CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO

QUARTA SEZIONE

DECISIONE

Ricorso n. 18976/13  
A.C. e F.I.  
contro l’Italia

La Corte europea dei diritti dell’uomo (quarta sezione), riunita il 6 ottobre 2015 in una Camera composta da:

Päivi Hirvelä, *presidente,* Guido Raimondi, Ledi Bianku, Nona Tsotsoria, Paul Mahoney, Faris Vehabović, Yonko Grozev, *giudici,*

e da Fatoş Aracı, *cancelliere aggiunto di sezione,*

Visto il ricorso sopra menzionato, presentato l’8 marzo 2013,

Dopo avere deliberato, rende la seguente decisione:

IN FATTO

1.  I ricorrenti, il sig. A.C. e la sig.ra F.I., sono dei cittadini italiani, nati rispettivamente nel 1959 e nel 1961. Il luogo in cui risiedono non è noto. Davanti alla Corte sono stati rappresentati dall’avv. A. Pettini del foro di Firenze.

A.  Le circostanze del caso di specie

2.  I fatti di causa, così come esposti dai ricorrenti, si possono riassumere come segue.

3.  I ricorrenti sono una coppia sposata. Nel 1993 e nel 1995 aprirono un bar e una pizzeria in due comuni della provincia di Agrigento. Queste attività commerciali generavano profitti, ma i ricorrenti furono oggetto di pressioni da parte di organizzazioni criminali locali, che volevano acquisirle. Secondo la versione dei ricorrenti, nel marzo e nell’aprile del 1996 furono commessi due omicidi per intimidirli.

4.  I ricorrenti decisero allora di cedere alle pressioni e vendettero il bar a un prezzo (12.000.000 lire (ITL) – circa 6.197 euro (EUR)) inferiore al suo valore di mercato (90.000.000 ITL – circa 46.481 EUR). Essi firmarono inoltre un compromesso per la vendita della pizzeria al prezzo di 38.000.000 ITL (circa 19.625 EUR).

5.  Nell’ottobre 1996 la ricorrente decise di presentare denuncia, il che portò all’arresto delle persone responsabili degli omicidi. Nel maggio 1998 i ricorrenti, che nel frattempo avevano ricevuto numerose minacce di morte, furono inseriti nel programma di protezione dei testimoni previsto dalla legge n. 82 del 15 marzo 1991. Di conseguenza, i ricorrenti e i loro due figli furono trasferiti in luoghi lontani e segreti.

6.  Ai sensi dell’articolo 16*ter* c. 1 della legge n. 82 del 1991,

«I testimoni di giustizia cui è applicato lo speciale programma di protezione hanno diritto:

a) a misure di protezione fino alla effettiva cessazione del pericolo per sé e per i familiari;

b) a misure di assistenza, anche oltre la cessazione della protezione, volte a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma, fino a quando non riacquistano la possibilità di godere di un reddito proprio;

c) alla capitalizzazione del costo dell'assistenza, in alternativa alla stessa;

d) se dipendenti pubblici, al mantenimento del posto di lavoro (...);

e) alla corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno, concordata con la commissione, derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa propria e dei familiari (...);

f) a mutui agevolati volti al completo reinserimento proprio e dei familiari nella vita economica e sociale.»

7.  Basandosi su questa disposizione, l’11 aprile 2005 i ricorrenti chiesero: a) la capitalizzazione del costo dell’assistenza; b) una somma a titolo di mancato guadagno; e c) una somma a titolo di riparazione dei danni materiali e morali subiti a seguito del loro inserimento nel programma di protezione. I ricorrenti chiesero la somma complessiva di 950.000 EUR.

8.  La richiesta dei ricorrenti fu esaminata dalla commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione prevista dall’articolo 10 della legge n. 82 del 1991 (di seguito la «commissione *ad hoc*»).

9.  Con la decisione n. 82 del 19 ottobre 2005 la commissione *ad hoc* accolse soltanto parzialmente la richiesta dei ricorrenti. Essa accordò loro la somma di 267.400 EUR a titolo di capitalizzazione del costo dell’assistenza (articolo 16*ter* c. 1 c) della legge n. 82 del 1991), specificando che, ai sensi del decreto ministeriale n. 161 del 23 aprile 2004, tale capitalizzazione doveva essere limitata a un periodo di dieci anni. La commissione *ad hoc* fissò inoltre nella misura di 90.796 EUR la somma dovuta per il danno biologico ai ricorrenti e ai loro figli, e applicò altresì una ritenuta di 10.000 EUR per il pagamento di fatture non onorate e per compensare i danni che gli interessati avevano provocato all’immobile in cui avevano alloggiato.

10.  I ricorrenti impugnarono la decisione della commissione *ad hoc* dinanzi al tribunale amministrativo regionale (di seguito il «TAR») del Lazio. Essi affermavano, inoltre, che la commissione *ad hoc* aveva adottato la sua decisione in maniera unilaterale, senza dare loro la possibilità di presentare i loro argomenti, che non aveva accordato alcuna somma a titolo di mancato guadagno e non aveva debitamente tenuto conto del loro tenore di vita prima dell’inserimento nel programma di protezione. Secondo i ricorrenti, la decisione in contestazione si traduceva in una evidente ingiustizia, dato che la loro famiglia aveva poche possibilità di reinserimento sociale e non poteva recuperare il tenore di vita che aveva prima dell’applicazione della legge n. 82 del 1991.

11.  Con una sentenza resa il 10 novembre 2011, depositata il 5 marzo 2012, il TAR del Lazio rigettò il ricorso dei ricorrenti.

12.  Il TAR osservò anzitutto che la commissione *ad hoc* aveva sentito due volte i ricorrenti, che avevano così avuto l’occasione di esporre il loro progetto di avviare una nuova attività commerciale nel settore della ristorazione. Dai verbali di tali audizioni risultava che il Presidente della commissione *ad hoc* aveva precisato che le richieste formulate dai ricorrenti (695.000 EUR per l’acquisizione di locali destinati al restauro, 525.416,53 EUR per l’acquisto di un appartamento e 487.484 EUR per l’acquisto di una rivendita di tabacchi e giornali) erano ben superiori agli importi che la commissione poteva accordare e che erano stati versati in casi analoghi.

13.  Per quanto riguarda il mancato guadagno, il TAR osservò che la commissione *ad hoc* si era basata sulle verifiche compiute dal servizio centrale di protezione. Peraltro, i ricorrenti avevano dichiarato di non disporre dei documenti fiscali e contabili relativi alle loro attività commerciali anteriori al loro inserimento nel programma di protezione e di non ricordare l’importo dei profitti generati dalla pizzeria, nella quale avevano lavorato solo per cinque mesi. In queste circostanze, il TAR considerò che i ricorrenti avessero omesso di fornire alla commissione *ad hoc* gli elementi necessari per stabilire l’esistenza di un mancato guadagno. Inoltre, dalle informazioni fornite dai servizi fiscali competenti e dal contesto socio-economico di riferimento risultava che le condizioni per accordare una somma a titolo di mancato guadagno non erano soddisfatte.

14.  Il TAR osservò in particolare che, dal 1989 al 1998, il ricorrente aveva lavorato in maniera intermittente in qualità di operaio nei cantieri comunali e di dipendente in una stazione di servizio. Per quanto riguardava il bar, la ricorrente aveva dichiarato dei redditi relativamente modesti (10.080.000 ITL – circa 5.577 EUR – per il 1993; 15.256.000 ITL – circa 7 879 EUR – per il 1994; e 25.713.000 ITL – circa 13.279 EUR – per il 1995). Inoltre, con una nota del 21 giugno 2010, la Prefettura di Agrigento aveva escluso che l’inserimento nel programma di protezione avesse ripercussioni negative sulla redditività dell’attività.

15.  Nella misura in cui i ricorrenti lamentano il fatto che la commissione *ad hoc* avesse accordato somme per il danno morale ben inferiori a quelle che risultavano dai rapporti dei periti di fiducia, il TAR osservò che la commissione si era basata su percentuali di danno del 20% per i ricorrenti e del 5% e 15% rispettivamente per i loro figli. Tali percentuali erano state determinate da una perizia medico-legale realizzata dall’Istituto Nazionale per la Sicurezza Sociale («INPS») sulla base delle tabelle predisposte dal tribunale di Roma.

16.  Infine, i ricorrenti affermavano che le loro possibilità di reinserimento sociale erano molto esigue, se non addirittura inesistenti. Il TAR osservò tuttavia che le somme che la commissione *ad hoc* aveva accordato miravano, tra l’altro, a favorire il reinserimento degli interessati nel mercato del lavoro.

17.  I ricorrenti interposero appello dinanzi al Consiglio di Stato.

18.  Con una sentenza resa il 16 novembre 2012, depositata il 14 dicembre 2012, il Consiglio di Stato, ritenendo che il TAR avesse motivato in maniera logica e corretta tutti i punti controversi, rigettò l’appello dei ricorrenti.

MOTIVI DI RICORSO

19.  Invocando l’articolo 8 della Convenzione, i ricorrenti denunciano una violazione del loro diritto al rispetto della vita privata e famigliare.

IN DIRITTO

20.  I ricorrenti ritengono che vi sia stata una violazione del loro diritto al rispetto della vita privata e famigliare, sancito dall’articolo 8 della Convenzione.

La disposizione in questione recita:

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

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

21.  I ricorrenti affermano di avere deciso di denunciare le intimidazioni di cui erano stati oggetto e di testimoniare contro i responsabili allo scopo di migliorare la vita economica e sociale di tutti i cittadini. Tuttavia, questa scelta ha impedito loro di condurre una vita normale: hanno ricevuto una nuova identità, sono stati allontanati dal loro ambiente sociale e trasferiti in una località segreta. Sono stati costretti a vivere in maniera isolata e senza relazioni sociali, il che ha avuto ripercussioni negative sulla loro integrità fisica e morale. I ricorrenti e i loro figli hanno sofferto di esaurimento, depressione, attacchi di panico e disturbi alimentari, e considerano che nonostante il loro sacrificio la commissione *ad hoc* abbia accordato loro una somma insufficiente, che non permette un reinserimento sociale adeguato e non copre il mancato guadagno di cui sono stati vittime. In effetti, tale somma è servita unicamente per l’acquisto di un alloggio. Perciò la finalità della legge n. 82 del 1991, ossia evitare che la scelta di testimoniare contro la mafia possa avere ripercussioni negative per i testimoni interessati, non sarebbe stata rispettata.

22.  Alla data delle ultime informazioni (9 luglio 2013), i ricorrenti erano alla ricerca di un lavoro e incontravano numerose difficoltà, tra le quali la circostanza che sui loro *curricula* era riportato che non avevano esercitato alcuna attività lucrativa legale dal 1998 al 2013. Inoltre, sarebbe vietato loto di partecipare a concorsi per l’accesso alla pubblica amministrazione.

23.  La Corte deve anzitutto esaminare la questione di stabilire se il diritto invocato dai ricorrenti rientri nella nozione di «rispetto» della «vita privata e famigliare» di cui all’articolo 8 della Convenzione.

24.  La Corte rammenta che la sfera della vita privata, così come essa la concepisce, comprende l'integrità fisica e morale di una persona; la garanzia offerta dall'articolo 8 della Convenzione è destinata principalmente ad assicurare lo sviluppo, senza ingerenze esterne, della personalità di ogni individuo nelle relazioni con i suoi simili (*Botta c. Italia*, 24 febbraio 1998, § 32, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I).

25.  Nel caso di specie, la Corte nota che i ricorrenti contestano in sostanza non un atto dello Stato, ma l'inerzia dello Stato, al quale rimproverano di non aver adottato le misure positive, soprattutto di natura economica, necessarie per garantire loro un reinserimento sociale adeguato dopo che avevano scelto di testimoniare contro le persone responsabili degli omicidi commessi nel 1996. In effetti, anche se i ricorrenti accennano all’allontanamento dal loro ambiente sociale e al trasferimento in una località segreta sotto una nuova identità, essi non criticano queste misure in quanto tali, e sembrano accettare che le stesse fossero necessarie per proteggere loro e i loro parenti. Pertanto, la sola questione che la Corte è chiamata ad esaminare nella presente causa è quella di stabilire se la decisione della commissione *ad hoc* di accogliere solo in parte la domanda dei ricorrenti volta a ottenere una indennità finanziaria abbia violato i diritti degli interessati sanciti dall’articolo 8 della Convenzione.

26.  La Corte rammenta che, se l'articolo 8 si prefigge essenzialmente di proteggere l'individuo dalle ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici, esso non si limita ad ordinare allo Stato di astenersi da tali ingerenze: a questo impegno negativo possono aggiungersi obblighi positivi inerenti ad un rispetto effettivo della vita privata o familiare (*Guerra e altri c. Italia*, 19 febbraio 1998, § 58, *Recueil* 1998-I, e *Di Sarno e altri c. Italia*, n. 30765/08, § 105, 10 gennaio 2012). La nozione di rispetto manca tuttavia di chiarezza: per stabilire se esistono tali obblighi, occorre tener conto del giusto equilibrio da mantenere tra l'interesse generale e gli interessi dell'individuo, in quanto lo Stato gode comunque di un margine di apprezzamento (*Botta*, sopra citata, § 33; *Christine Goodwin c. Regno Unito* [GC], n. 28957/95, § 72, CEDU 2002-VI; e *Briani c. Italia* (dec.), n. 33756/09, § 20, 9 settembre 2014).

27.  La Corte rammenta anche di aver concluso per l'esistenza di questo tipo di obblighi a carico di uno Stato quando ha constatato la presenza di un legame diretto e immediato tra, da una parte, le misure richieste da un ricorrente e, dall'altra parte, la vita privata e/o familiare di quest'ultimo (*Botta*, sopra citata, § 34, e *Briani*, decisione sopra citata, § 21).

28.  La Corte ha ritenuto che un tale legame esistesse per quanto riguarda l’attribuzione di alcuni sussidi pubblici, il cui riconoscimento permetteva allo Stato di «testimoniare il suo rispetto per la vita familiare» (si vedano, a proposito dell’assegno per famiglia numerosa, *Okpisz* *c. Germania*, n. 59140/00, § 32, 25 ottobre 2005; *Niedzwiecki* *c. Germania*,n. 58453/00, § 31, 25 ottobre 2005; *Fawsie c. Grecia*, n. 40080/07, § 28, 28 ottobre 2010; e *Saidoun c. Grecia*, n. 40083/07, § 29, 28 ottobre 2010; si vedano anche, a proposito di una indennità di congedo parentale, *Petrovic c. Austria*, 27 marzo 1998, §§ 27-29, *Recueil* 1998-II; a proposito di una prestazione di maternità, *Weller c. Ungheria*, n. 44399/05, § 29, 31 marzo 2009; e, a proposito di una indennità di assistenza a domicilio, *McDonald c. Regno Unito*, n. 4241/12, § 47, 20 maggio 2014). Per giungere a questa conclusione, la Corte ha esaminato la natura delle prestazioni in causa e le ripercussioni che il rifiuto di accordarle poteva avere sulla vita privata e famigliare degli interessati.

29.  Ritornando sui fatti della presente causa, la Corte considera che le somme che possono essere accordate dalla commissione *ad hoc* miravano, tra l’altro, a fornire ai ricorrenti i mezzi finanziari necessari per rimediare alle ripercussioni negative che l’inserimento nel programma di protezione aveva avuto sulla loro vita privata e famigliare e per agevolare il loro reinserimento sociale. Peraltro, l’articolo 16*ter* b) della legge n. 82 del 1991 indica che le misure di assistenza sono volte a «garantire un tenore di vita personale e famigliare non inferiore a quello esistente prima dell’avvio del programma» (paragrafo 6 *supra*). Pertanto la Corte non può escludere l’esistenza di un legame diretto e immediato tra le indennità richieste e la vita privata e famigliare dei ricorrenti. Essa ritiene, tuttavia, che non sia indispensabile esaminare tale questione poiché, anche a voler supporre che sia applicabile l’articolo 8 della Convenzione, nel caso di specie non è ravvisabile alcuna apparenza di violazione di tale disposizione per i motivi seguenti.

30.  La Corte non sottovaluta le difficoltà, tra l’altro di natura economica, che i ricorrenti hanno dovuto affrontare a causa del loro trasferimento in luoghi lontani e segreti e della conseguente impossibilità di proseguire le loro attività commerciali nella provincia di Agrigento. Essa osserva tuttavia che la commissione *ad hoc* ha accordato agli interessati la somma di 267.400 EUR a titolo di capitalizzazione del costo dell’assistenza e la somma di 90.796 EUR per il danno biologico (paragrafo 9 *supra*). Secondo la Corte queste somme, considerati gli elementi esaminati dinanzi ai giudici nazionali, non possono essere ritenute irrisorie, e sembrano invece sufficienti per permettere, o almeno per agevolare, il reinserimento sociale dei ricorrenti e dei loro figli. È vero che la commissione *ad hoc* ha rifiutato di accordare una somma a titolo di mancato guadagno; tuttavia, come ha sottolineato il TAR, tale decisione si giustificava con il fatto che gli interessati avevano lavorato nella pizzeria solo per cinque mesi, non avevano prodotto i documenti fiscali e contabili relativi alle loro attività commerciali (paragrafo 13 *supra*) e i redditi dichiarati per il bar erano relativamente modesti (paragrafo 14 *supra*). Inoltre, i ricorrenti sono stati associati al processo decisionale, essendo stati sentiti due volte dalla commissione *ad hoc* ed avendo dunque avuto la possibilità di presentare i loro progetti di reinserimento sociale e nel mondo del lavoro (paragrafo 12 *supra*).

31.  In queste circostanze, la Corte non può concludere che le misure adottate dallo Stato allo scopo di garantire ai ricorrenti un rispetto effettivo della loro vita privata o famigliare a scapito del loro inserimento nel programma di protezione per i testimoni siano state manifestamente inadeguate o insufficienti. Le autorità italiane non sono giunte a conclusioni arbitrarie e non hanno superato il margine di apprezzamento di cui godono in materia.

32.  Di conseguenza il ricorso è manifestamente infondato e deve essere rigettato in applicazione dell’articolo 35 §§ 3 a) e 4 della Convenzione.

Per questi motivi la Corte, all’unanimità,

*Dichiara* il ricorso irricevibile.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 29 ottobre 2015.

Fatoş Aracı Päivi Hirvelä  
 Cancelliere aggiunto Presidente