

CLASSIFICAZIONE

ART. 13 CEDU IN RELAZIONE AGLI ARTT. 3 E 9 CEDU - DIRITTO AD UN RICORSO EFFETTIVO - TRATTAMENTI INUMANI E DEGRADANTI – ABUSI SU MINORE IN AFFIDO DA PARTE DEL GENITORE AFFIDATARIO - LIBERTÀ DI PENSIERO, COSCIENZA E RELIGIONE – VIOLAZIONE DELLA CLAUSOLA DI NEUTRALITÀ RELIGIOSA – INADEGUATEZZA DELL’OPERATO DEI SERVIZI SOCIALI – VIOLAZIONE DELLA CEDU.

PRONUNCIA SEGNALATA

Corte EDU, Quinta Sezione, Loste c. Francia del 3 novembre 2022

RIFERIMENTI NORMATIVI

CEDU, artt. 3, 9 e 13

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

Abdi Ibrahim c. Norvegia [GC], n. 15379/16, 10 dicembre 2021; Kurt c. Austria [GC], 62903/15, 15 giugno 2021; Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islanda [GC], n. 26374/18, 10 dicembre 2020; D.M.D. c. Romania, n. 23022/13, 3 ottobre 2017; Baka c. Ungheria [GC], n. 20261/12, 23 giugno 2016; M.C. e A.C. c. Romania, n. 12060/12, 12 aprile 2016; O'Keeffe c. Irlanda [GC], n. 35810/09, CEDU 2014; Eşim c. Turchia, n. 59601/09, 17 settembre 2013; Nencheva e altri c. Bulgaria, n. 48609/06, 18 giugno 2013; Opuz c. Turchia, n. 33401/02, CEDU 2009; Bubbins c. Regno Unito, n. 50196/99, CEDU 2005-II; Běleš e altri c. Repubblica ceca, n. 47273/99, CEDU 2002-IX ; Z. e altri c. Regno Unito [GC], n. 29392/95, CEDH 2001-V; E. e altri c. Regno Unito, n. 33218/96, 26 novembre 2002.

Abstract

La Corte EDU ha ravvisato la violazione dell'art. 13 della Convenzione, in relazione agli artt. 3 e 9 CEDU, in quanto le autorità nazionali francesi non hanno garantito alla ricorrente, affidata ai servizi sociali e collocata presso una famiglia già in tenera età, un adeguato livello di protezione dagli abusi sessuali perpetrati dal genitore affidatario durante il periodo di collocamento presso la famiglia affidataria e non hanno vigilato in modo efficace sul rispetto della clausola contrattuale di neutralità religiosa, con la quale i coniugi affidatari si erano impegnati a rispettare le opinioni politiche, filosofiche o religiose della ricorrente, proprie della famiglia d'origine, di fede musulmana.

La Corte ha rilevato anche un'erronea applicazione della disciplina della prescrizione in ambito civile, una volta esaminato il percorso giudiziario complessivo della ricorrente (che aveva inutilmente azionato tutti i rimedi possibili), ritenendo violato il diritto ad un ricorso effettivo.

IL CASO

Il ricorso si inserisce a valle di una lunga e complessa vicenda, iniziata nel novembre del 1976, quando la ricorrente, all'età di cinque anni, veniva affidata ai servizi sociali, per essere, poi, collocata presso una famiglia affidataria. I coniugi affidatari, che pure si erano impegnati a rispettare le opinioni politiche, filosofiche o religiose della bambina, proprie della sua famiglia d'origine, di confessione musulmana, avevano avviato la ricorrente alla predicazione dei testimoni di Geova. Poco tempo dopo l'arrivo in quella famiglia, la minore era divenuta oggetto, secondo quanto dalla stessa reiteratamente affermato anche in sede penale e, in parte, riconosciuto dallo stesso padre affidatario, di abusi sessuali da parte di costui. Tali abusi erano stati confidati dalla minore a una donna, membro della congregazione religiosa dei Testimoni di Geova, che, a sua volta, ne aveva informato i responsabili ("Gli Anziani"), senza alcun seguito. L'affidamento ai servizi sociali era stato rinnovato ed era continuato nonostante, nel settembre del 1988, la ragazza, all'epoca diciassettenne, vittima di un grave incidente stradale, che lei stessa ha spiegato con un tentativo di suicidio, era costretta a subire l'opposizione della famiglia affidataria alle necessarie trasfusioni di sangue, per motivi religiosi: l'autorizzazione alla trasfusione era stata poi disposta d'ordine dell'autorità statale. L'affidamento era continuato poi, a domanda dell'affidata, quale soggetto maggiorenne, dal dicembre 1988 sino al febbraio 1991.

In tutto il periodo di affidamento, il servizio sociale aveva effettuato sei visite di controllo presso il domicilio e, nel 1978, all'esito di un accesso, quando la minore aveva sette anni, nel verbale si era menzionata una condizione di nervosismo e la circostanza che la bambina aveva ripetuto la prima elementare. Ciononostante, non vi era stata alcuna interlocuzione dei servizi sociali con la direzione scolastica, né erano stati effettuati successivi, ravvicinati controlli.

Dopo un'ulteriore denuncia degli abusi subiti, rivolta agli organismi della congregazione religiosa dei Testimoni di Geova, nel 1994, all'età di ventitré anni, la ricorrente, nel 1999 aveva denunciato penalmente il padre affidatario per violenza sessuale commessa tra il 1976 e il 1988.

Nel corso delle indagini preliminari, l'accusato era stato sentito e aveva ammesso parzialmente i fatti; l'assistente sociale che seguiva la minore dichiarava di non aver mai saputo di tali abusi e neppure, sino all'incidente del 1988, che la famiglia affidataria facesse parte della congregazione dei testimoni di Geova. **Nel febbraio 2000, la Procura chiedeva l'archiviazione del procedimento per prescrizione del reato.**

Negli anni tra il 2003 e il 2007, la ricorrente vedeva arrestarsi dinanzi alla **prescrizione** anche le azioni proposte **in sede di giurisdizione civile** e quelle di **riconoscimento di indennizzo o di risarcimento danni rivolte all'autorità amministrativa** e chiuse dinanzi alla giurisdizione amministrativa.

La giovane, pertanto, ha presentato un ricorso alla Corte E.D.U., lamentando la **carenza del monitoraggio da parte del servizio di assistenza sanitaria, per aver effettuato solo sei visite nell'arco di dodici anni di affidamento e reso così possibile la sua esposizione a un trattamento inumano e degradante, oltre all'inadeguatezza del controllo da parte delle autorità nazionali sullo stato dell'affidamento, correlata alla violazione del diritto ad una tutela effettiva, ai sensi dell'art. 13 CEDU, in combinato disposto con gli artt. 3 e 9 CEDU.**

LA DECISIONE

LA VIOLAZIONE DELL'ART. 13 CEDU.

La Corte ha precisato che la ricorrente, invocando gli articoli 6 e 13 della Convenzione, ha lamentato l'impossibilità di far valere le sue **pretese nell'ambito dell'azione di responsabilità dinanzi ai giudici amministrativi**, sostenendo che costoro avrebbero applicato troppo restrittivamente, ove non erroneamente, le norme sulla prescrizione quadriennale prevista dalla normativa interna.

In forza delle prerogative sue proprie, pertanto, la Corte ha ritenuto di esaminare la censura solo alla stregua del parametro di cui all'art. 13 CEDU, in combinato disposto con gli articoli 3 e 9.

Ha ricordato, infatti, che, **in materia di diritti e obblighi di carattere civile, l'articolo 6 costituisce una *lex specialis* rispetto all'articolo 13, poiché i requisiti del secondo sono compresi in quelli, più rigorosi, del primo** (Baka c. Ungheria [GC], n. 20261/12, § 181, 23 giugno 2016).

La Corte ha ricordato che **l'art. 13 richiede un meccanismo che consenta di stabilire l'eventuale responsabilità di agenti o organi dello Stato per atti o omissioni che comportino violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione**, quanto al **risarcimento del danno derivante dalla violazione** ricordando che esso deve, in linea di principio, far parte del regime di riparazione previsto (O'Keefe c. Irlanda [GC], n. 35810/09, § 177, CEDU 2014 (estratti). Nella fattispecie, è in discussione soltanto il secondo aspetto, quello concernente l'indennizzo. Pertanto, la Corte ha ritenuto di dover verificare se l'applicazione da parte dei tribunali delle norme sulla prescrizione quadriennale, tenuto conto dell'asserita assenza di altri mezzi di ricorso effettivi, abbia avuto l'effetto di privare la ricorrente del suo diritto a un ricorso effettivo per far riconoscere la responsabilità dei servizi sociali e ottenere un risarcimento dei danni derivati dagli abusi sessuali subiti e dal non rispetto della propria religione.

A tal fine, **la Corte ha precisato che, nell'applicare la disciplina della prescrizione, i tribunali nazionali devono evitare l'eccessivo formalismo, in ragione della necessità di raggiungere un equilibrio tra il diritto ad un ricorso effettivo e la garanzia della certezza del diritto stesso** (Eşim c. Turchia, n. 59601/09, § 21, 17 settembre 2013), pur ribadendo il diritto interpretativo delle autorità nazionali sulla legislazione nazionale (limitandosi la Corte EDU a verificare la compatibilità con la Convenzione degli effetti di tale interpretazione e che essa non sia arbitraria o manifestamente irragionevole: tra i precedenti relativi all'articolo 6 § 1, Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islanda [GC], § 244, 10 dicembre 2020).

Nel rilevare che i giudici nazionali avevano individuato il *dies a quo* del termine di prescrizione quadriennale nel gennaio 1995 (cioè il primo giorno di gennaio, dell'anno successivo alla data in cui hanno ritenuto che la ricorrente si fosse affrancata dall'ambiente della congregazione e fosse stata in grado di valutare le conseguenze dannose degli errori commessi dai servizi sociali), la Corte ha osservato che, **a seguito della richiesta da parte della ricorrente di consultazione del suo fascicolo concernente l'affidamento, solo nel 1999 la stessa era venuta a conoscenza di elementi sufficienti a dimostrare l'attribuibilità del danno subito all'omessa vigilanza dei servizi sociali.**

Nella specie, **i giudici nazionali avevano escluso la valenza interruttiva della domanda di accesso al proprio fascicolo del 16 novembre 1998, senza analizzare sufficientemente il motivo di tale richiesta e gli effetti sul corso della prescrizione dell'avvenuta conoscenza dei documenti contenuti in detto fascicolo.** Nel far ciò, **avevano applicato un requisito procedurale in modo tale da ostacolare l'esame nel merito dell'azione della ricorrente.** Tale interpretazione, in astratto a volte legittima, può, viceversa, in presenza di determinate circostanze, comportare una violazione del diritto ad una tutela effettiva in sede giurisdizionale (*mutatis mutandis* Běleš e altri c. Repubblica ceca, n. 47273/99, § 50, CEDU 2002-IX).

Pertanto, l'erronea applicazione della disciplina della prescrizione da parte dei tribunali nazionali ha avuto l'effetto di rendere inefficace la richiesta di risarcimento da parte della ricorrente.

Per tali ragioni, la Corte ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 13 CEDU.

LA VIOLAZIONE DELL'ART. 3 CEDU.

La ricorrente ha sostenuto che il servizio di assistenza sociale non aveva adempiuto al dovere di controllo e supervisione sull'affidamento alla famiglia e sulle condizioni di vita della minore, esponendola, pertanto, a trattamenti inumani e degradanti.

Il Governo ha contestato tali asserzioni, rilevando come la ricorrente non avesse mai presentato reclami al servizio, né chiesto di essere allontanata dalla famiglia affidataria, non potendosi riscontrare omissioni nel monitoraggio da parte dei servizi sociali.

La Corte, richiamando le proprie pronunce più rilevanti, ha ricordato come **le parti contraenti siano tenute ad adottare misure appropriate ad impedire che siano attuati trattamenti inumani e degradanti e idonee a fornire protezione efficace, in particolare ai bambini e ai soggetti vulnerabili. Tale obbligo è particolarmente importante nel contesto di un servizio pubblico che ha il dovere di tutelare la salute e il benessere dei bambini.**

La Corte ha così avuto modo di precisare, per quanto riguarda i casi di abusi sessuali su minori, in particolare quando l'autore di tali abusi si trovi in posizione di autorità rispetto al minore, che l'esistenza di meccanismi utili di individuazione e segnalazione rappresenta una condizione fondamentale per l'effettiva applicazione delle leggi, pur precisando che non rientra nelle sue competenze sostituirsi alle autorità nazionali e operare una scelta tra le misure atte a garantire il rispetto degli obblighi positivi che l'articolo 3 della Convenzione impone loro.

Tuttavia, **in virtù dell'articolo 13 della Convenzione e del principio secondo cui lo scopo di quest'ultima consiste nel garantire diritti non teorici o illusori, ma concreti ed effettivi, la Corte EDU deve vigilare, pur con tutta la prudenza dovuta alle circostanze del caso concreto, affinché gli Stati adempiano correttamente al loro obbligo di tutelare i diritti delle persone poste sotto la loro giurisdizione.**

Nella specie, **la ricorrente si trovava in una situazione di particolare vulnerabilità** (trattandosi di una minore in tenerissima età, priva di cure parentali); **gli abusi sessuali subiti erano stati accertati nel procedimento penale** e parzialmente ammessi dall'accusato; **erano stati così gravi da rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3 della Convenzione.**

In tale contesto, **i servizi sociali, che avevano l'obbligo legale di garantire la sua sicurezza, il suo benessere e la sua protezione, avrebbero dovuto effettuare visite a domicilio e colloqui regolari, stabilire un collegamento con la dirigenza scolastica e le istituzioni e redigere relazioni periodiche ai giudici minorili per comunicare la situazione del bambino affidato,** periodicità che, dall'entrata in vigore della legge del 6 giugno 1984, era fissata in almeno una volta all'anno.

A fronte di tale quadro normativo, adeguato a prevenire e individuare i rischi di maltrattamenti all'interno delle famiglie ospitanti, la Corte ha ritenuto **l'inadeguatezza dell'operato dei servizi sociali,** i quali non avevano adottato le misure preventive idonee ad individuare il rischio di maltrattamento, come previsto dalla legge nazionale, traendo tale inadeguatezza dall'esiguo numero (sei) di visite effettuato in quasi dodici anni, dalla loro irregolarità, dal formalismo e estrema stringatezza dei verbali (oltre che da altri elementi analiticamente indicati, quali la mancata iniziativa conseguente al riscontrato nervosismo della minore nel corso dell'accesso del 1978; la mancanza di elementi dai quali desumere che gli incaricati dei servizi sociali interagissero direttamente con la minore; la circostanza che la prima visita dopo l'affidamento fosse stata

effettuata a distanza di più di due anni; l'aver ignorato per i primi anni l'appartenenza del nucleo familiare alla congregazione dei testimoni di Geova).

Da ciò è conseguito il riconoscimento della violazione dell'art. 3 CEDU sotto il profilo sostanziale.

LA VIOLAZIONE DELL'ART. 9 CEDU

L'art. 9 CEDU tutela il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, intesa quale libertà di cambiare religione e di manifestare la propria religione e il proprio credo.

La ricorrente, di religione musulmana, ha lamentato di essere stata costretta dalla famiglia affidataria a convertirsi al movimento dei testimoni di Geova.

La Corte EDU ha distinto il caso in esame dal recente *Abdi Ibrahim* (Abdi Ibrahim c. Norvegia [GC], n. 15379/16, § 140, 10 dicembre 2021), che riguardava l'affidamento di un figlio e la questione degli effetti negativi della scelta della famiglia ospitante che pratici una religione diversa da quella della madre biologica (in cui la Corte aveva ritenuto che la presa in carico d'ufficio di un minore comporta inevitabilmente restrizioni alla libertà del genitore biologico di manifestare la sua religione o altre convinzioni filosofiche nell'educazione dello stesso).

Per la fattispecie in esame, invece, la Corte ha osservato che:

- la ricorrente, al suo arrivo in seno alla famiglia ospitante, non era membro dei testimoni di Geova e lo era diventata crescendo in quella famiglia;
- a prescindere dalle sue convinzioni religiose personali di partenza, all'inizio del suo affidamento, la stessa **è stata certamente esposta al proselitismo da parte dei coniugi affidatari, in violazione della clausola di neutralità religiosa che faceva parte integrante delle condizioni dell'affidamento.**

La Corte ha ritenuto, quindi, di dover verificare se le misure adottate e attuate dalle autorità nazionali fossero state sufficienti a far rispettare la clausola di neutralità religiosa, concludendo negativamente, in ragione della inadeguatezza dei controlli da parte dei servizi sociali durante tutta la durata dell'affidamento: l'assistente sociale non si era soffermata con la ricorrente sull'educazione, sulle attività religiose praticate in seno alla famiglia ospitante e sulla sua fede religiosa; questa informazione non era stata menzionata nella relazione sociale redatta un mese dopo l'incidente, in occasione del quale si era appreso della fede religiosa degli affidatari; i servizi sociali, pur dopo aver appreso la circostanza, non ne avevano informato l'autorità giudiziaria, in vista della decisione che aveva confermato l'affidamento per un ulteriore periodo.

Ha, dunque, ritenuto **sussistente anche la violazione dell'art. 9 CEDU per non avere le autorità nazionali adempiuto agli obblighi positivi di monitoraggio e garanzia del rispetto delle condizioni di affidamento da parte della famiglia ospitante.**

E, alla luce di quanto rilevato, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di euro 55.0000 per il danno morale subito a causa della violazione degli artt. 3 e 9 CEDU.