

Scuola Superiore della Magistratura
La tutela dei diritti della persona, delle relazioni familiari e
dei minorenni: la giurisprudenza italiana e della corte
europea dei diritti dell'uomo. Progetto "Laboratori
Strasburgo".

Napoli, Castel Capuano
19-20 maggio 2022

Esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti
dell'uomo con particolare riferimento alle violazioni
dell'articolo 8 della Convenzione nei confronti dell'Italia

- Introduzione

L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di rapporti genitori naturali-figli non può, a mio avviso, prescindere dal coinvolgimento e dall'ascolto di chi quotidianamente affronta e gestisce queste situazioni familiari molto complesse e dolorose contribuendo in maniera imprescindibile a garantire l'efficacia della fase esecutiva. L'adesione significativa a questa iniziativa mi sembra dimostrare come l'idea di parlarsi, confrontarsi e approfondire insieme sia largamente condivisa.

Lo spirito del processo esecutivo non è solo quello di sottolineare l'esistenza di alcune problematiche ma anche, se non soprattutto, di far emergere dei punti di vista, delle esperienze e delle buone pratiche che possano permettere di affrontare queste criticità e arricchire le reciproche prospettive. Se ovviamente le sentenze in cui la Corte constata una violazione della Convenzione pongono l'accento su delle criticità, è altrettanto vero che il processo esecutivo, per caratteristiche ed obiettivi, permette e anzi incoraggia la comunicazione costruttiva e la diffusione di pratiche virtuose nell'applicazione degli standard della Convenzione a livello interno.

- Fase esecutiva sentenze CEDU

L'esecuzione delle sentenze della CEDU rappresenta uno snodo cruciale del meccanismo convenzionale di tutela dei diritti umani che ha ripercussioni dirette sulla credibilità e sostenibilità dell'intero sistema ma anche un riflesso nell'ordinamento interno. Tale ruolo fondamentale, sia sul versante nazionale che a livello del Consiglio d'Europa, è stato sottolineato più volte da parte di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa nell'ambito del processo di riforma della Convenzione intrapreso tra il 2010 e il 2019. In questo contesto, un'enfasi particolare è stata posta sull'importanza dell'impegno politico degli Stati membri volto ad assicurare il rapido ed efficace svolgimento del processo esecutivo.

La piena e tempestiva esecuzione di una sentenza della Corte Europea permette agli Stati di porre rimedio alla violazione constatata nei confronti del ricorrente e anche, laddove necessario, di adottare delle misure generali idonee ad impedire il ripetersi di violazioni simili. Una tale dinamica genera un circolo virtuoso che rinforza

l'efficacia del diritto al ricorso individuale e permette di ridurre il flusso di ricorsi ripetitivi consentendo alla CEDU di fare un uso più razionale delle proprie risorse.

Nonostante l'importanza riconosciutale, la fase esecutiva rimane ancora largamente inesplorata e poco conosciuta all'esterno del Consiglio d'Europa e, talvolta, anche al suo interno. Occorre quindi evidenziare, anche se in questa sede può essere banale ed è sicuramente superfluo, che a Strasburgo non solo esiste un giudice ma esiste anche una procedura volta a dare piena attuazione alle pronunce di quel giudice.

Con il fine di offrire qualche possibile spunto per il dibattito che seguirà, penso possa essere d'interesse delineare velocemente, calandoli nell'ambito dei casi che qui ci interessano, alcuni dei tratti salienti che caratterizzano questa procedura evidenziando poi quali siano le problematiche in materia di rapporto genitore naturale-figlio sollevate da alcune sentenze della CEDU nei confronti dell'Italia e che sono attualmente in fase di esecuzione.

- **Comitato dei Ministri e Stati membri**

L'articolo 46 della Convenzione sancisce la **forza vincolante** delle sentenze definitive della Corte Europea nei confronti degli Stati nei cui confronti sono state emesse oltre al conseguente **obbligo di conformarsi**. In questo ambito può essere interessante evidenziare, come anche ribadito dalla Grande Camera della Corte Europea, che le sentenze della Corte hanno tutte lo **stesso valore giuridico**. Il loro carattere vincolante e la loro autorità interpretativa non possono pertanto dipendere dal collegio giudicante che le ha pronunciate.

L'articolo 46 della Convenzione conferisce al **Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa**, la responsabilità di monitorare il processo esecutivo. Spetta quindi al Comitato dei Ministri supervisionare, sulla base delle informazioni fornite dallo Stato convenuto e tenendo in debito conto l'evoluzione della situazione del richiedente, **l'adozione di misure che siano fattibili, tempestive, adeguate e sufficienti** a garantire la massima riparazione possibile per le violazioni riscontrate dalla Corte.

Il Comitato è l'organo esecutivo del Consiglio d'Europa e come tale il suo lavoro ha un **carattere politico**. Detto questo, nel controllo dell'esecuzione delle sentenze svolge un compito particolare che consiste **nell'applicare le norme giuridiche pertinenti**. Il processo di esecuzione riguarda l'adempimento da parte di una Parte contraente dei suoi **obblighi di diritto internazionale** ai sensi dell'articolo 46 § 1 della Convenzione. Tali obblighi si basano sui principi del diritto internazionale relativi alla **cessazione, alla non ripetizione e alla riparazione di un atto illecito**.¹ Tali principi sono stati applicati nel corso degli anni dal Comitato dei Ministri e attualmente trovano espressione nel suo Regolamento di procedura.²

Di conseguenza, il meccanismo di supervisione previsto dall'articolo 46 della Convenzione fornisce un quadro completo per l'esecuzione delle sentenze della Corte, rafforzato dalla prassi del Comitato dei Ministri. All'interno di questo quadro, il continuo lavoro di supervisione del Comitato ha generato un **corpus di documenti pubblici** che comprendono le decisioni e le risoluzioni adottate dal Comitato nei casi pendenti davanti ad esso, nonché le informazioni presentate dagli Stati convenuti e da altri soggetti interessati al processo di esecuzione.

¹ Come riflessi negli articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti, elaborati dalla Commissione di diritto internazionale creata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2001.

² Regolamento del Comitato dei Ministri per la supervisione dell'esecuzione delle sentenze e dei termini dei regolamenti amichevoli, adottato dal Comitato dei Ministri il 10 maggio 2006, ed emendato il 18 gennaio 2017.

Questa prassi ha anche influenzato la definizione di standard generali nelle Raccomandazioni del Comitato agli Stati membri su temi rilevanti per l'esecuzione.³ Il risultato è che il Comitato dei Ministri ha elaborato un ampio *acquis*.

L'attuazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo è una responsabilità condivisa tra la Corte Europea, gli Stati membri e il Comitato dei Ministri ed in questa cornice è importante evidenziare come la **responsabilità di un'esecuzione efficace** delle sentenze della Corte EDU appartenga in primo luogo agli **Stati contraenti** coadiuvati dall'azione del Comitato dei Ministri.

Le **sentenze della Corte Europea** sono essenzialmente di **natura dichiaratoria** e, in generale, è in primo luogo lo Stato in causa a dover scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, i mezzi da utilizzare nel proprio ordinamento giuridico interno per conformarsi all'articolo 46 della Convenzione. La Corte fornisce, in qualche misura, **indicazioni rilevanti** per la fase esecutiva circa la posizione del ricorrente e, tal volta, in merito alle misure generali necessarie al fine di evitare la ripetizione di violazioni simili.

Tuttavia, nella grande maggioranza dei casi la questione **dell'individuazione delle misure individuali e generali** da adottare viene lasciata aperta dalla Corte Europea ed avviene nel corso del processo esecutivo davanti al Comitato dei Ministri.

Basti notare come nel 2021 siano stati trasmessi al Comitato dei Ministri 1379 nuovi casi. Di questi, 216 sono stati classificati come precedenti, ovvero casi che sollevano una questione nuova non già pendente davanti al Comitato dei Ministri. Solo in 11 di questi casi, la sentenza della Corte ha fornito indicazioni sulle misure individuali e/o generali rilevanti per la fase esecutiva.⁴

In maniera simile anche la **natura del problema** riscontrato dalla Corte nel singolo caso (caso isolato o problema più complesso se non addirittura sistemico) può risultare già chiaramente delineata in sentenza o, come più spesso accade, emergere nel corso della fase esecutiva.

Il Comitato assicura impulso al processo esecutivo nella misura in cui ne valuta i progressi e, laddove necessario, **sollecita ed incoraggia**, principalmente attraverso l'adozione di decisioni e risoluzioni, i governi degli Stati ad adottare le misure individuali e generali necessarie all'esecuzione di una sentenza della Corte Europea. Inoltre, come detto, il Comitato dei Ministri svolge anche un **ruolo di controllo** vigilando affinché le **misure** scelte dai governi siano da un lato **conformi allo spirito e al contenuto della sentenza** e alla giurisprudenza della CEDU nella materia e, dall'altro, **tempestive ed adeguate** a prevenire violazioni simili.

La supervisione assicurata dal Comitato è costante ed opera dall'intervenuta definitività della pronuncia fino alla completa esecuzione della stessa e all'adozione di una risoluzione finale.

Ogni tre mesi, il Comitato dei Ministri dedica una riunione di tre giorni all'esecuzione delle sentenze della Corte Europea ("**riunioni Diritti Umani**"). Un intervento del

³ Ad esempio la Raccomandazione R (2000) 2 sul riesame o la riapertura di alcuni casi a livello nazionale a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo⁴, o la Raccomandazione CM/Rec(2010)3 sui rimedi efficaci per l'eccessiva durata dei procedimenti.

⁴ Attualmente per quanto riguarda l'Italia sono pendenti in totale 183 casi, di cui 60 precedenti tra i quali 24 sono seguiti in procedura rafforzata.

Comitato dei Ministri può tuttavia rendersi necessario in ogni momento secondo l'evoluzione del processo esecutivo e gli ostacoli che eventualmente possono manifestarsi. In queste circostanze il Comitato dei Ministri può decidere di esaminare un caso nel corso di una o più riunioni ordinarie.

In questa cornice le **decisioni adottate dal Comitato** a seguito di un esame approfondito di un caso sono una **estrinsecazione del suddetto potere/dovere di controllo** attribuitogli dalla Convenzione, nonché riflesso dell'obbligo degli Stati di dare attuazione alle sentenze della Corte Europea. Come tali sono uno **strumento prezioso di indirizzo e di garanzia** dell'efficacia dell'operato delle autorità nell'ambito della procedura esecutiva.

L'esecuzione delle sentenze della Corte, tuttavia, avviene a livello nazionale e non a Strasburgo. Non può quindi essere valorizzata se non è accompagnata da un effettivo rafforzamento dell'attuazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo a livello nazionale. E' utile ricordare che il **principio di sussidiarietà**, formalmente sancito nel 2021 nel preambolo della Convenzione, va di pari passo con l'impegno degli Stati a dare piena attuazione all'obbligo di garantire i diritti umani definiti nella Convenzione.

Tra i due protagonisti del processo esecutivo (lo Stato e il Comitato dei Ministri) opera il **Dipartimento per l'Esecuzione delle Sentenze** della Corte EDU ("Dipartimento") il quale assicura un *follow-up* stretto e continuo dei progressi nell'esecuzione di tutti i casi. L'attività del Dipartimento si rivolge da un lato al Comitato dei Ministri e dall'altro ai governi degli Stati convenuti.

Sul primo versante, il Dipartimento assiste il Comitato, in particolare, nella **valutazione delle misure** adottate e/o previste dagli Stati per attuare le sentenze della Corte Europea e nell'individuazione delle risposte da dare. Il Dipartimento presenta, inoltre, proposte per quanto riguarda la scelta iniziale del percorso di supervisione e qualsiasi successivo trasferimento di casi tra i due percorsi,⁵ nonché proposte relative a casi che richiedono un sostegno specifico da parte del Comitato dei Ministri per rilanciare il processo esecutivo. Nell'ambito delle "riunioni Diritti Umani" del Comitato dei Ministri, il Dipartimento propone i casi da includere nell'ordine dei lavori, fornendo altresì **analisi e valutazioni** dello stato della loro esecuzione, nonché proposte in merito alle azioni da intraprendere sotto forma di **progetti di decisioni e progetti di risoluzioni**. Inoltre, il Dipartimento interviene, se necessario, durante le riunioni del Comitato per illustrare le suddette analisi, valutazioni e proposte.

Il secondo versante dell'azione del Dipartimento riguarda la **collaborazione** con gli Stati membri ed il supporto loro fornito, in particolare, nell'identificazione e nell'attuazione delle misure individuali e/o generali richieste per eseguire una sentenza. Mantiene, inoltre, un **dialogo permanente con le autorità nazionali** per favorire il processo di esecuzione, in particolare attraverso valutazioni tempestive dei piani e dei bilanci d'azione, nonché attraverso riunioni bilaterali.

- Obiettivi dell'esecuzione

⁵ Dal 2011, il Comitato dei Ministri segue l'esecuzione delle sentenze della CEDU attraverso una procedura "standard" e una procedura "rafforzata". L'introduzione di questo sistema a doppio binario ha permesso di migliorare l'efficienza del processo esecutivo, tenendo conto dei diversi livelli di priorità delle problematiche sollevate dalla CEDU nelle proprie sentenze.

L'obbligazione dello Stato chiamato a dare esecuzione ad una sentenza della Corte Europea è un' **obbligazione di risultato** sia per quanto riguarda la posizione del ricorrente che per ciò che concerne la risoluzione del problema sottostante al fine di evitare una proliferazione di ricorsi simili.⁶ Tale obbligazione si estrinseca concretamente nel pagamento dell'equa soddisfazione eventualmente riconosciuta dalla sentenza e, laddove necessario, nell'adozione di misure individuali e/o generali. Degli **sviluppi tangibili**, volti ad affrontare le criticità rilevate dalla Corte Europea, sono pertanto attesi.

L'obbligazione di raggiungere determinati risultati è corredata da un'ampia **libertà di scelta dei mezzi** per farlo. Quest'ultima è la concreta manifestazione del principio di sussidiarietà nella fase esecutiva che non è volto a limitare o indebolire la protezione dei diritti umani, ma a sottolineare la responsabilità delle autorità nazionali di garantire i diritti e le libertà sanciti nella Convenzione.

Questa **discrezionalità** circa le modalità di esecuzione di una sentenza, per quanto importante, **non è assoluta** e le misure scelte devono dimostrarsi efficaci ed essere conformi alle conclusioni della sentenza della CEDU ed alla sua giurisprudenza nella materia. Il Comitato dei Ministri vigila al fine di assicurare tale conformità.

Nell'ambito del processo di esecuzione di una sentenza della Corte EDU, le autorità hanno ampio margine per far emergere elementi che non necessariamente sono stati portati all'attenzione della Corte. La procedura esecutiva è caratterizzata da una **marcata flessibilità** e da un **dialogo continuo** tra il Comitato dei Ministri e le autorità nazionali che permettono a queste ultime di rappresentare i diversi aspetti delle misure adottate per rimediare ad una violazione ed il loro impatto, nonché in maniera più ampia i **tratti di un sistema normativo e della sua applicazione pratica**. Come detto queste caratteristiche permettono anche di rappresentare l'esistenza o la nascita di buone pratiche da diffondere ulteriormente al fine di apportare una risposta adeguata ad una violazione della Convenzione.

L'esecuzione di una sentenza della Corte EDU può quindi rappresentare un'**opportunità di comunicazione** e di confronto tra le autorità nazionali ed il Comitato dei Ministri nell'ambito del **perimetro tracciato dalle conclusioni della Corte Europea**.

- **Misure individuali**

Le misure individuali mirano, da un lato, a porre fine alla violazione della Convenzione constatata dalla Corte Europea (qualora persistente) e, dall'altro, ad assicurare al ricorrente, per quanto possibile, la **restitutio in integrum** attraverso l'eliminazione delle conseguenze di tale violazione.

Questa esigenza risponde ad un **principio consolidato di diritto internazionale** secondo il quale uno Stato che si è reso responsabile di un atto illecito è obbligato a ripararne le conseguenze ripristinando la situazione preesistente (salvo che ciò sia materialmente impossibile o comporti un peso sproporzionato rispetto ai benefici derivanti dalla riparazione e rispetto al pagamento di un indennizzo). Tale principio

⁶ Da notare, tuttavia, come in alcuni casi che sollevano questioni di giurisdizione extra territoriale tali obbligazioni possono divenire obbligazioni di mezzi e non necessariamente di risultato. Si veda per esempio il caso *Al Nashiri c. Polonia*, n. 28761/11, 24 luglio 2014.

è stato considerato, dalla Corte Europea e dal Comitato dei Ministri, alla base del risarcimento dovuto a seguito di violazioni della Convenzione.⁷

Nell'ambito delle misure individuali, una menzione particolare merita la **possibilità di riaprire una procedura giudiziaria**. L'importanza di tale misura, in particolare (ma non solo) con riferimento ai processi penali in cui la libertà personale o altri importanti interessi del ricorrente sono in gioco, è stata affermata con forza dalle istituzioni del Consiglio d'Europa.⁸ Nel corso degli anni il ricorso a questa misura è divenuto quindi sempre più frequente perdendo il carattere di eccezionalità suggerito inizialmente. Come per le altre misure, anche la necessità di una riapertura della procedura a livello interno è decisa dalle autorità dello Stato coinvolto sotto la supervisione del Comitato dei Ministri.

La necessità di procedere in questa direzione si manifesta quando il ricorrente continui a subire **gravi conseguenze** a causa della decisione interna oggetto della sentenza CEDU, che non sono adeguatamente sanate dall'equa soddisfazione e non possono essere rettificata se non mediante riesame o riapertura della procedura.

In secondo luogo, quando la sentenza della Corte Europea porta a concludere che la decisione in questione è contraria nel merito alla Convenzione, oppure quando la violazione constatata è basata su errori procedurali di gravità tale da gettare seri dubbi sulle conclusioni del procedimento di cui il ricorrente si lamenta.

Nell'ambito di casi che coinvolgono il diritto dei minori al mantenimento del legame con la famiglia di origine, porre fine ad una violazione dell'articolo 8 della Convenzione, può rendere necessario un celere **riesame a livello nazionale della situazione dei ricorrenti e dei loro figli** minori tenendo conto delle indicazioni della Corte europea, dell'interesse superiore dei minori e dei diritti garantiti dalla Convenzione a tutte le parti coinvolte.

In casi più recenti, la Corte Europea ha talvolta indicato in sentenza come questa misura fosse la più appropriata per assicurare la *restitutio in integrum*. Per esempio, nella sentenza *D.M. e N. c. Italia*⁹ la Corte, considerate le circostanze particolari del caso, il fatto che la procedura di adozione non si fosse ancora conclusa e la necessità urgente di porre fine alla violazione del diritto delle ricorrenti al rispetto della loro vita familiare, **ha invitato le autorità interne a riesaminare, entro breve termine, la situazione delle due ricorrenti** alla luce della presente sentenza, a prevedere la possibilità di stabilire un qualsiasi contatto tra loro tenendo conto della situazione attuale della minore e del suo interesse superiore, e ad adottare qualsiasi altra misura appropriata conformemente a quest'ultimo.

In questo tipo di casi l'adeguatezza di una misura si valuta sulla base della **rapidità della sua attuazione**. Vi è infatti il dovere di agire rapidamente e di esercitare un'eccezionale diligenza, in considerazione del **rischio** che il decorso del tempo possa comportare una **determinazione della causa de facto**.

⁷ Si veda *Papamichalopoulos and Others c. Grecia*, n. 14556/89, 31 ottobre 1995, § 36, nonché la Raccomandazione R(2000)2 del Comitato dei Ministri 2000 (§ 2).

⁸ L'esigenza della riapertura di una procedura penale nazionale ha caratterizzato l'esecuzione delle sentenze CEDU sin dai primi casi risalenti agli anni 60. Si veda per esempio *Pataki e Dushim c. Austria*, n. 596/59, 28 marzo 1963.

⁹ *D.M. e N. c. Italia*, n. 60083/19, del 20 gennaio 2022, definitiva il 20 aprile 2022, § 100. Le ricorrenti – madre e figlia – sostenevano che i motivi addotti dai giudici interni per dichiarare lo stato di adottabilità della minore non corrispondevano alle circostanze «del tutto eccezionali» che possono giustificare una rottura del legame familiare. Inoltre, le stesse sostenevano che le autorità italiane non avessero ottemperato ai loro obblighi positivi definiti dalla giurisprudenza della Corte, non avendo adottato tutte le misure che si potevano ragionevolmente esigere da esse in modo da mantenere i legami tra le due ricorrenti e garantire un giusto equilibrio tra gli interessi in gioco, tenuto conto, in particolare, del fatto che non era stato disposto l'espletamento di alcuna perizia sullo stato psicologico delle due ricorrenti.

E' bene ricordare che, in linea con la giurisprudenza della Corte, anche in sede di esecuzione l'obbligo in capo alle autorità nazionali di adottare misure idonee a riavvicinare il figlio e il genitore non è assoluto.

Idealmente il ricorrente dovrebbe poter beneficiare della totale rimozione degli effetti della violazione della Convenzione ed essere posto in una situazione equivalente a quella in cui si sarebbe trovato se questa non avesse avuto luogo. Purtroppo ciò non sempre è possibile ed è per questo che tale obbligazione non è assoluta ma da adempiere nei limiti del possibile (*autant que possible*).

Può infatti accadere che il passare del tempo ed il relativo consolidamento di dinamiche familiari venutesi a creare dopo la separazione del minore dal genitore naturale rendano non praticabile, in quanto contrario all'interesse stesso del minore, un loro ricongiungimento in sede di esecuzione della sentenza.¹⁰

Il Comitato non ha il compito di sostituire la propria valutazione a quella delle **autorità nazionali** competenti per quanto riguarda le misure da adottare, poiché tali autorità, in linea di principio, si trovano in una **posizione migliore** per procedere a tale valutazione, in particolare perché sono a diretto contatto con il contesto della causa e con le parti interessate.

Il **punto decisivo** consiste nell'adozione da parte delle autorità nazionali di tutte le misure necessarie che si possono ragionevolmente esigere da esse per riesaminare, laddove possibile, rapidamente la situazione dei ricorrenti alla luce della sentenza della Corte europea e considerando tutti gli interessi coinvolti tra i quali quello dei minori risulta determinante.

Infine si può osservare come, in discontinuità con il recente passato, questo tipo di situazioni comincino ad arrivare in sede di esecuzione in una fase in cui la **procedura interna è ancora pendente** con evidenti risvolti positivi in termini di possibili misure individuali.¹¹

- **Misure generali**

L'adozione di misure generali da parte delle autorità dello Stato convenuto mira ad **evitare** che delle **violazioni simili** a quelle riscontrate nella sentenza in esecuzione possano riprodursi. Le misure generali forniscono una soluzione al problema generale che è alla radice delle violazioni della Convenzione riscontrate dalla Corte Europea, a prescindere dalla loro gravità e dal numero di persone che ne sono state (o potrebbero esserne) colpite.¹² Quest'aspetto della fase esecutiva è dunque essenziale per assicurare l'effettiva implementazione della Convenzione.

¹⁰ Nel caso *R.M.S. c. Spagna*, n. 28775/12, il Comitato dei Ministri ha adottato la risoluzione finale [CM/ResDH\(2016\)139](#) a seguito di un riesame della situazione della ricorrente da parte delle giurisdizioni interne competenti alla luce della sentenza della Corte Europea, ma nel rispetto dell'interesse superiore del minore.

¹¹ Nell'esecuzione di casi simili contro l'Italia, in passato non è stato possibile prendere alcuna misura individuale in quanto i minori, già prima che la Corte europea rendesse la sentenza, erano stati adottati (*Zhou c. Italia*, n. 33773/11, 21 gennaio 2014, S.H. c. Italia, n. 52557/14, 13 ottobre 2015 e *Akinnibosun c. Italia*, n. 9056/14, 16 luglio 2015).

¹² Si vedano per esempio: *Broniowski c. Polonia*, n. 31443/96, [GC], 22 giugno 2004, (compensazione di proprietà abbandonate a seguito di cambiamenti di confine successivi alla seconda guerra mondiale), *Kudeshkina v. Russia*, n. 29492/05, 26 febbraio 2009 (non imparzialità dei procedimenti disciplinari contro magistrati in Russia), *Meltex LTD e Mesrop Movsesyan c. Armenia*, n. 32283/04, 17 giugno 2008, (mancato riconoscimento di una licenza televisiva) e *Paksas c. Lituania*, n. 34932/04, [GC] 6 gennaio 2011 (ineleggibilità permanente del Presidente della Lituania a seguito del suo impeachment).

La rapida adozione delle misure generali riveste un'importanza particolare per porre rimedio a problemi strutturali che danno luogo a numerosissimi ricorsi ripetitivi; in particolare in considerazione dell'assenza frequente di rimedi effettivi nazionali.

A seconda dei casi, l'adozione di misure generali può comportare la necessità di interventi legislativi o di cambiamenti nella giurisprudenza dei tribunali interni. In certi casi, può altresì essere necessario un intervento sulla Costituzione al fine di assicurarne la conformità alle esigenze della Convenzione.

Un ruolo essenziale nell'ambito delle misure generali, è svolto dalle **misure di sensibilizzazione e formazione e/o aggiornamento in materia di diritti umani** rivolte alle diverse professionalità implicate nella gestione a livello nazionale della questione sollevata a Strasburgo.¹³

- **Procedura**

La procedura esecutiva si articola in un sistema di controllo a **doppio binario** (*twin track procedure*) fondato sul presupposto di un monitoraggio costante da parte del Comitato dei Ministri di tutti i casi che tenga conto, allo stesso tempo, delle peculiarità, e soprattutto del livello di complessità, di ciascuno di essi.

Concretamente questo sistema permette di seguire i casi più complessi nell'ambito di quella che viene definita "**procedura rafforzata**" e gli altri in "**procedura standard**".

Tutti i casi sono di regola seguiti in procedura standard. La classificazione in **procedura rafforzata è quindi residuale** e riguarda le sentenze che richiedono l'adozione di misure individuali urgenti, le sentenze pilota, le sentenze che rivelano un problema strutturale importante o comunque di complessità elevata, le sentenze emesse nell'ambito di un caso interstatale, nonché i casi in cui sia lo Stato convenuto a farne richiesta. La procedura rafforzata viene quindi riservata a quei casi che richiedono un'attenzione prioritaria da parte del Comitato dei Ministri.

La procedura rafforzata implica una **stretta cooperazione** tra lo Stato convenuto, ed il Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze. Questa cooperazione si concretizza nell'assistenza nella preparazione dei piani e bilanci d'azione e nell'individuazione delle misure necessarie, nonché in frequenti contatti bilaterali (riunioni, seminari, tavole rotonde). La procedura rafforzata include la possibilità che un caso sia inserito nell'ordine dei lavori di una riunione "diritti umani" del Comitato dei Ministri e che in questo contesto possa fare **oggetto di dibattito**. Ciò non significa tuttavia, che ogni caso classificato in procedura rafforzata debba essere necessariamente esaminato dal Comitato dei Ministri.

La **classificazione di un caso non è irreversibile** ma, al contrario, risponde ad esigenze di flessibilità legate agli sviluppi concreti del processo esecutivo. Può per esempio accadere che quando, nel corso dell'esecuzione di una sentenza classificata inizialmente in procedura rafforzata, siano state adottate importanti misure e raggiunti risultati positivi, il Comitato, qualora sussistano questioni che non permettano ancora di adottare una risoluzione finale, può ritenere opportuno continuare a seguire il caso in procedura standard (*trigger down*).

¹³ Dal 2015 il *Rapporto annuale del Comitato dei Ministri sulla sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze e delle decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, comprende una selezione delle riforme più importanti adottate dagli Stati membri nell'ambito del processo esecutivo.

Al contrario, può accadere che nell'esecuzione di una sentenza seguita in procedura standard insorgano degli ostacoli imprevisti oppure indicazioni circa la natura diffusa se non sistemica del problema che rendano necessario un intervento del Comitato dei Ministri. In tal caso, il Dipartimento o uno Stato membro possono proporre il **trasferimento** di una causa alla procedura di "supervisione rafforzata" per consentire al Comitato dei Ministri di intervenire per definire le risposte adeguate ai nuovi sviluppi (*trigger up*).

Quest'ultima dinamica ha caratterizzato il monitoraggio delle sentenze contro l'Italia riguardanti la mancata o ritardata attuazione di decisioni giudiziali in materia di diritti di visita. Il Comitato dei Ministri a marzo 2022 ha classificato in procedura rafforzata la sentenza *Terna c. Italia* in cui la Corte Europea ha evidenziato, sulla base della giurisprudenza in materia contro l'Italia, come tali ritardi, dimostrino l'esistenza di un problema sistemico in Italia.¹⁴ Il Comitato ha quindi trasferito in procedura sostenuta anche tutti gli altri casi simili che in precedenza erano seguiti in procedura standard.

- **Ostacoli e resistenze nel processo esecutivo**

Il Protocollo n. 14, entrato in vigore il 1° giugno 2010, ha modificato l'articolo 46 della Convenzione introducendo la possibilità per il Comitato dei Ministri di rivolgersi alla Corte Europea da un lato qualora una questione di interpretazione di una sentenza definitiva ostacoli il processo esecutivo e, dall'altro, quando uno **Stato membro rifiuti di conformarsi** ad una sentenza della CEDU.

Per quanto riguarda il secondo punto, l'articolo 46 della Convenzione prevede ormai che, in caso di rifiuto da parte di uno Stato di adempiere una sentenza definitiva della CEDU, il Comitato dei Ministri possa (dopo aver messo in mora il suddetto Stato) adottare una decisione con cui adisce la Corte Europea. Anche questa decisione viene adottata attraverso una maggioranza qualificata di due terzi degli aventi diritto.

Una volta investita della questione, la Corte decide con una sentenza di Grande Camera dopo aver fissato un termine per la presentazione di osservazioni. Il Comitato è rappresentato davanti alla Corte dalla sua Presidenza. Se la Corte constata una violazione dell'articolo 46 rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché valuti le misure più appropriate da adottare.

L'inserimento di questa procedura nelle disposizioni di cui all'articolo 46 della Convenzione fornisce al Comitato dei Ministri uno **strumento di pressione ulteriore**. Il carattere eccezionale e residuale di questa procedura è evidente così come lo è l'incertezza circa i suoi potenziali effetti.

Nel corso del processo esecutivo il Comitato dei Ministri riceve le informazioni riguardanti lo stato di avanzamento dell'esecuzione da parte delle autorità degli Stati coinvolti sotto forma di piani e bilanci d'azione.

Un **piano d'azione** è un documento che illustra le misure che lo Stato convenuto intende adottare (e/o ha adottato) per dare esecuzione ad una sentenza della Corte Europea, compreso un calendario indicativo per l'adozione e l'attuazione di tali

¹⁴ *Terna c. Italia*, n. 21052/18, 14 gennaio 2021, § 97. La Corte ha fatto riferimento ai casi *Piazzi*, n. 36168/09, 2 novembre 2012, § 58, *Lombardo*, n. 25704/11, 29 gennaio 2013, § 63, *Nicolò Santilli*, n. 51930/10, 17 dicembre 2013, § 45, *Bondavalli*, n. 35532/12, 17 novembre 2015, § 75, *Strumia*, n. 53377/13, 23 giugno 2016, § 90, *Solarino c. Italia*, n. 76171/13, 9 febbraio 2017, *Endrizzi c. Italia*, n. 71660/14, 23 marzo 2017.

misure. Esso deve essere presentato il prima possibile ed in ogni caso non oltre sei mesi dalla data in cui una sentenza è diventata definitiva.

Un piano d'azione è un documento in costante evoluzione. Deve essere regolarmente aggiornato durante tutto il processo esecutivo con informazioni sugli sviluppi che si sono verificati nell'adozione delle misure inizialmente previste. Un piano d'azione deve essere rivisto anche quando le autorità ritengono che le misure inizialmente previste debbano essere riesaminate alla luce dei nuovi sviluppi.

Come ricordato, il Comitato dei Ministri ha sempre assicurato che nell'esercizio del loro margine di apprezzamento nella scelta delle misure da adottare gli Stati rispettino lo spirito della sentenza e la giurisprudenza della Corte nella materia in questione. Il piano d'azione permette al Comitato dei Ministri di conoscere la lettura che le autorità hanno dato della sentenza e di intervenire, qualora necessario (per esempio in caso di interpretazione troppo restrittiva della sentenza), per assicurare la conformità dell'azione delle autorità al dettato della pronuncia della Corte.

Un **bilancio d'azione** è una relazione dello Stato convenuto che espone tutte le misure adottate per attuare una sentenza della Corte Europea e/o una spiegazione del motivo per cui non sono necessarie misure o ulteriori misure. Quando sono state adottate tutte le misure descritte nei piani di azione inizialmente presentati dallo Stato, l'aggiornamento finale del piano d'azione si trasforma in un bilancio d'azione.

Il Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze effettua una valutazione finale del bilancio d'azione entro sei mesi dalla sua presentazione. Se lo Stato membro ed il Dipartimento concordano che le misure attuate sono adeguate e sufficienti, il Dipartimento proporrà al Comitato dei Ministri di adottare una **risoluzione finale** che ponga fine all'esame del caso. Qualora, al contrario, vi sia una divergenza che si dimostri insanabile, spetterà al Comitato dirimere la questione.

Come si evince dalla breve illustrazione delle caratteristiche principali di questi documenti, i piani ed i bilanci d'azione sono diventati elementi chiave nella supervisione dell'esecuzione, apportando un importante contributo alla maggiore trasparenza e dinamicità del processo di esecuzione.

- **Sentenze contro l'Italia in corso di esecuzione**

Le sentenze contro l'Italia in materia di rapporto genitore naturale-figlio attualmente pendenti davanti al Comitato dei Ministri riguardano tre tematiche: **i)** diritto di visita in separazioni e divorzi, **ii)** adozioni e contatti e **iii)** misure di affidamento extrafamiliare.

Come accennato in precedenza, la questione della **mancata o tardiva attuazione di decisioni giudiziarie che regolano i diritti di visita** nell'ambito di separazioni e divorzi è seguita dal Comitato dei Ministri in procedura rafforzata nell'ambito del gruppo *Terna* composto da nove casi.

In questa sentenza la Corte, che ha definito sistemico questo problema, ha ritenuto gli strumenti giuridici previsti dal diritto italiano sufficienti per permettere allo Stato convenuto di assicurare il rispetto degli obblighi positivi che l'articolo 8 pone a suo carico. La sentenza ha constatato il consolidamento di una situazione di fatto sorta nonostante i provvedimenti giudiziari emessi, senza tener conto degli effetti a lungo termine che potevano essere provocati da una separazione permanente tra la minore interessata e la ricorrente.

Il Comitato dei Ministri ha **esaminato recentemente** questo gruppo di casi nel corso della riunione diritti umani di marzo 2022 ed ha adottato una decisione in cui, tra le altre cose, ha invitato le autorità ad intensificare la loro azione anche attraverso una **formazione rafforzata** e lo sviluppo di linee guida procedurali e buone pratiche per **garantire l'incorporazione definitiva della giurisprudenza della Corte** in materia da parte dei tribunali per i minorenni e dei servizi sociali.

E' interessante notare con riguardo a questa tematica, caratterizzata da un numero significativo di sentenze che si sono susseguite negli anni, come il Comitato dei Ministri abbia **chiuso alcuni di questi casi** a seguito delle misure e adottate per riesaminare la situazione dei ricorrenti e attuare i loro diritti di visita, per quanto possibile e tenendo conto dell'interesse superiore dei minori.¹⁵

Continuando questo breve excursus delle sentenze in corso di esecuzione, un **secondo gruppo** riguarda la presa in carico ed in ultimo la dichiarazione di **adottabilità** di minori a seguito di difficoltà dei genitori naturali nell'esercizio del ruolo genitoriale.

Questi casi toccano alcuni aspetti fondamentali del processo decisionale come la valutazione dello stato di abbandono dei minori, la considerazione della vulnerabilità e talvolta delle differenze culturali nell'interpretazione del ruolo parentale dei genitori biologici, nonché la tempistica dei procedimenti.

In questi casi la Corte ha concluso che le autorità nazionali non hanno messo in atto tutte le misure necessarie volte a preservare il legame familiare tra i ricorrenti e i loro figli favorendone lo sviluppo, ponendo invece l'accento sulle difficoltà riscontrate dai genitori che avrebbero potuto essere superate per mezzo di un'assistenza sociale mirata.

Questo gruppo di cinque casi è seguito per il momento in procedura standard. In quattro di alcuni di questi casi non è stato possibile o necessario adottare alcuna misura individuale in quanto i minori erano già stati adottati prima che la Corte rendesse le relative sentenze o erano divenuti maggiorenni.

Nel 2021 la **sentenza A.I., n. 70896/17** si è aggiunta a questo gruppo. La ricorrente, vittima di tratta di nazionalità nigeriana, è stata privata di qualsiasi contatto con le sue due figlie nonostante le raccomandazioni degli esperti e prima ancora della decisione definitiva sulla loro adottabilità.

A differenza degli altri casi in *A.I.* la procedura sull'adottabilità delle figlie della ricorrente, è in corso. Purtroppo ad oggi non risulta adottata una decisione definitiva successiva alla sentenza della Corte nonostante si possa osservare una **convergenza tra le indicazioni** fornite dalla Corte europea, dalla Corte di cassazione e dal consulente tecnico di ufficio nominato dalla Corte di appello.

Infine, la **terza tematica** d'attualità riguarda il **sistema di affidamento** ed è stata portata all'attenzione del Comitato dei Ministri dalla sentenza *R.V. e altri*, n. 37748/13, seguita in procedura rafforzata.

In questo caso la Corte ha espresso una **generale preoccupazione** riguardo al sistema interno che rende possibile, come dimostrato dai fatti oggetto della causa, l'affidamento allo Stato sulla base di una legislazione che prevede che i "provvedimenti temporanei" che possono essere adottati in una situazione di "urgente necessità" siano protratti a tempo indeterminato, senza fissare un termine di durata dei provvedimenti o di riesame giudiziario degli stessi, con ampie deleghe

¹⁵ Si veda per esempio la risoluzione finale (CM/ResDH(2022)31) adottata dal Comitato dei Ministri il 23 febbraio 2022 nei casi *D'Acunto e Pignataro*, n. 6360/13, *Beccarini e Ridolfi*, n. 63190/16 e *Solarino*, n. 76171/13.

da parte dei Tribunali ai Servizi sociali, e in definitiva senza che siano determinati i diritti genitoriali.

Questo caso è stato **esaminato** (congiuntamente con il gruppo *Terna*) **dal Comitato dei Ministri** nel corso della riunione diritti umani di **marzo 2022**. Nella decisione adottata è stata notata con interesse la **riforma in corso della giustizia minorile** considerata una dimostrazione della determinazione delle autorità nell'affrontare le questioni sollevate dalla Corte e sono state chieste informazioni aggiornate sulla sua attuazione, entrata in vigore ed impatto. Sul versante delle **misure individuali** il Comitato ha ritenuto che non siano necessarie ulteriori misure individuali, poiché dalle informazioni fornite risulta che la ricorrente abbia libero accesso ai suoi figli, uno dei quali è divenuto maggiorenne.