

CONSIGLIO D'EUROPA  
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

**CASO FAWSIE c. GRECIA**

*(Ricorso n° 40080/07)*

SENTENZA

STRASBURGO

28 ottobre 2010

*Questa sentenza diventerà definitiva alle condizioni definite all'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire ritocchi di forma*

**Nel caso Fawsie c. Grecia,**

La Corte europea dei diritti dell'uomo (prima sezione), riunitasi in una Camera composta da :

Nina Vajić, *presidente*,  
Christos Rozakis,  
Khanlar Hajiyev,  
Dean Spielmann,  
Sverre Erik Jebens,  
Giorgio Malinverni,  
George Nicolaou, *giudici*,

e da Søren Nielsen, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 7 ottobre 2010,  
Emette la sentenza seguente, adottata in tale ultima data :

## PROCEDURA

1. Il caso trae origine da un ricorso (n° 40080/07) presentato contro la Repubblica ellenica con cui una cittadina siriana, la Sig.ra Hamo Fawsie (« la ricorrente »), ha adito la Corte l'11 settembre 2007 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (« la Convenzione »).

2. La ricorrente é rappresentata dagli avvocati I. Ktistakis e K. Kalantzi, del foro di Atene. Il governo greco (« il Governo ») é rappresentato dai delegati del suo agente, la Sig.ra G. Papadaki, coadiutore presso il Consiglio giuridico di Stato, et la Sig.ra Trekli, uditrice presso il Consiglio giuridico di Stato.

3. La ricorrente lamenta una violazione del suo diritto al rispetto della vita familiare, garantito dagli articoli 8 et 14 della Convenzione.

4. Il 3 settembre 2009, il presidente della prima sezione ha deciso di notificare il ricorso al Governo. Ai sensi dell'articolo 29 § 1 della Convenzione, è stato deciso che la camera si pronuncerà allo stesso tempo sulla ricevibilità e il merito del caso.

## FATTO

### I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

5. La ricorrente é nata nel 1954 e risiede ad Atene.

6. Con una decisione del 18 giugno 1998, il Segretario generale del Ministero dell'Ordine Pubblico ha riconosciuto al marito della ricorrente e, di riflesso, alla ricorrente e ai suoi sette figli, lo statuto di rifugiato politico. Da quel momento, la famiglia della ricorrente risiede legalmente in Grecia. Le autorità greche hanno rilasciato un permesso di soggiorno a tutti i membri della famiglia.

7. Il 24 gennaio 2005, la direzione dei sussidi familiari dell'ente di sicurezza sociale degli agricoltori (« OGA ») ha rigettato una richiesta della ricorrente relativa

all'attribuzione di sussidi destinati alle madri di famiglie numerose come previsto dall'articolo 63 della legge 1892/1990. La decisione di rigetto precisava che la ricorrente non possedeva la qualità di madre di famiglia numerosa ai sensi della disposizione sopracitata, poiché né lei né i suoi figli possedevano la nazionalità greca o di uno degli Stati membri dell'Unione Europea; inoltre non risultavano nemmeno rifugiati di origine greca secondo le disposizioni dell'articolo 3 §§ 1 et 4 della legge 2163/1993.

8. Il 18 marzo 2005, la Commissione di regolarizzazione delle obiezioni dell'ente di sicurezza sociale ha rigettato la richiesta della ricorrente con gli stessi motivi avanzati dalla direzione dei sussidi familiari.

9. Il 10 giugno 2005, la ricorrente ha presentato un ricorso per annullamento di questa decisione davanti il Consiglio di Stato.

10. Con una sentenza del 12 marzo 2007 (dettagliata il 5 luglio 2007), il Consiglio di Stato ha rigettato il ricorso con i motivi seguenti :

« Considerando che la sentenza 771/2007 del Consiglio di Stato si esprimeva nel modo seguente:  
A) Le disposizioni sopramenzionate, nella misura in cui esigono la nazionalità greca per i bambini che rientrano nella nozione di « famiglia numerosa » o la nazionalità greca o origine greca della madre (secondo le distinzioni fatte dalla legge) come requisito per ottenere le prestazioni sociali previste dall'articolo 63 della legge 1892/1990, non sono contrarie ad alcuna disposizione e ad alcun principio costituzionale. Queste disposizioni hanno come scopo di incoraggiare la creazione di famiglie numerose e di affrontare il problema demografico del paese, e di conseguenza, non rientrano nella nozione delle misure « di assistenza e di soccorso » ai sensi della Convenzione di Ginevra. Di conseguenza, è stato ammesso che questa convenzione non impone di assegnare il sussidio destinato alle famiglie numerose ad una rifugiata ufficialmente riconosciuta come tale e che vive legalmente in Grecia. B) L'introduzione della condizione sopramenzionata relativa alla nazionalità dei bambini e della madre (secondo le distinzioni fatte dalla legge) non disconosce gli articoli 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, né il relativo protocollo addizionale».

11. Il 15 gennaio 2008, il legislatore ha modificato l'articolo 63 della legge 1892/1990, che prevede che i rifugiati ufficialmente riconosciuti come tali e le loro famiglie sono inclusi tra gli aventi diritto al sussidio destinato alle famiglie numerose.

## II. IL DIRITTO E LA PRATICA INTERNA E INTERNAZIONALE PERTINENTI

### **A. La legislazione interna pertinente**

omissis

### **B. La Convenzione di Ginevra**

omissis

## **C. La giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia**

omissis

## **DIRITTO**

### **I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 8 E 14 DELLA CONVENZIONE**

12. La ricorrente sostiene che il rifiuto da parte delle autorità di attribuirle il sussidio destinato alle famiglie numerose ha implicato una discriminazione basata sulla nazionalità, contraria all'articolo 14 congiuntamente all'articolo 8 della Convenzione. Questi articoli sono formulati nel modo seguente :

#### **Articolo 8**

« 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»

#### **Articolo 14**

« Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella (...) Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione »

13. La ricorrente sostiene che non vi è alcuna ragione obiettiva e ragionevole per giustificare una discriminazione a discapito delle famiglie numerose dei rifugiati. Sottolinea che l'articolo 63 della legge 1892/1990, nella sua versione originaria, non poneva come prerequisito per ottenere questo sussidio né la nazionalità greca dei figli o della madre né la loro origine greca. Questo requisito è stato aggiunto dalla legge 2163/1993, ma nel 1997 è stato attenuato dal riconoscimento del diritto ai sussidi per i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, in seguito nel 2000 per i cittadini degli Stati dello Spazio economico europeo e infine, nel 2008, per i rifugiati riconosciuti come tali e per le loro famiglie.

### **A. Sulla ricevibilità**

14. Il Governo sostiene che l'articolo 8 non si applica al caso di specie.

Il sussidio reclamato dalla ricorrente non deriva dall'obbligo dello Stato di sostenere e proteggere la vita familiare, ma fa parte delle misure prese dallo Stato per affrontare un grave problema demografico del paese. Si tratta di un obiettivo specifico al servizio di un interesse generale e che si traduce nella volontà del legislatore di proteggere le famiglie numerose, non in quanto categorie economicamente deboli, ma per dei motivi di politica demografica. Il sussidio previsto all'articolo 63 della legge 1892/1990 non dipende dall'esistenza di una relazione di copertura sociale (come l'affiliazione ad un ente di sicurezza sociale, il versamento di un contributo sociale etc.) e non costituisce una pensione, un rimborso di un premio assicurativo o una remunerazione.

15. La ricorrente sottolinea che, nella sentenza del 12 marzo 2007, il Consiglio di Stato ha giudicato che il sussidio in questione aveva lo scopo di incoraggiare la formazione di famiglie numerose. Facendo ciò, ha ammesso che il versamento di questo sussidio fosse finalizzato a favorire la vita familiare e avesse necessariamente un'incidenza sulla sua organizzazione poiché in pratica permetteva ai genitori l'allargamento delle loro famiglie.

16. La Corte ha affermato a più riprese che l'articolo 14 della Convenzione entra in gioco da quando « l'essenza dello svantaggio (...) rientra tra le modalità di esercizio di un diritto garantito » (*Sindacato nazionale della polizia belga c. Belgio*, sentenza del 27 ottobre 1975, serie A n° 19, § 45) o da quando le misure criticate « sono collegate all'esercizio di un diritto garantito » (*Schmidt e Dahlström c. Svezia*, sentenza del 6 febbraio 1976, serie A n° 21, § 39).

17. La Corte ritiene innanzitutto che il rifiuto delle autorità di attribuire alla ricorrente un sussidio destinato alle famiglie numerose non mirava a incidere sulla vita familiare della stessa e che non ha comunque avuto questo effetto, poiché l'articolo 8 non impone agli Stati un obbligo positivo di fornire l'assistenza finanziaria in questione. (*Zeibek c. Grecia*, n° 46368/06, § 32, 9 luglio 2009).

18. Tuttavia, la Corte ha già giudicato che l'attribuzione del sussidio destinato alle famiglie numerose permette allo Stato di « testimoniare il suo rispetto per la vita familiare » ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione e rientra dunque nel campo di applicazione di quest'ultimo. Pertanto, l'articolo 14 si applica, in combinato disposto con questa disposizione, al caso di specie (vedi, *mutatis mutandis*, le sentenze *Petrovic c. Austria*, 27 marzo 1998, § 29, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-II, e *Okpisz c. Germania*, n° 59140/00, § 32, 25 ottobre 2005). La Corte rileva che il ricorso in questione non è in contrasto con nessun altro motivo di irricevibilità. Ne deriva la necessità di dichiararlo ricevibile.

## B. Merito

19. Il Governo replica che il sussidio per le famiglie numerose è stato istituito allo scopo di risolvere un grave problema demografico e di aumentare in questo modo la popolazione. Relativamente alla scelta del criterio della nazionalità greca o comunitaria per l'attribuzione di questo sussidio, tale scelta deve essere considerata ragionevole. In un ambito di politica economica e sociale come quello in causa nel caso di specie, lo Stato deve disporre di un ampio margine di apprezzamento. Gli stranieri di paesi terzi, anche se titolari di permesso di soggiorno, sono suscettibili di lasciare la Grecia in qualsiasi momento. È quindi chiaro che non possano contribuire a risolvere il problema

demografico, poiché il loro soggiorno in Grecia potrebbe essere provvisorio. Infine, il Governo sottolinea che la modifica legislativa dell'articolo 63 nel 2008 non dovrebbe in alcun modo condurre la Corte a pronunciarsi in favore della ricorrente, nella misura in cui la giurisprudenza della Corte ammette che il legislatore deve beneficiare di un certo lasso di tempo per adattare la sua legislazione all'evoluzione della società (*Petrovic c. Austria* sopracitato, § 41).

20. La ricorrente replica che il fatto che una rifugiata come lei, che soggiorna permanentemente in Grecia, non abbia la nazionalità greca o non sia di origine greca, non costituisce un elemento sufficiente per sostenere che non contribuisca alla risoluzione del problema demografico del paese. È molto probabile che i suoi sette figli, soggiornando permanentemente in Grecia dal 1998, formeranno le loro famiglie in Grecia insieme a dei cittadini greci. Peraltro la Corte ha recentemente stabilito, nella sentenza *Zeibek c. Grecia* (sopracitato, § 50), che un criterio fondato sulla nazionalità o l'origine greca non è valido ai sensi della Convenzione.

21. La Corte rileva che nei casi simili al caso di specie, quali *Okpisz* sopracitato e *Weller c. Ungheria* (n° 44399/05, 31 marzo 2009) che riguardavano ugualmente la concessione di prestazioni sociali alle famiglie degli stranieri, la Corte ha concluso una violazione dell'articolo 8 in combinato disposto con l'articolo 14, dal fatto che le autorità non avevano fornito alcuna giustificazione ragionevole sulla pratica di escludere da certi sussidi gli stranieri legalmente installati sul territorio di questi Stati, basandosi esclusivamente sulla loro nazionalità straniera.

22. La Corte mette in evidenza che nel caso di specie, il Governo sostiene che il sussidio per famiglie numerose era già stato istituito per risolvere un problema demografico della Grecia e che i cittadini stranieri di paesi terzi, anche se titolari di un permesso di soggiorno, sono suscettibili di lasciare la Grecia in qualsiasi momento e che non possono quindi contribuire a risolvere il problema demografico del paese.

23. Su quest'ultimo punto, la Corte rileva altrettanto che la ricorrente e i membri della sua famiglia si sono visti riconoscere lo statuto di rifugiato politico e vivono a questo titolo in Grecia dal 1998. Il permesso di soggiorno è stato concesso a tutti i membri della famiglia.

24. La Corte non mette in dubbio la volontà del legislatore greco di fare il possibile per affrontare il problema demografico del paese, che dagli elementi forniti dal Governo appare reale e tende ad aggravarsi. Tuttavia, non può condividere l'analisi del Governo quanto alla pertinenza del criterio scelto, fondato essenzialmente sulla nazionalità o l'origine greca, considerando anche che questo criterio non era applicato uniformemente nella legislazione e giurisprudenza dominanti all'epoca dei fatti.

25. A tale proposito, la Corte ricorda innanzitutto che solo delle considerazioni molto valide possono condurla a considerare una differenza di trattamento fondata sulla nazionalità compatibile con la Convenzione (*Gaygusuz c. Austria*, 16 settembre 1996, § 36, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV). Constatata peraltro che il requisito di nazionalità greca per la beneficiaria e i suoi bambini non era inizialmente previsto nel testo dei paragrafi 3 e 4 dell'articolo 63 della legge 1892/1990. È stata introdotta al paragrafo 4 dell'articolo 63 dall'articolo 3 della legge 2163/1993 ed estesa dalla giurisprudenza al paragrafo 3 dell'articolo 63 (paragrafo 14)

26. Se nel 2007 il Consiglio di Stato affermava ancora che l'esigenza della nazionalità greca dei bambini di una famiglia numerosa o della nazionalità o

dell'origine greca della madre come requisito necessario per l'attribuzione di un sussidio o di una pensione non contraddicevano gli articoli 8 e 14 della Convenzione, questa giurisdizione aveva precedentemente annullato, con la sentenza 2654/2000, il rifiuto di un'assicurazione di concedere una pensione a vita ad una madre di nazionalità greca, rifiuto che si fondava sull'assenza della nazionalità greca da parte di alcuni dei suoi bambini (paragrafo 20).

27. Peraltro il carattere predominante della nazionalità è stato attenuato nel 1997 dal riconoscimento del diritto al sussidio per i soli cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, in seguito nel 2000 per i cittadini degli Stati parte dello Spazio economico europeo e finalmente, a partire dal 2008, per coloro che hanno la statuto di rifugiati come nel caso dei ricorrenti (paragrafo 15)

28. La Corte non perde di vista nemmeno che la Grecia sia parte della Convenzione di Ginevra relativa allo statuto dei rifugiati che prevede, all'articolo 23, l'obbligo per gli Stati di garantire ai rifugiati regolarmente residenti sul territorio lo stesso trattamento, in materia di assistenza e di soccorso pubblico, riconosciuto ai loro cittadini.

29. A sostegno di ciò, la Corte ricorda che nella sentenza *Zeibek c. Grecia* (sopracitato, § 50), ha rilevato l'importanza che riconoscono tanto la Costituzione, tramite l'esistenza di una disposizione specifica, che il legislatore, alla protezione delle famiglie numerose. In questo caso, aveva espresso anche sorpresa per il fatto che nella sua sentenza –che confermava il rigetto di accordare una pensione in qualità di madre di famiglia numerosa– il Consiglio di Stato aveva associato il riconoscimento di questa protezione accordata dalla Costituzione alla « necessità di preservare e promuovere la nazione greca », un criterio fondato non sulla nazionalità greca, ma sull'origine nazionale.

30. La Corte conclude che nel caso di specie, il rifiuto delle autorità di accordare un sussidio alle famiglie numerose come quella della ricorrente, rifugiata politica ufficialmente riconosciuta come tale e residente legalmente in Grecia dal 1998, non aveva una giustificazione ragionevole e ha dunque comportato una violazione dell'articolo 8 in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione.

## II. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

31. 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 materiale

32. La ricorrente reclama 18 964,26 euro (EUR) a titolo di danno materiale. Questo importo è costituito dal capitale (13 190,52 EUR) e dagli interessi (5 773,74 EUR) maturati durante il periodo che va dal 26 gennaio 2004 (data di richiesta del sussidio) al 29 gennaio 2008 (date dell'entrata in vigore della legge 3631/2008).

33. Il Governo sottolinea che il sussidio oggetto della controversia non costituisce un sussidio da versare nell'ambito di una copertura sociale, ma un incoraggiamento e un

privilegio che non hanno un legame di causa- effetto con una constatazione della violazione degli articoli 8 e 14 della Convenzione. In più la ricorrente non fornisce alcuna prova quanto alla somma reclamata che risulta arbitraria ed eccessiva. Peraltro, delle trattenute legali sarebbero state applicate alle somme che la ricorrente avrebbe potuto ottenere nel corso dei quattro anni. Infine, le pretese della ricorrente non sono state constatate da una decisione giudiziaria interna definitiva.

34. La Corte ritiene che la ricorrente abbia subito un pregiudizio morale derivante dal rifiuto di accordarle il sussidio oggetto della controversia (vedi, *mutatis mutandis*, *Weller c. Ungheria* sopracitato, § 44). Sottolinea che la ricorrente ha presentato i calcoli che le hanno permesso di stabilire la somma reclamata. Se il Governo li contesta, non spiega in cosa questi calcoli siano sbagliati e quali sarebbero stati gli importi netti del sussidio in seguito alle trattenute operate in conformità alla legge. Avendo constatato una violazione dell'articolo 8 della Convenzione, e non dell'articolo 1 del Protocollo n.1 come nel caso *Zeibek* sopracitato, la Corte accorda alla ricorrente la somma dei sussidi richiesti ma non maggiorati degli interessi, ossia 13 190,52 EUR.

#### **B. Danno morale**

35. A titolo di danno morale, la ricorrente reclama 5 000 EUR.

36. Il Governo ritiene che questa somma sia ingiustificata ed eccessiva. A suo avviso, la constatazione della violazione costituirebbe una soddisfazione equa sufficiente a tale titolo.

37. La Corte considera che la ricorrente ha subito un pregiudizio morale che ammonta, equamente, a 1 500 EUR.

#### **C. Costi e spese**

38. La ricorrente richiede ugualmente 3 000 EUR per i costi e le spese sostenute nelle procedure davanti il Consiglio di Stato e la Corte.

39. Il Governo ritiene che una somma di 1 500 EUR sarebbe ragionevole nel caso di specie.

40. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente non può ottenere il rimborso dei costi e le spese che nella misura in cui siano appurati la loro realtà, necessità e il carattere oggettivo dei loro tassi. Nel caso di specie e tenuto conto dei documenti in suo possesso e dei criteri sopramenzionati, la Corte ritiene ragionevole la somma di 3 000 EUR, spese incluse, e accorda alla ricorrente tale somma.

#### **D. Interessi di mora**

41. La Corte ritiene appropriato calcolare il tasso degli interessi di mora sul tasso d'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 in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione ;
3. *Dichiara*
  - a) che lo Stato convenuto deve pagare al ricorrente, nei tre mesi successivi a partire dalla data in cui la presente sentenza sarà definitiva in conformità alle disposizioni dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, i seguenti importi:
    - i. 13 190,52 EUR (tredicimila centonovanta euro e cinquantadue centesimi), da maggiorare di qualsiasi importo dovuto per imposte o tasse, a titolo di danno materiale;
    - ii. 1 500 EUR (millecinquecento euro), da maggiorare di qualsiasi importo dovuto per imposte o tasse , a titolo di danno morale ;
    - iii. 3 000 EUR (tremila euro), da maggiorare di qualsiasi importo dovuto per imposte o tasse dalla ricorrente, per i costi e le spese;
  - b) che, a partire dalla scadenza di tale termine e fino al versamento, i suddetti importi siano maggiorati da un interesse semplice a un tasso uguale a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante questo periodo, aumentato di tre punti percentuali ;
4. *Rigetta* la richiesta di soddisfazione equa per il surplus.

Redatto in francese, poi comunicato per iscritto il 28 ottobre 2010, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 et 3 del regolamento.

Søren Nielsen  
Cancelliere

Nina Vajić  
Presidente

Alla presente sentenza si trova allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'opinione concordante del giudice Vajić.

N.A.V.  
S.N.