



### OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 5/2015

#### 1. LA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO ACCERTA LA VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI POSITIVI DI TUTELA DELL'UNITÀ FAMILIARE GRAVANTI SULLE AUTORITÀ NAZIONALI EX ART. 8 CEDU

Con la [pronuncia del 13 ottobre scorso](#), la quarta sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo ha nuovamente condannato l'Italia per la violazione dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in tema di salvaguardia della vita privata e familiare.

Nella specie, una giovane madre italiana (S. H.) ha adito il giudice di Strasburgo per contestare la violazione degli obblighi positivi che incombono sullo Stato a tutela dell'integrità del nucleo familiare ai sensi dell'art. 8, par. 2 della CEDU poiché le autorità nazionali, sulla base dell'erroneo presupposto della condizione di abbandono, hanno dichiarato lo stato di adottabilità dei suoi tre figli minori.

Nell'agosto 2009, i servizi sociali attivano una procedura d'urgenza dinanzi al Tribunale per i minori di Roma per informare le autorità preposte che i tre figli della ricorrente, di età compresa tra 1 e 4 anni, erano stati più volte ricoverati per aver accidentalmente ingerito farmaci che la loro madre, all'epoca affetta da una sindrome depressiva, assumeva abitualmente nel corso della cura con apposita terapia farmacologica.

Il Tribunale, con provvedimento d'urgenza dell'11 agosto, disponeva l'allontanamento dei minori dalla casa in cui vivevano con i genitori e il loro immediato collocamento in istituto, incaricando i servizi sociali di elaborare un progetto di sostegno familiare. I genitori, sentiti dal giudice nel mese di ottobre, pur riconoscendo le innegabili difficoltà organizzative e di gestione familiare riconducibili allo stato di salute della donna, manifestavano un autentico attaccamento ai tre figli, rendendosi conseguentemente disponibili a collaborare con i servizi sociali al fine di superare le criticità e accelerare il loro rientro a casa. I successivi rapporti redatti dagli esperti e dal Gruppo di lavoro integrato sulle adozioni (GIL) accertavano il miglioramento delle condizioni psico-fisiche della ricorrente; inoltre, in considerazione dell'impegno proattivo dei genitori, il GIL sollecitava la predisposizione di un progetto di sostegno familiare e il ritorno in famiglia dei minori, poi disposto dal Tribunale con provvedimento del 19 gennaio 2010.

Due mesi più tardi (24 marzo 2010), tuttavia, la situazione precipitava nuovamente in seguito all'aggravamento delle precarie condizioni di salute della donna. L'abbandono della casa familiare da parte del padre e la contemporanea malattia del nonno paterno, soggetto attivamente coinvolto per volere della coppia nel progetto di sostegno familiare, determinavano i presupposti per l'interruzione del percorso intrapreso sotto la guida dei servizi sociali. In questo contesto, il Tribunale ordinava per la seconda volta il collocamento dei minori in istituto, accordando ai

genitori il diritto di visita ai figli (2 ore a settimana al padre e 1 ora ogni 15 giorni alla madre) e, parallelamente, la Procura della Repubblica avviava la procedura di adottabilità dei minori.

Tra giugno e ottobre venivano esaurite le procedure previste dall'ordinamento nazionale: nuovamente sentiti, i due genitori spiegavano che la madre aveva ripreso a curarsi e che il padre, pur avendo lasciato la casa familiare, era disposto a prendersi cura dei 3 bambini. Queste dichiarazioni trovavano puntuale riscontro conferma nelle conclusioni rassegnate dal perito nominato d'ufficio dal giudice, il quale suggeriva di prolungare la permanenza dei minori in istituto, ma al contempo di provvedere alla predisposizione di un nuovo piano di riavvicinamento tra genitori e figli con una sostanziale intensificazione degli incontri.

Con sentenza del 1° marzo 2011, il Tribunale disponeva l'interruzione dei contatti tra i genitori e i tre minori e dichiarava lo stato di adottabilità degli stessi. Nelle motivazioni, il Tribunale affermava di ritenere ridondante una nuova valutazione della situazione familiare, evidentemente deteriorata, trascurando del tutto le risultanze formulate nella relazione peritale e basando, invece, il proprio convincimento sulle dichiarazioni rese dalla direttrice dell'istituto che ospitava i bambini (par. 16). Con successivo provvedimento del luglio 2011, il Tribunale disponeva poi l'affidamento dei tre minori a tre diverse famiglie.

La decisione del giudice di primo grado era confermata dapprima dal giudice d'appello (17 febbraio 2012) e successivamente dalla Corte di cassazione (22 gennaio 2014).

Nel mese di febbraio 2014, la ricorrente presentava dinanzi al Tribunale dei minori istanza di revoca della dichiarazione di adottabilità ex art. 21 della legge n. 184/1983: a sostegno della sua istanza, la ricorrente esibiva apposita documentazione medica comprovante l'effettivo miglioramento del suo stato di salute, allo scopo di dimostrare che ormai non sussistevano più le condizioni indicate dall'art. 8 della l. 184/1983 quali presupposti per la dichiarazione dello stato di adottabilità dei suoi tre figli. Anche tale istanza veniva rigettata (14 maggio 2014).

A questo punto, S. H. adiva la Corte europea dei diritti dell'uomo, lamentando la violazione dell'art. 8 CEDU in tema di diritto al rispetto della vita familiare, con particolare riguardo alla mancata protezione dei rapporti di filiazione da parte delle autorità nazionali.

La Corte europea rileva che le doglianze formulate dalla ricorrente nel ricorso di appello sono state tutte trascurate dal giudice nazionale. In particolare, in appello era stata disattesa la principale contestazione rappresentata dall'inesistenza dello stato di abbandono dei minori che, come previsto dall'art. 8 della l. 184/1983, riconduce tale stato alla «mancanza di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio». Il travisamento del testo della legge, ossia la ritenuta sussistenza dello stato di abbandono, si accompagnava alla pretermissione dell'unica condizione idonea a escludere il fatto dell'abbandono, e cioè una causa di forza maggiore di carattere transitorio. La ricorrente sottolineava che, evidentemente, nell'intenzione del legislatore nazionale, la dichiarazione dello stato di adottabilità si configura come ipotesi eccezionale, volta a fronteggiare situazioni di accertata e irreversibile gravità. Le difficoltà che, invece, hanno interessato la sua famiglia non solo erano riconducibili a ragioni di forza maggiore, ma presentavano chiaramente carattere contingente e transeunte, tanto più che, anche dopo la loro separazione, i due genitori si erano dimostrati parimenti impegnati nel superamento dei loro problemi e avevano proficuamente collaborato con i servizi sociali, come ribadito dagli interessati e dalle relazioni compilate dagli esperti.

Il Governo italiano, constatato il fallimento del progetto elaborato dagli assistenti sociali, ha eccepito – su basi, tuttavia, non sufficientemente documentate – l'impossibilità di un miglioramento della situazione familiare (par. 35) e, di conseguenza, la necessità di tutelare il superiore interesse dei minori, quali soggetti vulnerabili, anche a detrimento del concorrente interesse dei genitori all'unità familiare (sul punto, v. [Johansen c. Norvegia](#)). Secondo il Governo italiano, dunque, la dichiarazione di adottabilità pronunciata dal giudice nazionale, non solo non integrava una sproporzionata ingerenza dello Stato nella vita familiare della ricorrente, ma era addirittura resa necessaria ai fini della tutela dei minori (par. 36).

Secondo l'opinione della Corte di Strasburgo, al contrario, le autorità nazionali hanno violato l'obbligo positivo di tutela dei rapporti di filiazione derivante dall'art. 8, par. 2 CEDU, sul quale si è ormai formata copiosa e uniforme giurisprudenza. Più precisamente, nel caso in esame, la questione decisiva si sostanzialmente verificava nel verificare «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» (par. 43). Il perito nominato dal tribunale aveva suggerito un percorso di riavvicinamento tra genitori e 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 le parti nonché sulla valutazione complessivamente positiva della capacità dei genitori di esercitare il loro ruolo e la loro disponibilità a collaborare con i servizi sociali. La decisione di interrompere definitivamente il legame dei figli con la loro madre, invece, è stata assunta frettolosamente, senza una attenta analisi della sua incidenza e, soprattutto, senza considerare soluzioni alternative e meno radicali. In questo modo il Tribunale, da un lato, ha posto le condizioni per il fallimento del progetto predisposto dai servizi sociali, pregiudicando in maniera sostanziale il rapporto di filiazione; dall'altro, ha reciso il rapporto fraterno tra i tre minori, disponendone l'affidamento a tre famiglie diverse.

Il fatto di non aver adottato misure a sostegno della ricorrente e della sua famiglia integra perspicuamente profili di responsabilità dello Stato nazionale. Infatti, la malattia del genitore e le conseguenti difficoltà organizzative, specie se a carattere transitorio, non costituiscono motivo sufficiente per disporre l'allontanamento del minore dal genitore, come opportunamente previsto dalla legislazione nazionale in materia. Secondo la Corte EDU, soprattutto in queste circostanze lo Stato ha il dovere di adottare tutte le misure necessarie per garantire al genitore un'assistenza effettiva, idonea a preservare l'unità familiare e il legame affettivo tra i suoi componenti (v. [Zhou c. Italia](#)). Pertanto, l'individuazione delle misure più appropriate al caso concreto viene affidata alla valutazione delle competenti autorità nazionali. Tuttavia, nel caso in esame, la scelta dell'allontanamento dei minori, oltre a essere una misura sproporzionata rispetto alle circostanze specifiche, espone lo Stato alla responsabilità di non aver posto in essere attività positive di sostegno alla famiglia e, al contempo, configura una sua ingerenza nella vita familiare della ricorrente.

Al riguardo, la Corte osserva che l'ingerenza statale risulta compatibile con l'art. 8 CEDU solo se soddisfa tre condizioni cumulative: 1) essere prevista dalla legge, 2) perseguire uno scopo legittimo e 3) essere necessaria in una società democratica. La nozione di necessità, a sua volta, comporta che tale ingerenza si basi su un bisogno sociale imperativo e, in particolare, che sia proporzionata allo scopo perseguito (cfr., *inter alia*, [Conillard Mangery c. Francia](#) e [Pontes c. Portogallo](#)). Anche il fatto che un minore possa essere accolto in un contesto più favorevole alla sua educazione non è sufficiente a giustificare che sia sottratto alle cure dei suoi genitori naturali; una tale ingerenza nel diritto dei genitori, sulla base dell'art. 8 CEDU, a godere di una vita familiare con il loro figlio deve rivelarsi «necessaria» a causa di altre circostanze (v. [K. e T. c. Finlandia](#)).

Con riferimento agli obblighi positivi derivanti dall'art. 8, par. 2 CEDU, il principio generale seguito dalla Corte EDU è che, una volta accertata l'esistenza di un legame familiare, lo Stato deve attivarsi per rendere possibile lo sviluppo di tale legame (v. [Olsson c. Svezia \(n. 2\)](#); [Neulinger e Shuruk c. Svizzera](#); [Pontes c. Portogallo](#), cit.).

Il confine tra gli obblighi positivi e gli obblighi negativi *ex art. 8* non è di agevole definizione. Fermo restando il principio del giusto bilanciamento degli interessi coinvolti, la Corte EDU ritiene che il giudice interno, nella sua decisione, debba perseguire primariamente il superiore interesse della tutela del minore, interesse che prevale su quello del genitore in casi di particolare gravità. Più in concreto, la Corte richiede che misure implicanti la definitiva rottura dei legami tra un minore e la sua famiglia siano applicate solo in circostanze eccezionali (v. [Johansen c. Norvegia](#), cit.; [P., C. e S. c. Regno Unito](#)) oppure quando il minore sia vittima di abusi sessuali ([Clemeno e a. c. Italia](#)). Per converso, la Corte ha affermato che l'art. 8 contempla anche il diritto del genitore a ottenere misure

idonee a riunirlo al figlio nonché l'obbligo per le autorità nazionali di adottarle ([Eriksson c. Svezia](#); [Margareta e Roger Andersson c. Svezia](#); [P. F. c. Polonia](#)) proprio perché per un genitore e suo figlio stare insieme rappresenta un elemento fondamentale della vita familiare (*Couillard Maugery c. Francia*, cit.).

A differenza di altre cause esaminate dalla Corte, i figli della ricorrente non erano stati esposti a violenze o maltrattamenti, né ad abusi sessuali. La Corte ha osservato che, se per un verso i motivi invocati dalle autorità e dai giudici nazionali erano pertinenti, per un altro non erano sufficienti a giustificare questa grave ingerenza nella vita familiare della ricorrente (par. 50). Analogamente a quanto constatato nel caso Zhou, la Corte ritiene insufficiente l'impegno delle autorità statali per mantenere il legame madre-figli poiché le difficoltà esistenti potevano superarsi per mezzo di una assistenza sociale mirata, salvaguardando così il legame familiare e assicurando comunque la protezione dell'interesse supremo dei minori.

MARIADOMENICA ALAGNA