravità degli interessi in gioco. In particolare, la Corte esige che le misure che conducono alla rottura dei legami tra un minore e la sua famiglia siano applicate solo in circostanze eccezionali, ossia solo nei casi in cui i genitori si siano dimostrati particolarmente indegni (*Clemeno e altri c. Italia*, n. 19537/03, § 60, 21 ottobre 2008), o quando siano giustificate da un'esigenza primaria che riguarda l'interesse superiore del minore (si vedano *Johansen*, sopra citata, § 84; *P., C. e S. c. Regno Unito*, n. 56547/00, § 118, CEDU 2002 VI). Tuttavia, un tale approccio può essere scartato a causa della natura della relazione genitore-figlio quando il legame è molto limitato (*Söderbäck c. Svezia*, 28 ottobre 1998, §§ 30-34, Recueil 1998 VII).

41. Spetta a ciascuno Stato contraente dotarsi di strumenti giuridici adeguati e sufficienti per assicurare il rispetto degli obblighi positivi ad esso imposti ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, e alla Corte cercare di stabilire se, nell'applicazione e nell'interpretazione delle disposizioni di legge applicabili, le autorità nazionali abbiano rispettato le garanzie dell'articolo 8, tenendo conto in particolare dell'interesse superiore del minore (si vedano, *mutatis mutandis*, *Neulinger e Shuruk c. Svizzera [GC]*, n. 41615/07, § 141, CEDU 2010, *K.A.B. c. Spagna*, n. 59819/08, § 115, 10 aprile 2012, *X c. Lettonia [GC]*, n. 27853/09, § 102, CEDU 2013).

42. A tale riguardo, e per quanto attiene all'obbligo per lo Stato di decretare misure positive, la Corte afferma costantemente che l'articolo 8 implica il diritto per un genitore di ottenere misure idonee a riunirlo al figlio e l'obbligo per le autorità nazionali di adottarle (si vedano, ad esempio, *Eriksson c. Svezia*, 22 giugno 1989, § 71, serie A n. 156, e *Margareta e Roger Andersson c. Svezia*, 25 febbraio 1992, § 91, serie A n. 226-A; *P.F. c. Polonia*, n. 2210/12, § 55, 16 settembre 2014). In questo tipo di cause, l'adeguatezza di una misura si valuta a seconda della rapidità della sua attuazione, in quanto lo scorrere del tempo può avere conseguenze irrimediabili sui rapporti tra il minore e il genitore che non vive con lui (*Maumousseau e Washington c. Francia*, n. 39388/05, § 83, 6 dicembre 2007; *Zhou c. Italia*, sopra citata, § 48; *Akinnibosun c. Italia*, sopra citata, § 63).

b) Applicazione di questi principi

43. La Corte considera che la questione decisiva nella fattispecie consista pertanto nel determinare se, prima di sopprimere il legame di filiazione materna, le autorità nazionali abbiano adottato tutte le misure necessarie e appropriate che si potevano ragionevolmente esigere dalle stesse affinché i minori potessero condurre una vita familiare normale all'interno della propria famiglia.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

44. La Corte osserva che le autorità italiane hanno preso in carico la ricorrente e i figli a partire da agosto 2009, quando i servizi sociali informarono il tribunale che i minori erano stati ricoverati a causa dell'ingestione accidentale di medicine. I minori furono allontanati dalla famiglia e collocati in un istituto.

45. La Corte osserva che inizialmente fu attuato un primo progetto di sostegno alla famiglia e che, nel gennaio 2010, i minori tornarono presso i genitori. La decisione del tribunale si basava sull'attestazione, da parte dei periti, di una reazione positiva dei genitori al percorso di sostegno familiare elaborato dai servizi sociali e sull'esistenza di un legame affettivo molto forte tra la ricorrente e i minori.

46. Nel marzo 2010 il padre dei minori lasciò il domicilio familiare e la ricorrente fu ricoverata a causa dell'aggravamento del suo stato di salute. Alla luce degli sviluppi intervenuti, i minori furono perciò nuovamente allontanati dalla famiglia e collocati in un istituto, e fu avviata una procedura di adottabilità.

47. La Corte osserva che il perito nominato dal tribunale aveva previsto un percorso di riavvicinamento genitori-figli, con una intensificazione degli incontri e un riesame della situazione dopo sei mesi. La soluzione proposta si basava sull'esistenza di legami affettivi forti tra genitori e figli, nonché sulla valutazione complessivamente positiva della capacità dei genitori di esercitare il loro ruolo e sulla loro disponibilità a collaborare con i servizi sociali. La Corte osserva che la perizia in questione fu depositata in cancelleria il 13 gennaio 2011 e che solo due mesi dopo, ossia il 1^o marzo 2011, il tribunale, contrariamente alle indicazioni del perito, ha dichiarato i minori adottabili e ordinato l'interruzione degli incontri. La decisione di interrompere immediatamente e definitivamente il legame materno è stata presa molto rapidamente, senza un'analisi attenta dell'incidenza della misura di adozione sulle persone interessate e nonostante le disposizioni di legge secondo le quali la dichiarazione di adottabilità deve rimanere l'*extrema ratio*. Pertanto il tribunale, rifiutando di prendere in considerazione altre soluzioni meno radicali praticabili nel caso di specie, come il progetto di sostegno familiare previsto dalla perizia, ha scartato definitivamente qualsiasi possibilità, per il progetto, di andare a buon fine e per la ricorrente di riallacciare i legami con i figli.

48. La Corte rammenta che, per un genitore e suo figlio, stare insieme rappresenta un elemento fondamentale della vita familiare (Couillard Maugery c. Francia, sopra citata, § 237) e che delle misure che portano a una rottura dei legami tra un minore e la sua famiglia possono essere applicate solo in circostanze eccezionali. La Corte sottolinea anche che l'articolo 8 della Convenzione impone allo Stato di adottare le misure idonee a preservare, per quanto possibile, il legame madre-figlio (Zhou c. Italia, sopra citata, § 59).

49. La Corte osserva che, in cause così delicate e complesse, il margine di apprezzamento lasciato alle autorità nazionali competenti varia a seconda della natura delle questioni sollevate e della gravità degli interessi in gioco. Se le autorità godono di un'ampia libertà per valutare la necessità di prendere in carico un minore, in particolare in caso di urgenza, la Corte deve comunque avere acquisito la convinzione che, nella causa in questione, esistevano circostanze tali da giustificare il fatto di allontanare il minore. Spetta allo Stato convenuto accertare che le autorità abbiano valutato accuratamente l'incidenza che avrebbe avuto sui genitori e sul minore la misura di adozione, e abbiano preso in esame soluzioni diverse dalla presa in carico del minore prima di dare esecuzione a una tale misura (K. e T. c. Finlandia [GC], n. 25702/94, § 166, CEDU 2001 VII; Kutzner, c. Germania, n. 46544/99, § 67, CEDU 2002 I).



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

50. A differenza di altre cause che la Corte ha avuto occasione di esaminare, i figli della ricorrente nella presente causa non erano stati esposti a una situazione di violenza o di maltrattamento fisico o psichico (si vedano, a contrario, Y.C. c. Regno Unito, n. 4547/10, 13 marzo 2012, Dewinne c. Belgio (dec.), n. 56024/00, 10 marzo 2005; Zakharova c. Francia (dec.), n. 57306/00, 13 dicembre 2005), né ad abusi sessuali (si veda, a contrario, Covezzi e Morselli c. Italia, n. 52763/99, § 104, 9 maggio 2003). La Corte rammenta che ha concluso per l'esistenza di una violazione dell'articolo 8 nella causa Kutzner c. Germania, (§ 68, sopra citata) nella quale i tribunali avevano revocato la potestà genitoriale ai ricorrenti dopo avere constatato in questi ultimi un deficit intellettuale e avevano collocato i due figli in famiglie affidatarie distinte (§ 77, sentenza sopra citata). La Corte ha osservato che, se i motivi invocati dalle autorità e dai giudici nazionali erano pertinenti, gli stessi motivi non erano sufficienti per giustificare questa grave ingerenza nella vita familiare dei ricorrenti (§ 81, sentenza sopra citata). Essa ha anche constatato la violazione dell'articolo 8 in una causa (Saviny c. Ucraina, n. 39948/06, 18 dicembre 2008) in cui l'affidamento dei figli dei ricorrenti era stato motivato dalla incapacità di questi ultimi di garantire loro condizioni di vita adeguate (la mancanza di risorse economiche e di qualità personali degli interessati mettevano in pericolo la vita, la salute e l'educazione morale dei figli). Lo stesso è avvenuto nella causa Zhou c. Italia (§§ 59-61, sopra citata), nella quale la Corte ha considerato che le autorità non si fossero sufficientemente impegnate per mantenere il legame madre-figlia e si fossero limitate a constatare che sussistevano delle difficoltà che invece avrebbero potuto essere superate per mezzo di una assistenza sociale mirata. La Corte ha invece concluso che non vi è stata violazione dell'articolo 8 nella causa Aune c. Norvegia (n. 52502/07, 28 ottobre 2010), osservando che l'adozione del minore non aveva di fatto impedito alla ricorrente di continuare ad intrattenere una relazione personale con il minore e non aveva avuto la conseguenza di allontanarlo dalle sue radici. Anche nella causa, sopra citata, Couillard Maugery c. Francia, in cui l'affidamento dei minori era stato disposto in ragione di uno squilibrio psichico dei genitori, la Corte ha concluso che non vi è stata violazione dell'articolo 8, tenuto conto della mancanza di collaborazione da parte della madre con i servizi sociali, del rifiuto di vederla da parte dei figli e soprattutto del fatto che il legame materno non era stato interrotto in maniera definitiva, in quanto l'affidamento, nel caso di specie, costituiva soltanto una misura temporanea.

51. Nella presente causa, la procedura di dichiarazione di adottabilità dei minori è stata avviata in seguito all'aggravarsi della malattia della ricorrente, che aveva condotto al ricovero di quest'ultima, e del degrado della situazione familiare, a seguito della separazione della coppia dei genitori.

52. La Corte non dubita della necessità, nella situazione della presente causa, di un intervento delle autorità competenti allo scopo di tutelare l'interesse dei minori. Essa dubita tuttavia dell'adeguatezza dell'intervento scelto e ritiene che le autorità nazionali non abbiano fatto abbastanza per salvaguardare il legame madre-figli, e osserva che, in effetti, erano praticabili altre soluzioni, come quelle suggerite dal perito, e in particolare la realizzazione di un'assistenza sociale mirata di natura tale da permettere di superare le difficoltà legate allo stato di salute della ricorrente, preservando il legame familiare assicurando comunque la protezione dell'interesse supremo dei minori.

53. La Corte guarda con attenzione il fatto che la ricorrente varie volte aveva chiesto l'intervento dei servizi sociali per essere aiutata a occuparsi dei figli nel migliore dei modi. A suo parere non può essere accolto l'argomento del Governo secondo il quale le richieste della ricorrente mostrerebbero la sua incapacità di esercitare il ruolo di genitore e giustificerebbero la decisione del tribunale di dichiarare i minori adottabili. La Corte ritiene che una reazione delle autorità alle richieste di aiuto della ricorrente



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

avrebbe potuto salvaguardare sia l'interesse dei minori che il legame materno. Per di più, una soluzione di questo tipo sarebbe stata conforme alle raccomandazioni del rapporto peritale e alle disposizioni della legge secondo le quali la rottura definitiva del legame familiare deve rimanere l'*extrema ratio*.

54. La Corte ribadisce che il ruolo di protezione sociale svolto dalle autorità è precisamente quello di aiutare le persone in difficoltà, di guidarle nelle loro azioni e di consigliarle, tra l'altro, sui mezzi per superare i loro problemi (Saviny c. Ucraina, n. 39948/06, § 57, 18 dicembre 2008; R.M.S. c. Spagna n. 28775/12, § 86, 18 giugno 2013). Nel caso di persone vulnerabili, le autorità devono dare prova di una attenzione particolare e devono assicurare loro una maggiore tutela (B. c. Romania (n. 2), n. 1285/03, §§ 86 e 114, 19 febbraio 2013; Todorova c. Italia, n. 33932/06, § 75, 13 gennaio 2009; R.M.S. c. Spagna, n. 28775/12, § 86, 18 giugno 2013; Zhou, sopra citata, §§ 58-59; Akinnibosun c. Italia, sopra citata, § 82).

55. La Corte osserva che la sentenza della corte d'appello di Roma aveva riconosciuto una evoluzione positiva dello stato di salute della ricorrente e della situazione familiare complessivamente considerata. In particolare, la corte d'appello aveva tenuto presente il fatto che la ricorrente seguiva un percorso terapeutico, che il padre dei minori si era mobilitato per trovare risorse per occuparsi di loro e che il nonno paterno era disposto ad aiutarlo (paragrafo 19 supra). Questi miglioramenti, tuttavia, non sono stati considerati sufficienti ai fini della valutazione della capacità dei genitori di esercitare il loro ruolo, e la corte d'appello confermò la dichiarazione di adottabilità, basandosi in particolare sull'esigenza di salvaguardare l'interesse dei minori ad essere accolti in una famiglia capace di prendersi cura di loro in maniera adeguata.

56. La Corte rammenta che il fatto che un minore possa essere accolto in un contesto più favorevole alla sua educazione non può di per sé giustificare che egli venga sottratto alle cure dei suoi genitori biologici; una tale ingerenza nel diritto dei genitori, sulla base dell'articolo 8 della Convenzione, di godere di una vita familiare con il loro figlio deve altresì rivelarsi «necessaria» a causa di altre circostanze (K. e T. c. Finlandia [GC], sopra citata, § 173; Pontes c. Portogallo, sopra citata, § 95; Akinnibosun c. Italia, sopra citata, § 75). La Corte osserva che, nel caso di specie, pur essendo disponibili soluzioni meno radicali, i giudici nazionali hanno dichiarato i minori adottabili senza tenere conto delle raccomandazioni contenute nella perizia, provocando in tal modo l'allontanamento definitivo e irreversibile della madre. Inoltre, i tre minori sono stati dati in affidamento a tre famiglie diverse, cosicché non vi è stata solo una scissione della famiglia ma anche una rottura del legame tra fratelli e sorelle (Pontes c. Portogallo, § 98, sopra citata).

57. Secondo la Corte la necessità, che era fondamentale, di preservare, per quanto possibile, il legame tra la ricorrente – che si trovava peraltro in situazione di vulnerabilità – e i figli non è stato preso debitamente in considerazione (Zhou, § 58, sopra citata). Le autorità giudiziarie si sono limitate a prendere in considerazione le difficoltà della famiglia, che avrebbero potuto essere superate per mezzo di un'assistenza sociale mirata, come indicato peraltro nella perizia. Se è vero che un primo percorso di sostegno era stato realizzato nel 2009 ed era fallito a causa dell'aggravarsi della malattia della ricorrente e della cessazione della convivenza con il marito, queste circostanze non erano sufficienti per giustificare la soppressione di ogni possibilità per la ricorrente di riallacciare i legami con i figli.

58. Alla luce di queste considerazioni e nonostante lo Stato convenuto goda di un margine di apprezzamento in materia, la Corte conclude che le autorità italiane, prevedendo come unica soluzione la rottura del legame familiare, benché nella fattispecie fossero praticabili altre soluzioni al fine di



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

salvaguardare sia l'interesse dei minori che il legame familiare, non si sono adoperate in maniera adeguata e sufficiente per fare rispettare il diritto della ricorrente di vivere con i figli, e di conseguenza hanno violato il diritto di quest'ultima al rispetto della vita familiare, sancito dall'articolo 8 della Convenzione. Pertanto, vi è stata violazione di tale disposizione.

II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

59. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione, «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

60. La ricorrente chiede somma di 300.000 euro (EUR) per il danno morale che avrebbe subito a causa della violazione dell'articolo 8.

61. Il Governo si oppone a questa richiesta.

62. Tenuto conto delle circostanze della presente causa e della constatazione secondo la quale le autorità italiane non si sono adoperate in maniera adeguata e sufficiente per far rispettare il diritto della ricorrente a vivere con i figli, in violazione dell'articolo 8, la Corte ritiene che l'interessata abbia subito un danno morale che non può essere riparato con la semplice constatazione di violazione della Convenzione. Essa ritiene tuttavia che la somma richiesta sia eccessiva. Considerati tutti gli elementi di cui dispone e deliberando in via equitativa, come prevede l'articolo 41 della Convenzione, essa ritiene opportuno fissare la somma da accordare all'interessata in riparazione del suddetto danno morale nella misura di 32.000 EUR.

B. Spese

63. La ricorrente non chiede alcuna somma per le spese. La Corte ritiene dunque che non sia opportuno accordare somme a questo titolo alla ricorrente.

C. Interessi moratori

64. 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 per quanto riguarda il motivo di ricorso relativo all'articolo 8 della Convenzione;
2. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione;
3. *Dichiara*,
 1. che lo Stato convenuto deve versare alla ricorrente, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza diverrà definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, la somma di 32.000 EUR (trentaduemila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno morale;
 2. che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento tale importo dovrà essere maggiorato di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
4. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione per il resto.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 13 ottobre 2015, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento della Corte.

Fatoş Aracı Cancelliere aggiunto
Päivi Hirvelä Presidente