

**BOLLETTINO DI INFORMAZIONE**  
**SULLA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI**  
**SOVRANAZIONALI EUROPEE**

a cura di  
*Ornella Porchia e Barbara Randazzo*

febbraio 2014

**I N D I C E**

**CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

**1. Le pronunce rese nei confronti dell'Italia**

**Art. 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) CEDU**

**Art. 6 § 1 (diritto ad un processo equo) cedu**

*a) Placi c. Italia – Seconda sezione, sentenza del 21 gennaio 2014 (ric. n. 48754/11)*

*Mancanza di tempestività da parte delle Forze armate nel farsi carico dei problemi mentali di un giovane durante il servizio militare: violazione*

**Art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) cedu**

*b) Zhou c. Italia – Seconda sezione, sentenza del 21 gennaio 2014 (ric. n. 33773/11)*

*Adozione “piena” di un minore per incapacità relativa della madre in assenza nell’ordinamento italiano della previsione dell’istituto dell’adozione “semplice”: violazione*

**Art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) cedu**

**Art. 14 (divieto di discriminazione) cedu**

*c) Cusan e Fazzo c. Italia – Seconda sezione, sentenza del 7 gennaio 2014 (ric. n. 77/07)*

*Impossibilità per una coppia sposata di dare al loro figlio legittimo il cognome della madre*

**2. Le pronunce rese nei confronti di altri Paesi**

**Art. 3 (Divieto di trattamenti inumani e degradanti) cedu**

**Art. 13 (Diritto ad un ricorso effettivo) cedu**

*a) O’Keeffe c. Irlanda – Grande Camera, sentenza del 28 gennaio 2014 (ric. n. 35810/09)*

*Mancata predisposizione di un meccanismo di protezione appropriato per difendere una studentessa di una scuola pubblica contro gli abusi sessuali commessi ai suoi danni da un insegnante: violazione*

## **Art. 6 CEDU (Diritto ad un processo equo)**

**b) Jones e altri c. Regno Unito – Quarta sezione, sentenza del 14 gennaio 2014 (ric. nn. 34356/06 e 40528/06)**

*Decisione di rigetto dell'azione civile relativa ad atti di tortura presentata dai ricorrenti in ragione dell'immunità invocata dallo Stato convenuto (Arabia Saudita) e dai suoi funzionari: non violazione*

## **Art. 1 Protocollo n. 1 (protezione della proprietà)**

### **art. 6 CEDU (Diritto ad un processo equo)**

**c) Crash 2000 Ood e altri c. Francia – Sezione Quinta, decisione del 5 gennaio 2014 (ric. n.49893/07)**

*Irricevibilità del motivo di ricorso sollevato da una società immobiliare con riguardo a servitù imposte su un territorio protetto del litorale*

## **ALTRE SEGNALAZIONI IN BREVE**

### **art. 6 (diritto ad un processo equo)**

**d) Gramaxo Rozeira c. Portogallo, sentenza del 21 gennaio 2014 (ric. n. 21976/09)**

*Mancata comunicazione di un atto nel corso del giudizio dinanzi al Tribunale costituzionale: violazione*

### **art. 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) CEDU**

### **art. 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) in combinato disposto con art. 14 (Divieto di discriminazione) CEDU**

**e) T.M. e C.M. c. Repubblica di Moldavia, sentenza del 28 gennaio 2014 (ric. n. 26608/11)**

*Mancata protezione da parte delle pubbliche autorità delle ricorrenti contro le violenze domestiche subite: violazione*

### **art. 10 (libertà di espressione) CEDU**

### **art. 10 (libertà di espressione) in combinato disposto con art. 14 (Divieto di discriminazione) CEDU**

**f) Tierbefreier E.V. c. Germania, sentenza del 16 gennaio 2014 (ric. n. 45192/09)**

*Ingiunzione ad una associazione a difesa degli animali di non diffusione di immagini relativi ad esperimenti su animali condotti per una industria farmaceutica: non violazione*

### **art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) CEDU**

### **art. 1 protocollo n. 1 (protezione della proprietà)**

**g) Parrillo c. Italia (ric. n.46470/11)**

*Divieto di donare embrioni per finalità di ricerca scientifica: rimessione alla Grande Camera*

# CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

## 1. Libera circolazione delle persone/*Status* di rifugiato

### **Corte di giustizia (Quarta sezione), 30 gennaio 2014, causa C-285/12, *Aboubacar Diakité c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides***

*«Direttiva 2004/83/CE – Norme minime sull'attribuzione dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria – Persona ammissibile alla protezione sussidiaria – Articolo 15, lettera c) – Minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato – Nozione di “conflitto armato interno” – Interpretazione autonoma rispetto al diritto internazionale umanitario – Criteri di valutazione»*

### **Corte di giustizia (Quarta sezione), 23 gennaio 2014, causa C-423/12, *Flora May Reyes c Migrationsverket***

*«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2004/38/CE – Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – Diritto di soggiorno in uno Stato membro del cittadino di uno Stato terzo discendente diretto di una persona titolare di un diritto di soggiorno in tale Stato membro – Nozione di persona “a carico”»*

### **Corte di giustizia (Seconda sezione), 16 gennaio 2014, causa C-378/12, *Nnamdi Onuekwere c. Secretary of State for the Home Department***

*«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2004/38/CE – Articolo 16, paragrafi 2 e 3 – Diritto di soggiorno permanente dei cittadini di paesi terzi familiari di un cittadino dell'Unione – Considerazione dei periodi di detenzione di tali cittadini»*

### **Corte di giustizia (Seconda sezione), 16 gennaio 2014, causa C-400/12, *Secretary of State for the Home Department c. M.G.***

*«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2004/38/CE – Articolo 28, paragrafo 3, lettera a) – Protezione contro l'allontanamento – Modalità di calcolo del periodo decennale – Presa in considerazione dei periodi di detenzione»*

## 2. Politica economica

### **Corte di giustizia (Grande sezione), 20 gennaio 2014, causa C-270/12, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, c. Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, sostenuti da Regno di Spagna, Repubblica francese, Repubblica italiana e Commissione europea***

*«Regolamento (UE) n. 236/2012 – Vendite allo scoperto e taluni aspetti dei contratti derivati aventi ad oggetto la copertura del rischio di inadempimento dell'emittente (credit default swap) – Articolo 28 – Validità – Base giuridica – Poteri di intervento attribuiti all'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati in circostanze eccezionali»*

## 3. Diritto istituzionale/Esecuzione di una sentenza di inadempimento

**Corte di giustizia (Grande sezione), 15 gennaio 2014, causa C-292/11P, Commissione europea c. Repubblica portoghese, Repubblica ceca, Repubblica federale di Germania, Repubblica ellenica, Regno di Spagna, Repubblica francese, Regno dei Paesi Bassi, Repubblica di Polonia, Regno di Svezia**

*«Impugnazione – Esecuzione di una sentenza della Corte che ha constatato un inadempimento – Penalità – Domanda di pagamento – Abrogazione della normativa nazionale che ha dato origine all'inadempimento – Valutazione da parte della Commissione delle misure adottate dallo Stato membro per conformarsi alla sentenza della Corte – Limiti – Ripartizione delle competenze tra la Corte ed il Tribunale»*

#### **4. Politica sociale/Occupazione/Parità di trattamento**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 15 gennaio 2014, causa C-176/12, Association de médiation sociale c Union locale des syndicats CGT, Hichem Laboubi, Union départementale CGT des Bouches-du-Rhône, Confédération générale du travail (CGT)**

*«Politica sociale – Direttiva 2002/14/CE – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 27 – Subordinazione della creazione di organismi di rappresentanza del personale al raggiungimento di determinate soglie di lavoratori impiegati – Calcolo delle soglie – Normativa nazionale contraria al diritto dell'Unione – Ruolo del giudice nazionale»*

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 16 gennaio 2014, causa C-429/12, Siegfried Pohl c. ÖBB-Infrastruktur AG**

*«Rinvio pregiudiziale – Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro – Articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 45 TFUE – Direttiva 2000/78/CE – Differenza di trattamento fondata sull'età – Determinazione della data di riferimento ai fini dell'avanzamento nella fascia di retribuzione – Termine di prescrizione – Principio di effettività»*

#### **5. Responsabilità civile**

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 23 gennaio 2014, causa C-371/12, Enrico Petillo, Carlo Petillo c. Unipol Assicurazioni SpA**

*«Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli – Direttive 72/166/CEE, 84/5/CEE, 90/232/CEE e 2009/103/CEE – Sinistro stradale – Danno morale – Risarcimento – Disposizioni nazionali che istituiscono per i sinistri stradali modalità di calcolo meno favorevoli alle vittime rispetto a quelle previste dal sistema comune della responsabilità civile – Compatibilità con tali direttive»*

# CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

a cura di *Barbara Randazzo*

## *Avvertenza*

Nel presente bollettino confluisce soltanto una minima parte della giurisprudenza CEDU resa nei confronti dell'Italia e degli altri Paesi membri del Consiglio d'Europa che viene selezionata e tradotta in lingua italiana dal Servizio Studi in collaborazione con altre Istituzioni per l'Archivio CEDU presso il CED della Cassazione disponibile on line all'indirizzo web: <http://www.italgiure.giustizia.it>.

[Per ragioni di uniformità del materiale inserito nella banca dati, ai fini della massimazione ci si attiene il più puntualmente possibile ai testi dei comunicati stampa o ai bollettini predisposti dalla Cancelleria della Corte europea, quando disponibili].

## **1. Le pronunce rese nei confronti dell'Italia**

**Art. 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) CEDU**

**Art. 6 § 1 (diritto ad un processo equo) cedu**

**a) *Placi c. Italia* – Seconda sezione, sentenza del 21 gennaio 2014 (ric. n. 48754/11)**

**Mancanza di tempestività da parte delle Forze armate nel farsi carico dei problemi mentali di un giovane durante il servizio militare: *violazione***

*[Traduzione integrale della sentenza curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

Ministero della Giustizia, Direzione Generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata dalle dott.sse Emanuela Cataldi, Silvia Canullo e Maria Caterina Tecca, funzionari linguistici. Revisione a cura della dott.ssa Maria Caterina Tecca, funzionario linguistico.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

**CAUSA DI PLACÌ c. ITALIA**

*(Ricorso n. 48754/11)*

SENTENZA

STRASBURGO

21 gennaio 2014

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

### **Nella causa Placi c. Italia,**

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Seconda Sezione), riunita in una camera composta da:

Işıl Karakaş, *presidente*,

Guido Raimondi,

Peer Lorenzen,

András Sajó,

Nebojša Vučinić,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Egidijus Kūris, *giudici*,

e Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

dopo avere deliberato in camera di consiglio il 17 dicembre 2013,

pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

## **PROCEDURA**

1. La causa trae origine da un ricorso (n. 48754/11) proposto contro la Repubblica italiana con il quale un cittadino italiano, Sig. Luigi Placi, ("il ricorrente") ha adito la Corte il 3 agosto 2011 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione").

2. Il ricorrente è stato rappresentato dagli avv.ti B. De Francesco e I. De Francesco, del foro di Corsano (Lecce). Il Governo italiano ("il Governo") è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora, e dal suo co-agente, P. Accardo.

3. Il ricorrente deduceva la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, in quanto non era stata effettuata una corretta valutazione della sua idoneità al servizio di leva prima dell'incorporamento e poiché a causa del servizio militare obbligatorio cui era stato sottoposto, con il conseguente addestramento che aveva dovuto subire e le punizioni che gli erano state inflitte, egli aveva subito un trattamento contrario all'articolo 3. Egli lamentava inoltre, ai sensi dell'articolo 6, l'iniquinà dei procedimenti.

4. In data 28 agosto 2012 il ricorso era comunicato al Governo. Si decideva inoltre di giudicare contestualmente la ricevibilità e il merito del ricorso (articolo 29 § 1).

## **IN FATTO**

### **I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE**

5. Il ricorrente è nato nel 1975 e vive a Specchia (Lecce).

#### **A. Contesto della causa**

6. Nel 1993 il ricorrente, all'epoca diciottenne, era chiamato a svolgere il servizio militare obbligatorio. Ai fini dell'incorporamento il 3 dicembre 1993 era sottoposto a valutazione psicologica e a visita medica, all'esito delle quali era dichiarato idoneo al servizio militare. La relazione dettagliata, che non era rivelata al ricorrente (fino al 21 settembre 2010 nell'ambito di una procedura pensionistica), indicava che il ricorrente era lento a comprendere ed eseguire un compito, ma logico nell'esecuzione, sebbene incline alla rinuncia. In una valutazione delle abilità linguistiche

e culturali, della motivazione, delle prestazioni mentali e del comportamento, egli otteneva un punteggio di 4 su 10 in ogni settore.

7. All'epoca dell'incorporamento, il ricorrente era sottoposto a un'ulteriore visita medica, all'esito della quale veniva nuovamente dichiarato idoneo al servizio militare, in quanto non era affetto da alcuna infermità. Egli era assegnato al battaglione n. 123 di Chieti, dove era sottoposto a un intensivo addestramento fisico e mentale, anche nell'uso delle armi da fuoco.

8. Il 9 luglio 1994 il ricorrente era trasferito al comando provinciale dell'Aquila, rimanendovi fino al 30 dicembre 1994. In questo lasso di tempo, dal 1° settembre al 2 novembre 1994 faceva temporaneamente parte del battaglione logistico. Durante la permanenza all'Aquila il ricorrente incorreva in molteplici punizioni. Secondo la documentazione presentata, egli incorreva in otto punizioni tra luglio e dicembre, per un totale di ventiquattro giorni di consegna, anche in regime di isolamento, per motivi che andavano dalla cura negligente della zona del letto da campo, all'omesso rapporto al sovrintendente, al comportamento informale nei confronti del superiore. Nel periodo trascorso presso il battaglione logistico era ricoverato in ospedale almeno quattro volte per cure mediche non connesse ai suoi problemi mentali (si veda *infra*).

9. Il 30 dicembre 1994 il ricorrente era trasferito a Lecce, dove un comandante notava che soffriva di tic e spasmi nervosi, aveva difficoltà di socializzazione e di apprendimento, e un comportamento assente. Il comandante ordinava che il ricorrente fosse sottoposto a visita medica specialistica al fine di accertarne l'idoneità a svolgere il servizio militare.

10. Il 24 gennaio 1995 egli era ricoverato in ospedale, dove gli era diagnosticato un disturbo d'ansia e uno stato di fragilità mentale.

Una relazione medica del Servizio sanitario nazionale di Tricase del 6 febbraio 1995 evidenziava che nella prima infanzia il ricorrente aveva avuto problemi affettivo-relazionali e difficoltà di apprendimento. Egli era fisicamente debole e insicuro, presentava lentezza di apprendimento ed era incline all'isolamento, era disfunzionale e incapace di assumere delle responsabilità. Gli esami rivelavano che il ricorrente non era in grado di eseguire i compiti che gli erano assegnati, aveva difficoltà di orientamento e una menomazione delle funzioni cognitive (un deficit di logica e di memoria). Si riteneva che presentasse un lieve deficit intellettivo (un QI di 67) e che fosse incapace di costruire rapporti interpersonali positivi. Tale inadeguatezza gli aveva fatto vivere la vita militare con ansia e timore dei suoi commilitoni, che riteneva aggressivi nei suoi confronti, anche se avevano soltanto scherzato. La relazione affermava che la permanenza in servizio militare avrebbe acuito la sua ansia e intensificato l'atteggiamento difensivo derivante dalle sue paure.

11. Il ricorrente rimaneva in licenza di convalescenza fino all'aprile del 1995, quando, a seguito di visita specialistica volta ad accertare la sua idoneità al servizio militare, in data 8 aprile 1995 il ricorrente era dichiarato affetto da "turbe disforiche in personalità marginale" ed era congedato per inidoneità.

12. Dopo essere stato congedato, il ricorrente si sottoponeva a ulteriori visite mediche. Una relazione del servizio Sanitario nazionale di Tricase del 20 ottobre 1995 indicava che il ricorrente non presentava più un atteggiamento difensivo, e non era più affetto da disforia e tic nervosi. Egli era tuttavia ancora insicuro, incline all'isolamento, instabile e restio all'assunzione di responsabilità. A seguito degli esami effettuati, la relazione concludeva che essendo cessato l'evento stressante, segnatamente il servizio militare, il ricorrente era leggermente migliorato. Tuttavia, egli presentava ancora segni di deficit intellettivo.

13. All'epoca, una relazione del medico del ricorrente (dott. Russo) riteneva che egli si fosse ammalato a causa del servizio militare o che vi fosse quanto meno un nesso causale tra il servizio



militare e l'infermità. Conseguentemente, il 13 gennaio 1996 il ricorrente chiedeva un indennizzo al Ministero della Difesa ai sensi della legge n. 416 del 1926 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 686 del 1957.

14. In sede di esame della domanda di indennizzo, il 30 settembre 1999 la Commissione medica dell'ospedale militare di Bari diagnosticava al ricorrente un “disturbo ossessivo compulsivo” (“DOC”), che essa non riteneva dipendente dal servizio militare. Essa riteneva che l'infermità mentale in argomento fosse una condizione preesistente. Non si evinceva che durante il servizio militare il ricorrente fosse stato coinvolto in avvenimenti o avesse dovuto espletare funzioni che, data la loro importanza, durata e natura, avessero potuto influire gravemente sull'insorgenza o sull'evoluzione di tale problema mentale. Essa riteneva inoltre che la domanda fosse stata presentata oltre i termini di legge.

15. Nel frattempo, il ricorrente aveva ripetutamente chiesto alle autorità competenti di fornirgli copia dei pertinenti documenti concernenti il periodo in cui aveva prestato servizio nell'esercito al fine di poter comprovare le sue richieste. Il 24 novembre 1999 egli chiedeva inoltre al Distretto militare di Lecce di fornirgli i documenti amministrativi e sanitari relativi alla propria causa unitamente al verbale della riunione della Commissione medica che lo riguardava. Tale richiesta era reiterata quattro volte nell'anno 2000 e rimaneva inevasa.

16. Il 19 giugno 2000 la Commissione medica di seconda istanza di Bari confermava le conclusioni della Commissione medica del 30 settembre 1999.

17. In data 11 luglio 2000 il Ministero della Difesa respingeva la domanda di indennizzo del ricorrente, osservando che la Commissione medica (di seconda istanza) del Comando del Servizio sanitario di Napoli aveva stabilito, il 19 giugno 2000, che il disturbo ossessivo compulsivo di cui soffriva il ricorrente non era stato causato dal servizio militare.

18. Secondo un certificato medico presentato dal ricorrente a questa Corte, rilasciato dall'azienda sanitaria locale di Maglie (dipartimento di salute mentale) il 29 luglio 1999, il ricorrente, che era stato curato dal dipartimento dal 1997 per fragilità mentale, basso QI e per un disturbo ossessivo-compulsivo che si era cronicizzato, aveva sviluppato a seguito del servizio militare dei problemi comportamentali tali da manifestarsi in violenti accessi nei confronti dei familiari.

## **B. I procedimenti interni**

### *1. Il procedimento dinanzi al Tribunale amministrativo regionale*

19. Il 21 luglio 2000 il ricorrente avviava un procedimento dinanzi al Tribunale amministrativo regionale di Lecce (“TAR”) per il riconoscimento del nesso causale tra i suoi problemi di salute mentale e il servizio militare obbligatorio, e nel caso in cui il Tribunale avesse ritenuto la sua condizione preesistente, egli chiedeva a quest'ultimo di accertare la responsabilità delle forze armate per averlo arruolato e di disporre quindi un indennizzo a suo favore.

20. Il 4 agosto 2000 il ricorrente presentava alle autorità competenti richiesta urgente di accesso ai documenti medici relativi alla visita di idoneità al servizio precedente all'incorporamento, ai particolari del periodo trascorso nell'esercito – l'addestramento, il lavoro, e così via, il fascicolo disciplinare, vale a dire le punizioni subite, e la cartella dei ricoveri ospedalieri, la valutazione della personalità e della professionalità effettuata dal suo comandante e tutto il materiale pertinente in possesso dell'amministrazione militare. Il 22 settembre 2000 egli era informato che il comando

dell'Aquila era stato soppresso. Gli era inoltre comunicato che aveva trascorso ventitré giorni in “consegna semplice” (punizione che vieta a una persona di lasciare la base) e un giorno in “consegna di rigore” (punizione che relega una persona in una determinata zona della base) e che ogni ulteriore informazione doveva essere richiesta all'Ufficio Reclute di Lecce. Il ricorrente presentava una richiesta all'Ufficio Reclute di Lecce il 28 settembre 2000 e il 16 ottobre 2000 l'Ufficio rispondeva inviando al ricorrente un estratto del suo fascicolo disciplinare ed evidenziando che egli aveva trascorso ventotto giorni, e non ventitré, in “consegna semplice”. Non era inviata al ricorrente alcuna altra documentazione. A seguito di ulteriori richieste il 19 ottobre 2000 l'Ufficio Reclute di Lecce inviava al ricorrente il fascicolo relativo all'addestramento psico-fisico.

21. Il 28 dicembre 2002 il TAR nominava consulente tecnico il dott. S. affinché accertasse la natura dell'infermità del ricorrente e presentasse una relazione entro sessanta giorni.

22. Dopo aver visitato il ricorrente, il dott. S. non consegnava la relazione richiesta. Il 30 gennaio 2007 il ricorrente chiedeva pertanto al TAR di sostituire il consulente.

23. Con sentenza depositata nella pertinente cancelleria il 20 luglio 2007 il TAR, considerando la richiesta interlocutoria del ricorrente una richiesta di rinnovo, la rigettava, osservando che per sette anni il ricorrente non aveva sollecitato alcuna azione. Ritenendo che non fossero necessarie ulteriori prove, procedeva a pronunciare la sentenza. Esso riteneva che le due commissioni mediche avessero convenuto sull'origine dell'infermità del ricorrente e sul fatto che essa derivasse da una condizione preesistente. La Commissione medica di primo grado aveva effettivamente richiamato la diagnosi riportata dal ricorrente nel 1997 (quando egli era stato ricoverato in ospedale) che evidenziava uno stato mentale fragile e vulnerabile. Il Tribunale proseguiva rilevando che emergeva che la visita medica del giugno 1994, finalizzata a determinare l'idoneità del ricorrente al servizio, non era stata accurata, poiché già all'epoca sarebbe dovuto emergere che il ricorrente non era pienamente idoneo a svolgere il servizio militare.

## 2. *Il procedimento dinanzi al Consiglio di Stato*

24. Il 9 luglio 2008 il ricorrente presentava ricorso dinanzi al Consiglio di Stato (“CS”). Egli lamentava, *inter alia*, che: l'esito della sua causa era stato illogico – il TAR pur avendo ritenuto la sua visita medica di leva inaccurata non si era pronunciato su alcuna responsabilità e non aveva disposto un indennizzo; il TAR aveva considerato la richiesta interlocutoria del ricorrente di sostituzione del consulente una richiesta di rinnovo, anche se la sostituzione del consulente era chiaramente un atto dovuto, dato il ritardo nell'espletamento delle sue funzioni, che aveva condotto il tribunale a decidere di respingere l'azione senza le informazioni pertinenti.

15. Con sentenza parziale del 19 gennaio 2010, il CS riteneva indispensabile una visita medica specialistica al fine di determinare l'eventuale nesso tra l'infermità del ricorrente e il servizio militare. Esso ordinava che tale visita fosse effettuata dal Collegio medico-legale della Difesa (il “Collegio medico”), mediante valutazione medica alla presenza del medico di base del ricorrente, e che la relazione fosse presentata entro trenta giorni. Si evince dai documenti che il Collegio medico nominato per la causa del ricorrente era composto da quattro membri effettivi, tre provenienti dall'esercito e uno dalla polizia di Stato, e da uno specialista in neurologia esterno.

26. La relazione del Collegio medico era depositata nel giugno 2010. Le sue conclusioni tenevano conto di una relazione prodotta in quell'anno da un consulente incaricato dal ricorrente, che egli era stato autorizzato a presentare al Collegio (prima che fosse presentata al CS). La relazione del Collegio medico evidenziava che quando il ricorrente era stato congedato egli era

affetto da disforia, disturbo d'ansia e disturbo borderline di personalità e si riteneva che egli avesse un lieve ritardo intellettivo. Esso confermava le relazioni presentate dalle Commissioni mediche di Bari e sottolineava la rilevanza della natura preesistente della condizione del ricorrente, osservando inoltre che in sede di visita da parte della Commissione medica dell'ospedale militare di Bari il 30 settembre 1999 e alla data della relazione del 2010, il ricorrente era affetto da “disturbo ossessivo compulsivo cronico, un lieve ritardo intellettivo, presentava una personalità alterata e tendeva ad avere tratti marginali”. Esso concludeva che alla data del riesame, secondo le informazioni disponibili, non si poteva ritenere che l'infermità dipendesse direttamente dal servizio militare di leva o fosse stata aggravata da esso.

27. In data imprecisata, la relazione del 6 maggio 2010, predisposta dal consulente del ricorrente (dott. Russo), era depositata presso il Consiglio di Stato. Essa osservava che il ricorrente, soggetto risultato mentalmente sano dalle valutazioni mediche effettuate prima dell'arruolamento, non aveva mai mostrato sintomi di malattia mentale prima dell'incorporamento e tali tratti erano emersi solo a seguito di ripetute punizioni. Pertanto, anche assumendo che egli fosse predisposto a problemi di salute mentale, era evidente che era stato il trattamento al quale era stato sottoposto durante il servizio militare a causare l'insorgenza della malattia. Le conseguenze connesse al servizio militare avevano in genere un forte impatto emotivo ed erano fonte di stress, e potevano, in una persona mentalmente fragile o predisposta a problemi di salute mentale, diversamente dal caso di una persona sana, scatenare una malattia mentale. La lontananza del ricorrente dalla famiglia e la sua incapacità a correlarsi con colleghi e superiori, l'assenza del necessario sostegno psicologico e le ripetute punizioni a lui inflitte, gli avevano fatto sviluppare una disforia che si era successivamente evoluta in un disturbo ossessivo-compulsivo cronico. Pertanto, nel caso del ricorrente vi era stato un nesso causale tra i problemi di salute mentale e il servizio militare che aveva prestato, o quest'ultimo aveva almeno contribuito allo sviluppo della sua condizione.

28. Il 12 novembre 2010 il ricorrente presentava memoria di replica contestando le conclusioni del Collegio medico e sostenendo che la relazione di quest'ultimo non poteva essere considerata obiettiva e imparziale, data la natura e la composizione del Collegio, che era un organo della controparte nel procedimento. Egli argomentava la mancanza di trasparenza nella produzione della relazione, evidenziata dal fatto che egli era stato recentemente portato a conoscenza di altri documenti connessi alla causa che non gli erano mai stati rivelati dalle autorità, il cui contenuto era stato riflesso nella relazione. Il 14 dicembre il ricorrente sollevava verbalmente ulteriori eccezioni.

29. Con sentenza depositata nella pertinente cancelleria il 4 febbraio 2011, il CS respingeva il ricorso del ricorrente, ritenendo che l'infermità del ricorrente fosse antecedente al servizio militare e che non fosse rilevabile durante la visita medica effettuata nel 1994, come stabilito dal Collegio medico. In merito alla mancata divulgazione della documentazione, il CS riteneva che tale documentazione non si riferisse al periodo durante il quale il ricorrente aveva svolto il servizio militare. In ogni caso il nocciolo della doglianza del ricorrente riguardava le conclusioni della relazione del Collegio medico che non concordavano con la sua richiesta. Il CS riteneva tuttavia che la relazione non fosse di per sé contraddittoria o illogica, e che essa non avesse ignorato fatti rilevanti. Seguiva che dato che il CS (nei suoi limitati poteri di riesame giudiziario di atti amministrativi) (in sede di legittimità) non era autorizzato a valutare il merito della relazione, il ricorso del ricorrente non poteva essere accolto. Relativamente alla prima visita medica volta a determinare l'idoneità del ricorrente al servizio militare, il CS adottava nuovamente le conclusioni del Collegio medico, che aveva ritenuto possibile che i problemi di salute del ricorrente non si fossero manifestati in assenza di particolari stimoli.

## II. IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE

30. Ai sensi del diritto italiano applicabile al momento dei fatti, segnatamente l'articolo 138 del decreto del Presidente della Repubblica n. 237 del 1964, la mancata presentazione alla visita medica di leva costituiva un reato punito con la reclusione pari nel massimo a due anni. Il mancato adempimento degli obblighi di leva costituiva il reato di diserzione ai sensi dell'articolo 148 del codice penale militare di pace, punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

31. Le punizioni nell'esercito sono di vari gradi e comprendono il richiamo, il rimprovero, la consegna semplice (si veda il paragrafo 20 *supra*) e la consegna di rigore (*idem*).

32. L'articolo 68 del decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993, in relazione alla giurisdizione dei tribunali italiani, recita:

“ Sono devolute al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro tutte le controversie riguardanti il rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, , con esclusione delle materie di cui (...)

(4) Restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie relative ai rapporti di impiego del personale di cui all'articolo 2, comma 4.”

L'articolo 2, comma 4, della stessa legge enumera le categorie, *inter alia*, come segue:

“I magistrati ordinari, contabili e amministrativi, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle forze di polizia, il personale della carriera diplomatica (...)

33. Ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 416 dell'undici marzo 1926, il Collegio medico del Ministero della Difesa, articolato in sei sezioni, è alle dirette dipendenze del Ministero della Difesa. Esso è composto dal seguente personale medico:

a) un generale medico in servizio permanente effettivo, presidente;

b) un generale medico in servizio permanente effettivo appartenente possibilmente a forza armata diversa da quella del presidente, con funzioni di vice presidente;

c) due ufficiali superiori medici dell'Esercito, di cui uno segretario del collegio medico-legale e l'altro della sezione staccata presso la Corte dei conti;

d) quattro generali o colonnelli medici dell'Esercito, un contrammiraglio o capitano di vascello medico, un generale o un colonnello medico del Corpo sanitario aeronautico con funzioni di presidenti delle sei sezioni di cui una distaccata presso la Corte dei conti;

e) quattordici ufficiali superiori medici dell'Esercito, sette ufficiali superiori medici della Marina, sette ufficiali superiori del Corpo sanitario aeronautico, due ufficiali superiori medici o funzionari medici di qualifica equipollente di polizia, con funzioni di membri effettivi delle sei sezioni;

f) quattordici ufficiali inferiori medici dell'Esercito, sette ufficiali inferiori medici della Marina, sette ufficiali inferiori medici del Corpo sanitario aeronautico, due ufficiali inferiori medici o funzionari medici di qualifica equipollente di polizia, con funzione di membri aggiunti delle sezioni;

(...)

Il presidente del collegio medico-legale può richiedere l'intervento, con parere consultivo e senza diritto al voto, di medici estranei al collegio, scelti tra specialisti civili che siano titolari o liberi docenti universitari.

(...)"

Ai sensi dell'articolo 11 *bis*, ogni sezione deve essere composta da un presidente e da almeno quattro membri effettivi.

## IN DIRITTO

### I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE

34. Il ricorrente lamentava, citando gli articoli 2 e 3 della Convenzione, che non era stata effettuata una valutazione corretta del suo stato di salute prima dell'incorporamento, considerandola una violazione degli obblighi positivi dello Stato, e il suo incorporamento nel servizio militare con il conseguente addestramento che aveva dovuto subire e le punizioni che gli erano state inflitte, che egli riteneva una violazione degli obblighi negativi dello Stato.

35. La Corte ritiene che le suddette doglianze non riguardino l'articolo 2 e debbano essere esaminate unicamente ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione, che recita:

“Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.”

36. Inoltre, nella misura in cui nelle sue osservazioni il ricorrente faceva riferimento agli obblighi procedurali dello Stato ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione, la Corte osserva che il ricorrente non aveva sollevato con chiarezza la questione nel suo ricorso iniziale e non aveva fornito dettagli al riguardo. Date tali circostanze la Corte non può ritenere che la doglianza a questo riguardo sia stata correttamente presentata, e pertanto essa prenderà in considerazione la doglianza riguardante l'articolo 3 solo nel suo aspetto sostanziale.

#### A. Sulla ricevibilità

##### 1. *L'eccezione del Governo sul mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.*

37. Il Governo sosteneva che sebbene la giurisprudenza della Corte avesse stabilito che il singolo doveva esaurire solo uno dei ricorsi effettivi alternativi, tale giurisprudenza si basava sulla premessa che tutti i ricorsi fossero ugualmente effettivi. Nel caso di specie il Governo osservava che il ricorrente aveva scelto di avviare un procedimento amministrativo e non poteva pertanto lamentare adesso tale procedimento, avendo egli avuto a disposizione una via di ricorso alternativa della quale avrebbe potuto scegliere di avvalersi. Esso riteneva inoltre che data la natura della dedotta violazione, il ricorrente avrebbe fatto meglio ad avviare un'azione civile, che sarebbe stata accessibile ed effettiva, come dimostrato dalle sentenze della Corte di cassazione nn. 10739 e 18184 rispettivamente del 2002 e del 2007.

38. Il ricorrente deduceva che, in base al diritto italiano, era la legge stessa che stabiliva la competenza di un tribunale in un singolo caso. Faceva riferimento all'articolo 68 del decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993 (si veda il diritto interno pertinente) che prevedeva che le controversie riguardanti il personale militare fossero devolute al giudice amministrativo e non a

quello ordinario. I due esempi forniti dal Governo erano pertanto irrilevanti di fronte alle chiare disposizioni di legge. Inoltre, nei due casi citati il Governo aveva di fatto sostenuto che i tribunali ordinari fossero incompetenti.

39. La Corte ribadisce che l'articolo 35 § 1 della Convenzione prevede che si esauriscano solo le vie di ricorso che sono disponibili e sufficienti a fornire una riparazione delle violazioni dedotte. Il fine dell'articolo 35 § 1 è quello di offrire agli Stati contraenti l'opportunità di prevenire o porre rimedio alle violazioni dedotte contro di loro prima che esse siano presentate alla Corte (si veda, *inter alia*, *Selmouni c. Francia* [GC], n. 25803/94 § 74, CEDU 1999-V). In caso di esistenza di più vie di ricorso interne di cui il singolo può avvalersi, egli ha diritto a scegliere quella che tratta la sua doglianza essenziale (*Jasinskis c. Lettonia*, n. 45744/08, § 50, 21 dicembre 2010). Inoltre, non si può chiedere a un ricorrente che ha esaurito una via di ricorso apparentemente effettiva e sufficiente di provare le altre vie che erano disponibili ma che presumibilmente non avevano maggiori probabilità di successo (si veda *Aquilina c. Malta* [GC], n. 25642/94, § 39, CEDU 1999-III).

40. La Corte osserva in primo luogo che il Governo non spiegava perché un'azione civile sarebbe stata più adatta nel caso di specie, nonostante la legge disponesse altrimenti. Inoltre, in contrasto con quanto affermato dinanzi a questa Corte, dagli esempi di giurisprudenza interna presentati risulta chiaro che il Governo aveva specificamente contestato la competenza dei tribunali civili ordinari a pronunciarsi su questioni militari.

41. La Corte osserva inoltre che, in conformità alle disposizioni del diritto interno, il ricorrente si era avvalso della via di ricorso prescritta conformandosi interamente alle procedure interne e alle formalità prescritte dal diritto nazionale. In realtà i tribunali amministrativi avrebbero potuto offrire riparazione al ricorrente ed erano pertanto accessibili ed effettivi. Tali tribunali non avevano ritenuto di non possedere la competenza richiesta, al contrario, avevano esaminato e deciso il merito della causa senza alcuna esitazione. Alla luce di ciò la Corte non ha alcun dubbio sul fatto che il ricorrente abbia esaurito le vie di ricorso interne.

42. L'eccezione del Governo è pertanto respinta.

43. La Corte osserva che questa doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione, e che essa non incorre in altri motivi di irricevibilità. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

## **B. Sul merito**

### *1. Osservazioni delle parti*

#### **(a) Il ricorrente**

44. Il ricorrente riteneva che lo Stato avesse omissso di adempiere all'obbligo positivo di proteggerlo da un trattamento contrario alla Convenzione mediante esami di leva adeguati e costringendolo successivamente a svolgere il servizio militare per il quale era inidoneo. Egli contestava l'efficacia degli esami, osservando in particolare che se sussistevano dubbi sulla sua idoneità si sarebbero dovuti svolgere ulteriori esami. In effetti vi erano disposizioni che prevedevano ulteriori esami se necessari; nel suo caso tuttavia non erano stati svolti nonostante ci fossero indicazioni sufficienti della loro necessità (si veda il paragrafo 6 *supra*). Paradossalmente, esami specifici e più rigorosi erano previsti per le reclute del servizio militare volontario (dato che a costoro erano richieste prestazioni più impegnative), nonostante il

fatto che le reclute del servizio obbligatorio di leva avessero maggior bisogno di tali esami psicologici poiché l'obbligo del servizio militare era per loro un'imposizione. Inoltre, questi esami più specifici dimostravano che gli esami per le reclute di leva erano più blandi e non sufficientemente accurati. Egli osservava che anche il TAR con sentenza del 20 luglio 2007 aveva ritenuto che la visita di leva non fosse stata accurata né adeguata (si veda il paragrafo 23 *supra*). In verità, se, come ritenuto dai consulenti nominati dal tribunale, egli aveva un preesistente ritardo intellettuale che in definitiva aveva causato i suoi problemi di salute mentale, allora lo Stato aveva l'obbligo di riconoscere la sua condizione e di agire di conseguenza per tutelare il suo benessere fisico e mentale.

45. Il ricorrente lamentava inoltre che invece di essere tutelato dalle autorità, una volta in servizio era stato sottoposto a sanzioni e punizioni in un momento in cui aveva bisogno di sostegno psicologico. Non esisteva un sistema in grado di individuare rapidamente i problemi comportamentali o di fornire sostegno psicologico, pertanto i suoi superiori militari ancora una volta non avevano riscontrato alcun problema di salute, e avevano invece optato per l'imposizione di punizioni consecutive e ripetute, che avevano irrimediabilmente pregiudicato la sua salute e lo avevano isolato ancora di più. Inizialmente aveva cominciato a soffrire di tic nervosi che poi erano sfociati in un disturbo ossessivo-compulsivo cronico (che avrebbe potuto trasformarsi in forme più gravi di psicosi secondo il consulente del ricorrente) in conseguenza del servizio militare obbligatorio e del trattamento cui era stato sottoposto durante esso. Secondo lui non vi era dubbio che lo stress della vita militare lontano dalla famiglia, unito alle punizioni sopportate potessero provocare tali conseguenze in un soggetto il cui stato mentale era già fragile, o quanto meno predisposto a problemi di salute mentale. Anche assumendo che la vita militare e il trattamento sopportato non fossero stati l'unica causa della sua condizione attuale, non si poteva negare che ciò fosse stato almeno una causa parziale. Il ricorrente dissentiva dal Governo, che sosteneva che le punizioni non potevano aver inciso su di lui, e faceva riferimento alla relazione del Servizio sanitario nazionale di Tricase del febbraio 1995 (si veda il paragrafo 10 *supra*). Inoltre, il consulente del ricorrente (relazione del 6 maggio 2010 del dott. Russo) aveva dichiarato precisamente che le punizioni erano state la causa determinante dei problemi di salute mentale del ricorrente. Il ricorrente contestava inoltre l'affermazione del Governo secondo la quale il suo trasferimento a Lecce era stato una sorta di provvedimento migliorativo preso in seguito alla scoperta dei suoi sintomi. In realtà tale trasferimento era avvenuto per caso ed era stato solo a Lecce che il comandante militare aveva rilevato il disagio del ricorrente (si veda il paragrafo 9), in uno stadio in cui la sua salute si era già deteriorata al punto che aveva sviluppato dei tic nervosi.

#### **(b) Il Governo**

46. Il Governo affermava in primo luogo che il ricorrente aveva presentato il ricorso in una maniera altamente soggettiva e che lasciare la propria casa per fare parte di un'altra comunità non poteva essere considerata una forma di sofferenza più intensa di quella applicabile a qualsiasi individuo chiamato a svolgere il servizio militare. Inoltre, il ricorrente non aveva provato di essere stato oggetto di molti scherni da parte dei colleghi o di comportamento intollerante o negligente da parte dei superiori. Il Governo osservava che i compiti affidati al ricorrente erano dei compiti normali, di routine nell'esercito (quali le guardie), e non ci si poteva aspettare che si tenesse una documentazione degli stessi a distanza di anni. In ogni caso, non gli era stato ordinato di eseguire dei compiti per motivi discriminatori o punitivi. Per quanto riguardava le punizioni, vale a dire i

ventotto giorni di “consegna semplice” (punizione che vieta ad una persona di lasciare la base) e un giorno di “consegna di rigore” (punizione che relega una persona in un determinato settore della base), il Governo sottolineava che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente nel ricorso, tali punizioni non erano state continuative e ininterrotte. Inoltre, il Governo non comprendeva come il fatto di vietare al ricorrente di lasciare la base (la punizione più comune impostagli) avrebbe potuto essergli particolarmente nocivo, visto che egli aveva affermato dinanzi a questa Corte di essere incline a isolarsi dagli altri. Il ricorrente non aveva neanche fornito specifici dettagli riguardo alla sua consegna per un giorno in un determinato settore della base, il che, secondo il Governo, indicava che ciò non era importante. Conseguentemente non si poteva ritenere che tale trattamento avesse raggiunto la soglia prevista dall’articolo 3.

47. Quanto allo stato di salute del ricorrente al momento dell’incorporamento, il Governo osservava che il medico del ricorrente aveva ammesso che prima di cominciare il servizio militare il ricorrente non era affetto da malattie mentali (si veda il paragrafo 27 *supra*). Nella relazione del 4 giugno 2010 il Collegio medico aveva ritenuto che il fatto che durante la visita di leva non si fosse manifestato alcun problema psicologico significativo si potesse spiegare come segue: il QI del ricorrente di 67-71, allorché un lieve ritardo intellettivo corrispondeva a un QI di 50-69 e un grado inferiore di tale ritardo corrispondeva a un QI di 70-89; l’assenza di stimoli particolari che avrebbero condotto alla diagnosi di disturbo borderline di personalità e di latente conflitto psiconevrotico; l’assenza di esami speciali che all’epoca non erano obbligatori tranne quando risultava che erano particolarmente necessari. Di conseguenza, secondo il Governo, i problemi di salute del ricorrente erano stati nascosti al momento dell’incorporamento, come dimostrato anche dal fatto che durante l’addestramento a Chieti nel primo mese del servizio militare – periodo in cui si riteneva che il suo stress avesse raggiunto l’acme - il ricorrente aveva mostrato un comportamento normale. Di conseguenza le risultanze mediche della visita di leva erano state corrette e le autorità non potevano essere rimproverate.

48. Inoltre, quando i sintomi del ricorrente si erano manifestati egli era stato immediatamente e ripetutamente ricoverato in ospedale e trasferito a Lecce, più vicino alla sua famiglia. Aveva beneficiato di periodi di convalescenza ed era stato infine esonerato dal servizio prima della sua fine regolare. Anche ciò dimostrava che lo Stato aveva adempiuto ai suoi obblighi positivi di rispettare la dignità del ricorrente, in particolare tutelando la sua salute e il suo benessere durante il servizio militare.

### 3. Valutazione della Corte

#### (a) Principi generali

49. La Corte ribadisce che gli Stati hanno l’obbligo di adottare misure atte a garantire che le persone soggette alla loro giurisdizione non siano sottoposte a tortura o a trattamenti o punizioni inumani o degradanti. Tali misure dovrebbero fornire una tutela effettiva, in particolare, delle persone vulnerabili, quali le reclute di leva, e comprendere misure ragionevoli per prevenire i maltrattamenti di cui le autorità erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza (si veda *Abdullah Yilmaz c. Turchia*, n. 21899/02, §§ 67-72, 17 giugno 2008, e, *mutatis mutandis*, *Osman c. Regno Unito*, 28 ottobre 1998, § 116, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VIII).

50. In generale spetta allo Stato stabilire gli standard di salute e idoneità delle potenziali reclute, tenuto conto del fatto che il ruolo delle forze armate differisce a seconda degli Stati. In ogni modo le reclute dovrebbero essere fisicamente e mentalmente preparate alle sfide legate alle particolari



caratteristiche della vita militare e agli speciali obblighi e responsabilità spettanti ai membri dell'esercito. Benché svolgere il servizio militare non possa in alcun modo essere sconvolgente per un giovane sano, potrebbe costituire un onere gravoso per una persona cui difetti la necessaria energia e forza fisica a causa del cattivo stato di salute. Di conseguenza, date le esigenze pratiche del servizio militare, gli Stati debbono introdurre un idoneo sistema di controllo medico delle potenziali reclute in modo da garantire che la loro salute e il loro benessere non siano messi a rischio e la loro dignità umana non venga compromessa durante il servizio militare. Le autorità statali, in particolare le commissioni di leva e le commissioni mediche militari, debbono adempiere alle loro responsabilità in modo da assicurare che le persone che non sono idonee al servizio militare obbligatorio per motivi di salute non vengano iscritte e conseguentemente ammesse a servire nell'esercito (si veda *Kayankin c. Russia*, n. 24427/02, § 87, 11 febbraio 2010).

51. La Corte ribadisce inoltre che lo Stato ha il dovere di garantire che le persone svolgano il servizio militare in condizioni compatibili col rispetto della loro dignità umana, che le procedure e i metodi dell'addestramento militare non le sottopongano a pericoli o sofferenze di intensità eccedente l'inevitabile livello di durezza inerente alla disciplina militare e che, considerate le esigenze pratiche del servizio, la loro salute e il loro benessere siano adeguatamente assicurati fornendo loro, tra l'altro, l'assistenza medica necessaria. Lo Stato ha il dovere primario di predisporre norme collegate al livello di rischio per la vita e l'incolumità che scaturisce non solo dalla natura delle attività e delle operazioni militari, ma anche dall'elemento umano che entra in gioco quando lo Stato decide di chiamare cittadini comuni a svolgere il servizio militare. Tali norme debbono prevedere l'adozione di misure pratiche volte a proteggere efficacemente le reclute dai pericoli inerenti alla vita militare, e di opportune procedure per individuare le carenze e gli errori che possono essere commessi al riguardo dai responsabili ai vari livelli (si veda *Chember c. Russia*, n. 7188/03, § 50, CEDU 2008).

#### **(b) Applicazione al caso di specie**

52. Quanto alle circostanze del caso di specie, la Corte non è persuasa del fatto che le autorità italiane eseguendo le visite mediche del ricorrente, trovandolo idoneo al servizio militare e arruolandolo infine nell'esercito, abbiano adempiuto ai propri obblighi con negligenza. Prima dell'incorporamento, il ricorrente era sottoposto a una visita medica che lo dichiarava idoneo al servizio militare nonostante si fossero riscontrate alcune deficienze (si veda il paragrafo 6 *supra*). Al momento dell'arruolamento egli era sottoposto a un'ulteriore visita. Il ricorrente non contestava i titoli e l'esperienza dei medici che effettuavano tali valutazioni. Durante le visite il ricorrente non lamentava il suo stato di salute né all'epoca cercava altrove un secondo parere.

53. La Corte osserva inoltre che il consulente del ricorrente insisteva sul nesso causale tra il servizio militare e la malattia, ribadendo che era stato il servizio militare a causarne la comparsa, ma non faceva cenno al fatto che alcuni indicatori specifici erano presenti al momento dell'arruolamento (si vedano i paragrafi 13 e 27) e in verità, nella sua relazione del 2010 egli dichiarava specificatamente che il ricorrente era "un individuo mentalmente sano al momento degli accertamenti medici". Similmente, il certificato emesso dal dipartimento di salute mentale dell'azienda sanitaria locale di Maglie faceva riferimento ai problemi comportamentali del ricorrente sorti dopo il servizio militare (si veda il paragrafo 18 *supra*).

54. Benché sia vero che il tribunale di primo grado del procedimento del ricorrente abbia ritenuto la visita medica del giugno 1994 non accurata, la Corte ritiene che – sebbene dei criteri più

severi e ulteriori possibili precauzioni sarebbero stati del tutto opportuni soprattutto in circostanze come quelle del caso di specie in cui determinati problemi erano stati comunque individuati – il materiale in suo possesso non le consenta di giungere alla stessa conclusione. La Corte non è pertanto in grado di affermare che alla data dell’incorporamento del ricorrente le autorità italiane avessero motivi validi per ritenere che, se arruolato nell’esercito, il ricorrente, a causa del suo stato di salute, avrebbe affrontato un rischio reale di subire un trattamento vietato dall’articolo 3 (si veda anche *Kayankin*, sopra citata § 91).

55. Nondimeno, la Corte deve esaminare anche il periodo successivo al suo arruolamento militare. Essa osserva che nei circa sei mesi che il ricorrente trascorreva al comando provinciale dell’Aquila egli era sottoposto ad almeno otto punizioni a seguito di violazioni della disciplina militare. Benché, naturalmente, tali episodi avrebbero potuto essere stati causati da una volontaria insubordinazione, a nessuno dei suoi superiori era venuto in mente che una simile ripetuta indisciplinezza potesse essere dovuta a problemi psicologici. Tale possibilità, tuttavia, appariva lampante al nuovo superiore del ricorrente appena pochi giorni dopo il suo arrivo a Lecce. Solo allora la sua salute e il suo benessere erano adeguatamente garantiti e gli erano forniti, tra l’altro, le visite mediche e l’assistenza di cui aveva bisogno.

56. La Corte osserva che il Governo ometteva di spiegare le competenze dei superiori del ricorrente (particolarmente all’Aquila), e se vi fosse personale addestrato con le capacità e la responsabilità di individuare tali situazioni, né indicava alcuna pratica, norma o procedura in vigore per assicurare la precoce individuazione di tali situazioni e indicare quali misure adottare in tali circostanze. Il Governo non sosteneva neanche che il ricorrente aveva accesso a un sostegno psicologico o perlomeno a qualche tipo di visita o controllo. Di conseguenza il ricorrente era abbandonato a sé stesso per i sei mesi iniziali (dopo meno di un mese di addestramento) successivi all’incorporamento, nei quali era sottoposto a un trattamento che non sarebbe stato sconvolgente per un giovane sano, ma che avrebbe potuto costituire, e nel caso di specie risulta aver costituito, un onere gravoso per un individuo non dotato della necessaria forza mentale.

57. La Corte osserva che mentre non si può escludere che anche i compiti di routine possano, in certe circostanze, sollevare una questione, nel caso di specie il ricorrente era ripetutamente punito, per un totale di ventinove giorni, nell’arco di sei mesi. Ancora una volta, mentre le punizioni in questione potrebbero avere poche conseguenze per individui sani, i loro effetti su una persona come il ricorrente potrebbero non solo essere nocivi nel lungo periodo, come risulta essere stato nel caso del ricorrente, ma anche molto allarmanti e con effetti immediati sulla salute fisica e mentale per tutta la loro durata.

58. La Corte osserva che la relazione del Servizio sanitario nazionale del febbraio 1995 rilevava che il ricorrente soffriva di ansia e la visita specialistica dell’aprile 1995 rilevava che egli soffriva di “disforia e disturbo borderline di personalità” e confermava il suo esonero in quanto inidoneo al servizio militare. La relazione del consulente del ricorrente ottenuta nel 1995 (si veda il paragrafo 13 *supra*) e tutte le successive relazioni di organismi diversi ribadivano che il ricorrente soffriva di un problema di salute mentale e nessuno di essi negava che esso fosse presente nel periodo in cui egli era all’Aquila; di conseguenza è pacifico che il ricorrente soffriva di tale problema in quel periodo. La Corte osserva inoltre che le relazioni del Servizio sanitario nazionale di Tricase del febbraio e dell’ottobre 1995 sottolineavano rispettivamente che l’inadeguatezza del ricorrente gli faceva vivere la vita militare con ansia e che il servizio militare costituiva una situazione di stress. Ne consegue che, giacché egli era un individuo vulnerabile, la sofferenza cui egli era sottoposto andava al di là di quella di una regolare recluta durante il normale servizio militare.

59. Sulla base di tali considerazioni e della mancanza di una tempestiva individuazione e risposta dell'esercito alla vulnerabilità del ricorrente, o di un sistema capace di prevenire tali situazioni, la Corte ritiene che lo Stato sia venuto meno al suo dovere di garantire che il ricorrente svolgesse il servizio militare in condizioni compatibili col rispetto dei suoi diritti ai sensi dell'articolo 3 e che nel caso di specie, data la sua specifica situazione, egli sia stato sottoposto a pericoli o sofferenze di intensità eccedente l'inevitabile livello di durezza inerente alla disciplina militare.

2. Vi è stata pertanto violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

## II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

61. Il ricorrente lamentava inoltre che l'infermità di cui soffriva attualmente in conseguenza del servizio militare, che comportava che egli dipendeva tuttora totalmente dalla sua famiglia, da psicofarmaci e da cure in centri di salute mentale, non essendo pertanto in grado di avere una vita e una famiglia proprie, violava il suo diritto previsto dall'articolo 8 della Convenzione, che recita:

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

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

62. Il Governo contestava tale argomentazione e ribadiva le deduzioni presentate ai fini delle altre doglianze.

63. La Corte ritiene che questa doglianza possa essere dichiarata ricevibile. Tuttavia, poiché essa era sollevata nel contesto delle precedenti doglianze e data la conclusione della Corte ai sensi dell'articolo 3 (si veda il paragrafo 58 *supra*), la Corte ritiene che non sia necessario esaminare la questione separatamente.

## III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE

64. Il ricorrente lamentava inoltre ai sensi degli articoli 6 e 13 della Convenzione la mancanza di imparzialità e di indipendenza del Collegio medico, che aveva fornito una consulenza determinante nel procedimento, dato che le sue conclusioni erano state adottate integralmente dal tribunale interno, e la mancata divulgazione di alcuni documenti (per esempio la relazione completa della visita di idoneità al servizio del ricorrente; il rapporto del comandante di Lecce che richiedeva una visita specialistica) che aveva comportato che egli non aveva potuto partecipare correttamente al procedimento e che gli era stata negata la parità delle armi. Il procedimento era stato inoltre viziato dal fatto che egli non aveva potuto contestare le conclusioni della relazione. Nonostante il fatto che la relazione fosse stata presentata solo in fase di appello, il Consiglio di Stato (“CS”) aveva ritenuto che, con i limitati poteri che aveva di riesame giudiziario degli atti amministrativi, esso non poteva esaminare il merito di tale relazione. Le parti rilevanti degli articoli 6 e 13 recitano:

### **Articolo 6**

“Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente ... da un tribunale indipendente e imparziale ... il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile ...”

### **Articolo 13**

“Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella [presente] Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un’istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell’esercizio delle loro funzioni ufficiali.”

#### **A. Sulla ricevibilità**

65. Il Governo considerava che la doglianza fosse strettamente legata alle altre doglianze e ribadiva l’eccezione del mancato esaurimento che aveva sollevato precedentemente.

66. Il ricorrente osservava che il ricorso di cui si era avvalso non era stato utilizzato per scelta ma era stato piuttosto il ricorso giuridico previsto dalla legge, e avrebbe dovuto pertanto beneficiare anche delle garanzie previste dall’articolo 6.

67. La Corte non può concordare con l’affermazione del Governo secondo cui il ricorrente aveva intrapreso dei procedimenti amministrativi per propria scelta e non poteva pertanto lamentare tali procedimenti. In primo luogo, la Corte osserva che essa ha già ritenuto che il ricorso utilizzato dal ricorrente fosse perfettamente valido in diritto e appropriato nelle circostanze (si veda il paragrafo 41 *supra*). La Corte osserva inoltre che, benché i procedimenti abbiano avuto luogo dinanzi a tribunali amministrativi (il Tribunale amministrativo regionale in primo grado e il Consiglio di Stato in appello), i procedimenti promossi dal ricorrente riguardavano una richiesta di indennizzo ed erano conseguentemente di carattere civile (si veda *mutatis mutandis, Assenov e altri c. Bulgaria*, 28 ottobre 1998, *Reports* 1998-VIII). Essi dovevano pertanto essere conformi ai requisiti dell’articolo 6 § 1. Infine, benché il Governo non lo avesse espressamente invocato, la Corte osserva che date le attuali circostanze, non sorge alcuna questione sull’applicabilità dell’articolo 6 in base allo status di recluta militare del ricorrente, dato che egli aveva accesso al tribunale in base al diritto nazionale (si veda *Vilho Eskelinen e altri c. Finlandia* [GC], n. 63235/00, §§ 62-63, CEDU 2007-II).

68. Ne consegue che l’eccezione del Governo deve essere respinta.

69. La Corte osserva che la doglianza ai sensi degli articoli 6 e 13 non è manifestamente infondata ai sensi dell’articolo 35 § 3 (a) della Convenzione e osserva inoltre che non incorre in altri motivi di irricevibilità. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

#### **B. Sul merito**

##### *1. Osservazioni delle parti*

70. Il ricorrente lamentava la mancanza di imparzialità da parte del CS nella misura in cui esso aveva basato le sue conclusioni unicamente sulla relazione redatta da un organo che non poteva essere considerato imparziale e indipendente dalle parti. L’organo consulente nominato dal tribunale, che doveva essere per legge (n. 205 del 21 luglio 2000) esterno alla “amministrazione” (nei procedimenti amministrativi), era in realtà stato un organo del Ministero della Difesa composto in maggioranza da medici militari, nonostante il fatto che il convenuto nel procedimento fosse di fatto l’esercito, anch’esso facente parte del Ministero della Difesa. L’organo consulente dipendeva direttamente dal Ministero, e il fatto che uno dei suoi componenti fosse esterno al

Ministero non aveva fatto alcuna differenza. Il contenuto della relazione, che minimizzava i fatti negativi e sottolineava il valore dell'esercito, aveva dimostrato solamente la sua mancanza di obiettività. Inoltre, il ricorrente non aveva potuto contestare le sue conclusioni, nella misura in cui il CS aveva rigettato la sua censura della relazione e la relazione del suo consulente in quanto il tribunale non poteva valutare il merito delle conclusioni del consulente. Esso ignorava il fatto che la relazione non era stata presentata in primo grado – la relazione commissionata dal tribunale di primo grado non era mai stata presentata dal consulente, e la richiesta del ricorrente (dopo sette anni su dodici del procedimento di primo grado) di nominare un altro consulente era stata respinta da tale tribunale. Il CS aveva pertanto deciso sulla base di una relazione presentata recentemente e prevenuta, che il ricorrente non aveva potuto contestare.

71. Il ricorrente lamentava inoltre la mancanza di informazione nella misura in cui le autorità aveva ripetutamente omesso di fornirgli la pertinente documentazione.

72. Il Governo deduceva che il Collegio medico era un organo tecnico e non giudiziario. Esso non aveva giocato un ruolo determinante e attivo nel procedimento; i suoi membri non avevano assistito alle udienze né avevano posto domande alle parti. Esso era stato nominato a seguito delle richieste del ricorrente (dopo un periodo di passività da parte di quest'ultimo durante il procedimento di primo grado) e aveva limitato la sua relazione alle domande poste dal tribunale. Quanto alla sua composizione, il Governo osservava che un membro era stato esterno (un professore di neurologia) e che nessun membro aveva alcun rapporto con la causa del ricorrente. I medici in questione non facevano parte, strettamente parlando, del dipartimento coinvolto nella causa del ricorrente e non erano stati sottoposti a superiori gerarchici che avevano preso posizione sul caso. Inoltre, nella loro relazione avevano tenuto conto di tutte le questioni sollevate dal consulente del ricorrente e avevano redatto la relazione dopo aver visitato il ricorrente, alla presenza del consulente che egli aveva nominato. Inoltre, il consulente del ricorrente e il suo avvocato avrebbero potuto contestare tali conclusioni in contraddittorio e il CS avrebbe potuto basare le sue conclusioni su tutte le pertinenti argomentazioni di fatto e di diritto, comprese quelle del ricorrente, che aveva presentato memorie di replica. Esso osservava inoltre che la richiesta del ricorrente al tribunale di primo grado sul consulente nominato inizialmente era stata rigettata da tale tribunale (si veda il paragrafo 23 *supra*). Inoltre, quanto alla sostanza della relazione il Governo osservava che le sue conclusioni, vale a dire che era stata solo una coincidenza che l'infermità del ricorrente si fosse manifestata nel corso dello svolgimento del servizio militare, si basava anch'essa su una consulenza medica (del Servizio sanitario nazionale di Tricase dell'ottobre 1995) che aveva concluso che il ricorrente non era stato affetto da problemi neuropsichiatrici prima di entrare nell'esercito (si veda il paragrafo 12 *supra*).

73. Il Governo faceva inoltre riferimento al fatto che il CS aveva rigettato tutte le doglianze del ricorrente come presentate alla Corte e il merito della sua richiesta era stato rigettato dal CS nel corso di un equo processo. La Corte non doveva pertanto riesaminare il merito di tali richieste. In particolare, il Governo osservava che in relazione all'asserita mancanza di informazione il CS di Stato aveva ritenuto che i documenti non rivelati fossero stati irrilevanti.

## 2. Valutazione della Corte

### (a) Articolo 6

74. L'articolo 6 § 1 della Convenzione garantisce il diritto a un equo processo da parte di un "tribunale" indipendente e imparziale e non esige espressamente che il consulente udito da tale tribunale soddisfi gli stessi requisiti. Tuttavia, è probabile che il parere di un consulente nominato dal tribunale competente per risolvere le questioni che sorgono in una causa abbia un peso significativo nella valutazione di tali questioni da parte di tale tribunale. Nella sua giurisprudenza la Corte ha riconosciuto che la mancanza di neutralità da parte di un consulente nominato dal tribunale può, in alcune circostanze, dare luogo a una violazione del principio della parità delle armi inerente al concetto di equo processo. In particolare, occorre considerare fattori quali la posizione e il ruolo processuale del consulente nel relativo procedimento (si veda, *inter alia*, *Sara Lind Eggertsdóttir c. Islanda*, n. 31930/04, § 47, 5 luglio 2007).

75. La Corte osserva che come dichiarato specificatamente nella legge (si veda il diritto interno pertinente, *supra*), il Collegio medico dipende dal Ministero della Difesa, che, tra l'altro, nomina i suoi membri nelle loro rispettive posizioni e paga i loro stipendi. In particolare, il Collegio (che indica di seguito i cinque consulenti che hanno redatto la relazione relativa alla causa del ricorrente) era composto da almeno tre ufficiali, compreso il Presidente della Sezione. Alla luce di ciò, la Corte ritiene che la sua struttura e composizione potessero dare luogo ad alcune preoccupazioni da parte del ricorrente, che non potevano essere dissipate solo semplicemente dal fatto che un membro era civile. Benché tali preoccupazioni possano avere una certa importanza, esse non sono decisive: quello che è decisivo è se i dubbi sollevati dalle apparenze possono essere ritenuti obiettivamente giustificati (si veda *Brandstetter c. Austria*, 28 agosto 1991, Serie A n. 211, p. 21, § 44).

76. A tale riguardo, la Corte osserva che l'importanza della relazione nella causa del ricorrente è sottolineata dal fatto che in appello il CS riteneva che fosse effettivamente necessaria per la determinazione della causa (si veda il paragrafo 25 *supra*). Non vi è alcun dubbio anche sull'affidamento che il CS faceva sul rapporto del Collegio medico, le cui conclusioni esso approvava senza esitazione o ulteriore valutazione. Invero, quando adottava le conclusioni della perizia, il CS osservava che con i suoi limitati poteri di riesame giudiziario degli atti amministrativi (sede di legittimità) esso non poteva esaminare il merito di tale relazione (nonostante il fatto che il consulente del ricorrente avesse prodotto una relazione contrastante), a prescindere dal fatto che la relazione fosse stata presentata solo in fase di appello. Il CS rigettava pertanto la censura sollevata dal ricorrente contro la relazione basata sulle conclusioni del proprio consulente (si veda il paragrafo 29 *supra*). Ne consegue che gli aspetti pertinenti della sentenza adottata erano basati interamente sulle conclusioni del Collegio medico.

77. La Corte osserva che il Collegio doveva esaminare se l'infermità del ricorrente fosse stata una conseguenza del servizio militare e, in caso contrario, se l'infermità fosse rilevabile mediante gli esami eseguiti prima dell'arruolamento. La Corte osserva pertanto che non gli era richiesto di dare un parere generale in una particolare materia, ma esso era stato chiamato a valutare fatti specifici nonché la prestazione di colleghi dell'esercito al fine di assistere il CS a determinare la questione della responsabilità dell'esercito, che avrebbe potuto condurre alla concessione di un indennizzo al ricorrente (si veda, similmente, *Sara Lind Eggertsdóttir*, sopra citata, § 51, e *Shulepova c. Russia*, n. 34449/03, § 65, 11 dicembre 2008). Pertanto la questione

non è meramente il fatto che i consulenti dipendessero dalla stessa autorità amministrativa di quella coinvolta nella causa (si veda, per esempio, *Brandstetter*, sopra citata, §§ 44-45).

78. La gravità di tale omissione è aggravata dal fatto che, come si evince chiaramente dalla sentenza del CS, le censure del ricorrente alle conclusioni del Collegio erano respinte perché tale tribunale non aveva il potere di esaminare il merito delle conclusioni della consulenza tecnica redatta dal Collegio. Ciò faceva sì che le conclusioni del Collegio fossero l'unica prova incontestata e decisiva utilizzata per determinare le questioni della causa, e senza dubbio ciò sottolinea il carattere dominante o perfino totalmente prevalente del Collegio. Alla luce di ciò, si può trovare poco conforto nel fatto che il consulente del ricorrente fosse presente quando il Collegio visitava il ricorrente, o che il Collegio fosse consapevole del contenuto della relazione del consulente del ricorrente.

79. In conclusione, la Corte ritiene che il ricorrente avesse motivi legittimi per temere che il Collegio medico non avesse agito con l'opportuna neutralità nel procedimento dinanzi al CS. Trapela inoltre che, in conseguenza della composizione, della posizione e del ruolo processuale del Collegio nel procedimento dinanzi al CS il ricorrente non era in posizione di parità con il suo avversario, lo Stato, come avrebbe dovuto essere in conformità con il principio della parità delle armi. Tale conclusione è sufficiente per concludere che il ricorrente non ha avuto un equo processo dinanzi a un tribunale imparziale e in posizione di parità con il suo avversario nel procedimento dinanzi al CS, senza necessità di esaminare ulteriormente le argomentazioni del ricorrente in relazione alla evidente tardiva trasmissione della documentazione.

80. Vi è stata pertanto violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

#### **(b) Articolo 13**

81. La Corte ribadisce che il ruolo dell'articolo 6 § 1 in combinato disposto all'articolo 13 è quello di una *lex specialis*, dato che i requisiti dell'articolo 13 sono stati inglobati nei più stringenti requisiti dell'articolo 6 § 1 (si veda, per esempio, *Société Anonyme Thaleia Karydi Axté c. Grecia*, n. 44769/07, § 29, 5 novembre 2009; *Dauti c. Albania*; n. 19206/05 § 58, 3 febbraio 2009; *Jafarli e altri c. Azerbaijan*, n. 36079/06, § 55, 29b luglio 2010; e *Curmi c. Malta*, n. 2243/10, § 58., 22 novembre 2011).

82. Ne consegue che non è necessario esaminare la doglianza ai sensi dell'articolo 13.

### III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

83. L'articolo 41 della Convenzione prevede:

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

#### **A. Danno**

84. Il ricorrente chiedeva un totale di euro 2.140.000 (EUR) a titolo di danno patrimoniale e morale. Egli quantificava la richiesta come segue.

In relazione alla violazione degli articoli 2, 3 e 8 chiedeva EUR 980.000 a titolo di danno patrimoniale e lo stesso importo a titolo di danno morale. Il danno patrimoniale consisteva nella somma arrotondata di EUR 500.000, che era ottenuta in base a calcoli effettuati ai sensi del diritto interno con cui si riteneva che egli avesse un'invalidità permanente parziale (41-50%), che comportava che gli era dovuta una pensione privilegiata. A ciò egli aggiungeva EUR 480.000 di mancato guadagno, essendo stato ritenuto invalido al 100% e a carico dei genitori pur ricevendo solo una magra pensione di EUR 300 al mese. I calcoli erano basati su una aspettativa di vita pari a settanta anni e una vita lavorativa pari a quaranta anni.

Quanto alla violazione degli articoli 6 e 13 egli chiedeva EUR 90.000 a titolo di danno patrimoniale, pari alla somma che gli sarebbe stata concessa se i procedimenti non fossero stati viziati dalla pertinente violazione, e lo stesso importo a titolo di danno morale.

85. Il Governo affermava che non era dovuta alcuna equa soddisfazione in quanto le doglianze erano irricevibili. Ciononostante esso sottolineava che il calcolo del ricorrente non aveva tenuto conto del fatto che non sarebbe stata corrisposta una pensione privilegiata a una persona quale il ricorrente che riceveva già un sussidio di invalidità.

86. La Corte osserva che le richieste di danno patrimoniale del ricorrente si basano sulla premessa che l'esercito fosse responsabile della sua infermità in un modo o nell'altro. La Corte non ha tuttavia ritenuto accertato che l'esercito avrebbe dovuto conoscere al momento dell'arruolamento che il ricorrente non era idoneo al servizio, ed essa ha riscontrato solo una violazione dell'articolo 3 perché il ricorrente – che, come non è contestato, era affetto da disturbo d'ansia, disforia, disturbo borderline di personalità, ed era in una fase di fragilità mentale (si vedano i paragrafi 10 e 11 *supra*) nel corso del servizio militare, ed era pertanto vulnerabile – era stato sottoposto a trattamento contrario all'articolo 3 nel periodo pertinente. Benché sia vero che tale premessa fosse la contestazione del ricorrente dinanzi ai tribunali interni e che la Corte abbia riscontrato violazione dell'articolo 6 in ragione del fatto che non era stato offerto al ricorrente un processo equo dinanzi a un tribunale imparziale dinanzi al Consiglio di Stato, la Corte non può fare congetture sull'esito del procedimento se la suddetta violazione non fosse avvenuta. Essa rigetta pertanto le richieste del ricorrente a tale titolo (si veda *Savino e altri c. Italia*, nn. 17214/05, 20329/05 e 42113/04, § 111, 28 aprile 2009, e *Higgins e altri c. Francia*, 19 febbraio 1998, § 48, *Reports*, 1998-I).

87. Essa accorda tuttavia al ricorrente EUR 40.000 a titolo di danno morale.

## **B. Spese**

88. Il ricorrente chiedeva inoltre EUR 34.060 per le spese sostenute dinanzi ai tribunali interni e dinanzi alla Corte. Comprendendo le spese processuali e legali, egli specificava EUR 7.800 in relazione al procedimento di primo grado, EUR 7.205 in relazione al procedimento di appello ed EUR 18.000 per il procedimento dinanzi alla Corte, oltre a EUR 1.055 di spese amministrative quali le spese postali e di viaggio connesse al procedimento.

89. Il Governo non faceva alcuna osservazione al riguardo.

90. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente ha diritto al rimborso delle spese solo nella misura in cui ne siano dimostrate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole. Nel caso di specie, visti i documenti di cui è in possesso e i summenzionati criteri, la Corte ritiene appropriato accordare la somma di EUR 17.000, che coprono tutte le voci di spesa.



### C. Interessi moratori

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

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ

1. *Dichiara* il ricorso ricevibile;
2. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione nella misura in cui lo Stato non ha adempiuto al suo dovere di garantire che il ricorrente svolgesse il servizio militare in condizioni compatibili con suoi diritti ai sensi dell'articolo 3, e il ricorrente è stato conseguentemente sottoposto a stress o sofferenza di un'intensità eccedente l'inevitabile livello di durezza inerente alla disciplina militare;
3. *Ritiene* che non sia necessario esaminare la doglianza ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione;
4. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione;
5. *Ritiene* che non sia necessario esaminare la doglianza ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione;

#### 4. *Ritiene*

(a) che lo Stato convenuto debba versare al ricorrente, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza diverrà definitiva in applicazione dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, i seguenti importi:

- (i) EUR 40.000 (euro quarantamila), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno morale;
- (ii) EUR 17.000 (euro diciassettemila), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per le spese;

(b) che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;

#### 5. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione del ricorrente per il resto.

Fatta in inglese, poi comunicata per iscritto il 21 gennaio 2014, in applicazione degli articoli 77 § 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Stanley Naismith  
Cancelliere

Işıl Karakaş  
Presidente

## **Art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) cedu**

**b) Zhou c. Italia – Seconda sezione, sentenza del 21 gennaio 2014 (ric. n. 33773/11)**

**Adozione “piena” di un minore per incapacità relativa della madre in assenza nell’ordinamento italiano della previsione dell’istituto dell’adozione “semplice”:  
*violazione***

*[Traduzione integrale della sentenza curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione eseguita dalla dott.ssa Martina Scantamburlo, funzionario linguistico. Revisione a cura delle dott.sse Anna Aragona e Martina Scantamburlo.

### CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO

#### SECONDA SEZIONE

#### **CAUSA ZHOU c. ITALIA**

*(Ricorso n. 33773/11)*

#### SENTENZA

#### STRASBURGO

21 gennaio 2014

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

#### **Nella causa Zhou c. Italia,**

La Corte europea dei diritti dell’uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da:

Işıl Karakaş, *presidente*,  
Guido Raimondi,  
Peer Lorenzen,  
Dragoljub Popović,  
András Sajó,  
Paulo Pinto de Albuquerque,  
Helen Keller, *giudici*,

e da Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 17 dicembre 2013,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

## PROCEDURA

3. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 33773/11) proposto contro la Repubblica italiana con cui una cittadina cinese, la sig.ra Jiaoqin Zhou («la ricorrente»), ha adito la Corte il 24 maggio 2011 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

4. La ricorrente è stata rappresentata dall'avv. G. Perin, del foro di Padova. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora.

5. La ricorrente lamentava una violazione dell'articolo 8 a causa dell'adozione del figlio.

6. Il 3 febbraio 2012 il ricorso è stato comunicato al Governo.

## IN FATTO

### I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

7. La ricorrente arrivò in Italia con il compagno e la figlia di quattro anni nel 2000. Nel 2002 partorì un'altra figlia. In seguito le due figlie furono mandate dai nonni in Cina. Nel 2004 la ricorrente rimase di nuovo incinta. Il compagno la lasciò.

8. Durante la gravidanza la ricorrente non consultò alcun medico. Il 16 settembre 2004 fu ricoverata d'urgenza per una pielonefrite gravidica. Al momento del parto la ricorrente ebbe un'ischemia. Dopo la nascita di A. i servizi sociali decisero di prendere in carico la ricorrente e il figlio. Nell'ottobre 2004 la ricorrente fu posta in una casa famiglia con A., e alcuni mesi dopo in un'altra struttura pubblica a Padova. La ricorrente trovò un lavoro a Belluno in un'impresa cinese. Tenuto conto del fatto che a Belluno non vi era posto per il bambino in una struttura pubblica, i servizi sociali decisero di collocarlo in un istituto a Padova. La ricorrente rientrò a Padova.

9. Successivamente la ricorrente trovò un lavoro all'ospedale di Padova. Tuttavia, gli orari erano molto variabili e non poteva occuparsi da sola di A.; di conseguenza, d'accordo con i servizi sociali, A. fu affidato a una famiglia durante la giornata. Tre mesi dopo la famiglia affidataria informò i servizi sociali che non era più disposta ad accogliere A. durante la giornata.

10. Nel marzo 2007, senza informare i servizi sociali, la ricorrente decise di affidare il figlio a una coppia di vicini quando si recava al lavoro.

11. Non essendo d'accordo sulla scelta della coppia i servizi sociali, senza proporre alcuna alternativa, come ad esempio la ricerca di una coppia idonea, a loro parere, ad assicurare la custodia temporanea del minore in assenza della madre, segnarono la situazione della ricorrente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Venezia (di seguito «il tribunale»). In particolare, sostenevano che i vicini della ricorrente erano anziani e che sussisteva il sospetto che avessero pagato la ricorrente per poter custodire il minore in sua assenza.

12. Il 18 dicembre 2007 il procuratore chiese al tribunale di avviare una procedura di adottabilità per A. Secondo il procuratore la madre non era in grado di occuparsi del minore.

13. Con decreto emesso il 28 dicembre 2007 il tribunale diede la custodia di A. ai servizi sociali con affidamento del minore a una famiglia. La ricorrente aveva un diritto di visita di due giorni a settimana.

14. Il 23 maggio 2008 il tribunale per i minorenni confermò la sua precedente decisione e stabilì che la madre avrebbe avuto un diritto di visita di un'ora ogni quindici giorni.

15. Con decreto del 25 luglio 2008 il tribunale di Venezia sospese il diritto di visita della madre, osservando che i servizi sociali chiedevano la sospensione degli incontri e che, secondo la psicologa che aveva esaminato il minore, A. era ben inserito nella famiglia affidataria ma, dopo gli incontri

con la ricorrente, era molto turbato. Peraltro, A. non aveva costruito un legame con la madre, dunque gli incontri erano per lui «inopportuni e di disturbo».

16. Il 4 ottobre 2008 la ricorrente depositò un reclamo dinanzi alla corte d'appello di Venezia affermando che il legame con il figlio era molto forte e chiedendo dunque di poter esercitare un diritto di visita. Chiedeva inoltre di disporre una perizia per valutare le sue capacità di esercitare il ruolo di madre.

17. Con decreto del 12 dicembre 2008, depositato il 6 febbraio 2009, la corte d'appello di Venezia revocò il decreto del tribunale di Venezia e ordinò che fossero organizzati degli incontri tra madre e figlio, incaricando i servizi sociali di organizzare tali incontri e di preparare un rapporto sulla situazione del minore. In particolare, la corte d'appello sottolineò che le difficoltà di A. durante gli incontri non erano dovute a un rifiuto della figura materna, ma alla situazione di incertezza sulla collocazione nella famiglia affidataria e sulla ripresa degli incontri. Inoltre, secondo la corte d'appello il comportamento della ricorrente durante gli incontri non poteva essere considerato di disturbo per A.

18. Con decreto del 9 maggio 2009 la corte d'appello di Venezia confermò il proprio decreto del 12 dicembre 2008 e rinviò l'esame della causa dinanzi al tribunale di Venezia. La corte d'appello osservò in particolare che il minore era turbato dalle visite della madre e dalla mancanza di un progetto di vita comune.

19. Il 12 giugno 2009 il tribunale per i minorenni ordinò una perizia per valutare la situazione di A. e della ricorrente.

20. Secondo il perito, la madre era incapace di occuparsi del minore; a causa dell'ischemia di cui aveva sofferto al momento del parto, le sue capacità di riflessione e di empatia erano diminuite e non era in grado di programmare un futuro con il figlio. Gli incontri tra A. e la madre non erano pregiudizievoli per il minore, ma venivano percepiti da quest'ultimo come un fastidio. Inoltre, la madre aveva delegato il proprio ruolo genitoriale ad altre persone e non aveva il tempo di occuparsi del minore a causa del suo lavoro. Non era dunque in grado di esercitare il suo ruolo genitoriale e non era capace di seguire lo sviluppo della personalità di A. né di permettergli di crescere serenamente. Psicologicamente traumatizzante per lo sviluppo di A., la ricorrente agiva in maniera impulsiva durante gli incontri. In particolare, il perito sottolineò che la ricorrente offriva cibo e vestiti durante gli incontri, e che a volte cercava di vestirlo con gli abiti nuovi.

21. Con decreto del 14 aprile 2010 il tribunale, alla luce della perizia sopra menzionata, dichiarò lo stato di adottabilità del minore e dispose l'interruzione degli incontri tra la ricorrente e A.

22. La ricorrente impugnò il decreto. In particolare, tenuto conto delle conclusioni della perizia sul minore, chiese alla corte d'appello di poter continuare a incontrare il figlio con modalità fissate dalla corte. Invocando l'articolo 8 della Convenzione, la ricorrente affermava che l'interruzione di ogni tipo di rapporto non era conforme alla Convenzione.

23. Il curatore del minore chiese alla corte d'appello di non procedere a un'adozione legittimante, ma a un'adozione legittimante aperta o adozione mite (di seguito «adozione semplice»), ossia un'adozione che avrebbe permesso alla ricorrente di incontrare il figlio sotto la sorveglianza dei servizi sociali in modo tale da mantenere un legame tra loro.

24. Con decreto del 13 dicembre 2010 la corte d'appello confermò lo stato di adottabilità di A. In particolare, sottolineò che un'adozione semplice non era prevista dal legislatore, ma che in alcuni casi, per mezzo di una interpretazione estensiva dell'articolo 44 d) della legge n. 184 del 1983, il tribunale per i minorenni di Bari aveva pronunciato l'adozione semplice in circostanze particolari, ossia quando era scaduto il termine per l'affidamento a una famiglia e il reinserimento nella famiglia di origine non era più possibile. In questi casi, tenuto conto del legame affettivo instaurato tra i minori e la famiglia affidataria, il tribunale di Bari aveva applicato l'adozione «semplice» e i minori conservavano un legame con la famiglia biologica.

25. La corte d'appello rilevò l'esistenza di un vuoto giuridico in questo ambito osservando che una situazione di abbandono poteva derivare non solo da una mancanza di assistenza materiale e morale, ma anche da comportamenti dei genitori che compromettono uno sviluppo sano ed

equilibrato della personalità del minore. Nel caso di specie vi erano tutti gli elementi necessari per dichiarare lo stato di adottabilità di A. e non si poneva alcun problema di compatibilità con l'articolo 8 della Convenzione. La corte d'appello, facendo riferimento in particolare alla perizia depositata, aggiunse che la ricorrente non disponeva delle risorse necessarie per seguire lo sviluppo del figlio e non era in grado di prendersi cura di lui.

## II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

26. Gli articoli del codice civile che prevedono l'adozione semplice sono stati abrogati per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 184 del 4 maggio 1983 (modificata in seguito dalla legge n. 149 del 2001 e dal decreto legislativo n. 196 del 30 giugno 2003).

27. La legge n. 184 del 4 maggio 1983 aveva già ampiamente modificato la materia dell'adozione. Da allora è stata nuovamente modificata (legge n. 149 del 2001).

### **Articolo 1**

«Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia».

### **Articolo 2**

«Il minore che sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo può essere affidato ad un'altra famiglia, possibilmente con figli minori, o ad una persona singola, o ad una comunità di tipo familiare, al fine di assicurargli il mantenimento, l'educazione e l'istruzione. Ove non sia possibile un conveniente affidamento familiare, è consentito il ricovero del minore in un istituto di assistenza pubblico o privato, da realizzarsi di preferenza nell'ambito della regione di residenza del minore stesso».

### **Articolo 5**

«L'affidatario deve (...) provvedere al suo mantenimento e alla sua educazione e istruzione, tenendo conto delle indicazioni del tutore, ed osservando le prescrizioni eventualmente stabilite dall'autorità affidante. In ogni caso l'affidatario esercita i poteri connessi con la potestà parentale in relazione agli ordinari rapporti con la istituzione scolastica e con le autorità sanitarie. L'affidatario deve essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato».

### **Articolo 7**

«L'adozione è consentita a favore dei minori dichiarati in stato di adottabilità».

### **Articolo 8**

«Sono dichiarati anche d'ufficio in stato di adottabilità dal tribunale per i minorenni (...) i minori in situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a forza maggiore di carattere transitorio». «La situazione di abbandono sussiste», prosegue l'articolo 8, «(...) anche quando i minori siano ricoverati presso istituti di assistenza o si trovino in affidamento familiare ».

Infine, l'articolo 8 prevede che la causa di forza maggiore cessi se i genitori o gli altri parenti del minore tenuti ad occuparsene rifiutano le misure di sostegno offerte dai servizi locali e se tale rifiuto viene ritenuto ingiustificato. Le situazioni di abbandono di minori di età possono essere segnalate all'autorità pubblica da chiunque e possono essere rilevate d'ufficio dal giudice. D'altra parte, i pubblici ufficiali, così come la famiglia del minore, che vengano a conoscenza della situazione di abbandono di quest'ultimo, sono tenuti a denunciarla quanto prima. Inoltre, gli istituti di assistenza devono informare regolarmente l'autorità giudiziaria della situazione dei minori che accolgono (articolo 9).

### **Articolo 10**

«Il tribunale può disporre in ogni momento e fino all'affidamento preadottivo ogni opportuno provvedimento provvisorio nell'interesse del minore, ivi comprese, se del caso, la sospensione della potestà dei genitori sul minore, la sospensione dell'esercizio delle funzioni del tutore o la nomina di un tutore provvisorio.»

Gli articoli 11 – 14 prevedono degli accertamenti volti a chiarire la situazione del minore e a stabilire se quest'ultimo si trovi in situazione di abbandono. In particolare, l'articolo 11 dispone che, quando nel corso dell'inchiesta, emerge che il minore non ha rapporti significativi con parenti entro il quarto grado, il tribunale può dichiarare lo stato di adottabilità salvo che esistano istanze di adozione ai sensi dell'articolo 44.

All'esito della procedura prevista da questi ultimi articoli, se persiste lo stato di abbandono ai sensi dell'articolo 8, il tribunale per i minorenni dichiara lo stato di adottabilità del minore quando:

- a) i genitori o i parenti convocati non si sono presentati nel corso della procedura;
- b) la loro audizione ha dimostrato il persistere della mancanza di assistenza morale e materiale e la non disponibilità ad ovviarvi;
- c) le prescrizioni impartite ai sensi dell'articolo 12 sono rimaste inadempite per responsabilità dei genitori.

### **Articolo 15**

«La dichiarazione dello stato di adottabilità del minore è disposta dal tribunale per i minorenni in camera di consiglio con decreto motivato, sentito il pubblico ministero, nonché il rappresentante dell'istituto presso cui il minore è collocato o la persona cui egli è affidato. Deve essere, parimenti, sentito il tutore, ove esista, ed il minore che abbia compiuto gli anni dodici e, se opportuno, anche il minore di età inferiore».

### **Articolo 17**

«Avverso la sentenza il pubblico ministero e le altre parti possono proporre impugnazione avanti la Corte d'appello, sezione per i minorenni, entro trenta giorni dalla notificazione.

«Avverso la sentenza della Corte d'appello è ammesso ricorso per Cassazione, entro trenta giorni dalla notificazione, per i motivi di cui ai numeri 3, 4 e 5 del primo comma dell'articolo 360 del codice di procedura civile».

### **Articolo 19**

«Durante lo stato di adottabilità è sospeso l'esercizio della potestà dei genitori».

L'articolo 20 prevede infine che lo stato di adottabilità cessa per adozione o per il raggiungimento della maggiore età da parte dell'adottando. Inoltre, la dichiarazione di adottabilità può essere revocata, d'ufficio o su istanza dei genitori o del pubblico ministero se nel frattempo sono venute meno le condizioni di cui all'articolo 8. Tuttavia, nel caso sia in atto l'affidamento preadottivo di cui agli articoli 22 – 24 la dichiarazione di adottabilità non può essere revocata.

L'articolo 22 n. 8 prevede che il tribunale per i minorenni vigili sul buon andamento dell'affidamento preadottivo avvalendosi anche del giudice tutelare e dei servizi sociali e consultoriali. In caso di accertate difficoltà il tribunale convoca, anche separatamente, gli affidatari e il minore, alla presenza, se del caso, di uno psicologo, al fine di valutare le cause all'origine delle difficoltà. Ove necessario, può disporre interventi di sostegno psicologico.

L'articolo 25 prevede che, decorso un anno dall'affidamento, il tribunale per i minorenni può decidere, con decreto motivato in camera di consiglio, in merito all'adozione.

Ai sensi dell'articolo 26 c. 2, avverso il decreto della corte d'appello che dispone l'adozione è ammesso, entro trenta giorni a decorrere dalla data della notifica, ricorso in cassazione per i motivi previsti al n. 3 del primo comma dell'articolo 360 d) del codice di procedura civile.

## Articolo 44

### Dell'adozione in casi particolari.

1. I minori possono essere adottati anche quando non ricorrono le condizioni di cui al comma 1 dell'articolo 7:
  - a) da persone unite al minore da vincolo di parentela fino al sesto grado o da preesistente rapporto stabile e duraturo, quando il minore sia orfano di padre e di madre;
  - b) dal coniuge nel caso in cui il minore sia figlio anche adottivo dell'altro coniuge;
  - c) quando il minore si trovi nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1, della legge del 5 febbraio 1992 n. 104, e sia orfano di padre e di madre;
  - d) quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo.
2. L'adozione, nei casi indicati nel comma 1, è consentita anche in presenza di figli legittimi.
3. Nei casi di cui alle lettere a), c), e d) del comma 1 l'adozione è consentita, oltre che ai coniugi, anche a chi non è coniugato. Se l'adottante è persona coniugata e non separata, l'adozione può essere tuttavia disposta solo a seguito di richiesta da parte di entrambi i coniugi.
4. Nei casi di cui alle lettere a) e d) del comma 1 l'età dell'adottante deve superare di almeno diciotto anni quella di coloro che egli intende adottare.

28. Secondo le informazioni sottoposte dal Governo, vari tribunali per i minorenni hanno applicato l'articolo 44 d) della legge n. 184 del 1993 al di fuori dei casi previsti dalla legge. In particolare, su tredici tribunali interpellati, sei hanno dato una interpretazione estensiva all'articolo 44 d). Il tribunale di Lecce ha dato una tale applicazione in casi in cui riteneva che non vi fosse una vera situazione di abbandono. Il tribunale di Palermo ha dato una interpretazione estensiva alla legge in una causa in cui ha ritenuto che fosse nell'interesse del minore mantenere i rapporti con la famiglia di origine. Il tribunale di Bari ha dato un'interpretazione estensiva a tale disposizione per vari anni, in particolare dal 2003 al 2008. Successivamente, a partire dal 2009, lo stesso tribunale ha considerato che questo tipo di interpretazione estensiva della legge avesse compromesso, in alcuni casi, lo sviluppo dei minori che si intendeva tutelare. Peraltro, secondo il tribunale, i genitori biologici erano troppo spesso contrari ad avere rapporti aperti con la famiglia di adozione.

## IN DIRITTO

### I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

29. Dal punto di vista degli articoli 8, 6 e 13 della Convenzione, la ricorrente sostiene che l'adozione di A. costituisce una violazione del suo diritto a una vita familiare e che le autorità nazionali non hanno agito adeguatamente al fine di ridurre le conseguenze di tale inadempimento. I giudici hanno violato il principio di continuità familiare: non prevedendo un'altra forma di adozione hanno permesso alla ricorrente di mantenere un legame con il figlio. La ricorrente lamenta inoltre la sospensione dei contatti con A. per dieci mesi.

30. Essendo libera di qualificare giuridicamente i fatti della causa, la Corte ritiene opportuno esaminare i motivi di ricorso della ricorrente unicamente sotto il profilo dell'articolo 8, che esige che il processo decisionale all'esito del quale vengono applicate misure di ingerenza sia equo e rispetti adeguatamente gli interessi tutelati da tale disposizione (*Moretti e Benedetti c. Italia*, n. 16318/07, § 27, 27 aprile 2010; *Havelka e altri c. Repubblica ceca*, n. 23499/06, §§ 34-35, 21 giugno 2007; *Kutzner c. Germania*, n. 46544/99, § 56, CEDU 2002-I; *Wallová e Walla c. Repubblica ceca*, n. 23848/04, § 47, 26 ottobre 2006).

L'articolo 8 della Convenzione recita:

«1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita (...) familiare (...).

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

31. Il Governo si oppone a questa tesi.

## **A. Sulla ricevibilità**

32. Il Governo sostiene che il ricorso è irricevibile per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne in quanto la ricorrente avrebbe potuto presentare ricorso per cassazione contro il decreto che disponeva l'adozione ai sensi dell'articolo 26 c. 2 della legge n. 184 del 1983.

33. Secondo la ricorrente un ricorso per cassazione non avrebbe avuto alcun effetto. Il ricorso dinanzi alla corte d'appello era l'unica via di ricorso che permettesse di porre rimedio alla violazione, tenuto conto che la legge non prevede l'applicazione dell'adozione semplice nel caso della ricorrente.

34. La Corte non è convinta dall'argomento del Governo. Essa rammenta che spetta al Governo che eccepisce il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne dimostrare che un ricorso effettivo era disponibile sia in teoria che nella pratica all'epoca dei fatti, ossia che tale ricorso era accessibile, poteva offrire ai ricorrenti una riparazione per le violazioni lamentate e presentava ragionevoli prospettive di esito positivo (*V. c. Regno Unito* [GC], n. 24888/94, § 57, CEDU 1999-IX). Essa osserva che, come la corte d'appello aveva sottolineato, l'adozione semplice non era prevista dal legislatore ma, in alcuni casi, per mezzo di una interpretazione estensiva dell'articolo 44 d) della legge n. 184 del 1993, il tribunale per i minorenni di Bari aveva pronunciato l'adozione semplice in circostanze particolari, ossia quando era scaduto il termine fissato per l'affidamento familiare e il reinserimento nella famiglia di origine non era più possibile.

35. Alla luce di quanto sopra esposto la Corte considera che, nel caso di specie, un eventuale ricorso per cassazione non avrebbe prodotto l'effetto di porre rimedio alla situazione lamentata dalla ricorrente.

36. Di conseguenza, l'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne del Governo non può essere accolta.

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

## **B. Sul merito**

### *1) Argomenti delle parti*

38. La ricorrente rammenta che l'adozione deve essere pronunciata nei casi più gravi e che, nel caso di specie, non vi sono stati né abbandono né maltrattamenti. Osserva che era priva di risorse economiche e lavorava molto per poter avere i mezzi per occuparsi del figlio.

39. La stessa sottolinea che normalmente la presa in carico di un minore deve essere considerata una misura temporanea da sospendere non appena la situazione lo consente e che il fine ultimo è riunire il genitore e il figlio. Nel caso di specie, i giudici italiani hanno preferito rompere il legame di filiazione materna piuttosto che adottare misure positive finalizzate ad aiutarla e a sostenerla. A suo parere, ciò sarebbe costato molto di più allo Stato in termini economici. In effetti, secondo lei si tratta di una «politica» volta a favorire le adozioni piuttosto che ad aiutare le famiglie a superare momenti difficili, in parte a causa delle difficoltà finanziarie dello Stato.



40. La ricorrente rammenta di avere perso il figlio a causa delle sue condizioni economiche e del suo stato di salute, facendo notare che una misura come quella adottata nel caso di specie non sarebbe stata presa in altri paesi europei nei quali avrebbe potuto mantenere i legami con il figlio.

41. Per quanto riguarda l'adozione semplice, essa rammenta che il tribunale di Bari aveva fatto applicazione di questo tipo di adozione in casi diversi da quelli previsti dalla legge, ma il tribunale di Venezia non ha ritenuto di fare lo stesso nel suo caso.

42. Quanto all'interruzione degli incontri tra lei e il figlio, la ricorrente sottolinea che, pur avendo la corte d'appello osservato che si trattava di una misura illegittima, le autorità non sono state sanzionate e lei non ha ottenuto riparazione.

43. Il Governo rammenta che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, le autorità italiane hanno preso tutte le misure necessarie per permettere di ricostruire un rapporto tra la ricorrente e il figlio. In particolare, gli interventi dei servizi sociali, del tutore e di un perito hanno permesso di esaminare la situazione della ricorrente. L'ingerenza nel diritto di quest'ultima era prevista dalla legge e perseguiva lo scopo di tutelare il figlio. Secondo il Governo, l'interesse del minore deve essere tutelato quando la coesistenza tra la famiglia di origine e la famiglia affidataria è difficile e causa dei problemi al minore o quando sussistono difficoltà materiali per la famiglia biologica, o ancora se vi sia abbandono di minore. Il Governo ritiene che i motivi indicati dai giudici nazionali a giustificazione delle loro decisioni siano pertinenti e sufficienti e che le autorità nazionali non abbiano oltrepassato il margine di apprezzamento previsto dal paragrafo 2 dell'articolo 8.

44. Per quanto riguarda l'interruzione dei contatti tra la ricorrente e il figlio, il Governo rammenta che i servizi sociali hanno sostenuto la ricorrente dalla nascita del figlio in strutture adatte e specializzate. Afferma che l'interruzione dei contatti non è stata totale e che sono stati organizzati numerosi incontri anche nel periodo in cui il minore era stato affidato a una famiglia. La sospensione degli incontri è stata motivata dal fatto che la ricorrente «non si era affidata ai servizi sociali e, inoltre, dalle difficoltà incontrate dal minore durante gli incontri». Tale sospensione era necessaria «per dare al minore un po' di equilibrio e di serenità».

45. Il Governo è del parere che la sospensione disposta dalle autorità italiane non può essere considerata in violazione dell'articolo 8, poiché queste ultime hanno dato al minore «un periodo di tranquillità durante il quale le autorità hanno verificato le condizioni della madre per dichiarare lo stato di adottabilità».

## 2) Valutazione della Corte

### a) Principi generali

46. La Corte constata anzitutto che non viene messo in discussione che la dichiarazione dello stato di adottabilità di A. costituisca una ingerenza nell'esercizio del diritto della ricorrente al rispetto della sua vita familiare. Essa ricorda 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 veda *Gnahoré c. Francia*, n. 40031/98, § 50, CEDU 2000-IX, *Couillard Maugery c. Francia*, n. 64796/01, § 237, 1° luglio 2004, e *Pontes c. Portogallo*, n. 19554/09, §74, 10 aprile 2012).

47. 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). 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 concorrenti, tenendo conto tuttavia che l'interesse superiore del minore deve costituire la considerazione determinante e, a seconda della sua natura e gravità, può prevalere su quello del genitore (*Kearns c. Francia*, n. 35991/04, § 79, 10 gennaio 2008). 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*, 7 agosto 1996, § 78, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III, 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).

48. 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 veda *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).

49. Spetta a ciascuno Stato contraente dotarsi di strumenti giuridici adeguati e sufficienti per assicurare il rispetto di tali 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,).

50. 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 a misure idonee a riunirlo al figlio e l'obbligo per le autorità nazionali di adottarle (si vedano, ad esempio, *Eriksson*, sopra citata, § 71, serie A n. 156, e *Margareta e Roger Andersson c. Svezia*, 25 febbraio 1992, § 91, serie A n. 226-A). In questo tipo di cause, l'adeguatezza di una misura si valuta a seconda rapidità della sua attuazione (*Maumousseau e Washington c. Francia*, n. 39388/05, § 83, 6 dicembre 2007).

#### **b) Applicazione di tali principi**

51. 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 il minore possa condurre una vita familiare normale all'interno della propria famiglia.

52. La Corte osserva che le autorità italiane hanno preso in carico la ricorrente e il figlio dalla nascita di quest'ultimo. Nell'ottobre 2004 la ricorrente fu posta in una casa famiglia con A. e alcuni mesi dopo in un'altra struttura pubblica a Padova. Una volta che la ricorrente iniziò a lavorare all'ospedale di Padova d'accordo con i servizi sociali, A. fu affidato ad una famiglia durante la giornata. Tre mesi dopo, la famiglia affidataria informò i servizi sociali che non era più disposta ad accogliere A. durante la giornata.

53. La Corte osserva che a quel punto, la ricorrente aveva deciso di affidare A. ad una coppia di vicini mentre andava al lavoro. Non essendo d'accordo con la scelta della coppia (si veda paragrafo 9 *supra*), i servizi sociali avevano segnalato la situazione della ricorrente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni. A seguito della segnalazione dei servizi sociali, il 18 dicembre 2007 il procuratore aveva chiesto al tribunale di avviare una procedura di adottabilità per

A., sostenendo che la madre non era in grado di occuparsi del minore. Quest'ultimo era stato affidato ad una famiglia ed era stato accordato un diritto di visita alla ricorrente.

54. La Corte rileva che tale diritto di visita fu sospeso nel 2008, in quanto la psicologa che aveva esaminato il minore aveva stabilito che, dopo gli incontri con la ricorrente, A. era turbato. Peraltro, secondo la psicologa, A. non aveva costruito un legame con la madre e, pertanto, gli incontri erano per lui «inopportuni e di disturbo».

Nel 2009 la corte d'appello, adita dalla ricorrente, aveva stabilito che la misura della sospensione dovesse essere revocata.

55. Il 14 aprile 2010, tenuto conto del risultato della perizia d'ufficio, il tribunale per i minorenni ritenne necessario dichiarare lo stato di adottabilità di A., in quanto la madre non era in grado di esercitare il suo ruolo genitoriale e di seguire lo sviluppo della personalità di A. ed era «psicologicamente traumatizzante per il suo sviluppo».

56. La Corte osserva che le autorità nazionali non si sono adoperate a sufficienza per agevolare i contatti tra A. e la ricorrente. Inoltre, essa nota che la ricorrente aveva chiesto, insieme al curatore del minore, di procedere a un'adozione semplice in modo da poter mantenere il legame con il figlio. Si basava su varie decisioni del tribunale per i minorenni di Bari che, per mezzo di una interpretazione estensiva dell'articolo 44 d), aveva permesso, in alcuni casi in cui non vi era abbandono, di procedere a un'adozione che consentiva all'adottato di mantenere un legame con la famiglia biologica.

57. La Corte rammenta che, in alcuni casi altrettanto delicati e complessi, il margine di apprezzamento lasciato alle autorità nazionali competenti varia a seconda della natura delle questioni oggetto della controversia e della gravità degli interessi in gioco. Se le autorità godono di un'ampia libertà nel valutare la necessità di prendere in carico un minore, in particolare in caso di urgenza, la Corte deve comunque aver acquisito la convinzione che, nella causa in questione, esistano circostanze tali da giustificare il fatto di allontanare il minore dalla madre. Spetta allo Stato convenuto accertare che le autorità, prima dare esecuzione a tale misura, abbiano valutato accuratamente l'incidenza che avrebbe sui genitori e sul minore la misura di adozione, e abbiano preso in esame soluzioni diverse dalla presa in carico del minore (*K. e T. c. Finlandia [GC]*, sopra citata, § 166; *Kutzner c. Germania*, sopra citata, § 67, CEDU 2002-I).

58. A differenza di altre cause che la Corte ha avuto occasione di esaminare, il figlio della ricorrente, nel caso di specie, non era stato esposto a una situazione di violenza o di maltrattamento fisico o psichico (si veda, *a contrario*, *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 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 affettivo, e ha dichiarato la non violazione dell'articolo 8 nella causa *Aune c. Norvegia*, (n. 52502/07, 28 ottobre 2010), in cui la Corte aveva rilevato 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. 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 loro incapacità di garantire 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). Del resto, in una causa in cui l'affidamento dei minori era stato disposto in ragione di uno squilibrio psichico dei genitori, la Corte ha concluso per la non violazione dell'articolo 8 tenendo conto anche del fatto che il legame tra i genitori e i figli non era stato interrotto (*Couillard Maugery c. Francia*, sopra citata).

59. Nella presente causa la presa in carico del figlio della ricorrente è stata disposta per il fatto che la stessa non era in grado di assicurare lo sviluppo della personalità di A. ed era psicologicamente traumatizzante per quest'ultimo a causa, tra l'altro, dell'ischemia di cui aveva sofferto al momento del parto. Tuttavia, la Corte osserva che dalle perizie disposte dal tribunale

risulta che, pur essendo la ricorrente incapace di esercitare il suo ruolo, il suo comportamento non era negativo per il minore.

60. La Corte dubita dell'adeguatezza degli elementi su cui si sono basate le autorità per concludere che le condizioni in cui viveva A. compromettevano il suo sviluppo sano ed equilibrato. La Corte è del parere che le autorità avrebbero dovuto adottare misure concrete per permettere al minore di vivere con la madre prima di disporre il suo affidamento e avviare una procedura di adottabilità. La Corte non è convinta che l'interesse superiore del minore imponesse di procedere ad una adozione legittimante. Essa rammenta peraltro 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 diversi tipi di sussidi sociali disponibili, sulle possibilità di ottenere un alloggio sociale o altri mezzi per superare le loro difficoltà (*Saviny*, sopra citata, § 57 *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).

61. Nel caso di specie, la Corte è del parere che la necessità fondamentale di preservare per quanto possibile il legame tra la ricorrente – che si trovava peraltro in situazione di vulnerabilità – e il figlio non sia stata debitamente presa in considerazione. Le autorità non hanno messo in atto misure volte a preservare il legame familiare tra la ricorrente e il figlio e di favorirne lo sviluppo. Le autorità giudiziarie si sono limitate a prendere in considerazione alcune difficoltà, che avrebbero potuto essere superate per mezzo di un'assistenza sociale mirata. La ricorrente non ha avuto alcuna possibilità di riacciare dei legami con il figlio: di fatto, i periti non hanno valutato le possibilità effettive di un miglioramento delle capacità della ricorrente di occuparsi del figlio, tenuto conto anche del suo stato di salute. Del resto, il Governo non ha fornito alcuna spiegazione convincente che potesse giustificare la soppressione del legame di filiazione materna tra la ricorrente e il figlio.

62. La Corte è ben consapevole del fatto che il rifiuto da parte dei tribunali di pronunciare un'adozione semplice risulta dall'assenza nella legislazione italiana di disposizioni che permettano di procedere a questo tipo di adozione, ma osserva anche che alcuni tribunali italiani, (paragrafo 27 *supra*), avevano pronunciato, per mezzo di una interpretazione estensiva dell'articolo 44 d), l'adozione semplice in alcuni casi in cui non vi era abbandono.

63. 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 sono venute meno ai loro obblighi prima di prevedere la soluzione di una rottura del legame familiare e non si sono adoperate in maniera adeguata e sufficiente per fare rispettare il diritto della ricorrente di vivere con il figlio, violando in tal modo il suo diritto al rispetto della vita familiare, sancito dall'articolo 8. Pertanto, vi è stata violazione di tale disposizione.

## II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

64. 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

65. La ricorrente chiede la somma di 120.000 euro (EUR) per il danno che avrebbe subito per la violazione dell'articolo 8.

66. Il Governo ritiene che tale somma sia eccessiva.

67. 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 il figlio, 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. 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 accorda all'interessata la somma di 40.000 EUR in riparazione del danno morale.

## **B. Spese**

68. Producendo i relativi documenti giustificativi, la ricorrente chiede anche la somma di 5.655,83 EUR per le spese sostenute dinanzi alla Corte.

69. Il Governo si oppone a tale richiesta.

70. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole. Nella fattispecie, tenuto conto dei documenti di cui dispone e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole la somma richiesta per la procedura dinanzi alla Corte e la accorda interamente alla ricorrente.

## **C. Interessi moratori**

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

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* il ricorso ricevibile;
2. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione;
3. *Dichiara*
  - a) 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, le seguenti somme:
    - i) 40.000 EUR (quarantamila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalla ricorrente, per il danno morale;**
    - ii) 5.655,83 EUR (cinquemilaseicentocinquantacinque euro e ottantatré centesimi), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalla ricorrente, per le spese;**
  - b) che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
4. *Rigetta* la richiesta di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 21 gennaio 2014, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Stanley Naismith  
Cancelliere

Işıl Karakaş  
Presidente

### **Art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) cedu**

### **Art. 14 (divieto di discriminazione) cedu**

**c) *Cusan e Fazzo c. Italia* – Seconda sezione, sentenza del 7 gennaio 2014 (ric. n. 77/07)**

**Impossibilità per una coppia sposata di dare al loro figlio legittimo il cognome della madre**

*La traduzione integrale della sentenza curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia è stata anticipata nel Bollettino di dicembre 2013.*

## **2. Le pronunce rese nei confronti di altri Paesi**

### **Art. 3 (Divieto di trattamenti inumani e degradanti) cedu**

### **Art. 13 (Diritto ad un ricorso effettivo) cedu**

**a) *O’Keeffe c. Irlanda* – Grande Camera, sentenza del 28 gennaio 2014 (ric. n. 35810/09)**

**Mancata predisposizione di un meccanismo di protezione appropriato per difendere una studentessa di una scuola pubblica contro gli abusi sessuali commessi ai suoi danni da un insegnante: *violazione***

*In fatto* – La ricorrente sosteneva di essere stata sottoposta ad abusi sessuali da parte di un insegnante (LH) nel 1973, quando era alunna di una scuola finanziata dallo Stato, che apparteneva ed era gestita dalla Chiesa cattolica. Le Scuole nazionali furono istituite in Irlanda all’inizio del diciannovesimo secolo quale forma di scuola primaria finanziata direttamente dallo Stato, ma

gestita congiuntamente dallo Stato, da un patrono e da rappresentanti locali. In base a tale sistema lo Stato fornisce la maggior parte del finanziamento e stabilisce regolamenti in materie quali il programma scolastico, la formazione e le qualifiche degli insegnanti, ma la maggior parte delle scuole sono di proprietà della Chiesa (patrono) che nomina il dirigente scolastico (invariabilmente un ecclesiastico). Il patrono e il dirigente selezionano, assumono e licenziano gli insegnanti.

LH si dimise dall'impiego nel settembre 1973 a seguito di lamentele di abusi da parte di altre alunne. Tuttavia in quella fase il Ministero dell'Educazione e della Scienza<sup>1</sup> non fu informato delle lamentele e non fu presentata alcuna denuncia alla Polizia. LH si trasferì in un'altra Scuola nazionale, dove continuò a insegnare fino al pensionamento nel 1995. La ricorrente rimosse gli abusi cui era stata sottoposta e solo alla fine del 1990, dopo aver ricevuto cure a seguito di un'indagine di polizia su una denuncia presentata da un'altra ex alunna, realizzò il nesso tra i problemi psicologici di cui soffriva e gli abusi che aveva subito. Nel 1997 rese una dichiarazione alla Polizia. LH fu infine accusato di 386 episodi di abuso sessuale nei confronti di circa 21 ex alunne della Scuola nazionale frequentata dalla ricorrente. Nel 1998 si dichiarò colpevole di 21 capi di imputazione e fu condannato a una pena detentiva.

Alla ricorrente fu successivamente accordato un indennizzo dal *Criminal Injuries Compensation Tribunal*<sup>2</sup> e un risarcimento in un'azione contro LH. Ella intentò inoltre un'azione risarcitoria civile deducendo la negligenza, la responsabilità indiretta, e la responsabilità costituzionale da parte di varie autorità statali (non citò in giudizio la Chiesa per motivi tecnici). La *High Court* rigettò tuttavia tali richieste con sentenza confermata dalla *Supreme Court* il 19 dicembre 2008, essenzialmente perché la Costituzione irlandese prevedeva specificamente la concessione della effettiva gestione delle Scuole nazionali a interessi rappresentati dal patrono e dal dirigente, il dirigente era il convenuto più appropriato in relazione all'azione per negligenza, ed egli aveva agito in qualità di agente della Chiesa, e non dello Stato.

Nel ricorso alla Corte europea la ricorrente lamentava, *inter alia*, che lo Stato non aveva strutturato il sistema di educazione primaria in modo da proteggerla da abusi (articolo 3 della Convenzione) e che ella non aveva potuto ottenere il riconoscimento e il risarcimento della mancata protezione da parte dello Stato (articolo 13).

### *In diritto* - Articolo 3

- (a) *Aspetto sostanziale* – Era un obbligo del governo garantire la protezione dei minori dai maltrattamenti, specialmente in un contesto di educazione primaria, mediante l'adozione

---

<sup>1</sup> N.d.T. *Department of Education and Science* nel testo originale.

<sup>2</sup> N.d.T. Tribunale competente in materia di risarcimento di danni causati da reati.

delle necessarie misure e salvaguardie speciali. A tale riguardo, la natura dell'abuso sessuale di un minore era tale, in particolare quando l'abusante si trovava in posizione di autorità sul minore, che l'esistenza di utili meccanismi di individuazione e denuncia era fondamentale per l'effettiva attuazione della legge penale finalizzata a dissuadere da tale abuso. Lo Stato non poteva liberarsi dagli obblighi nei confronti dei minori delle scuole primarie delegando tali compiti a organi o individui privati. Né, se il minore aveva scelto una delle opzioni riconosciute dallo Stato (che fosse una Scuola nazionale, una scuola a pagamento o l'istruzione domiciliare), poteva esso essere liberato dall'obbligo positivo di proteggerlo semplicemente a causa della scelta della scuola da parte del minore.

La Corte doveva pertanto decidere se il quadro giuridico statale, e segnatamente i meccanismi di individuazione e denuncia, avessero fornito un'effettiva protezione ai minori che frequentavano una Scuola nazionale dal rischio di abuso sessuale di cui le autorità erano, o avrebbero dovuto essere, a conoscenza al momento dei fatti. Dato che i fatti pertinenti avvenivano nel 1973, qualsiasi responsabilità dello Stato nella causa della ricorrente doveva essere valutata dal punto di vista dei fatti e delle norme esistenti all'epoca, a prescindere dalla consapevolezza che la società aveva acquisito da allora del rischio di abuso sessuale per i minori in un contesto educativo.

Non era contestato che la ricorrente avesse subito abusi sessuali da parte di LH o che il maltrattamento subito rientrasse nel campo di applicazione dell'articolo 3. Vi erano anche poche divergenze tra le parti sulla struttura del sistema scolastico primario irlandese che, in quanto prodotto dell'esperienza storica dell'Irlanda era unico in Europa, con lo Stato che provvedeva all'educazione (stabilendo i programmi scolastici, abilitando gli insegnanti, e finanziando le scuole) mentre le Scuole nazionali provvedevano alla gestione quotidiana. Quello su cui le parti non convenivano era la responsabilità derivante per lo Stato in base al diritto interno e alla Convenzione.

Nel determinare la responsabilità dello Stato, la Corte doveva esaminare se lo Stato avrebbe dovuto essere a conoscenza del rischio di abuso sessuale per minori quali la ricorrente nelle Scuole nazionali al momento dei fatti e se esso aveva adeguatamente protetto i minori, mediante il suo ordinamento giuridico, da tale maltrattamento.

La Corte concludeva che lo Stato doveva essere a conoscenza del livello dei reati sessuali nei confronti di minori a causa del significativo numero di procedimenti penali per tali reati prima degli anni settanta. Diversi rapporti redatti nel periodo compreso tra il 1930 e il 1970 fornivano prove statistiche particolareggiate dei tassi relativi ai procedimenti penali in Irlanda per reati sessuali nei confronti di minori. Il rapporto Ryan del maggio 2009 sottolineava inoltre denunce sperte alle autorità prima e durante gli anni settanta relative ad abusi sessuali di minori da parte di adulti.



Benché il rapporto si concentrasse sui riformatori e sugli istituti professionali<sup>3</sup>, erano registrate anche denunce di abusi commessi nelle Scuole nazionali.

Conseguentemente, quando lasciava il controllo dell'educazione della grande maggioranza dei minori in tenera età ad attori non statali, lo Stato avrebbe dovuto adottare misure e salvaguardie atte a proteggere i minori dai potenziali rischi per la loro incolumità, mediante, come minimo, meccanismi effettivi di individuazione e denuncia di qualsiasi maltrattamento da parte di un organo controllato dallo Stato.

Tuttavia i meccanismi che erano stati predisposti e su cui faceva affidamento il Governo non erano efficaci. Il Regolamento delle Scuole nazionali del 1965 e la Nota orientativa del 1970, che descrivevano la prassi da seguire per le denunce nei confronti degli insegnanti, non menzionavano alcun obbligo di un'autorità statale di monitorare il trattamento dei minori da parte degli insegnanti o di fornire una procedura per stimolare i minori o i genitori a denunciare direttamente a un'autorità statale i maltrattamenti. In realtà la Nota orientativa trasmetteva espressamente le lamentele sugli insegnanti direttamente a dirigenti non statali, generalmente il sacerdote locale, come nel caso della ricorrente. Pertanto, benché nel 1971 e nel 1973 fossero state effettivamente presentate delle denunce al dirigente della scuola della ricorrente, egli non le segnalò ad alcuna autorità statale. Analogamente il sistema degli ispettori scolastici, su cui si era basato il Governo, non menzionava specificatamente alcun obbligo degli ispettori di indagare o monitorare il trattamento dei minori da parte degli insegnanti, dato che il loro compito era principalmente controllare e riferire sulla qualità dell'insegnamento e sulle prestazioni accademiche. Benché l'ispettore assegnato alla scuola della ricorrente avesse compiuto sei visite dal 1969 al 1973, non gli fu presentato alcun esposto su LH. In verità non era stata sporta alcuna denuncia sulle attività di LH a un'autorità statale fino al 1995, dopo che LH era andato in pensione. La Corte ha ritenuto che un sistema di individuazione e denuncia che aveva permesso che si verificassero oltre 400 episodi di abuso da parte di un insegnante per un periodo così esteso dovesse essere ritenuto inefficace.

Si poteva ragionevolmente ritenere che un'azione adeguata a seguito della denuncia del 1971 avrebbe evitato che la ricorrente subisse abusi due anni dopo da parte dello stesso insegnante, nella stessa scuola. Al contrario, l'assenza di un meccanismo di controllo effettivo da parte dello Stato sul noto rischio di abusi sessuali che avvenivano aveva comportato che il dirigente non statale non aveva agito per le precedenti denunce di abusi sessuali, per il successivo abuso nei confronti della ricorrente da parte di LH, e, più ampiamente, per i prolungati e gravi abusi sessuali da parte di LH nei confronti di numerose altre alunne della stessa Scuola nazionale. Lo Stato non aveva pertanto adempiuto all'obbligo positivo di proteggere la ricorrente dall'abuso sessuale.

---

<sup>3</sup> N.d.T. *Reformatory and Industrial schools* nel testo originale

*Conclusione:* violazione (undici voti contro sei).

(b) *Aspetto procedurale* – Quando nel 1995 un'alunna della Scuola nazionale sporse denuncia alla Polizia per abuso sessuale da parte di LH, fu aperta un'indagine nel corso della quale fu data alla ricorrente la possibilità di fare una dichiarazione. All'esito dell'indagine LH fu accusato di numerosi capi di imputazione per abuso sessuale, fu condannato e fu condotto in carcere. La ricorrente non concordava sul fatto che LH fosse stato autorizzato a dichiararsi colpevole di reati rappresentativi né della pena cui era stato condannato.

*Conclusione:* non violazione (all'unanimità).

*Articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3:* La ricorrente aveva diritto a un ricorso che accertasse la responsabilità dello Stato. Conseguentemente, nel caso di specie i ricorsi civili proposti nei confronti di altre persone e attori non statali su cui si era basato il Governo devono essere ritenuti inefficaci, a prescindere dalle loro possibilità di successo. Allo stesso modo, pur essendo centrale alle garanzie dell'articolo 3, la condanna di LH non era un ricorso effettivo per la ricorrente ai sensi dell'articolo 13.

Quanto ai dedotti ricorsi contro lo Stato, non è stato dimostrato che alcun ricorso nazionale (responsabilità indiretta dello Stato, ricorso contro lo Stato per negligenza diretta o ricorso per responsabilità costituzionale) fosse effettivo riguardo alla doglianza della ricorrente concernente la mancata protezione da abusi nei suoi confronti da parte dello Stato.

*Conclusione:* violazione (undici voti contro sei).

*Articolo 41:* Concessione totale di EUR 30.000, comprensivi del danno patrimoniale e morale, tenuto conto del risarcimento economico già ricevuto dalla ricorrente e dell'incertezza su futuri pagamenti da parte di LH.

*[Traduzione del Bollettino n. 170 a cura degli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

## Art. 6 CEDU (Diritto ad un processo equo)

b) *Jones e altri c. Regno Unito* – Quarta sezione, sentenza del 14 gennaio 2014 (ricc. nn. 34356/06 e 40528/06)

**Decisione di rigetto dell'azione civile relativa ad atti di tortura presentata dai ricorrenti in ragione dell'immunità invocata dallo Stato convenuto (Arabia Saudita) e dai suoi funzionari: non violazione**

*In fatto* - I ricorrenti affermavano di essere stati sottoposti a tortura durante la detenzione nel Regno di Arabia Saudita. Il primo ricorrente (Sig. Jones) avviò successivamente un procedimento civile dinanzi alla *High Court* inglese contro il Regno, il Ministero dell'Interno saudita e un singolo funzionario. Gli altri tre ricorrenti avviarono dei procedimenti contro quattro persone: due ufficiali di polizia, il vice-direttore di un carcere e il Ministro dell'Interno saudita. La *High Court* stabilì che tutti i convenuti avevano diritto all'immunità ai sensi della *State Immunity Act* [N.d.T. Legge sull'immunità degli Stati] del 1978 e negò ai ricorrenti l'autorizzazione a notificare il procedimento al di fuori della propria giurisdizione. In seguito ad appello la *Court of Appeal* operò una distinzione tra l'immunità *ratione personae* (che si applicava allo Stato, al Capo di Stato in carica e ai diplomatici) e l'immunità *ratione materiae* (che si applicava ai funzionari ordinari, agli ex Capi di Stato e agli ex diplomatici), e confermò la decisione della *High Court* in relazione al Regno e al Ministero, ammettendo tuttavia l'appello dei ricorrenti in relazione ai singoli convenuti. La questione giunse poi alla *House of Lords*, che convenne con la *High Court* nel ritenere che tutti i convenuti avessero diritto all'immunità, nonostante fossero accusati di tortura. Nel ricorso alla Corte europea, i ricorrenti lamentavano una violazione del loro diritto di accesso a un tribunale.

*In diritto* – Articolo 6 § 1: In linea di principio non si potevano interpretare le misure adottate da uno Stato, rispecchianti norme di diritto internazionale pubblico sull'immunità degli Stati generalmente riconosciute, come se imponessero una restrizione sproporzionata del diritto di accesso a un tribunale sancito dall'articolo 6 § 1. Nella sentenza *Al-Adsani*<sup>4</sup> del 2001, la Corte aveva ritenuto che non era stato accertato che ci fosse già stata un'accettazione nel diritto internazionale della tesi che gli Stati non avessero diritto all'immunità in relazione alle azioni risarcitorie civili riguardanti presunte torture inflitte al di fuori dello Stato del foro. Nell'elaborare il criterio pertinente ai sensi dell' articolo 6 § 1 in tale sentenza, la Corte agiva in conformità all'obbligo di tener conto delle norme e dei principi di diritto internazionale pertinenti e di

---

<sup>4</sup> *Al-Adsani c. Regno Unito* [GC] 35763/93, bollettino di informazione n. 36.

interpretare la Convenzione, per quanto possibile, in armonia con le altre norme di diritto internazionale di cui essa fa parte. Essa riteneva pertanto che nel presente caso dovesse essere seguito l'approccio alla proporzionalità espresso dalla Grande Camera nella causa *Al-Adsani*.

(a) *Applicazione dei suddetti principi nell'azione contro il Regno di Arabia Saudita* – La Corte osservava che nella sentenza della Corte internazionale di giustizia relativa alla causa *Germania c. Italia* del 3 febbraio 2012 - che doveva essere considerata un precedente per quanto riguarda il contenuto di diritto internazionale consuetudinario – è stato chiaramente stabilito che a quella data non si era ancora cristallizzata alcuna eccezione all'immunità degli Stati avente valore di *jus cogens*. Pertanto, l'applicazione da parte dei tribunali inglesi delle disposizioni della legge del 1978 per sostenere la richiesta di immunità dell'Arabia Saudita nel 2006 non poteva essere considerata equivalente a una restrizione ingiustificata dell'accesso del ricorrente a un tribunale.

*Conclusioni*: non violazione (sei voti contro uno).

(b) *Applicazione dei principi nell'azione contro i funzionari statali* - Tutti e quattro i ricorrenti avevano lamentato di non aver potuto avviare azioni civili per tortura contro funzionari statali identificati. La Corte doveva valutare se il rifiuto di permettere di proseguire tali azioni fosse stato compatibile con l'articolo 6 § 1 della Convenzione, applicando l'approccio generale espresso nella causa *Al-Adsani*. L'immunità applicata nelle cause contro dei funzionari statali rimaneva immunità "dello Stato", era invocata dallo Stato e lo Stato poteva rinunciarvi. Laddove, come nel caso di specie, la concessione ai funzionari dell'immunità *ratione materiae* mirava a conformarsi alle norme internazionali sull'immunità degli Stati, come pure nel caso in cui l'immunità era concessa allo Stato stesso, il fine della limitazione dell'accesso a un tribunale era legittimo. Poiché in via di principio non si poteva ritenere che le misure che rispecchiavano norme generalmente riconosciute di diritto internazionale pubblico sull'immunità degli Stati imponessero una restrizione sproporzionata del diritto di accesso a un tribunale, l'unica questione da considerare in relazione alla doglianza dei ricorrenti era se la concessione ai funzionari statali dell'immunità *ratione materiae* avesse rispecchiato tali norme. Di conseguenza la Corte procedeva a esaminare se vi fosse una norma generale di diritto internazionale pubblico che imponesse ai tribunali interni di sostenere la richiesta di immunità statale dell'Arabia Saudita in relazione ai funzionari statali e, in caso affermativo, se vi fossero indicazioni di una norma speciale o di un'eccezione riguardante casi di presunta tortura.

(i) *Esistenza di una norma generale*: Poiché un atto non poteva essere compiuto dallo Stato stesso ma solo da singoli che agivano per conto dello Stato, laddove l'immunità poteva essere invocata dallo Stato il punto di partenza doveva essere che l'immunità *ratione materiae* si applicava agli atti dei funzionari statali. Diversamente l'immunità dello Stato avrebbe sempre potuto essere elusa agendo in giudizio contro dei funzionari identificati. Il peso della giurisprudenza sia a livello internazionale che nazionale sembrava sostenere la tesi che l'immunità statale offriva in linea di massima a singoli impiegati o funzionari di uno Stato straniero una tutela per gli atti compiuti per conto dello Stato, uguale a quella che tutela lo Stato stesso.

(ii) *Esistenza di una norma speciale o di un'eccezione relativa agli atti di tortura*: Anche se, ai fini della responsabilità dello Stato, era accettata la natura ufficiale degli atti, ciò non era di per sé decisivo per stabilire se, in base al diritto internazionale, la richiesta di immunità dello Stato dovesse essere sempre riconosciuta in relazione a tali atti. Avendo considerato il diritto internazionale e la giurisprudenza nazionale e internazionale pertinenti, benché stesse emergendo secondo la Corte un sostegno a favore di una norma speciale o di un'eccezione nel diritto internazionale pubblico per i casi concernenti azioni civili per tortura intentate contro dei funzionari di uno Stato straniero, la maggior parte della giurisprudenza riteneva che il diritto dello Stato all'immunità non potesse essere eluso agendo in giudizio contro i suoi funzionari o i suoi agenti. Si era constatato un recente dibattito sull'interpretazione della definizione di tortura nella Convenzione contro la tortura, sull'interazione tra l'immunità dello Stato e le norme sull'attribuzione contenute nel Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati e sul campo di applicazione dell'articolo 14 della Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite adottata nel 1984. In ogni caso, la prassi degli Stati al riguardo era in continuo mutamento, con esempi sia di casi di concessione dell'immunità *ratione materiae* sia di casi di diniego. Erano pendenti dinanzi alle Corti Supreme nazionali almeno due procedimenti su questa questione. Si poteva affermare che l'opinione internazionale sulla questione stesse iniziando a evolversi, come dimostravano le recenti discussioni sul lavoro della Commissione di diritto internazionale in ambito penale. Tale lavoro era in corso e si potevano prevedere ulteriori sviluppi. Nel caso di specie era chiaro che la *House of Lords* si era occupata pienamente di tutti gli argomenti pertinenti concernenti l'esistenza, in relazione ad azioni civili riguardanti l'inflizione della tortura, di un'eventuale eccezione alla norma generale dell'immunità statale. In una sentenza corposa ed esauriente essa aveva concluso che il diritto internazionale consuetudinario non aveva ammesso alcuna eccezione - in relazione a presunte condotte riconducibili alla tortura - alla norma generale dell'immunità *ratione materiae* dei funzionari statali nell'ambito di azioni civili qualora lo Stato stesso avesse goduto di tale immunità.

Le conclusioni della *House of Lords* non erano né manifestamente erranee né arbitrarie, e si basavano su ampi riferimenti a testi di diritto internazionale, nonché sulla valutazione delle argomentazioni giuridiche del ricorrente e sulla sentenza della *Court of Appeal*, che si era pronunciata a favore dei ricorrenti. Altri tribunali nazionali avevano esaminato dettagliatamente le conclusioni della *House of Lords* nel caso di specie e avevano giudicato tali conclusioni estremamente persuasive. Date tali circostanze, la Corte era persuasa che nel presente caso la concessione dell'immunità ai funzionari statali avesse rispecchiato norme di diritto internazionale pubblico generalmente riconosciute. Pertanto l'applicazione delle disposizioni della legge del 1978 per concedere l'immunità ai funzionari statali nelle cause civili dei ricorrenti non era equivalsa a una restrizione ingiustificata dell'accesso del ricorrente a un tribunale. Tuttavia, alla luce degli sviluppi attualmente in corso in questo settore del diritto internazionale pubblico, si trattava di una questione che gli Stati contraenti dovevano riesaminare.

*Conclusion:* non violazione (sei voti contro uno).

*[Traduzione dal Bollettino n. 170 curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

## **Art. 1 Protocollo n. 1 (protezione della proprietà)**

### **art. 6 CEDU (Diritto ad un processo equo)**

**c) *Crash 2000 Ood e altri c. Francia* – Sezione Quinta, decisione del 5 gennaio 2014 (ric. n.49893/07)**

**Irricevibilità del motivo di ricorso sollevato da una società immobiliare con riguardo a servitù imposte su un territorio protetto del litorale**

*In fatto* - I ricorrenti, la sig.ra Bahtishen Kazandzhieva e il sig. Emil Ivanov, sono due cittadini bulgari, la Crash 2000 OOD, una società immobiliare di cui sono titolari e che dirigono, nonché 70 clienti di quest'ultima, di diverse nazionalità, che hanno concluso con la stessa, tra dicembre 2004 e novembre 2006, dei contratti preliminari per l'acquisto di appartamenti. La società si impegnava a costruire degli appartamenti per gli acquirenti e a trasferire loro i diritti di proprietà sugli stessi dopo aver terminato la costruzione. Gli acquirenti avevano versato il 30% del prezzo alla firma dei contratti preliminari.

Nell'aprile 2005 la società ricorrente acquistò da parti private un terreno agricolo sul litorale, della superficie di 16.000 m<sup>2</sup>, situato in una zona classificata come protetta da un parco nazionale con un decreto adottato nel gennaio 1995 dal Ministro dell'Ambiente e delle Acque. Il testo in questione non delimitava il parco in maniera precisa ma ne indicava la superficie totale.

In seguito all'acquisto, la società chiese che il suo bene recentemente acquistato fosse riclassificato da terreno agricolo a terreno trasformabile in luogo di vacanze. Essa sottopose all'ispettorato regionale del Ministero dell'Ambiente e delle Acque un piano di sviluppo specificando la propria intenzione di costruire sul terreno. La società ricevette due lettere di due vice ministri, datate rispettivamente luglio 2005 e ottobre 2005, la prima delle quali la informava che era richiesto uno studio di impatto ambientale prima che potesse essere approvato il piano, mentre la seconda indicava che non era necessario alcuno studio di questo tipo e che il piano era approvato. Il sindaco approvò successivamente il piano di sviluppo dettagliato e la commissione edilizia riclassificò il terreno come territorio che poteva essere destinato a luogo di vacanze.

Nel gennaio 2006 l'architetto capo del comune competente rilasciò dei permessi per la costruzione di dieci edifici sul terreno della società. All'inizio del mese di febbraio 2006, il ministero inviò alla società una terza lettera che confermava la necessità di uno studio di impatto ambientale. Lo stesso mese la direzione del parco nazionale – un altro organo regionale del ministero – adottò un decreto che sospendeva le costruzioni sul terreno. Il 2 luglio 2007, adita dalla società, la suprema autorità amministrativa confermò la legalità del decreto, considerando che i permessi di costruire erano prematuri, in quanto rilasciati in assenza di alcuni piani strutturali e tecnici necessari in materia di territori protetti. Il diritto applicabile autorizzava la direzione del parco su tali territori a far sospendere i lavori per i quali tutte le autorizzazioni necessarie non erano state date prima dell'inizio degli stessi.

Mentre era in corso tale processo, la società investì nelle infrastrutture di fornitura di elettricità e acqua nel terreno e terminò la struttura portante di otto edifici nel 2006.

Nell'ambito di un procedimento distinto, il procuratore regionale di Burgas impugnò i permessi di costruire della società nell'ottobre 2006. Alla fine, questi ultimi furono tutti annullati dalla suprema autorità amministrativa con decisioni definitive rese nel 2008 e nel 2009. Gli edifici furono in seguito demoliti.

Nell'ambito di un altro procedimento, il comune di Tsarevo, sul cui territorio è situato il terreno, impugnò il decreto ministeriale del 1995 che classificava il parco nazionale come territorio protetto. La società ricorrente si costituì parte nel procedimento. Il decreto fu immediatamente dichiarato nullo nel giugno 2007. Nell'agosto 2007, a seguito di una modifica apportata alla legge sui territori protetti con la quale si precisava che gli atti amministrativi di classificazione dei suoli come territori

protetti adottati prima del 30 giugno 2007 non erano soggetti al controllo del giudice, la suprema autorità amministrativa annullò la decisione e dispose la chiusura del procedimento.

Invocando l'articolo 1 del Protocollo n. 1 (tutela della proprietà), i ricorrenti sostengono che il decreto ministeriale del 1995 ha violato il loro diritto all'uso dei loro beni. Essi sostengono in particolare che, poiché il decreto non indica chiaramente quali siano i territori interessati, la società non poteva godere pacificamente del suo terreno agricolo né costruire sullo stesso e che i 70 ricorrenti individuali non potevano acquistare né utilizzare i loro appartamenti. La società ricorrente lamenta anche di non aver potuto onorare i propri impegni contrattuali nei confronti dei suoi clienti con i quali aveva concluso dei contratti preliminari per la vendita degli appartamenti.

I ricorrenti sostengono inoltre, in particolare dal punto di vista dell'articolo 6 § 1 (diritto a un processo equo), che per effetto della modifica della legge sui territori protetti, essi sono stati privati dell'accesso a un tribunale per tutelare i loro diritti di proprietà dalle servitù arbitrarie imposte dal decreto ministeriale del 1995.

*In diritto - Articolo 1 del Protocollo n. 1:* La Corte osserva che la società ricorrente ha acquistato il terreno quando il decreto ministeriale del 1995 era in vigore già da una decina di anni e nonostante le autorità locali e nazionali l'avessero avvertita delle incertezze quanto alle prospettive di costruzione. Di conseguenza, la società sapeva o avrebbe dovuto sapere che il terreno acquistato poteva essere parte di un territorio protetto. La Corte ne conclude che non vi è stata violazione del diritto di proprietà della società per quanto riguarda l'acquisto del terreno né ingerenza nell'uso di quest'ultimo alle stesse condizioni esistenti alla data di tale acquisto.

La Corte ritiene deplorabile che, per una mancanza di chiarezza sui limiti precisi dei territori protetti sottoposti a un regime speciale in materia di costruzione, la società si trovasse nell'incertezza per quanto riguarda la possibilità di realizzare ragionevolmente i suoi piani di investimento. Tuttavia, poiché i ricorrenti erano consapevoli di tale incertezza alla data dell'acquisto, la società non può attribuirlo alle autorità.

Inoltre, le azioni intraprese successivamente dai ricorrenti per ottenere un diritto di costruzione senza tenere conto del decreto ministeriale non possono esonerare la società dall'obbligo di verificare quale fosse il regime legale applicabile alla costruzione su un territorio protetto e di adeguarvisi. I ricorrenti non possono trasferire sullo Stato la loro responsabilità né la loro apparente inadempienza nel conformarsi al regime legale pertinente. Prima di avventurarsi in un investimento così importante, avrebbero dovuto accertarsi che le loro azioni fossero pienamente conformi al diritto nazionale.



La Corte constata che nessun atto giuridico definitivo estingueva le servitù o attribuiva alla società un diritto di costruire sul terreno. Il diritto di costruire di cui si avvale quest'ultima invocando i permessi rilasciati nel gennaio 2006 derivava da vari procedimenti, all'esito dei quali i giudici bulgari avevano concluso che la decisione che ordinava la sospensione dei lavori era regolare e che la società non aveva soddisfatto tutte le condizioni richieste per costruire nella piena legalità. La Corte non vede alcun motivo per decidere diversamente. Pertanto, la decisione in questione non reca pregiudizio a un diritto accertato al rispetto dei beni tutelato dall'articolo 1 del Protocollo n. 1.

La riclassificazione del terreno non ha modificato in alcun modo le condizioni legali applicabili alla costruzione su territori protetti e i permessi di costruire rilasciati alla società erano impugnabili. Il rilascio degli stessi è stato seguito quasi immediatamente dalla loro contestazione da parte della direzione del parco nazionale, a seguito della quale sono stati annullati con decisioni definitive.

In conclusione, né l'acquisto del terreno, né la sua successiva riqualificazione, né i permessi rilasciati dalle autorità locali e annullati a giusto titolo erano sufficienti far sorgere, in capo alla società ricorrente, un diritto di costruire conforme alla legislazione bulgara o una «aspettativa legittima» di farlo ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Il motivo di ricorso proposto dalla società era pertanto incompatibile con le disposizioni della Convenzione. Lo stesso vale per i motivi di ricorso proposti dai due titolari e dirigenti.

Per quanto riguarda i 70 clienti della società, essi non hanno intentato alcuna azione dinanzi ai giudici bulgari per far valere i loro diritti derivanti dai contratti preliminari conclusi con la società. Ad ogni modo, tenuto conto della constatazione secondo la quale la società ricorrente non godeva di alcun diritto di costruzione sul terreno in questione, non può essere chiamata in causa la responsabilità dello Stato dal punto di vista dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 per azioni od omissioni della società nei confronti dei suoi clienti.

Per quanto riguarda il motivo di ricorso sollevato dalla società ricorrente con riguardo all'impossibilità di onorare i propri impegni contrattuali, tale situazione risulta non dall'esercizio di un potere dello Stato ma solo da relazioni di natura contrattuale tra parti private.

Pertanto, i motivi sollevati dal punto di vista dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 devono essere tutti rigettati in quanto manifestamente infondati.

*Articolo 6 § 1:* La Corte rammenta che la Convenzione garantisce un diritto di accesso alla giustizia a ogni persona che denunci in maniera difendibile una violazione dei suoi diritti civili accertati, ma non quando essa intende contestare le decisioni politiche in quanto tali. Essa osserva che il decreto del 1995 e la modifica apportata nel 2007 alla legge sui territori protetti, che ha

prodotto in particolare l'effetto di escludere la possibilità di contestare dinanzi al giudice atti amministrativi di classificazione come territorio protetto – e dunque il decreto in questione – sono entrambi atti di politica generale che hanno lo scopo fondamentale di tutelare l'ambiente. La modifica legislativa non riguardava nessun particolare procedimento giudiziario pendente, anche se ha inevitabilmente avuto una incidenza sul procedimento oggetto della presente causa. Inoltre, la Corte ha già affermato che i ricorrenti non avevano alcun diritto accertato, né un'aspettativa legittima di ritenersi autorizzati a costruire sul terreno in questione, e che il decreto ministeriale adottato dieci anni prima dell'acquisto del terreno non aveva dunque pregiudicato un tale diritto. Di conseguenza, il fatto che i ricorrenti non abbiano avuto accesso a un tribunale a livello nazionale per contestare il decreto ministeriale del 1995 non solleva alcuna questione dal punto di vista dell'articolo 6 § 1, e questo motivo di ricorso deve essere rigettato in quanto manifestamente infondato.

La Corte dichiara dunque, a maggioranza, il ricorso irricevibile.

ricorrente veniva registrato allo stato civile con il cognome della madre, Henry. Possiede la doppia cittadinanza, algerina da parte di padre e francese da parte di madre, oggi entrambi deceduti. All'età di tre anni veniva abbandonato dalla madre, come il fratello e la sorella. Il padre li prendeva con sé e nel 1961 li portava a vivere in Algeria. Il ricorrente è stato sempre chiamato Kismoun dal padre, dalla famiglia e dagli amici. Con questo cognome frequentava la scuola in Algeria dal 1963 al 1970 e prestava il servizio militare nel medesimo paese dal 1975 al 1977. Con questo cognome è peraltro registrato allo stato civile algerino. Nel 1977 il ricorrente tentava di riprendere i contatti con la madre tramite il consolato di Francia ad Algeri, dal quale apprendeva che la medesima rifiutava di mettersi in contatto con lui. In tale occasione apprendeva altresì di essere registrato allo stato civile in Francia con il nome di Christian Henry e non di Chérif Kismoun, come in Algeria. Il ricorrente avviava le pratiche necessarie per porre fine a tale situazione. Ma i suoi ricorsi non andavano a buon fine, incluso il ricorso dinanzi al Guardasigilli che, con decisione del dicembre 2003, respingeva la domanda.

*[Traduzione del Comunicato stampa curata dagli esperti linguistici del Ministero della Giustizia]*

## **ALTRE SEGNALAZIONI IN BREVE**

### **art. 6 (diritto ad un processo equo)**

#### **d) *Gramaxo Rozeira c. Portogallo*, sentenza del 21 gennaio 2014 (ric. n. 21976/09)**

## **Mancata comunicazione di un atto nel corso del giudizio dinanzi al Tribunale costituzionale: *violazione***

Il ricorrente, Gustavo Jorge Gramaxo Rozeira, è portoghese, nato nel 1978 e residente a Porto (Portogallo). Il ricorso riguardava la mancata comunicazione di un documento nel corso di un giudizio pendente dinanzi al Tribunale costituzionale.

A marzo 2002, il sig. Gramaxo Rozeira fu reclutato come incaricato ai corsi dall'Istituto politecnico di Cávado e di Vale do Ave per una durata iniziale di un anno, rinnovabile per periodi di due anni.

A marzo 2005, l'Istituto informò il ricorrente che il suo contratto era scaduto, ed il Consiglio scientifico dell'Istituto non aveva dato parere favorevole al suo rinnovo.

Tutti i ricorsi ordinari promossi dal Sig. Gramaxo Rozeira furono respinti dalle giurisdizioni amministrative.

Ricorse al Tribunale costituzionale davanti al quale lamentò l'incostituzionalità dell'articolo 12 dello Statuto del Personale insegnante per l'insegnamento superiore al politecnico.

Nel corso del giudizio, una lettera del Capo di Gabinetto del Primo ministro che rispondeva a una richiesta di informazioni da parte del Tribunale costituzionale riguardante la questione in discussione, volta a conoscere se le organizzazioni sindacali avevano o no partecipato all'elaborazione dell'articolo 12 dello Statuto, non fu mai trasmessa al ricorrente né alla parte convenuta.

A febbraio 2009, il Tribunale costituzionale rigettò il ricorso del Sig. Gramaxo Rozeira, ritenendo che l'articolo 12 dello Statuto non fosse incostituzionale. Il Sig. Gramaxo Rozeira lamenta che la mancata comunicazione della lettera del Gabinetto del Primo ministro indirizzata al Tribunale costituzionale e l'impossibilità di rispondervi ha violato il suo diritto ad un processo equo.

La Corte riconosce la violazione dell'articolo 6 § 1 CEDU.

*Articolo 41:* la Corte rigetta la domanda di danni materiali e morali e liquida 2500 euro per spese legali.

[Traduzione del Comunicato stampa]

**art. 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) CEDU**

**art. 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) in combinato disposto con art. 14 (Divieto di discriminazione) CEDU**

**e) T.M. e C.M. c. Repubblica di Moldavia, sentenza del 28 gennaio 2014 (ric. n. 26608/11)**

**Mancata protezione da parte delle pubbliche autorità delle ricorrenti contro le violenze domestiche subite: *violazione***

Le ricorrenti, la Sig.ra T.M. e C.M., madre e figlia, sono di nazionalità moldava, nate rispettivamente nel 1982 e nel 2002 e residenti a Chişinău.

Entrambe affermavano di non essere state protette dalle autorità moldave contro le violenze domestiche subite per mancata esecuzione delle ordinanze emesse contro il Sig. M, ex-marito della Sig.ra T.M. e padre di C.M.

La Sig.ra T.M. aveva sposato M.M. nel 2001 in seguito aveva divorziato nel febbraio 2010 dopo che aveva cominciato a giocare d'azzardo e ad avere un comportamento aggressivo. Nonostante ciò la Sig.ra T.M. e la figlia avevano continuato a vivere con il Sig. M.M. nel medesimo appartamento.

A partire da giugno 2010, T.M. depositò numerose denunce presso le autorità riguardo gli atti di violenza domestica commessi da M.M. , tra cui aggressioni fisiche e violenze familiari.

La sig.ra T.M. richiese un'ordinanza di protezione nell'aprile 2011, ma solamente a settembre 2011 essa venne adottata.

Con riferimento all'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti), le ricorrenti lamentano che le autorità moldave hanno ignorato le violenze familiari di cui entrambe erano state vittime, non adottando tempestivamente misure volta a proteggerle.

Sotto il profilo dell'articolo 14 (divieto di discriminazione) in combinato disposto con l'articolo 3 denunciano che la mancata protezione da parte delle autorità è dovuta a una discriminazione fondata sul sesso, espressione di idee preconcepite della autorità riguardo al ruolo delle donne nella società.

La Corte dichiara la *violazione dell'articolo 3 e dell'articolo 14 combinato con l'articolo 3* – nel caso della Sig.a T.M.

*Articolo 41*: 15000 euro alle ricorrenti congiuntamente per danni morali e 2150 euro congiuntamente per spese legali.

*[Traduzione del Comunicato stampa]*

**art. 10 (libertà di espressione) CEDU**

**art. 10 (libertà di espressione) in combinato disposto con art. 14 (Divieto di discriminazione) CEDU**

**f) *Tierbefreier E.V. c. Germania*, sentenza del 16 gennaio 2014 (ric. n. 45192/09)**

**Ingiunzione ad una associazione a difesa degli animali di non diffusione di immagini relativi ad esperimenti su animali condotti per una industria farmaceutica: *non violazione***

La ricorrente, Tierbefreier E.V., è un'associazione con sede in Germania che difende i diritti degli animali. Il ricorso riguardava un'ingiunzione che proibiva all'associazione di diffondere delle immagini riprese di nascosto nel 2003 da un giornalista nei locali di una società che stava procedendo a degli esperimenti sugli animali per l'industria farmaceutica.

Il giornalista utilizzò le immagini per produrre dei documentari di diversa durata che criticavano il modo in cui gli animali erano trattati nei locali della società.

I suoi documentari e alcuni estratti furono diffusi da molte reti televisive e l'associazione ricorrente produsse un filmato di una ventina di minuti intitolato "Avvelenamento a fini lucrativi", visibile sul proprio sito internet.

Invocando l'articolo 10 (libertà di espressione) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'associazione lamenta che i tribunali tedeschi, mediante un'ingiunzione confermata dalla Corte costituzionale federale nel gennaio 2009, le avevano ordinato di astenersi dal diffondere pubblicamente le immagini filmate. L'associazione lamenta altresì la violazione dell'articolo 14 (divieto di discriminazione) insieme all'articolo 10, sostenendo di essere stata vittima di una discriminazione rispetto al giornalista, al quale era stato vietato solamente di diffondere dei filmati specifici, ma che era stato invece autorizzato a continuare a diffondere le immagini in questione in altri contesti.

La Corte dichiara la *non violazione dell'articolo 10 e la non violazione dell'articolo 14 combinato con l'articolo 10.*

*[Traduzione del Comunicato stampa]*

**art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) CEDU**

**art. 1 protocollo n. 1 (protezione della proprietà)**

**g) *Parrillo c. Italia* (ric. n.46470/11)**

**Divieto di donare embrioni per finalità di ricerca scientifica: *rimessione alla Grande Camera***

Il ricorso investe l'art. 13 della legge n. 40 del 2004 che impedisce la sperimentazione su embrioni umani. La ricorrente lamenta la violazione degli artt. 8 CEDU e 1 Protocollo n. 1.

La Camera (II Sezione) ha rimesso la questione alla Grande Camera ai sensi dell'art. 30 CEDU.

## **CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

a cura di *Ornella Porchia*

Il presente bollettino contiene soltanto una selezione delle pronunce rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel mese di gennaio. Il testo integrale di tutte le sentenze è reperibile attraverso la consultazione del sito ufficiale [www.curia.eu](http://www.curia.eu).

## 1. Libera circolazione delle persone/*Status* di rifugiato

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 30 gennaio 2014, causa C-285/12, *Aboubacar Diakité c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides***

*«Direttiva 2004/83/CE – Norme minime sull’attribuzione dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria – Persona ammissibile alla protezione sussidiaria – Articolo 15, lettera c) – Minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato – Nozione di “conflitto armato interno” – Interpretazione autonoma rispetto al diritto internazionale umanitario – Criteri di valutazione»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l’articolo 15, lettera c), della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 304, pag. 12) (la «direttiva»). La domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia fra il sig. Diakité, cittadino guineano e il Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi: il «Commissaire général») riguardo alla decisione di quest’ultimo di non concedere al sig. Diakité il beneficio della protezione sussidiaria. Nel 2008 e nel 2010 il sig. Diakité, un cittadino guineano, ha chiesto di poter beneficiare della protezione internazionale in Belgio, affermando di essere stato vittima di atti di violenza in Guinea a causa della sua partecipazione ai movimenti di protesta contro il potere insediato. Il riconoscimento della protezione sussidiaria gli veniva negato con il motivo che non vi era in Guinea un «conflitto armato interno» quale inteso nell’ambito del diritto internazionale umanitario. In tale contesto il Conseil d’État ha sollevato dinanzi alla Corte di giustizia la questione se la nozione di «conflitto armato interno», prevista dalla direttiva, debba essere interpretata autonomamente rispetto alla definizione accolta nel diritto internazionale umanitario e, in caso di risposta affermativa, secondo quali criteri debba essere valutata.

Con riferimento alla questione se l’esistenza di un conflitto armato interno debba essere valutata in base ai criteri stabiliti dal diritto internazionale umanitario, la Corte constata che la nozione di «conflitto armato interno» è **propria della direttiva e non trova diretta rispondenza nel diritto internazionale umanitario, che si limita a contemplare i «conflitti armati che non presentano carattere internazionale»**. Peraltro, poiché il regime della protezione sussidiaria non è previsto nel diritto internazionale umanitario, quest’ultimo non identifica le situazioni in cui una tale protezione è necessaria e istituisce meccanismi di protezione chiaramente distinti da quello previsto dalla direttiva. Inoltre, il diritto internazionale umanitario è in stretta correlazione con il diritto penale



internazionale, mentre **una tale relazione è estranea al meccanismo di protezione previsto dalla direttiva**. La Corte ne trae la conclusione che la nozione di «conflitto armato interno» **dev'essere interpretata in modo autonomo**.

Con riferimento ai criteri di valutazione della nozione, la Corte precisa che l'espressione «conflitto armato interno» si riferisce a una situazione in cui le forze governative di uno Stato si scontrano con uno o più gruppi armati o nella quale due o più gruppi armati si scontrano tra loro. La Corte ricorda che, nel regime istituito dalla direttiva, l'esistenza di un conflitto armato può portare alla concessione della protezione sussidiaria solamente se il grado di violenza indiscriminata raggiunge **un livello tale che il richiedente, per la sua sola presenza sul territorio di cui trattasi, corre un rischio effettivo di subire una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona**. La Corte ne trae la conclusione che la constatazione dell'esistenza di un conflitto armato non dev'essere necessariamente subordinata all'intensità degli scontri armati, al livello di organizzazione delle forze armate o alla durata del conflitto.

In definitiva, la Corte interpreta l'articolo 15, lettera c), della direttiva nel senso che si deve ammettere l'esistenza di un conflitto armato interno, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, **quando le forze governative di uno Stato si scontrano con uno o più gruppi armati o quando due o più gruppi armati si scontrano tra loro, senza che sia necessario che tale conflitto possa essere qualificato come conflitto armato che non presenta un carattere internazionale ai sensi del diritto internazionale umanitario e senza che l'intensità degli scontri armati, il livello di organizzazione delle forze armate presenti o la durata del conflitto siano oggetto di una valutazione distinta da quella relativa al livello di violenza che imperversa nel territorio in questione**.

**Corte di giustizia (Quarta sezione), 23 gennaio 2014, causa C-423/12, *Flora May Reyes c Migrationsverket***

*«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2004/38/CE – Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – Diritto di soggiorno in uno Stato membro del cittadino di uno Stato terzo discendente diretto di una persona titolare di un diritto di soggiorno in tale Stato membro – Nozione di persona “a carico”»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive

64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77, e rettifiche in GU L 229, pag. 35, e GU 2005, L 197, pag. 34). La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Reyes, cittadina filippina, e il Migrationsverket (Ufficio per l'immigrazione) in merito al rigetto della domanda dell'interessata diretta a ottenere il permesso di soggiorno in Svezia. La sig.ra Flora May Reyes, nata nel 1987 e cittadina delle Filippine, è stata affidata all'età di tre anni alla nonna materna, in quanto la madre si era stabilita in Germania per ivi svolgere attività lavorativa, ottenendo poi la cittadinanza tedesca. La nonna materna della sig.ra Reyes ha provveduto alla sua educazione per tutto il periodo dell'infanzia e dell'adolescenza. Tra i 17 e i 23 anni la sig.ra Reyes ha studiato, per un periodo di 2 anni, in un liceo, seguendo quindi 4 anni di studi superiori. Dopo aver compiuto una formazione comprendente tirocini, ha ottenuto la qualifica di infermiera ausiliaria diplomata/assistente paramedica. Sostenuti gli esami, si è dedicata ad aiutare la sorella occupandosi dei suoi figli. La madre della sig.ra Reyes ha sempre conservato stretti vincoli con i propri familiari nelle Filippine, inviando loro ogni mese denaro per sopperire ai loro bisogni e finanziare i loro studi, nonché rendendo loro visita tutti gli anni. La sig.ra Reyes non ha mai avuto un'occupazione e non ha mai chiesto aiuti socio-assistenziali presso le autorità delle Filippine. Nel 2009 la madre della sig.ra Reyes si è stabilita in Svezia con un cittadino norvegese con il quale poi si è sposata nel 2011. Dal 2009, quest'ultimo, che dispone di risorse economiche derivanti da una pensione di vecchiaia, invia regolarmente denaro nelle Filippine alla signora Reyes nonché agli altri familiari della moglie. Nel 2011 la sig.ra Reyes è entrata nello spazio Schengen. Ha chiesto un permesso di soggiorno in Svezia in qualità di familiare della madre, dichiarando di essere a suo carico. La domanda è stata respinta in base al rilievo che la signora Reyes non aveva dimostrato che il denaro, incontestabilmente versato dalla famiglia, fosse stato impiegato per sopperire ai suoi bisogni essenziali di vitto, alloggio e assistenza sanitaria nelle Filippine. Parimenti, non avrebbe dimostrato in qual modo il sistema socio-assistenziale del suo paese d'origine avrebbe potuto garantire l'assistenza a persone nella sua situazione. Per contro, essa avrebbe dimostrato di essersi diplomata nel proprio paese d'origine e di aver ivi compiuto tirocini. Per tutta la sua infanzia e adolescenza sarebbe stata peraltro a carico della nonna materna.

Il Migrationsöverdomstolen (Corte di appello amministrativa di Stoccolma competente in materia di immigrazione), dinanzi al quale il procedimento è attualmente pendente, ha chiesto quindi alla Corte di giustizia se uno Stato membro possa esigere che un discendente diretto, di età pari o superiore a 21 anni, debba dimostrare, per poter essere considerato a carico e ricadere, dunque, nella definizione di «familiare», di avere inutilmente tentato di trovare un'occupazione o di ricevere un aiuto al sostentamento presso le autorità del proprio paese di origine e/o di aver tentato con ogni

altro mezzo di garantire il proprio sostentamento. Il giudice del rinvio chiede parimenti se, ai fini dell'interpretazione del requisito di essere «a carico», assuma rilievo il fatto che un familiare sia ritenuto in possesso di ragionevoli possibilità di trovare un'occupazione e intenda svolgere attività lavorativa nello Stato membro ospitante.

Nella sentenza la Corte ricorda che, affinché il discendente diretto di un cittadino dell'Unione, di età pari o superiore a 21 anni, possa essere considerato «a carico» del medesimo, deve essere dimostrata l'esistenza di una reale situazione di dipendenza. Ai fini dell'accertamento di tale dipendenza, lo Stato membro ospitante deve valutare se, alla luce delle sue condizioni economiche e sociali, tale discendente non sia in grado di sopperire ai proprio bisogni essenziali.

La necessità di sostegno materiale deve sussistere nello Stato d'origine o di provenienza del discendente stesso nel momento in cui questi chiede di ricongiungersi con detto cittadino. Per contro, non è necessario stabilire quali siano le ragioni di tale dipendenza e, quindi, del ricorso a tale sostegno.

Orbene, il fatto che un cittadino dell'Unione effettui regolarmente, per un periodo considerevole, il versamento di somme di denaro al discendente, necessarie a quest'ultimo per sopperire ai suoi bisogni essenziali nello Stato d'origine, è idoneo a dimostrare la sussistenza di una situazione di dipendenza reale del discendente medesimo rispetto a detto cittadino. Non si può esigere dal discendente di fornire l'ulteriore prova di aver inutilmente tentato di trovare un'occupazione o di ricevere un aiuto al sostentamento dalle autorità del paese d'origine e/o di aver tentato con ogni altro mezzo di assicurare il proprio sostentamento.

Infatti, il requisito di una siffatta prova supplementare, non facile da effettuarsi nella pratica, è rende eccessivamente difficile per il discendente medesimo di beneficiare del diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante. Del resto, non è escluso che tale requisito implichi la necessità di effettuare passi più complessi, quali il tentativo di ottenere differenti attestazioni che certifichino di non aver trovato alcuna occupazione e di non aver ottenuto alcun assegno socio assistenziale rispetto all'azione consistente nell'ottenimento di un documento, da parte dell'autorità competente dello Stato d'origine o di provenienza, che attesti l'esistenza di una situazione di dipendenza, con riguardo alla quale la Corte ha già avuto modo di dichiarare che tale documento non può costituire condizione per il rilascio del titolo di soggiorno (sentenza del 9 gennaio 2007, *Jia*, causa C-1/05, Racc. pag. I-1).

La Corte conclude, quindi, che **il diritto dell'Unione non consente ad uno Stato membro di esigere che il discendente diretto di età pari o superiore a 21 anni, dimostri, per poter essere considerato a carico e rientrare, quindi, nella nozione di «familiare» di un cittadino dell'Unione, di aver inutilmente tentato di trovare un'occupazione o di ricevere un aiuto per il**

**proprio sostentamento dalle autorità del proprio paese d'origine e/o di aver tentato con ogni altro mezzo di garantire il proprio sostentamento.**

La Corte aggiunge che la situazione di dipendenza deve sussistere, **nel paese di provenienza del familiare interessato, nel momento in cui chiede il ricongiungimento con il cittadino dell'Unione di cui sia a carico.** Il fatto che un familiare sia considerato, alla luce di circostanze personali quali l'età, le qualifiche professionali e lo stato di salute, dotato di ragionevoli possibilità di trovare un'occupazione e, inoltre, intenda lavorare nello Stato membro ospitante resta irrilevante ai fini dell'interpretazione del requisito di essere «a carico».

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 16 gennaio 2014, causa C-378/12, *Nnamdi Onuekwer c. Secretary of State for the Home Department***

*«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2004/38/CE – Articolo 16, paragrafi 2 e 3 – Diritto di soggiorno permanente dei cittadini di paesi terzi familiari di un cittadino dell'Unione – Considerazione dei periodi di detenzione di tali cittadini»*

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 16 gennaio 2014, causa C-400/12, *Secretary of State for the Home Department c. M.G.***

*«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2004/38/CE – Articolo 28, paragrafo 3, lettera a) – Protezione contro l'allontanamento – Modalità di calcolo del periodo decennale – Presa in considerazione dei periodi di detenzione»*

*Causa C-378/12*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 16, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77, e rettifiche in GU 2004, L 229, pag. 35, e GU 2005, L 197, pag. 34). La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Onuekwere e il Secretary of State for the Home Department (Ministro dell'Interno: il «Secretary of State») in merito a una decisione che nega al sig. Onuekwere il beneficio di una carta di soggiorno permanente come familiare di un cittadino dell'Unione.

In virtù di matrimonio con una cittadina irlandese che aveva esercitato il suo diritto di libera circolazione e di soggiorno nel Regno Unito, il sig. Onuekwere, cittadino nigeriano, ha ottenuto un permesso di soggiorno della validità di cinque anni in tale Stato membro. Durante il soggiorno nel Regno Unito in quanto familiare di un cittadino dell'Unione, il sig. Onuekwere è stato più volte condannato dai giudici britannici per diversi reati e ha trascorso in carcere un periodo complessivo di tre anni e tre mesi. Successivamente, il sig. Onuekwere ha richiesto una carta di soggiorno permanente, sostenendo che, poiché sua moglie aveva acquisito il diritto di soggiorno permanente, anche a lui doveva essere concesso tale diritto. Egli afferma peraltro che la durata totale del suo soggiorno nel Regno Unito (compresi i periodi di detenzione) supera ampiamente la durata di cinque anni necessaria per il conferimento di tale diritto. Sottolinea inoltre che, sebbene i periodi trascorsi in carcere non siano computabili a tal fine, la durata totale dei periodi trascorsi fuori dal carcere è superiore a cinque anni.

In seguito al rigetto della sua domanda di carta di soggiorno permanente, il sig. Onuekwere ha adito l'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London. Tale giudice chiede alla Corte di giustizia se i periodi di detenzione e i periodi di durata inferiore a cinque anni precedenti e successivi alla detenzione di un richiedente possano essere presi in considerazione ai fini dell'acquisizione di un titolo di soggiorno permanente.

Nella sua sentenza la Corte ricorda in primo luogo che un cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione che ha esercitato il suo diritto di libera circolazione e di soggiorno, può computare, ai fini dell'acquisizione di un diritto di soggiorno permanente, soltanto i periodi trascorsi assieme a tale cittadino. Di conseguenza, i periodi durante i quali egli non ha soggiornato assieme a tale cittadino a causa della sua detenzione nello Stato membro ospitante **non possono essere presi in considerazione a tal fine.**

La Corte constata peraltro che il legislatore dell'Unione ha fatto dipendere l'ottenimento del diritto di soggiorno permanente dall'integrazione dell'interessato nello Stato membro ospitante. Orbene, tale integrazione è **basata non soltanto su elementi spaziali e temporali, ma anche su elementi qualitativi relativi al grado di integrazione nello Stato membro ospitante.** Il fatto che il giudice nazionale abbia inflitto una pena detentiva senza sospensione dimostra il mancato rispetto, da parte dell'interessato, dei valori espressi dalla società dello Stato membro ospitante nel diritto penale di quest'ultimo. Pertanto, prendere in considerazione i periodi di detenzione ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente sarebbe manifestamente in contrasto con l'obiettivo perseguito dalla direttiva con la creazione di tale diritto di soggiorno.

Infine, per le stesse ragioni, la Corte dichiara **che la continuità del soggiorno di cinque anni è interrotta dai periodi di detenzione nello Stato membro ospitante.** Di conseguenza, i periodi

precedenti e successivi ai periodi di detenzione non possono essere sommati per raggiungere il periodo minimo di cinque anni necessario per ottenere un titolo di soggiorno permanente.

### *Causa C-400/12*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l'articolo 28, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77, e rettifica GU L 229, pag. 35). La domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra il Secretary of State for the Home Department (Ministro dell'Interno; in prosieguo: il «Secretary of State») e la sig.ra G., avente ad oggetto una decisione di allontanamento di quest'ultima dal territorio del Regno Unito.

La sig. G. è una cittadina portoghese che soggiorna dal 1998 nel Regno Unito, dove ha acquisito il diritto di soggiorno permanente nel 2003. Nel 2009 è stata condannata dai giudici britannici a 21 mesi di carcere per maltrattamenti nei confronti di uno dei figli. Inoltre, nel periodo in cui si trovava in carcere, le autorità britanniche hanno disposto la sua espulsione dal territorio del Regno Unito per ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza.

La sig. G. ha impugnato la decisione di espulsione dinanzi ai giudici britannici, sostenendo che, avendo soggiornato per più di dieci anni nel Regno Unito, doveva beneficiare del livello di protezione più elevato che il diritto dell'Unione riserva ai cittadini europei in materia di allontanamento. L'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, chiamato a dirimere la controversia, chiede alla Corte se, nonostante la detenzione, la sig. G. possa beneficiare di tale protezione rafforzata contro l'allontanamento.

Nella sua sentenza, la Corte constata in primo luogo che, contrariamente al periodo richiesto per l'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, che inizia con il soggiorno legale della persona interessata nello Stato membro ospitante, il periodo di soggiorno di dieci anni richiesto **per la concessione della protezione rafforzata contro l'allontanamento dev'essere calcolato a ritroso, a partire dalla data della decisione di allontanamento di tale persona.** La Corte rileva inoltre che tale periodo di soggiorno dev'essere, in linea di principio, continuativo. In secondo luogo, per quanto concerne il rapporto tra l'integrazione di una persona nella società dello Stato membro ospitante e la sua detenzione, la Corte dichiara che, per le stesse ragioni avanzate nella sentenza C-378/12, i periodi di detenzione non possono essere presi in considerazione ai fini del calcolo del periodo di soggiorno di dieci anni.

Infine, la Corte considera **che i periodi di detenzione interrompono, di massima, la continuità del soggiorno necessaria per la concessione della protezione rafforzata**. La Corte ricorda tuttavia che, al fine di stabilire entro quali limiti la discontinuità del soggiorno impedisca all'interessato di beneficiare della protezione rafforzata, occorre procedere ad una valutazione complessiva della sua situazione. In occasione di tale valutazione complessiva, richiesta per stabilire se i legami d'integrazione tra l'interessato e lo Stato membro ospitante siano stati interrotti, le autorità nazionali possono tenere conto degli aspetti pertinenti della sua detenzione. **Allo stesso modo, nell'ambito di tale valutazione complessiva, le autorità nazionali possono prendere in considerazione la circostanza che la persona interessata, come la sig. G., abbia soggiornato nello Stato membro ospitante durante i dieci anni precedenti la sua detenzione.**

## 2. Politica economica

**Corte di giustizia (Grande sezione), 20 gennaio 2014, causa C-270/12, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, c. Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, sostenuti da Regno di Spagna, Repubblica francese, Repubblica italiana e Commissione europea**

*«Regolamento (UE) n. 236/2012 – Vendite allo scoperto e taluni aspetti dei contratti derivati aventi ad oggetto la copertura del rischio di inadempimento dell'emittente (credit default swap) – Articolo 28 – Validità – Base giuridica – Poteri di intervento attribuiti all'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati in circostanze eccezionali»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata investita del ricorso proposto dal Regno Unito per l'annullamento dell'articolo 28 del regolamento (UE) n. 236/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, relativo alle vendite allo scoperto e a taluni aspetti dei contratti derivati aventi ad oggetto la copertura del rischio di inadempimento dell'emittente (credit default swap) (GU L 86, pag. 1).

Il Regno Unito sostiene in particolare che all'AESFEM è stato attribuito un ampio potere discrezionale avente carattere politico, in violazione dei principi del diritto dell'Unione relativi alla delega dei poteri. Il Regno Unito ritiene altresì che l'articolo 114 TFUE non costituisca una base giuridica corretta per l'adozione delle norme contenute nell'articolo 28 del regolamento.

Nella sua sentenza la Corte dichiara, in primo luogo, che l'articolo 28 del regolamento non conferisce all'AESFEM alcuna competenza autonoma che vada al di là delle competenze devolute a tale autorità al momento della sua creazione. La Corte sottolinea altresì che l'esercizio dei poteri

previsti al suddetto articolo è disciplinato da vari criteri e condizioni che delimitano il campo di azione dell'AESFEM. Infatti, da un lato, l'AESFEM è autorizzata ad adottare le misure di cui all'articolo controverso soltanto qualora le stesse siano volte a far fronte a minacce al funzionamento dei mercati finanziari o alla stabilità del sistema finanziario dell'Unione e sussistano implicazioni transfrontaliere. Inoltre, ogni misura dell'AESFEM è subordinata alla condizione che nessuna autorità nazionale competente abbia adottato misure per rispondere a dette minacce oppure che una o più tra tali autorità abbiano adottato misure non adeguate.

Dall'altro lato, l'AESFEM deve verificare fino a che punto tali misure consentano (i) di far fronte in modo significativo alla minaccia al funzionamento dei mercati finanziari o alla stabilità del sistema finanziario dell'Unione o (ii) di migliorare in modo significativo la capacità delle autorità nazionali competenti di monitorare tale minaccia. L'AESFEM deve altresì vigilare affinché le sue misure non creino un rischio di arbitraggio normativo e non producano effetti negativi sull'efficienza dei mercati finanziari, in particolare riducendo la liquidità su essi o creando per i partecipanti al mercato un'incertezza sproporzionata rispetto ai benefici attesi.

La Corte rileva inoltre che l'AESFEM deve consultarsi con il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) e, all'occorrenza, con altre amministrazioni competenti. Inoltre, l'AESFEM deve trasmettere alle autorità nazionali competenti la misura di cui propone l'adozione. Essa deve altresì riesaminare le misure a intervalli adeguati (almeno ogni tre mesi), cosicché queste ultime hanno carattere esclusivamente temporaneo. Inoltre, l'inquadramento dettagliato dei poteri di intervento attribuiti all'AESFEM è messo in evidenza dal fatto che la Commissione è abilitata ad adottare atti delegati per precisare i criteri e i fattori di cui le autorità competenti e l'AESFEM devono tener conto nell'accertare taluni eventi o sviluppi sfavorevoli nonché le minacce al funzionamento dei mercati finanziari o alla stabilità del sistema finanziario dell'Unione.

Di conseguenza, la Corte dichiara che i poteri di cui l'AESFEM dispone sono disciplinati in modo preciso e **sono soggetti a un controllo giurisdizionale alla luce degli obiettivi stabiliti dall'autorità delegante**. Pertanto, detti poteri sono conformi alle condizioni indicate nella sentenza del 13 giugno 1958, *Meroni/Alta Autorità* (9/56, Racc. pag. 9) e sono compatibili con il Trattato FUE.

In secondo luogo, la Corte rileva che, poiché il Trattato FUE consente espressamente agli organi e agli organismi dell'Unione di adottare atti di portata generale, l'AESFEM è anch'essa abilitata ad adottare atti di questo tipo alle condizioni enunciate nella citata sentenza *Meroni/Alta Autorità* e, in particolare, **a quella secondo cui tale delega può avere ad oggetto soltanto poteri di esecuzione, rigorosamente definiti**.



In terzo luogo, la Corte constata che l'articolo 28 del regolamento non contrasta con il regime della delega dei poteri previsto dal Trattato FUE. Detto articolo attribuisce all'AESFEM determinati poteri decisorii in un settore che comporta una perizia professionale e tecnica specifica. Tuttavia, tale attribuzione di poteri non corrisponde ad alcuna delle ipotesi delimitate dagli articoli 290 TFUE e 291 TFUE.

Tale attribuzione non può essere considerata isolatamente. Al contrario, deve essere inteso come facente parte di un insieme di disposizioni volte a dotare le autorità nazionali competenti e l'AESFEM di poteri di intervento per fronteggiare sviluppi sfavorevoli tali da minacciare la stabilità finanziaria all'interno dell'Unione e la fiducia dei mercati. A tal fine, dette autorità devono in particolare essere in grado di imporre restrizioni temporanee alla vendita allo scoperto di taluni titoli finanziari o alla conclusione di contratti derivati aventi ad oggetto la copertura del rischio di inadempimento dell'emittente (credit default swap) allo scopo di preservare la stabilità finanziaria all'interno dell'Unione. In conclusione la Corte dichiara che l'articolo 28 del regolamento n. 236/2012, in combinato disposto con i summenzionati ulteriori strumenti di regolazione adottati in materia, **non può essere considerato in contrasto con il regime delle deleghe previsto ai suddetti articoli 290 TFUE e 291 TFUE.**

In quarto luogo, la Corte rileva che l'articolo 114 TFUE non prevede che i provvedimenti adottati dal legislatore dell'Unione sul fondamento di tale articolo debbano limitarsi, quanto ai loro destinatari, **ai soli Stati membri** (sentenza del 9 agosto 1994, *Germania/Consiglio*, C-359/92, Racc. pag. I-3681, punto 44). In tale contesto, la Corte precisa che, mediante l'adozione dell'articolo 28 del regolamento, il legislatore dell'Unione ha inteso istituire un meccanismo adeguato tale da consentire all'AESFEM di adottare, in ultima istanza e in circostanze ben determinate, misure applicabili in tutta l'Unione, fermo restando che tali misure possono eventualmente presentare la forma di decisioni indirizzate a taluni attori dei mercati finanziari.

Inoltre, l'articolo 28 del regolamento mira in effetti, sulla scorta dell'articolo 114 TFUE, al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di vigilanza su di un certo numero di titoli e di controllo, in casi determinati, di alcune operazioni commerciali aventi ad oggetto tali titoli. Allo stesso modo, i poteri previsti all'articolo 28 del regolamento hanno come obiettivo, conformemente all'articolo 114 TFUE, il miglioramento delle condizioni di attuazione e di funzionamento del mercato interno nel settore finanziario. Pertanto, la Corte dichiara che **l'articolo 114 TFUE costituisce una base giuridica appropriata per l'adozione dell'articolo 28 del regolamento.**

In conclusione, la Corte respinge integralmente il ricorso.

### **3. Diritto istituzionale/Esecuzione di una sentenza di inadempimento**

**Corte di giustizia (Grande sezione), 15 gennaio 2014, causa C-292/11P, *Commissione europea c. Repubblica portoghese, Repubblica ceca, Repubblica federale di Germania, Repubblica ellenica, Regno di Spagna, Repubblica francese, Regno dei Paesi Bassi, Repubblica di Polonia, Regno di Svezia***

*«Impugnazione – Esecuzione di una sentenza della Corte che ha constatato un inadempimento – Penalità – Domanda di pagamento – Abrogazione della normativa nazionale che ha dato origine all’inadempimento – Valutazione da parte della Commissione delle misure adottate dallo Stato membro per conformarsi alla sentenza della Corte – Limiti – Ripartizione delle competenze tra la Corte ed il Tribunale»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sull’impugnazione proposta dalla Commissione europea per l’annullamento della sentenza del Tribunale dell’Unione europea del 29 marzo 2011, *Portogallo c. Commissione* (T-33/09, Racc. pag. II-1429: la «sentenza impugnata»), con la quale esso ha annullato la decisione C(2008) 7419 def. della Commissione, del 25 novembre 2008 (la «decisione controversa»), vertente sulla domanda di pagamento delle penalità dovute in esecuzione della sentenza della Corte del 10 gennaio 2008, *Commissione/Portogallo* (C-70/06, Racc. pag. I-1: la «sentenza del 2008»).

Con la sentenza del 14 ottobre 2004, la Corte di giustizia ha dichiarato l’inadempimento del Portogallo ai propri obblighi per non aver abrogato la normativa nazionale che subordinava la concessione del risarcimento danni alle persone lese da una violazione del diritto dell’Unione alla prova della colpa o del dolo nel settore dei pubblici appalti (direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all’applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, GU L 395, pag. 33). Ritenendo che il Portogallo non si fosse conformato a tale sentenza, la Commissione ha proposto un nuovo ricorso chiedendo la fissazione di una penalità. Con sentenza del 10 gennaio 2008, la Corte ha dichiarato che il Portogallo non si era conformato alla sua prima sentenza del 2004, dato che la normativa portoghese non era stata abrogata allo scadere del termine impartito dalla Commissione. Pertanto, la Corte ha condannato il Portogallo a pagare alla Commissione una penalità di EUR 19 392 per ogni giorno di ritardo nell’attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla prima sentenza del 2004, a decorrere dalla pronuncia della seconda sentenza, il 10 gennaio 2008.

Il 31 dicembre 2007, ossia qualche giorno prima della pronuncia della sentenza del 2008, il Portogallo ha adottato la legge n. 67/2007, che ha abrogato la normativa nazionale in questione e ha istituito un nuovo regime di risarcimento dei danni causati dallo Stato. Tale legge è entrata in vigore il 30 gennaio 2008. La Commissione ha tuttavia ritenuto che essa non costituisse una misura di esecuzione adeguata e completa della sentenza del 2004. Onde evitare il protrarsi della controversia, il Portogallo ha allora adottato la legge n. 31/2008, recante modifica della legge n. 67/2007, pur considerando che la legge n. 67/2007 contenesse tutte le misure necessarie per dare esecuzione alla sentenza del 2004. La legge n. 31/2008 è entrata in vigore il 18 luglio 2008.

La Commissione ha quindi ritenuto che il Portogallo si era conformato alla sentenza della Corte solamente con l'adozione della legge n. 31/2008. Pertanto, nella sua decisione del 25 novembre 2008, la Commissione ha fissato l'importo totale della penalità giornaliera calcolandolo fino al 17 luglio 2008, vigilia dell'entrata in vigore di quest'ultima legge.

Il Portogallo ha allora proposto ricorso dinanzi al Tribunale avverso tale decisione della Commissione. Con la sentenza del 29 marzo 2011 (*Portogallo/Commissione*, T-33/09), il Tribunale ha annullato la decisione. Esso ha dichiarato che la valutazione del contenuto di una nuova normativa adottata da uno Stato membro per dare esecuzione ad una sentenza pronunciata dalla Corte rientrerebbe sempre nell'esclusiva competenza della Corte e dovrebbe, in caso di disaccordo tra la Commissione e lo Stato membro, costituire oggetto di un nuovo procedimento. La Commissione ha quindi proposto impugnazione per l'annullamento di tale sentenza del Tribunale.

Nella sua sentenza, la Corte ricorda, in via preliminare, che il procedimento diretto a indurre uno Stato membro inadempiente a eseguire una sentenza per inadempimento **deve essere considerato uno speciale procedimento giurisdizionale di esecuzione delle sentenze della Corte, in altri termini un mezzo di esecuzione**. Pertanto, la verifica da parte della Commissione delle misure adottate da tale Stato per conformarvisi e la riscossione delle somme imposte devono essere effettuate tenendo conto della delimitazione dell'inadempimento, quale operata dalla Corte.

Nella fattispecie, tanto dal dispositivo della sentenza del 2004 quanto da quello della sentenza del 2008 emerge che l'inadempimento constatato dalla Corte verte sull'omessa abrogazione di una normativa nazionale. La Commissione ha tuttavia considerato che la legge n. 67/2007, che ha abrogato la normativa nazionale di cui trattasi, non garantiva l'adeguata esecuzione della sentenza del 2004. La Corte ritiene che, in tal modo, la Commissione si sia pronunciata sulla questione della conformità della nuova legge portoghese al diritto dell'Unione, sebbene

detta legge abbia introdotto **un regime di responsabilità che era distinto da quello della norma abrogata e che non poteva essere stato esaminato in precedenza dalla Corte.** Orbene, il potere di valutazione della Commissione nell'ambito dell'esecuzione di una sentenza della Corte non può essere esercitato in modo tale da pregiudicare la competenza esclusiva della Corte a statuire sulla conformità di una normativa nazionale al diritto dell'Unione.

Parimenti, come rilevato nella sentenza impugnata, neppure il Tribunale può pronunciarsi sulla valutazione espressa dalla Commissione quanto all'idoneità di una prassi o di una normativa nazionale, **che non siano state in precedenza esaminate dalla Corte, a garantire l'esecuzione di una sentenza per inadempimento.** Se così facesse, infatti, il Tribunale sarebbe inevitabilmente indotto a pronunciarsi sulla conformità di **una tale prassi o normativa al diritto dell'Unione, sconfinando quindi nella competenza esclusiva della Corte in materia.**

Ne consegue che, qualora sussista una controversia tra la Commissione e lo Stato membro in ordine all'idoneità, ad eseguire una sentenza per inadempimento, di una prassi o di una normativa nazionale, non precedentemente esaminate dalla Corte, **la Commissione non può risolvere essa stessa tale controversia mediante l'adozione di una decisione e trarne le conseguenze del caso ai fini del calcolo della penalità.**

È vero che contro una tale decisione può essere proposto ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale, e che la sentenza pronunciata da quest'ultimo è impugnabile dinanzi alla Corte. Tuttavia, l'eventuale analisi compiuta dal Tribunale nell'ambito di un simile procedimento **condurrebbe a limitare indebitamente la possibilità per la Corte di riesaminare gli accertamenti in fatto su cui il Tribunale ha fondato la propria analisi,** dato che non spetta alla Corte esercitare il proprio sindacato sugli stessi nell'ambito di un'impugnazione.

Inoltre, riconoscere alla Commissione un margine di valutazione più ampio condurrebbe a violare i diritti processuali della difesa di cui dispongono gli Stati membri nell'ambito dei procedimenti per inadempimento. Infatti, ciò equivarrebbe a sopprimere la fase precontenziosa, in cui lo Stato membro ha l'opportunità di conformarsi ai propri obblighi o di sviluppare un'utile difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione (sentenza del 10 settembre 2009, *Commissione/Portogallo*, C-457/07, Racc. pag. I-8091, punto 67).

In base alle suesposte considerazioni la Corte dichiara che, nella sentenza impugnata, il Tribunale **non ha indebitamente limitato le competenze della Commissione** nell'ambito della verifica dell'esecuzione, da parte del Portogallo, della sentenza del 2008 né, di conseguenza, le proprie competenze di controllo della valutazione effettuata dalla

Commissione a tale riguardo.

#### 4. Politica sociale/Occupazione/Parità di trattamento

**Corte di giustizia (Grande sezione), 15 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale c Union locale des syndicats CGT, Hichem Laboubi, Union départementale CGT des Bouches-du-Rhône, Confédération générale du travail (CGT)***

*«Politica sociale – Direttiva 2002/14/CE – Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Articolo 27 – Subordinazione della creazione di organismi di rappresentanza del personale al raggiungimento di determinate soglie di lavoratori impiegati – Calcolo delle soglie – Normativa nazionale contraria al diritto dell’Unione – Ruolo del giudice nazionale»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare l’articolo 27 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (la «Carta»), nonché la direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all’informazione e alla consultazione dei lavoratori [nella Comunità europea] (GU L 80, pag. 29). La domanda è stata proposta nell’ambito di una controversia che oppone l’Association de médiation sociale (l’«AMS») all’Union locale des syndicats CGT, nonché al sig. Laboubi, all’Union départementale CGT des Bouches-du-Rhône e alla Confédération générale du travail (CGT), in merito alla creazione, da parte dell’unione sindacale localmente competente, di organismi di rappresentanza del personale in seno all’AMS.

L’AMS contesta la designazione di un rappresentante sindacale nel proprio seno per il fatto che, a causa delle esclusioni previste dalla normativa francese, i suoi effettivi non raggiungono la soglia minima prevista in Francia per la designazione dei delegati del personale. Il sig. Laboubi (rappresentante sindacale designato) nonché alcune associazioni sindacali fanno valere che l’esclusione prevista dal diritto francese non è conforme al diritto dell’Unione. A seguito del ricorso sottoposto dall’AMS, la Corte di cassazione francese si rivolge alla Corte di giustizia per sapere se l’articolo 27 della Carta, come precisato dalle disposizioni della direttiva 2002/14, possa essere invocato in una controversia tra privati al fine di disapplicare la norma nazionale di trasposizione contraria al diritto dell’Unione.

Nella sentenza, la Corte conferma che le disposizioni della direttiva 2002/14 proibiscono di escludere determinate categorie di lavoratori **dal calcolo degli effettivi dell’impresa**. Infatti,

un'esclusione siffatta ha come conseguenza di privare i lavoratori dei diritti riconosciuti dalla direttiva 2002/14, **togliendo a quest'ultima il suo effetto utile**. La Corte esamina poi se la direttiva 2002/14 possa essere invocata dalle associazioni sindacali al fine di contestare l'inesatta trasposizione che di essa è stata fatta. A questo fine, la Corte ricorda che una direttiva produce effetto diretto in tutti i casi in cui le disposizioni pertinenti sono, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise. La Corte constata che nel caso di specie tale ipotesi si realizza, in quanto la direttiva 2002/14 prescrive che gli Stati membri non possono escludere determinate categorie di lavoratori dal calcolo degli effettivi. **Tuttavia, la Corte rileva che la controversia intercorre tra privati (con la conseguenza che le associazioni sindacali non possono avvalersi delle disposizioni della direttiva 2002/14 in quanto tali nei confronti dell'AMS) e inoltre che la legge nazionale non può essere interpretata in modo conforme alla direttiva.**

Sulla base di tali premesse, la Corte esamina poi se l'articolo 27 della Carta, da solo o in combinato disposto con le norme della direttiva 2002/14, possa essere invocato in una controversia intercorrente tra privati al fine di concludere che la disposizione nazionale non conforme deve essere disapplicata. Sebbene sia destinato a trovare applicazione nel procedimento di cui trattasi, la Corte rileva che **l'articolo 27 della Carta, per poter produrre pienamente i propri effetti, deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale**. Infatti, il divieto di escludere dal calcolo degli effettivi di un'impresa una determinata categoria di lavoratori non può essere desunto, quale norma giuridica direttamente applicabile, dal tenore letterale dell'articolo 27 della Carta. In altri termini, **l'articolo 27 della Carta non è di per sé sufficiente per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale**. La Corte ne conclude che la medesima valutazione si impone anche in caso di lettura di tale articolo in combinato disposto con le norme della direttiva 2002/14.

Infine, la Corte **ricorda che una parte lesa dalla non conformità del diritto nazionale al diritto dell'Unione può ottenere, se del caso, il risarcimento del danno subito** (sentenza del 19 novembre 1991, *Francovich e a.*, C-6/90 e C-9/90, Racc. pag. I-5357, sentenza 24 gennaio 2012, *Dominguez*, C-282/10, punto 43).

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 16 gennaio 2014, causa C-429/12, *Siegfried Pohl c. ÖBB-Infrastruktur AG***

*«Rinvio pregiudiziale – Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro – Articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 45 TFUE – Direttiva 2000/78/CE – Differenza di trattamento fondata sull'età –*

*Determinazione della data di riferimento ai fini dell'avanzamento nella fascia di retribuzione – Termine di prescrizione – Principio di effettività»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare i principi generali del diritto dell'Unione di parità di trattamento e il divieto di qualsivoglia discriminazione fondata sull'età e di tutela del legittimo affidamento nonché l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la «Carta»), l'articolo 45 TFUE e la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303, pag. 16). La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Pohl e il suo ex datore di lavoro, la ÖBB-Infrastruktur AG (la «ÖBB»), in merito alla determinazione, all'atto della sua assunzione in un'attività lavorativa a tempo indeterminato il 1° luglio 1977, della data di riferimento ai fini dell'avanzamento nella fascia di retribuzione relativa a tale attività lavorativa e delle conseguenze della fissazione di detta data ai fini del suo inquadramento in tale fascia nonché ai fini del calcolo della sua retribuzione e della sua pensione di vecchiaia.

Il 25 novembre 1974, il sig. Pohl prendeva servizio presso la società dante causa della ÖBB e veniva assunto a tempo indeterminato da tale società il 1° luglio 1977. In tale sede, la data di riferimento ai fini dell'avanzamento del sig. Pohl nella fascia di retribuzione relativa alla sua posizione professionale era fissata da detta società al 12 novembre 1971. A tal fine, i periodi di servizio svolti presso tale società si consideravano integralmente precedenti alla sua assunzione. Gli altri periodi di servizio svolti a far data dal compimento del diciottesimo anno di età presso diverse società situate in Austria venivano presi in considerazione solo a concorrenza della metà della loro durata. I periodi di servizio svolti precedentemente al compimento del diciottesimo anno di età non venivano presi in considerazione ai fini della determinazione della data di riferimento.

Dopo essere stato collocato provvisoriamente a riposo, il 4 marzo 2002, il sig. Pohl veniva collocato definitivamente a riposo il 4 marzo 2005. A seguito della sua ultima promozione, verificatasi il 1° gennaio 2002, il sig. Pohl veniva inquadrato al livello di retribuzione 15.

Con citazione presentata il 2 agosto 2011 nei confronti della ÖBB dinanzi al Landesgericht Innsbruck (Tribunale di primo grado di Innsbruck), il sig. Pohl chiedeva che si accertasse che aveva conseguito, il 1° gennaio 2002, il livello di retribuzione 16 e chiedeva, in subordine, che la ÖBB fosse condannata a versargli, a far data dal 1° gennaio 2002 e sino al 4 marzo 2002, la differenza di retribuzione tra il livello 16 e il livello 15 e, a far data dal 5 marzo 2002, la differenza tra le prestazioni di trattamento pensionistico percepite e quelle dovute sulla base del livello 16.

Il sig. Pohl sosteneva, in sostanza, che i periodi di servizio svolti precedentemente al compimento del diciottesimo anno di età nonché quelli svolti successivamente al compimento del diciottesimo anno di età e sino al 24 novembre 1974 avrebbero dovuto essere integralmente presi in considerazione all'atto della determinazione della data di riferimento ai fini del suo avanzamento nella fascia di retribuzione relativa alla sua posizione professionale nella ÖBB. Se tali periodi di attività fossero stati presi in considerazione ai fini della fissazione di tale data di riferimento, ne sarebbe risultato, ai sensi delle disposizioni rilevanti del regolamento del 1963 sulla retribuzione del personale delle ferrovie, che il sig. Pohl sarebbe stato inquadrato al livello di retribuzione 16 prima della sua collocazione a riposo provvisoria il 4 marzo 2002. La domanda del sig. Pohl è stata respinta in primo grado dal Landesgericht Innsbruck e tale decisione è stata quindi impugnata dinanzi al giudice del rinvio.

Quanto alla determinazione della data di riferimento ai fini dell'avanzamento del sig. Pohl sulla fascia di retribuzione, secondo detto giudice occorre operare una distinzione in funzione del momento del compimento del diciottesimo anno di età. L'esclusione dei periodi di servizio precedenti a tale data ai fini del calcolo della data di riferimento all'atto della sua assunzione a tempo indeterminato potrebbe costituire una discriminazione diretta fondata sull'età. La considerazione dei periodi di servizio a concorrenza solo della metà della loro durata a far data dal compimento del diciottesimo anno di età sino al 24 novembre 1974 potrebbe porsi in contrasto con il principio generale del diritto dell'Unione di parità di trattamento nonché con il divieto di discriminazione di cui all'articolo 45 TFUE. Inoltre, il giudice del rinvio rileva che, in forza del termine di prescrizione applicabile ai sensi del diritto nazionale, il diritto del sig. Pohl di chiedere una nuova valutazione della data di riferimento è prescritto e ne deduce che, secondo la normativa nazionale, i diritti che il sig. Pohl fa valere nella specie per ottenere un versamento retributivo e pensionistico complementare sono del pari prescritti.

Ciò premesso, l'Oberlandesgericht Innsbruck decideva di sospendere il procedimento e di rivolgersi alla Corte di giustizia.

Il giudice del rinvio si interroga, in sostanza, sulla questione se debba riconoscersi che il termine di prescrizione inizi a decorrere non dalla conclusione dell'accordo nell'ambito del quale è stata fissata la data di riferimento o dall'inquadramento a un livello di retribuzione erroneo, bensì dalle rispettive date di pronuncia delle menzionate sentenze Österreichischer Gewerkschaftsbund e Hütter.



Secondo costante giurisprudenza, in mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro **designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la piena tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, purché dette modalità non siano meno favorevoli di quelle che disciplinano ricorsi analoghi fondati sul diritto interno (principio di equivalenza), né rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)** (v., in particolare, sentenza dell'8 settembre 2011, *Q-Beef e Bosschaert*, C-89/10 e C-96/10, Racc. pag. I-7819, punto 32 e la giurisprudenza ivi citata).

Al riguardo, la Corte rileva che il diritto dell'Unione non prevede regole relative ai termini prescritti per proporre ricorso con riguardo al principio di parità di trattamento. Ne consegue che spetta ad ogni Stato membro interessato disciplinare, nell'ambito del proprio ordinamento giuridico interno, tale modalità procedurale, con riserva del rispetto dei principi di equivalenza e di effettività.

Per quanto riguarda il principio di equivalenza va rammentato che, secondo costante giurisprudenza, esso richiede che la complessiva disciplina dei ricorsi si applichi indistintamente ai ricorsi fondati sulla violazione del diritto dell'Unione e a quelli simili fondati sulla violazione del diritto interno (sentenza del 15 aprile 2010, *Barth*, C-542/08, Racc. pag. I-3189, punto 19 e la giurisprudenza ivi citata).

Nella specie, dagli atti sottoposti alla Corte risulta che il termine di prescrizione trentennale previsto dal diritto nazionale si applica indipendentemente dal fatto che la violazione del diritto fatta valere ricada nel diritto dell'Unione o nel diritto nazionale. Pertanto, una siffatta regola relativa alla prescrizione **non può ritenersi in contrasto con il principio di equivalenza**.

Per quanto concerne **il principio di effettività**, la Corte ha riconosciuto compatibile con il diritto dell'Unione la fissazione di ragionevoli termini di ricorso a pena di decadenza, nell'interesse della certezza del diritto, in quanto termini del genere non siano tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (v., in tal senso, sentenza *Barth*, cit., punto 28 e la giurisprudenza ivi citata).

Quanto alla questione se le rispettive date di pronuncia delle menzionate sentenze *Österreichischer Gewerkschaftsbund* e *Hütter* incidano sul *dies a quo* del termine di prescrizione fissato dal diritto nazionale, occorre ricordare che l'interpretazione di una norma

di diritto dell'Unione data dalla Corte nell'esercizio della competenza attribuitale dall'articolo 267 TFUE chiarisce e precisa, quando ve ne sia bisogno, il significato e la portata di detta norma, quale deve o avrebbe dovuto essere intesa e applicata dal momento della sua entrata in vigore. In altri termini, una sentenza pregiudiziale **ha valore non costitutivo bensì puramente dichiarativo, con la conseguenza che i suoi effetti risalgono, in linea di principio, alla data di entrata in vigore della norma interpretata** (sentenza del 12 febbraio 2008, *Kempter*, C-2/06, Racc. pag. I-411, punto 35 e la giurisprudenza ivi citata).

Quanto al momento iniziale del termine di prescrizione, la Corte ha precisato che esso rientra, in linea di principio, **nell'ambito del diritto nazionale e che l'eventuale accertamento da parte della Corte di una violazione del diritto dell'Unione è in linea di massima ininfluente su detto dies a quo** (v., in tal senso, sentenza *Q-Beef e Bosschaert*, cit., punto 47 e la giurisprudenza ivi citata).

Pertanto, le rispettive date di pronuncia delle menzionate sentenze *Österreichischer Gewerkschaftsbund* e *Hütter* sono inconferenti quanto al *dies a quo* del termine di prescrizione oggetto del procedimento principale e, pertanto, risultano inconferenti ai fini della valutazione del rispetto, nella specie, del principio di effettività.

La Corte rileva poi, come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, che secondo il diritto nazionale tale *dies a quo* corrisponde alla data di conclusione dell'accordo in base al quale è stata fissata la data di riferimento o alla data di inquadramento a un livello di retribuzione erroneo, vale a dire, nel procedimento principale, il 25 novembre 1974. Il giudice del rinvio rileva, al riguardo, che alla luce della normativa nazionale il diritto del sig. Pohl di chiedere una nuova valutazione della data di riferimento è prescritto dal 24 novembre 2004, vale a dire ben precedentemente all'instaurazione del procedimento principale, il 2 agosto 2011.

Non è contestabile che tale termine costituisca un ragionevole termine di ricorso a pena di decadenza nell'interesse della certezza del diritto. Inoltre, in considerazione della circostanza che il ricorso del sig. Pohl verte, in sostanza, sulla legittimità del suo ultimo avanzamento nella fascia di retribuzione, che ha avuto luogo il 1° gennaio 2002, occorre rilevare che, in applicazione del diritto nazionale, questi dispone ancora di quasi tre anni ai fini della proposizione del suo ricorso avverso la decisione relativa al suo ultimo avanzamento in tale fascia.

Del resto, anche a voler ritenere che il sig. Pohl abbia potuto fondare la propria domanda sull'articolo 45 TFUE o sulla direttiva 2000/78, occorre rilevare che, da una parte, tale articolo avrebbe potuto essere invocato dinanzi ai giudici austriaci sin dal 1° gennaio 1995,

data dell'adesione della Repubblica austriaca all'Unione, vale a dire per un periodo di quasi dieci anni prima della scadenza del termine di prescrizione oggetto del procedimento principale e, dall'altra parte, che il termine di trasposizione della direttiva 2000/78 è scaduto il 3 dicembre 2003, il che lasciava al sig. Pohl un periodo di quasi un anno per presentare un ricorso inteso a far valere i suoi diritti dinanzi a detti giudici. Ciò premesso, occorre rilevare che, nel procedimento principale, il termine di prescrizione trentennale previsto dal diritto nazionale, che è iniziato a decorrere dalla conclusione dell'accordo in base al quale è stata fissata la data di riferimento o dall'inquadramento a un livello di retribuzione erroneo, non è stato tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti al sig. Pohl, eventualmente, dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la Corte dichiara che **il diritto dell'Unione e, in particolare, il principio di effettività, non osta ad una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che assoggetta a un termine di prescrizione trentennale – che inizia a decorrere dalla conclusione dell'accordo in forza del quale è stata fissata la data di riferimento ai fini dell'avanzamento o dall'inquadramento a un livello di retribuzione erroneo - il diritto del dipendente di chiedere una nuova valutazione dei periodi di servizio da prendere in considerazione ai fini della fissazione di tale data di riferimento.**

## 5. Responsabilità civile

**Corte di giustizia (Seconda sezione), 23 gennaio 2014, causa C-371/12, *Enrico Petillo, Carlo Petillo c. Unipol Assicurazioni SpA***

*«Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli – Direttive 72/166/CEE, 84/5/CEE, 90/232/CEE e 2009/103/CEE – Sinistro stradale – Danno morale – Risarcimento – Disposizioni nazionali che istituiscono per i sinistri stradali modalità di calcolo meno favorevoli alle vittime rispetto a quelle previste dal sistema comune della responsabilità civile – Compatibilità con tali direttive»*

Nella procedura segnalata la Corte è stata chiamata a interpretare la direttiva 72/166/CEE del Consiglio, del 24 aprile 1972, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità (GU L 103, pag. 1: la «prima direttiva»), la seconda direttiva 84/5/CEE del Consiglio, del 30 dicembre 1983, concernente il ravvicinamento

delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (GU 1984, L 8, pag. 17), come modificata dalla direttiva 2005/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005 (GU L 149, pag. 14: la «seconda direttiva»), la terza direttiva 90/232/CEE del Consiglio, del 14 maggio 1990, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (GU L 129, pag. 33), come modificata dalla direttiva 2005/14 (la «terza direttiva»), e la direttiva 2009/103/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, concernente l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità (GU L 263, pag. 11). La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra i sigg. Enrico e Carlo Petillo e l'Unipol Assicurazioni SpA (l'«Unipol»), in merito al risarcimento da parte di quest'ultima, a titolo della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, del danno subito dal sig. Enrico Petillo a causa di un sinistro stradale

In Italia, l'importo del risarcimento da versare a titolo di danni non patrimoniali subiti dalle vittime di sinistri conseguenti alla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti è determinato secondo un sistema specifico (articolo 139, Decreto legislativo n. 209, del 7 settembre 2005, che istituisce il codice delle assicurazioni private, Supplemento ordinario alla GURI n. 239, del 13 ottobre 2005). Questo prevede restrizioni rispetto ai parametri quantificatori previsti per danni derivanti da altri tipi di incidenti e limita a un quinto dell'importo previsto la possibilità per il giudice di aumentare l'importo del risarcimento, in funzione del caso di specie. Inoltre, il diritto italiano prevede che la responsabilità civile dell'assicurato non possa eccedere gli importi coperti dall'assicurazione obbligatoria.

Il Tribunale di Tivoli ha quindi chiesto alla Corte di giustizia se le direttive relative all'armonizzazione dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile ammettano una normativa nazionale che, nell'ambito di un regime particolare, limita il risarcimento dei danni morali derivanti da lesioni corporali di lieve entità causate da sinistri stradali, rispetto al risarcimento di danni identici risultanti da cause diverse rispetto ai sinistri stradali.

Nella sua sentenza la Corte ricorda innanzitutto che il diritto dell'Unione impone agli Stati membri di garantire che la responsabilità civile risultante dalla circolazione dei veicoli sia coperta da un'assicurazione (sentenza del 24 ottobre 2013, Haasová, C-22/12, punto 38). Tale obbligo di copertura è distinto dalla portata del risarcimento, la quale è sostanzialmente definita e garantita dal diritto nazionale. Le direttive in questione **non mirano a ravvicinare i regimi di responsabilità civile degli Stati membri, in quanto questi ultimi restano, in linea di principio, liberi di**

**determinare quali danni debbano essere risarciti, la portata del risarcimento degli stessi e le persone aventi diritto a detto** (sentenza del 24 ottobre 2013, *Drozdots*, C-277/12, punto 30).

Gli Stati membri devono tuttavia esercitare le loro competenze nel rispetto del diritto dell'Unione e non possono privare le direttive del loro effetto utile. Orbene, rendendo obbligatoria la copertura di taluni danni – tra cui i danni alla persona – fino a concorrenza di importi minimi determinati, le direttive limitano la libertà degli Stati membri.

La Corte constata inoltre che, secondo la normativa italiana, il diritto al risarcimento dei danni morali derivanti dai sinistri stradali trova il proprio fondamento nel codice civile, mentre per quanto riguarda il danno alla persona per lesioni di lieve entità le modalità di determinazione della portata del diritto al risarcimento sono stabilite dal codice delle assicurazioni. Detto codice determina così la portata del diritto al risarcimento a titolo della responsabilità civile e non ne limita la copertura assicurativa. **La Corte rileva che dal fascicolo non risulta che la normativa italiana preveda importi non conformi al minimo stabilito dalla normativa dell'Unione.**

La Corte verifica infine se la normativa nazionale produca l'effetto di escludere d'ufficio o di limitare in modo sproporzionato il diritto della vittima ad un risarcimento. Essa constata che le direttive non impongono agli Stati membri un particolare regime per determinare la portata del diritto al risarcimento. Allorché, inoltre, una normativa nazionale non ha l'effetto di escludere d'ufficio o di limitare in maniera sproporzionata il diritto della vittima a beneficiare di un risarcimento, le direttive non ostano né ad una legislazione che impone ai giudici nazionali criteri vincolanti per la determinazione dei danni morali né a sistemi specifici, adeguati alle particolarità dei sinistri stradali – e ciò ancorché tali sistemi comportino, per alcuni danni morali causati da sinistri stradali, un metodo di determinazione della portata del diritto al risarcimento meno favorevole rispetto agli altri incidenti.

La Corte conclude che, nella fattispecie, non viene pregiudicata la garanzia in base alla quale la responsabilità civile prevista dal diritto nazionale in materia di circolazione di autoveicoli dev'essere coperta da un'assicurazione conforme al diritto dell'Unione.

Di conseguenza, **il diritto dell'Unione ammette una legislazione nazionale che, nell'ambito di un particolare sistema di risarcimento dei danni morali derivanti da lesioni di lieve entità causate da sinistri stradali, limiti il risarcimento di tali danni rispetto a quanto ammesso in caso di danni identici risultanti da altre cause.**