

LA PROTEZIONE DELLE VITTIME DI VIOLENZA DOMESTICA DAVANTI
ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. ALCUNE OSSERVAZIONI
A MARGINE DEL CASO TALPIS C. ITALIA

MARTINA BUSCEMI*

Sommario

1. Introduzione. – 2. Sulla portata degli obblighi di protezione del diritto alla vita. – 3. (segue) sull'anticipazione dell'intervento statale in ragione della peculiare situazione di vulnerabilità della vittima e del contesto diffuso di violenze. – 4. Profili critici sollevati dalla sentenza. – 5. Osservazioni conclusive sulla pronuncia alla luce di alcuni recenti sviluppi.

Suggerimento di citazione

M. BUSCEMI, *La protezione delle vittime di violenza domestica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Alcune osservazioni a margine del caso Talpis c. Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Assegnista di ricerca in diritto internazionale nella Università degli Studi di Firenze.
Contatto: martina.buscemi@unifi.it

1. Introduzione

Nella sentenza *Talpis c. Italia*¹ del 2 marzo 2017, la prima sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo è stata nuovamente chiamata a pronunciarsi sulla delicata tematica delle violenze domestiche e della responsabilità degli Stati per la mancata protezione delle vittime di tale fenomeno².

La pronuncia trae origine dal ricorso presentato dalla sig.ra Elisaveta Talpis, una cittadina rumena e moldava residente in provincia di Udine, vittima di ripetuti atti di violenza domestica da parte del coniuge. Dalle vicende riportate in fatto si evince che la ricorrente, dopo avere richiesto l'intervento delle autorità di polizia in occasione di due aggressioni ravvicinate, aveva sporto denuncia contro il coniuge per lesioni personali, percosse e minacce, trovando nel frattempo accoglienza presso un centro antiviolenza. Trasmessa tempestivamente la denuncia alla Procura della Repubblica di Udine, erano però trascorsi oltre sette mesi prima dell'audizione della ricorrente, la quale, sentita dalla polizia giudiziaria, aveva attenuato la gravità dei fatti precedentemente denunciati. La Procura, tenuto conto delle mutate dichiarazioni e dell'assenza di episodi violenti successivamente alla denuncia, aveva richiesto e ottenuto dal giudice delle indagini preliminari l'archiviazione dei reati di maltrattamenti in famiglia e minacce; era proseguito, invece, il solo procedimento penale per lesioni personali aggravate³. Qualche mese più tardi, il coniuge compiva una terza aggressione, culminata con il tentativo di omicidio della sig.ra Talpis, che nel frattempo aveva fatto ritorno alla casa familiare, e l'uccisione del figlio. A nulla era servito l'intervento degli agenti di polizia i quali, proprio la notte dell'incidente, erano entrati in azione in due occasioni: prima su chiamata dalla ricorrente allarmata dal comportamento violento del coniuge, e, successivamente, per un fermo di controllo del medesimo il quale era apparso – in entrambe le circostanze – in evidente stato di ubriachezza.

In relazione a tali fatti, la ricorrente ha contestato allo Stato italiano un inadempimento del dovere di protezione contro i ripetuti atti di violenza domestica da lei subiti, censurando l'inerzia delle autorità a fronte della denuncia e delle diverse segnalazioni presentate – e solo parzialmente attenuate – nei due anni precedenti alla notte del tragico episodio. Il Governo

¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, ricorso n. 41237/14, sent. 2 marzo 2017.

² Una raccolta delle precedenti pronunce rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sul tema è inclusa nel *Factsheet* sulla violenza domestica preparato dalla *Press Unit* della Corte, reperibile nel sito www.echr.coe.int/Documents/FS_Domestic_violence_ENG.pdf, ottobre 2017.

³ Da quanto riportato in narrativa si desume che «il GIP considerò che lo svolgimento dei fatti era incerto e che, per quanto riguarda i maltrattamenti, non era possibile qualificare un reato di questo tipo in quanto il criterio della reiterazione degli episodi di violenza non era soddisfatto» (Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., par. 33).

italiano, dal canto suo, eccipiti la tardività del ricorso oltre il termine dei sei mesi e il mancato esaurimento dei ricorsi interni⁴, rilevava nel merito l'inesistenza di prove tangibili di un pericolo imminente per la vita della ricorrente e di suo figlio tali da richiedere alle autorità l'adozione di misure preventive.

A fronte di tali diverse prospettazioni, la Corte, con la sentenza in commento, ha ravvisato nella condotta delle autorità italiane una violazione degli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura e trattamenti disumani e degradanti), nonché dell'art. 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Già prima di divenire definitiva⁵, la sentenza ha suscitato diverse riflessioni per il cospicuo raggio di questioni che essa solleva⁶. Scopo del presente contributo è innanzitutto fare luce sulla ricostruzione degli obblighi di prevenzione di atti criminali compiuti da privati (par. 2), operata dalla Corte in modo parzialmente evolutivo rispetto alla pregressa giurisprudenza in ragione della particolare condizione di vulnerabilità delle ricorrente, che determina un irrobustimento degli obblighi di diligenza dovuti dagli Stati (par. 3). Si tratta poi di riflettere sui profili più critici toccati dalla sentenza (par. 4), tra cui la (i) controversa questione della prevedibilità del rischio che minacciava l'integrità psico-fisica della ricorrente; (ii) l'individuazione di misure che le autorità statali avrebbero potuto *legittimamente* adottare per prevenirne la concretizzazione; (iii) la rilevazione di un contesto 'endemic'

⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., paragrafi 61-75.

⁵ La sentenza è divenuta definitiva il 18 settembre 2017 a seguito del rigetto della richiesta del Governo italiano di rinviare la pronuncia resa dalla prima sezione all'esame della Grande Camera della Corte.

⁶ Tra i primi commenti alla sentenza si vedano S. DE VIDO, *States' Positive Obligations to Eradicate Domestic Violence: The Politics of Relevance in the Interpretation of the European Convention on Human Rights*, in *ESIL Reflections*, www.esil-sedi.eu/node/1815, 6 luglio 2017; R. CONTI, *Violenze in danno di soggetti vulnerabili, tra obblighi (secondari) di protezione e divieto di discriminazione di genere*, in *Questione Giustizia. Osservatorio Internazionale*, www.questionegiustizia.it/articolo/violenze-in-danno-di-soggetti-vulnerabili_tra-obbl_23-03-2017.php, 23 marzo 2017; R. CASIRAGHI, *La Corte di Strasburgo condanna l'Italia per la mancata tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, www.penalecontemporaneo.it/d/5278-la-corte-di-strasburgo-condanna-litalia-per-la-mancata-tutela-delle-vittime-di-violenza-domestica-e, 13 marzo 2017; M. CUCCHIARA, *Violenza domestica e inerzia delle autorità: la Corte EDU condanna l'Italia*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017/3, www.giurisprudenzapenale.com/2017/03/06/violenza-domestica-inerzia-delle-autorita-la-corte-edu-condanna-litalia/, 6 marzo 2017; L. PERONI, *Talpis v. Italy: Elements to Show An Article 14 Violation in Domestic Violence Cases, in Strasbourg Observers*, www.strasbourgobservers.com/2017/04/19/talpis-v-italy-elements-to-show-an-article-14-violation-in-domestic-violence-cases/, 19 aprile 2017; F. VAN LEEUWEN, *The 'limits of human rights law': dissenting androcentric voices in Talpis v. Italy*, in *Strasbourg Observers*, www.strasbourgobservers.com/2017/05/30/the-limits-of-human-rights-law-dissenting-androcentric-voices-in-talpis-v-italy/, 29 maggio 2017.

di discriminazioni fondate sul genere e la doverosità di adottare misure *positive* per fare fronte alla situazione di particolare vulnerabilità della vittima e alle correlate speciali esigenze di protezione; e *(iv)* la (mancata) rilevanza data alla necessità di adottare azioni per prevenire il ripetersi di illeciti convenzionali dello stesso genere di quello accertato dalla Corte⁷. Le osservazioni conclusive danno conto dell'impatto della pronuncia nella giurisprudenza interna in tema di responsabilità civile dei magistrati (par. 5).

2. Sulla portata degli obblighi di protezione del diritto alla vita

Oggetto principale del ricorso presentato dalla sig.ra Talpis è, come si è accennato, l'(in)adempimento da parte delle autorità italiane del dovere di proteggere le vittime di atti di violenza domestica. Trattandosi di condotte commesse non da organi statali, bensì da privati, a venire in rilievo sono gli obblighi *positivi* discendenti dalla Convenzione che impongono agli Stati di esercitare la dovuta *diligenza* al fine di garantire l'integrità psico-fisica di individui minacciati da atti criminali compiuti da terzi⁸, ivi inclusi le violenze domestiche. L'esercizio della diligenza nel prevenire episodi di aggressioni

⁷ Il ragionamento della Corte offre diversi spunti di riflessione anche in relazione ad altri aspetti tra cui la questione dell'interpretazione 'sistemica' della Convenzione alla luce di altri strumenti internazionali, quali la Convenzione per la prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, adottata a Istanbul nel 2011 (d'ora innanzi Convenzione di Istanbul) e la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, adottata nel 1979 (più brevemente Convenzione CEDAW), così come interpretata dalla prassi del Comitato CEDAW da essa istituito (sul punto v. *infra* note 64 e 84). Sull'interpretazione sistemica della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ai sensi dell'art. 31 (3) (c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati v., tra gli altri, C. PITEA, *Interpreting the ECHR in the Light of "Other" International Instruments: Systemic Integration or Fragmentation of the Rules on Treaty Interpretation?*, in N. BOSCHIERO, T. SCOVAZZI, C. RAGNI, C. PITEA (a cura di), *International Courts and the Development of International Law. Essays In Honour of Tullio Treves*, Springer, The Hague, 2013, p. 545 ss. Un altro aspetto interessante della sentenza è dato dalla qualificazione degli episodi di violenza domestica quali atti di «tortura» ai sensi dell'art. 3 della Convenzione (in argomento v. il *Factsheet* sulla violenza domestica citato *supra* nota 2, spec. pp. 3-6).

⁸ Come è noto, gli obblighi discendenti dalla Convenzione sono stati interpretati nella giurisprudenza della Corte come ad imporre agli Stati parti di adottare comportamenti *positivi* per garantire i diritti degli individui ivi sanciti. Ciò si traduce in un dovere in capo alle autorità statali di attuare un vasto spettro di azioni, sia sostanziali che procedurali, quali la previsione di specifiche disposizioni legislative, così come l'adozione di misure di ordine pratico, o ancora la predisposizione di un sistema giudiziario efficace e indipendente in grado di prevenire, indagare ed, eventualmente, reprimere condotte criminali commesse per mano di privati. La fonte di siffatti obblighi è stata ricondotta talvolta alla generica formulazione di cui all'art. 1 della Convenzione, talvolta alle singole disposizioni della Convenzione. La letteratura in proposito è vasta; si vedano, *ex multis*, J. AKANDJI-KOMBE, *Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights*, in *Human rights handbooks* No. 7, reperibile nel sito www.rm.coe.int/168007ff4d, gennaio 2007; A. MOWBRAY, *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*, Bloomsbury, Oxford, 2004; M. KLATT, *Positive Obligations under the European Convention on Human Rights*, in *Heidelberg Journal of Int. Law*, 2011, pp. 691-718.

contro le donne è, del resto, un aspetto centrale e comune degli impegni assunti internazionalmente dagli Stati in materia, come ricordato già da tempo dalla Raccomandazione generale n. 19 del Comitato CEDAW⁹, dalla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1993¹⁰ e dalla Convenzione di Belém do Pará del 1994¹¹, e, più recentemente, dalla Raccomandazione formulata nel 2002 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa¹², dal terzo rapporto presentato nel 2006 dallo *Special Rapporteur* incaricato della questione della violenza contro le donne, delle sue cause e conseguenze¹³, nonché, da ultimo, dalla Convenzione di Istanbul adottata proprio nell'ambito del Consiglio d'Europa¹⁴.

Il nodo da sciogliere – e contestualmente il primo profilo per cui la sentenza merita di essere segnalata – consisteva quindi nello stabilire se le autorità italiane avessero o meno usato la dovuta diligenza richiesta dalla Convenzione nel prevenire le aggressioni perpetrate dal coniuge nei confronti della ricorrente e del figlio¹⁵. Come è noto, la definizione della portata degli obblighi convenzionali di protezione di individui minacciati da azioni dannose compiute da terzi è stata al centro della sentenza *Osman v. the*

⁹ V. General Recommendation No. 19 adottata nella 11 sessione tenutasi nel 1992, spec. par. 9, reperibile nel sito www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm, secondo cui «[u]nder general international law and specific human rights covenants, States may also be responsible for private acts if they fail to act with due diligence to prevent violations of rights or to investigate and punish acts of violence, and for providing compensation».

¹⁰ La risoluzione contenente la 'Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne' esorta gli Stati membri delle Nazioni Unite a «[to] [e]xercise due diligence to prevent, investigate and, in accordance with national legislation, punish acts of violence against women, whether those acts are perpetrated by the State or by private persons» (UN Doc. A/RES/48/104, 20 dicembre 1993).

¹¹ V. Convenzione interamericana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne del 1994, art. 7, lett. b).

¹² V. *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of women against violence*, adottata il 30 aprile 2002, in cui si riconosce che «States have an obligation to exercise due diligence to prevent, investigate and punish acts of violence, whether those acts are perpetrated by the state or private persons, and provide protection to victims» (par. II).

¹³ V. *Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence against Women. The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence against Women*, UN Doc. E/CN.4/2006/61, 20 gennaio 2006.

¹⁴ L'art. 5 della Convenzione di Istanbul prevede infatti che «Parties shall take the necessary legislative and other measures to exercise *due diligence* to prevent, investigate, punish and provide reparation for acts of violence covered by the scope of this Convention that are perpetrated by non-State actors» (corsivo aggiunto).

¹⁵ Trattandosi di un obbligo di mezzi e non di risultato, il suo adempimento è misurato secondo un parametro di *diligenza*. L'identificazione del suddetto parametro diventa, dunque, un'operazione essenziale – ed invero piuttosto complessa – al fine di accertare profili di responsabilità in capo agli Stati. In tema si veda, per tutti, R. PISILLO MAZZESCHI, *Responsabilité de l'état pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, in *Recueil des cours de l'Académie de la Haye de droit international*, vol. 333, 2008.

*United Kingdom*¹⁶, resa dalla Corte sul finire degli anni novanta e considerata, ad oggi, il *leading case* in materia¹⁷. A partire da tale pronuncia, i giudici di Strasburgo hanno riconosciuto come l'articolo 2 (diritto alla vita) ponga a carico delle autorità statali l'obbligo positivo di adottare in via preliminare, non solo disposizioni legislative, ma anche misure di ordine pratico per proteggere l'individuo la cui vita sia minacciata da atti criminali altrui. In quell'occasione, si era però precisato come gli obblighi positivi dovessero essere interpretati in modo da non imporre alle autorità un onere eccessivo, tenuti conto delle difficoltà per la polizia di esercitare le sue funzioni nelle società contemporanee, dell'imprevedibilità del comportamento umano e delle scelte operative da fare in termini di priorità e di risorse¹⁸. Per bilanciare, da un lato, il bisogno di protezione degli individui, e, dall'altro, l'esigenza di non porre a carico delle autorità statali un onere eccessivo, la Corte ha messo a punto una teoria per verificare se lo Stato avesse adottato adeguate misure di protezione per fronteggiare pericoli provenienti da terzi: il cd. 'test Osman'. Secondo tale formula, sorge in capo allo Stato una responsabilità a titolo omissivo per violazione dell'art. 2 qualora «le autorità sapevano o avrebbero dovuto sapere l'esistenza di un rischio reale e immediato alla vita di un individuo determinato e le autorità non hanno fatto quello che potevano fare e quello che si può ragionevolmente aspettarsi da loro per eliminare tale rischio»¹⁹.

Il test ha trovato una certa applicazione anche al di fuori del continente europeo e il suo utilizzo è attestato anche nella giurisprudenza di altri organismi di garanzia istituiti dai trattati sui diritti umani²⁰. La formula Osman è stata poi declinata dai giudici di Strasburgo anche al di fuori del contesto di origine in ipotesi quali quelle delle violenze domestiche, rispetto alle quali le violazioni lamentate dai ricorrenti sono sovente riconducibili ai diritti garantiti dagli articoli 2, 3 e 14 della Convenzione. La verifica della diligenza dovuta dagli Stati nei confronti di individui minacciati da atti di

¹⁶ Corte europea dei diritti umani, Grande Camera, *Osman v. the United Kingdom*, sent. 28 ottobre 1998. Nel caso in parola un insegnante aveva sviluppato un attaccamento morboso nei confronti di un alunno, culminato in un'aggressione nei confronti di quest'ultimo e nella tragica uccisione del padre del medesimo.

¹⁷ L'individuazione del parametro di diligenza dovuta dagli Stati nella protezione del diritto alla vita è stata oggetto di interessanti interpretazioni anche da parte di altri organi di garanzia istituiti dai trattati a tutela dei diritti umani, *in primis* dalla Corte interamericana dei diritti umani nel celebre caso *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, sent. 29 luglio 1988.

¹⁸ Corte europea dei diritti umani, Grande Camera, *Osman v. the United Kingdom*, cit., par. 116.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ In proposito v. la giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani richiamata da F. C. EBERT, *Preventing Violations of the Right to Life in the European and the Inter-American Human Rights Systems: From the Osman Test to a Coherent Doctrine on Risk Prevention?*, in *Human Rights Law Review*, 2015, pp. 343-368, spec. 351 ss.

violenza domestica è stata inaugurata dalla Corte nella sentenza *Opuz v. Turkey* – considerato il *leading case* in cui è stato applicato il test Osman alla fattispecie *de qua*²¹. In tale occasione la Corte ha reiterato che perché sorga un obbligo positivo in capo agli Stati parte deve essere accertato che «le autorità sapevano o avrebbero dovuto sapere lì per lì che una determinata persona era minacciata in maniera effettiva e immediata nella sua vita e che esse non hanno adottato, nell’ambito dei loro poteri, le misure che da un punto di vista ragionevole avrebbero senza dubbio evitato a tale rischio»²².

È in questo quadro giurisprudenziale in tema di prevenzione di atti criminali commessi da privati che si inserisce la pronuncia in commento, la quale ha ripreso e applicato i principi di diritto appena enunciati – sebbene con talune, ma significative, variazioni. Muovendo dall’assunto, già stabilito nelle precedenti pronunce *Osman* e *Opuz*, per cui gli Stati parte della Convenzione, in virtù degli obblighi positivi, devono non solo dotarsi di un quadro normativo adeguato che offra una protezione contro eventuali atti di violenza, ma anche adottare in via preliminare misure di ordine pratico per proteggere l’individuo la cui vita è minacciata da atti criminali di terzi, la Corte ha rammentato che non ogni minaccia impone alle autorità di adottare le misure concrete per prevenirne la realizzazione, ma solo quelle il cui rischio risulta essere ‘reale e imminente’²³.

Sulla base di queste premesse, la Corte ha ritenuto che il comportamento tenuto dalle autorità italiane si sia attestato sotto la soglia della diligenza imposta dalla Convenzione e ha mosso allo Stato convenuto due censure. La prima ha riguardato la ‘passività’ delle autorità giudiziarie e di polizia, le quali

²¹ Corte europea dei diritti dell’uomo, terza sezione, *Opuz v. Turkey*, sent. 9 giugno 2009. Sulla pronuncia v. i commenti di P. LONDONO, *Developing Human Rights Principles in Cases of Gender-based Violence: Opuz v Turkey in the European Court of Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 2009, pp. 657-667; A. VIVIANI, *Violenza domestica, discriminazione e obblighi degli Stati per la tutela delle vittime: il caso Opuz dinanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2009, pp. 667- 670. Per un confronto con la prassi di altri organismi di garanzia dei trattati in materia in merito agli obblighi positivi in tema di protezione delle vittime di violenza domestica, si veda, nell’ambito del sistema convenzionale su cui vigila la Corte interamericana dei diritti umani, la sentenza *Case of González et al. (“Cotton Filed”) v. Mexico*, sent. 16 novembre 2009 (commentata da K. TIROCH, *Violence against Women by Private Actors: the Inter-American Court’s Judgment in the Case of Gonzales et al. (“Cotton Field”) v. Mexico*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2010, vol. 14, pp. 371-408) e, per quanto riguarda il Comitato CEDAW, la decisione *A. T. v. Hungary*, parere del 26 gennaio 2005.

²² Corte europea dei diritti dell’uomo, terza sezione, *Opuz v. Turkey*, cit., paragrafi 129-130. La sentenza *Opuz*, rispetto al precedente *Osman*, aggiunge inoltre che, ai fini dell’accertamento della responsabilità dello Stato, è sufficiente dimostrare che la mancata attuazione di misure ragionevoli avrebbero avuto una possibilità reale di cambiare il corso degli eventi o di attenuarne il danno. La Corte ha infatti precisato che «failure to take reasonable measures which could have had a real prospect of altering the outcome or mitigating the harm is sufficient to engage the responsibility of State» (par. 136).

²³ Corte europea dei diritti dell’uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., paragrafi 100-101.

non hanno agito con rapidità dopo la presentazione della denuncia della ricorrente, determinando un clima di impunità favorevole alla reiterazione degli atti di violenza; sotto questo aspetto, i sette mesi trascorsi dalla denuncia sporta dalla ricorrente, senza che le autorità avessero svolto attività d'indagine o avessero adottato misure protettive, sono stati considerati un arco temporale eccessivamente dilatato²⁴. La seconda censura ha poi riguardato il comportamento tenuto dalle autorità di polizia nella notte dei tragici avvenimenti che hanno portato al tentativo di uccisione della ricorrente e all'omicidio del figlio. In proposito, i giudici di Strasburgo hanno contestato alle autorità di polizia di non essere adeguatamente intervenute, pur avendo avuto una duplice occasione proprio quella notte di controllare l'aggressore²⁵. Secondo la Corte, gli agenti di polizia, in questo frangente, anziché sottovalutare la gravità della situazione, avrebbero dovuto condurre un'adeguata verifica sul grado e l'intensità del rischio che correva la ricorrente e, conseguentemente, concludere che il coniuge costituiva una minaccia reale per la medesima²⁶, quindi adottare le misure necessarie per evitare l'evento dannoso. La Corte ha concluso infatti che «sottovalutando, con la loro inerzia, la gravità della violenza in questione, le autorità italiane l'hanno sostanzialmente causata»²⁷.

Ora, dai passaggi centrali della sentenza appena riportati è possibile evincere un lieve distacco dai stringenti parametri richiesti nel caso *Osman* per ritenere dovuto l'intervento statale. Quanto al requisito dell' 'immediatezza' della minaccia, la sua presenza è, in effetti, messa in discussione se si considera il lungo tempo intercorso tra la denuncia e l'evento da impedire (un anno), durante il quale non si sarebbero registrati ulteriori episodi di violenza, o comunque non noti alle autorità; allo stesso modo, la 'realtà' del rischio vacilla a fronte del ridimensionato del tenore delle accuse mosse in prima battuta dalla ricorrente. La portata degli obblighi positivi in capo agli Stati parti pare dunque essere stata estesa tanto da richiedere un intervento *anticipato* al momento dell'iniziale profilarsi del rischio e non già nell'immediatezza dell'evento lesivo – momento quest'ultimo in cui sarebbe, d'altra parte, troppo tardi richiedere l'azione delle autorità. Siffatta anticipazione – punto che ha suscitato una corposa

²⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., par. 143. Sempre sotto il profilo dell'inadeguatezza della risposta giudiziaria, viene censurata la lunghezza del procedimento penale per lesioni personali aggravate della durata complessiva di tre anni.

²⁵ Si rimanda alla concatenazione degli eventi riportati in sintesi nel par. 1.

²⁶ Da questo punto di vista, il rimprovero mosso alle autorità italiane non è tanto di essere rimaste inerti davanti ad un rischio reale e imminente, ma di non avere scrupolosamente vagliato l'esistenza di una minaccia, di cui «non si poteva escludere una realizzazione imminente» (Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., par. 122).

²⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., par. 145.

opinione dissenziente, come si vedrà successivamente – è strettamente connessa ad un altro aspetto di rilievo nel ragionamento seguito dalla Corte.

3. (*segue*) sull'anticipazione dell'intervento statale in ragione della peculiare situazione di vulnerabilità della vittima e del contesto diffuso di violenze

L'interpretazione più severa dello standard di diligenza richiesto agli Stati è dovuta – e questo è il secondo aspetto da segnalare della sentenza – alla particolare situazione di *vulnerabilità* in cui si trova la vittima²⁸. In virtù di questa peculiare condizione, il rischio in presenza del quale si richiede l'intervento statale parrebbe essere solo 'presente' e non già 'immediato'²⁹.

Quella della *vulnerabilità* è una nozione, dai tratti ancora indefiniti, a cui la Corte ricorre sempre più spesso³⁰, ora in relazione ai soggetti appartenenti a etnie minoritarie (quali i rom)³¹, ora rispetto agli individui affetti da disabilità mentali³², o da malattie quali l'HIV³³, ora per i richiedenti asilo³⁴, e

²⁸ La Corte di Strasburgo, in linea con alcune decisioni precedenti, ha ritenuto che «la ricorrente possa essere considerata appartenere alla categoria delle 'persone vulnerabili' che hanno diritto alla protezione dello Stato» e, pertanto, «insiste nuovamente sulla diligenza particolare che richiede il trattamento delle denunce per violenze domestiche e ritiene che, nell'ambito dei procedimenti interni, si debba tenere conto delle specificità delle fatti di violenza domestica, riconosciute nel preambolo della Convenzione di Istanbul» (Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., par. 126 e 129).

²⁹ Così S. DE VIDO, *States' Positive Obligations to Eradicate Domestic Violence*, cit., pp. 7-8, secondo cui «the 'Osman test' with regard to Article 2 of the Convention and the due diligence requirement must be read in light of the Istanbul Convention in the sense that national authorities must consider the specific conditions of vulnerability of the victim, and adopt preventive measures even in the absence of the strict requirement of immediacy» e che, conseguentemente, «the immediacy requirement should be satisfied given a 'present' risk of violence». L'autrice, a questo proposito, si richiama al test formulato dal giudice Pinto de Albuquerque nel caso *Valiulienė*, secondo cui è sufficiente che il rischio sia solo 'presente' (e non 'immediato') allorché riguardi un segmento della popolazione vulnerabile (v. Corte europea dei diritti umani, *Valiulienė v. Lithuania*, Concurring Opinion of Judge Pinto de Albuquerque, sent. 26 marzo 2013, p. 31: «If a State knows or ought to know that a segment of its population, such as women, is subject to repeated violence and fails to prevent harm from befalling the members of that group of people when they face a present (but not yet imminent) risk, the State can be found responsible by omission for the resulting human rights violations»).

³⁰ Posto che le vittime di violazioni di diritti umani si trovano di per sé in una situazione di vulnerabilità, dalla giurisprudenza della Corte sembra doversi desumere che alcune (categorie di) vittime sono più vulnerabili di altre. Si parla infatti di una 'particolare' vulnerabilità, la quale richiede una protezione 'speciale'.

³¹ Corte europea dei diritti umani, Grande Camera, *Chapman v. the United Kingdom*, sent. 18 gennaio 2001.

³² Corte europea dei diritti umani, seconda sezione, *Alajos Kiss v. Hungary*, sent. 20 agosto 2010.

³³ Corte europea dei diritti umani, Grande Camera, *Kiyutin v. Russia*, sent. 15 settembre 2011.

³⁴ Corte europea dei diritti umani, Grande Camera, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, sent. 21 gennaio 2011.

così in altre ipotesi³⁵. Il richiamo alla categoria della vulnerabilità comporta, come tratto di unione dei diversi casi menzionati, due conseguenze: la prima è l'imposizione agli Stati di obblighi più intensi di tutela dei diritti sanciti nella Convenzione³⁶; la seconda è l'assottigliamento del margine di discrezionalità lasciato agli Stati nel bilanciamento dei diversi interessi in gioco³⁷. Entrambi questi effetti sono rinvenibili nel ragionamento seguito nel caso *Talpis*: da un lato, la Corte ha osservato che «erano le autorità nazionali a dover tenere conto della situazione di precarietà e di particolare vulnerabilità morale, fisica e materiale, nella quale si trovava la ricorrente e valutare la situazione di conseguenza, offrendole un'assistenza appropriata»³⁸; dall'altro lato, è stata respinta la tesi del Governo secondo cui un comportamento diverso avrebbe comportato una menomazione ingiustificata degli altri interessi tutelati dalla Convenzione, tra cui l'art. 8 che garantisce il diritto alla vita privata e personale dell'aggressore³⁹.

Inoltre, un altro tratto distintivo del ricorso alla nozione di vulnerabilità comune nella giurisprudenza della Corte – e presente anche nella sentenza in esame – è il suo legame con il *divieto di discriminazione* sancito dall'art. 14 della Convenzione⁴⁰. La situazione di particolare fragilità di un individuo è infatti spesso il risultato di prassi discriminatorie che colpiscono un certo gruppo sociale portatore di bisogni speciali. Che la mancata protezione delle vittime di violenza domestica costituisca, al contempo, una forma di

³⁵ Si rimanda alla giurisprudenza citata da L. PERONI, A. TIMMER, *Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law*, in *Int. Journal of Constitutional Law*, 2013, vol.11, pp. 1056-1085, secondo cui la nozione di vulnerabilità «acts as a magnifying glass: the ill treatment caused to the applicant looks bigger through the vulnerability lens» (spec. p. 1079).

³⁶ È dunque la condizione di vulnerabilità ad incidere sulla portata degli obblighi positivi, ampliandola, e a richiedere agli Stati di apprestare una protezione rinforzata a beneficio di certe categorie di soggetti, sia mediante la previsione di un quadro normativo adeguato, sia tramite l'adozione di misure pratiche – ivi comprese quelle di polizia – particolarmente irrobustite. Sull'adozione di specifiche misure legislative dirette a soggetti vulnerabili si rinvia a N. ZIMMERMANN, *Legislating for the Vulnerable? Special Duties under the European Convention on Human Rights*, in *Revue suisse de droit int. et européen*, 2015, vol. 4, pp. 539-562.

³⁷ Così L. PERONI, A. TIMMER, *Vulnerable groups*, cit., p. 1080; N. ZIMMERMANN, *Legislating for the Vulnerable?*, cit., pp. 550-551.

³⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., par. 115. Il punto è ripreso anche successivamente nella pronuncia, laddove si afferma che «nel trattamento giudiziario del contenzioso delle violenze contro le donne, spetti ai giudici nazionali tenere conto della situazione di precarietà e di particolare vulnerabilità morale, fisica e/o materiale della vittima, e di valutare la situazione di conseguenza, nel più breve tempo possibile» (*ibidem*, par. 30).

³⁹ Su questo punto v. *contra* l'opinione dissenziente espressa dal giudice Spano, su cui si tornerà *infra* par. 4.

⁴⁰ Così L. PERONI, A. TIMMER, *Vulnerable groups*, cit., secondo cui «emphasis on group vulnerability [...] represents a crucial step towards an enhanced antidiscrimination case law and a more robust idea of equality» (p. 1074). Sul nesso tra le violenze domestiche e divieto di discriminazione si tornerà in dettaglio *infra* par. 4, iii).

discriminazione nei confronti delle donne è stato riconosciuto, per la prima volta, nel caso *Opuz*, secondo una linea argomentativa reiterata dalla Corte anche in altri casi⁴¹. Si tratta, come è evidente, di una discriminazione cosiddetta *indiretta*, ossia di un comportamento consistente nell'adozione di una normativa o di una pratica di per sé non discriminatoria, ma che colpisce in maniera sproporzionatamente negativa un certo gruppo sociale⁴².

Anche la situazione di vulnerabilità riconosciuta in capo alla sig.ra Talpis, come anticipato, si intreccia infatti a doppio filo con il principio di non discriminazione, divieto considerato violato nel caso in esame. La Corte, a questo proposito, ha ricordato «che, secondo la sua giurisprudenza, l'inadempimento – anche involontario – di uno Stato al suo obbligo di proteggere le donne dalla violenza domestica costituisce una violazione del diritto di queste ultime ad una pari tutela da parte della legge»⁴³.

Ciò che, infine, merita di essere segnalato della sentenza è che il trattamento illegittimo subito dalla ricorrente si inserisce – ad avviso dei giudici – in un contesto *diffuso*⁴⁴. Le conclusioni circa la situazione generale di discriminazioni in Italia si fondano, essenzialmente, su alcuni dati forniti dal Relatore speciale incaricato della questione della violenza contro le donne, dal Comitato CEDAW, nonché dall'Ufficio nazionale di statistica. A tale riguardo la Corte ha osservato che «la ricorrente ha fornito un inizio di prova, suffragato da dati statistici non contestati che dimostrano, da una parte, che la violenza domestica colpisce soprattutto le donne e che, nonostante le riforme intraprese, un considerevole numero di donne muoiono uccise dai loro compagni o ex compagni (femminicidi) e, dall'altro, che gli atteggiamenti socioculturali di tolleranza nei confronti della violenza domestica persistono»⁴⁵. Essendo il contesto delle violazioni sistematicamente a danno

⁴¹ La Corte, in quell'occasione, ha concluso che la discriminazione in questione «was not based on the legislation *per se* but rather resulted from the general attitude of the local authorities, such as the manner in which the women were treated at police stations when they reported domestic violence and judicial passivity in providing effective protection to victims» (*Opuz v. Turkey*, cit., par. 192).

⁴² La Corte di Strasburgo ha per lungo tempo riconosciuto violazioni dell'art. 14 rispetto a comportamenti discriminatori solamente di tipo *diretto*. A partire dal caso *Thlimmenos* (riguardante la mancata previsione di una normativa che distinguesse, ai fini dell'accesso alla professione del commercialista, le condanne penali 'generiche' da quelle dovute al rifiuto di indossare un'uniforme militare per motivi religiosi), la Corte ha affermato che «the right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different» (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *Thlimmenos v. Greece*, sent. 6 aprile 2000, par. 44).

⁴³ Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., par. 141, che riprende quanto già affermato in *Opuz v. Turkey*, cit., par. 191.

⁴⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., par. 145.

⁴⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., par. 145.

di una peculiare categoria di soggetti, esso è (o dovrebbe essere) noto allo Stato, il che determina l'insorgere di un dovere di protezione anticipato⁴⁶. In altre parole, ad un rischio *strutturale* corrisponde un dovere di protezione rinforzato e misure preventive speciali.

4. Profili critici sollevati dalla sentenza

La sentenza resa dalla Corte nel caso *Talpis* si fonda su argomentazioni che appaiono complessivamente convincenti, avendo in aggiunta il merito di richiamare l'attenzione pubblica, e prima ancora quella delle istituzioni del Consiglio d'Europa e dei suoi Stati membri, sul drammatico problema *sociale* delle violenze domestiche. Ciò posto, una lettura critica della sentenza permette di svolgere alcune riflessioni ulteriori sugli aspetti più complessi da questa toccati.

i) in ordine all'esistenza di un rischio reale e imminente

Il primo rilievo riguarda un elemento chiave della sentenza, oggetto di interpretazioni divergenti da parte di alcuni giudici del collegio, vale a dire la *prevedibilità* del rischio per l'integrità psico-fisica della ricorrente e di suo figlio. Sotto un profilo generale, va osservato che la ricostruzione *a posteriori* di tragici avvenimenti come quelli in narrativa conduce ad individuare, spesso facilmente, profili di responsabilità in capo al soggetto posto nella posizione di garante. È bene però ricordare che solo minacce ragionevolmente preconizzabili possono essere prevenute dalle autorità statali adottando adeguate misure di protezione. Pertanto, anche nel contesto di minacce provenienti da violenze domestiche, per accertare la responsabilità degli Stati, non è sufficiente rilevare, *ex post*, l'intento omicida o violento dell'aggressore, ma occorre provare che di tale intento le autorità ragionevolmente avevano (o avrebbero dovuto avere) contezza e, ciononostante, non hanno posto in essere le necessarie misure protettive⁴⁷.

A questo proposito, la maggioranza dei giudici ha ritenuto, come si diceva, che sussistesse una minaccia reale «per la quale non si poteva escludere una realizzazione imminente»⁴⁸, a ciò opponendosi la sola opinione parzialmente dissenziente del giudice Spano, il quale ha contestato la presenza dei requisiti

⁴⁶ In termini simili v. Corte europea dei diritti umani, *Valiulienė v. Lituania*, cit., *Opinione concorrente del giudice Judge Pinto de Albuquerque*, p. 31, secondo cui «The constructive anticipated duty to prevent and protect is the reverse side of the context of widespread abuse and violence already known to the State authorities».

⁴⁷ Ragionando diversamente, si finirebbe per imporre un onere sproporzionato e irragionevole in capo alle autorità statali (così, Corte europea dei diritti umani, Grande Camera, *Osman v. the United Kingdom*, cit., par. 116).

⁴⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., par. 122.

di immediatezza e di realtà del pericolo⁴⁹. A noi sembra che il punto qui dirimente è quello di comprendere quali fossero gli indizi e gli elementi di prova a disposizione delle autorità (o che avrebbero dovuto essere da queste conosciuti) i quali avrebbero consentito di presagire l'evoluzione tragica della vicenda.

Sotto questo aspetto, è forse vero che in una prima fase il quadro indiziario appariva ancora incerto alla luce delle mutate dichiarazioni della ricorrente⁵⁰. È però altrettanto vero che le autorità giudicanti hanno stabilito, in un secondo momento (ossia dopo l'uccisione del figlio e il tentato omicidio della ricorrente), che sussistessero già prima dei tragici eventi indizi di ripetute violenze, tali da integrare la condotta abituale del reato di maltrattamenti familiari, per il quale il coniuge è stato infine condannato, laddove nel primo procedimento penale era stata disposta l'archiviazione. Questa considerazione, unitamente al fatto che il coniuge era stato comunque rinviato a giudizio per il reato di lesioni personali aggravate, fa ipotizzare che, anche in una prima fase, erano verosimilmente presenti – se diligentemente cercati – diversi indizi circa l'esistenza di una minaccia reale per la ricorrente tali da richiedere adeguate misure di protezione preventive.

Ad essere precisi, riteniamo che fosse preconizzabile fin dall'inizio della vicenda, sulla base degli elementi esistenti, l'intento violento e persecutorio, forse non già omicida, del coniuge nei confronti della ricorrente (ma non ancora del figlio) – la cui mancata previsione profilerebbe dunque un inadempimento da parte delle autorità italiane più sotto il profilo dell'art. 3 e non dell'art. 2 della Convenzione. Pochi dubbi sussistono, invece, sul fatto che nel secondo segmento temporale (ossia quello coincidente con la notte in cui si sono verificati i tragici avvenimenti) il quadro indiziario circa la pericolosità del coniuge si faceva sempre più coerente e consistente, soprattutto agli occhi degli agenti di polizia intervenuti in quella circostanza⁵¹. Concordiamo pertanto con la conclusione della Corte sul fatto che le autorità conoscevano – o avrebbe dovuto conoscere – la gravità della situazione in cui si trovava la ricorrente.

⁴⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., *Opinione parzialmente dissenziente del giudice Spano*, paragrafi 4-5.

⁵⁰ Il riferimento è al segmento temporale che va dalla presentazione della denuncia (momento in cui le autorità italiane sono state messe nelle condizioni di venire a conoscenza del pericolo corso dalla ricorrente) fino alla decisione della Procura di Udine.

⁵¹ L'insieme di indizi a carico del marito viene efficacemente riassunto nell'*Opinione concorrente del giudice Eicke*, cit., paragrafi 2-5, il quale pone in evidenza, tra gli altri, l'esistenza di procedimenti penali in corso (che avrebbero potuto essere controllati dagli agenti di polizia la notte dell'aggressione letale), la denuncia e i diversi verbali di polizia a suo carico (di cui uno in merito al porto abusivo di armi), dai quali emergeva chiaramente una situazione di tensione e minacce, peraltro sempre esacerbate dall'abuso di alcool del coniuge – circostanza presente anche nel momento in cui quest'ultimo è stato fermato prima dell'aggressione mortale.

Ciò che però la pronuncia ha mancato di enfatizzare a sufficienza è l'esistenza di alcuni fattori di rischio che distinguono significativamente la prevedibilità della minaccia derivante dalle violenze domestiche da altri atti criminali provenienti da terzi. Pare opportuno infatti rilevare che le violenze domestiche, a differenza di altri atti offensivi, sono un fenomeno umano più prevedibile che segue – in linea di massima – alcuni precisi schemi ricorrenti⁵². Nella preconizzazione del rischio derivante dagli atti di violenza domestica andrebbe tenuto conto, anzitutto, dell'elevato tasso di reiterazione della condotta offensiva: una volta commessa, è piuttosto verosimile (e dunque prevedibile) che questa si ripeta. Il secondo elemento rilevante ai fini della conoscibilità della minaccia è la presenza 'endemica' di un quadro probatorio incerto e criptico circa la colpevolezza dell'aggressore. Il delicato problema che si pone in questo frangente è che coloro che subiscono atti di violenza domestica, a differenza delle vittime di altri atti criminali compiuti da terzi (come nel caso *Osman*), sono spesso portate ad attenuare il tenore delle accuse e a modificare la ricostruzione degli eventi, in ragione della loro peculiare condizione di vulnerabilità e soggezione psicologica. L' 'incoerenza indiziaria' che ne risulta deve allora essere debitamente soppesata dalle autorità, sulle quali – a seconda delle circostanze del caso concreto – dovrebbe incombere un onere investigativo più intenso e un'attività d'indagine integrativa per fare luce sulla veridicità dei fatti, anche di quelli ritrattati.

Posto dunque che rispetto alla fattispecie criminale in esame l'incoerenza indiziaria derivante dalle dichiarazioni del denunciante non è sempre indicativa dell'assenza di una minaccia, vi sono poi altri fattori di rischio che incidono significativamente sulla prevedibilità della stessa e che dovrebbero essere conosciuti dalle autorità giudicanti e di polizia. Dalle statistiche emerge, ad esempio, che il rischio di comportamenti violenti è maggiore nei casi in cui il coniuge faccia uso abituale di sostanze alcoliche e ove la vittima, se straniera, provenga da alcuni Paesi più di altri⁵³ – elementi, questi, che erano presenti cumulativamente nel caso in esame. La Corte ha evidenziato, solo in parte, alcuni di questi fattori che differenziano il caso *Osman* da quello delle violenze domestiche⁵⁴, quando, per sfuggire dallo stringente

⁵² Il cd. test *Osman* è stato infatti elaborato proprio per circoscrivere l'onere degli Stati di prevenire atti umani di per sé imprevedibili, come l'aggressione letale dell'insegnante sorta da un morboso attaccamento nei confronti dell'alunno.

⁵³ V. i dati Istat riportati nella sentenza al par. 55. Secondo le stime, tra le donne straniere che hanno subito violenza fisica o sessuale «[l]e donne moldave (37,3%), rumene (33,9%) e ucraine (33,2%) subiscono più violenze».

⁵⁴ *Contra*, e nel senso che l'applicazione del cd. test *Osman*, così come è stato formulato, non possa variare sulla base delle peculiari circostanze presenti nelle ipotesi di violenze domestiche, v. l'*Opinione parzialmente dissenziente del giudice Spano*, cit., par. 9.

requisito dell'immediatezza del rischio, ha richiamato il concetto di vulnerabilità della vittima e al contesto quasi 'sistematico' di violenze domestiche in Italia in cui si inserisce la vicenda – punto, quest'ultimo, su cui si tornerà più avanti.

ii) sull'individuazione delle misure volte a prevenire la concretizzazione della minaccia

Ammesso dunque che era possibile preconizzare la minaccia, occorre ragionare sul secondo aspetto critico della sentenza, ossia l'individuazione di misure *legittimamente* adottabili dalle autorità per proteggere la ricorrente. A questo proposito la Corte ha censurato la mancata adozione di azioni volte a neutralizzare la pericolosità del coniuge, ma non ha però specificato quali queste siano⁵⁵. Sorge allora spontaneo chiedersi quali concrete azioni – conformi alla Convenzione – avrebbero ragionevolmente prevenuto il concretizzarsi della minaccia. Per rispondere a tale quesito occorre operare un giudizio controfattuale per dimostrare, attraverso una valutazione prognostica compiuta *ex ante*, che nell'ipotesi in cui la condotta omessa fosse stata invece realizzata dallo Stato, l'evento dannoso con ragionevole probabilità non si sarebbe verificato, o che comunque si sarebbe verificato ma con minore danno.

Quanto alle misure dal carattere giudiziario, è appena il caso di ricordare che esse devono comunque essere adottate in conformità alla Convenzione, ossia nel rispetto dei diritti del destinatario, sia sotto il profilo dell'art. 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) – nel caso di misure di natura penale – che, più in generale, dell'art. 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare). Le misure giudiziarie 'preventive', quali le misure cautelari ad esempio, possono essere disposte solo in presenza di indizi di colpevolezza (*gravi* secondo il parametro di diritto penale interno)⁵⁶, il che fa riemergere, nuovamente, il summenzionato problema dell'incoerenza del quadro indiziario prospettato dalla vittima. Il problema del superamento di una certa soglia di prova si pone, peraltro, anche in relazione all'adozione di misure provvisorie specificatamente previste dal legislatore nazionale per

⁵⁵ I giudici di Strasburgo hanno osservato, in via generale, che «non rientra nelle attribuzioni della Corte sostituirsi alle autorità nazionali ed operare al posto di quest'ultime una scelta tra la vasta gamma di misure idonee a garantire il rispetto degli obblighi positivi che l'articolo 3 della Convenzione impone loro» (Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., par. 103).

⁵⁶ È la Corte stessa a ricordare «la necessità di assicurarsi che la polizia eserciti il proprio potere di reprimere e prevenire la criminalità rispettando pienamente le vie legali ed altre garanzie che limitano legittimamente la portata dei suoi atti di indagine penale e di traduzione dei delinquenti in giustizia, ivi comprese le garanzie di cui agli articoli 5 e 8 della Convenzione (Osman, sopra citata, § 116 e Opuz, sopra citata, § 129)» (Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., par. 101).

contrastare il fenomeno delle violenze domestiche, quali l'allontanamento immediato dalla casa familiare e il divieto di avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati dalla vittima o dai suoi familiari⁵⁷.

La Corte di Strasburgo, non essendo un tribunale di ultima istanza, non ha apertamente censurato la mancata disposizione di simili provvedimenti e, a ben vedere, non ha nemmeno contestato espressamente la decisione della Procura di Udine di archiviare la denuncia per maltrattamenti familiari. La critica mossa sul piano dell'effettività dell'inchiesta penale si limita a stigmatizzare l'inerzia iniziale delle indagini (in particolare la passività dovuta al decorrere dei sette mesi trascorsi dalla denuncia della ricorrente alla sua prima audizione) e la lunghezza del procedimento per lesioni personali (conclusosi in tre anni)⁵⁸. Quello che non emerge chiaramente dalla sentenza è invece un ipotetico rimprovero sotto il profilo della carente o non diligente attività inquirente una volta avviata l'azione penale, ad esempio per avere mancato di disporre adeguati atti d'indagine (quali l'escussione di testi, *in primis* il personale dell'associazione delle vittime delle donne presso cui la ricorrente ha trovato rifugio), che, se adottati, avrebbero contribuito a fare luce sull'incertezza e la contraddittorietà dei fatti in causa, facendo emergere il contesto di violenza a cui era soggetta la ricorrente e dunque la realtà e l'immediatezza della minaccia che avrebbero legittimato l'adozione di provvedimenti cautelari⁵⁹.

La sentenza non offre significative indicazioni nemmeno per quanto riguarda le misure di polizia in concreto adottabili, con particolare riferimento alla notte in cui si è consumata l'aggressione mortale⁶⁰. È

⁵⁷ Il riferimento è alle misure introdotte nel codice di procedura penale dalla l. 154/2001 ed in particolare le disposizioni di cui agli articoli 282 *bis*, *ter* e *quater*. Oltre alle misure di carattere penale, pare opportuno ricordare l'esistenza nell'ordinamento interno degli ordini di protezione disposti su richiesta di parte e disciplinati dal codice civile all'art. 342 *bis*.

⁵⁸ La Corte ha osservato che «mentre nel contesto delle violenze domestiche, le misure di protezione sono, in linea di principio, destinate a fronteggiare quanto prima una situazione di pericolo [...] si sono dovuti attendere sette mesi prima che la ricorrente fosse sentita. Un tale ritardo non poteva che privare la ricorrente del beneficio della protezione immediata che la situazione richiedeva» e, poi ancora, ha reiterato che «[n]ella fattispecie, nulla può spiegare la passività delle autorità per un periodo così lungo – sette mesi – prima che fosse avviata l'azione penale. Parimenti, nulla può spiegare perché il procedimento penale per lesioni personali aggravate avviato in seguito alla denuncia depositata dalla ricorrente sia durato tre anni, per concludersi il 1° ottobre 2015. Considerate le constatazioni operate nel caso di specie, la Corte ritiene che anche il modo in cui le autorità interne hanno condotto il procedimento penale nella presente causa contribuisca a questa passività giudiziaria e che non si possa considerare che esso soddisfi le esigenze dell'articolo 3 della Convenzione» (Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., paragrafi 113-114 e 130-131).

⁵⁹ Una nostra conclusione definitiva su questo punto presuppone l'esame degli atti d'indagine della Procura udinese, al momento non disponibili.

⁶⁰ Con riferimento alla notte degli avvenimenti, la Corte si è limitata ad affermare che la polizia avrebbe avuto la possibilità di verificare l'esistenza di precedenti a carico del coniuge che avrebbero

interessante, a questo proposito, menzionare l'esistenza della misura precautelare dell'allontanamento d'urgenza adottabile dalla polizia giudiziaria, introdotta nell'ordinamento italiano con il piano d'azione straordinario per il contrasto alla violenza di genere, disposto con decreto legge nell'agosto 2013, e convertito in legge poco prima dei fatti di cui in narrativa⁶¹.

Vi sono, infine, altre misure di ordine pratico e di importanza, a nostro avviso, dirimente nell'efficace prevenzione di tragici fatti come quelli in esame, non sufficientemente approfondite dalla Corte. Oltre alle misure di protezione di natura giudiziale e di polizia, esistono infatti altre categorie di azioni preventive e di protezione che avrebbero ragionevolmente scongiurato il pericolo e neutralizzato la pericolosità del coniuge, anche in assenza di un quadro probatorio certo a suo carico: le azioni statali di sostegno e assistenza alle vittime di violenza. Da questo punto di vista, riteniamo che un comportamento delle autorità italiane non debitamente stigmatizzato dalla Corte sia stato quello di non avere garantito alla ricorrente una permanenza più duratura presso il centro antiviolenza, perlomeno fino a quando la stessa si fosse dimostrata indipendente dalle pressioni dell'aggressore, sia sotto il profilo psicologico che finanziario⁶². Sotto questo aspetto, non è irragionevole sostenere che gli obblighi positivi degli Stati in materia impongono ad essi di adottare un fascio di comportamenti che non si esaurisce nell'adozione di un quadro legislativo e di un sistema di giustizia con efficacia deterrente e punitiva di atti di violenza domestica, ma che contempli anche la prestazione di *servizi socio-assistenziali*, quali l'aiuto offerto alle donne in centri di

dovuto fare presagire una minaccia reale e immediata e, dunque, portare ad adottare «le misure che [...] avrebbero senza dubbio attenuato, se non addirittura impedito, il concretizzarsi di un rischio reale per la vita della ricorrente e di suo figlio» (Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., par. 122). Il giudice Eicke prospetta, invece, tra le misure in concreto adottabili dalla polizia, un ordine di ritornare in ospedale o un fermo per ubriachezza (v. *Opinione concorrente del giudice Eicke*, cit., par. 11), mentre il giudice Spano contesta apertamente la possibilità di disporre siffatti provvedimenti in assenza di flagranza di reato (v. *Opinione parzialmente dissidente del giudice Spano*, cit., paragrafi 11-13).

⁶¹ Il riferimento è all'art. 383 *bis* del codice di procedura penale, in base al quale «gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria hanno la facoltà di disporre [...] l'allontanamento urgente dalla casa familiare [...] nei confronti di chi è colto in flagranza dei delitti di cui all'art. 282 bis comma 6, ove sussistano fondati motivi per ritenere che le condotte criminose possano essere reiterate ponendo in grave ed attuale pericolo la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa».

⁶² Da quanto emerge dai fatti, risulta che dopo appena tre mesi, in cui non sono mancate minacce da parte del coniuge, la ricorrente è stata costretta a lasciare il centro, in assenza di finanziamenti da parte delle istituzioni preposte a gestire i servizi sociali. Parzialmente divergente sul punto è la versione del Governo italiano secondo cui «poiché la ricorrente non era stata prima presa in carico dai servizi sociali del comune di Udine [...] questi ultimi non potevano sostenere le spese dell'associazione [...] le donne vittime di violenze potevano prendere contatto con i servizi sociali per chiedere aiuto, cosa che la ricorrente non avrebbe fatto» (Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, *Talpis v. Italy*, cit., par. 26).

accoglienza e di supporto⁶³. Come ha ricordato recentemente il Comitato istituito dalla CEDAW nelle osservazioni conclusive al settimo rapporto periodico presentato dall'Italia sullo stato di attuazione della medesima Convenzione, la mancata o inadeguata offerta di tali servizi pubblici non può essere giustificata sulla base della contingente crisi finanziaria e delle connesse politiche di 'austerità'⁶⁴. Queste considerazioni, cruciali per la nostra analisi, saranno riprese a breve⁶⁵.

iii) sulla violazione dell'art. 14 e sull'individuazione dei comportamenti positivi discendenti dalla norma

Come si è detto, la Corte ha ravvisato nell'inerzia delle autorità italiane che hanno sottostimato gli atti di violenza non solo un inadempimento degli obblighi derivanti dagli articoli 2 e 3, ma anche il riflesso di un comportamento *discriminatorio* nei confronti della ricorrente fondato sul genere e, dunque, una violazione sotto il profilo dell'art. 14 della Convenzione⁶⁶. Dalla sentenza *Talpis* emerge inoltre l'esistenza di un contesto discriminatorio generalizzato entro cui si inserisce la violazione accertata⁶⁷.

⁶³ A questo proposito, nel rapporto presentato dallo *Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences* si afferma chiaramente che «[t]here are many measures undertaken by States in terms of their due diligence obligation to protect, which consist mainly of provision of services to women, such as telephone hotlines, health care, counselling centres, legal assistance, shelters, restraining orders and financial aid to victims of violence» (v. *Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence against Women*, cit., paragrafi 15 e 47; corsivo aggiunto). Sul punto v. anche quanto sostenuto dal giudice Pinto de Albuquerque nell'opinione concorrente alla sentenza adottata dalla Corte nel caso *Valiulienė*, in cui ha affermato che «States have the obligation not only to bring to justice the alleged offenders and empower the victims of domestic violence with an active role in the criminal proceedings, but also to prevent private actors from committing or reiterating the offence and provide elementary social support measures to victims, such as post-traumatic care and shelter» (Corte europea dei diritti umani, *Valiulienė v. Lithuania*, *Opinione concorrente del giudice Pinto de Albuquerque*, cit., p. 28). V. anche *infra* note 76 e 77.

⁶⁴ Il Comitato CEDAW osserva con preoccupazione come «the financial and economic crisis and austerity measures adopted by the State party in an effort to stabilize public finances have had a detrimental and disproportionate impact on women in all spheres of life due to cuts in public services mostly used by women for themselves or for persons under their care such as children and the elderly» e ricorda all'Italia che «even in a time of fiscal constraint and economic crisis, special efforts must be made to respect women's rights, sustain and expand social investment and social protection and employ a gender-sensitive approach, according priority to women in vulnerable situations and avoiding retrogressive measures» (v. *Concluding observations on the seventh periodic report of Italy*, UN Doc. CEDAW/C/ITA/CO/7, 21 luglio 2017, par. 9).

⁶⁵ V. *infra* punto *iii*) e *iv*).

⁶⁶ «On the one hand, gender-discrimination facilitates gender-based violence. On the other hand, gender discrimination is reinforced by gender-based violence» (così K. TIROCH, *Violence against Women by Private Actors*, cit., p. 398). A proposito del legame tra violenza di genere e discriminazione, v. Raccomandazione generale n. 19, secondo cui «[g]ender-based violence is a form of discrimination that seriously inhibits women's ability to enjoy rights and freedoms on a basis of equality with men» (General Recommendation No. 19, cit., par. 1).

⁶⁷ V. *supra* par. 3.

Pochi dubbi sul fatto che la violenza sulle donne sia *in re ipsa* una forma di discriminazione basata sul genere e che le statistiche fotografano una situazione in Italia, sotto questo profilo, ancora avvilente. Più complesso è, invece, stabilire se l'incapacità dello Stato di proteggere le donne dalla violenza domestica, per come si è manifestata nel presente caso, rifletta una violazione del loro diritto ad un'eguale tutela giuridica e, in caso affermativo, in presenza di quali prove ciò possa considerarsi parte di una situazione sistematica su scala nazionale. Quanto al primo quesito, ossia il legame tra l'incapacità di proteggere e la discriminazione, bisogna osservare che una discriminazione *indiretta* è tale pure essendo 'involontaria', ossia in assenza di un reale intento discriminatorio. È però anche vero che nelle precedenti pronunce in cui è stato accertato siffatto legame era sempre ravvisabile una certa tolleranza-compiacenza delle autorità rispetto alla condotta violenta⁶⁸. In questi casi, infatti, la passività delle autorità dimostrata di fronte ad un fatto di violenza domestica non dipendeva da una mancata percezione del rischio, da un ritardo o da una qualsiasi disfunzione, bensì da una latente, ma consapevole, acquiescenza del fenomeno in questione.

Ciò si evince chiaramente dai fatti della sentenza *Opuz*, ove la passività giudiziaria era corredata da un sentimento di indulgenza verso gli episodi di violenza domestica e le autorità stesse assumevano addirittura un ruolo di 'mediazione', cercando di convincere le vittime a ridimensionare le proprie accuse, dalle quali dipendeva, peraltro unicamente, l'impulso dell'azione penale⁶⁹. Allo stesso modo nei casi *T.M., C.M. e Eremia v. Moldava* le autorità hanno mostrato chiaramente un'attitudine non solo passiva, ma anche attiva, minimizzando la situazione oggetto di denuncia⁷⁰. Così anche in *Kontrova v. Slovakia*, caso in cui gli agenti di polizia hanno suggerito alla vittima di modificare il tenore delle accuse nei confronti del marito⁷¹. E ancora, in *Bevacqua and S. v. Bulgaria*, le autorità si sono rifiutate di avviare l'azione penale contro l'aggressore, in quanto era possibile istituire un procedimento civile in relazione a fatti ritenuti offese di tenue gravità⁷². Siffatti

⁶⁸ Per una panoramica delle decisioni della Corte rilevanti in materia v. L. HASSELBACHER, *State Obligations Regarding Domestic Violence: the European Court of Human Rights, Due Diligence, And International Legal Minimums of Protection*, in *Northwestern Journal of Int. Human Rights*, 2010, vol. 8, p. 190 e ss. e v. il *Factsheet* preparato dalla *Press Unit* della Corte sul tema 'Gender equality', reperibile nel sito www.echr.coe.int/Documents/FS_Gender_Equality_ENG.pdf, aggiornato al luglio 2017.

⁶⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, terza sezione, *Opuz v. Turkey*, cit.

⁷⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, terza sezione, *Eremia v. the Republic of Moldova*, sent. 28 maggio 2013 e *T.M. and C.M. v. the Republic of Moldova*, sent. 28 gennaio 2014.

⁷¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, quarta sezione, *Kontrova v. Slovakia*, sent. 31 maggio 2007.

⁷² Corte europea dei diritti dell'uomo, quinta sezione, *Bevacqua and S. v. Bulgaria*, sent. 12 giugno 2007.

comportamenti, che denotano una passività-complicità da parte delle autorità statali, non sembrano riscontrabili nella vicenda in commento, tenuto conto della condotta assunta dalla stazione di polizia al momento della denuncia, trasmessa peraltro tempestivamente alla Procura, la quale nei sette mesi ha insistito nel sollecitare le indagini al fine di richiedere urgenti misure⁷³, a meno di volere considerare il ritardo nell'avvio delle indagini dovuto ad una connivenza implicita verso la condotta violenta e non alla lungaggine o al malfunzionamento quali patologie 'endemiche' del sistema investigativo-repressivo – condotte, queste ultime, parimenti censurabili, ma esclusivamente sotto il profilo degli art. 2 e 3 della Convenzione.

Quanto all'affermazione sulle eventuali carenze *diffuse* in Italia – punto succintamente motivato nella sentenza – riteniamo che la Corte avrebbe potuto aggiungere a questo una seria riflessione sull'esistenza e la portata di obblighi *positivi* discendenti dall'art. 14⁷⁴, tali da richiedere alle autorità nazionali di attuare politiche di promozione dell'uguaglianza sociale e di eliminazione di discriminazioni fondate sul genere più robuste e in grado di invertire le tendenze strutturali censurate. La doverosità di prestazioni rientranti nel cd. *welfare* degli Stati è, non a caso, uno dei punti più delicati e critici del sistema di protezione dei diritti garantito dalla Convenzione⁷⁵. La Corte si è infatti sempre mostrata piuttosto restia a richiedere agli Stati di offrire determinate prestazioni socio-assistenziali sulla base degli obblighi positivi discendenti dalle singole disposizioni convenzionali ivi previste – soprattutto quando si tratta di politiche sociali con un significativo impatto finanziario. Anche quando ciò è accaduto, non sono mancate dure critiche⁷⁶.

⁷³ A dire il vero già nella sentenza *Mudric v. the Republic of Moldova*, sent. 16 ottobre 2013, la Corte aveva fondato le sue conclusioni sul contesto diffuso di discriminazioni sulla base di una serie di malfunzionamenti e ritardi delle autorità moldave nel rispondere alle violenze denunciate.

⁷⁴ In proposito v. M. E. SALERNO, *To what extent has the construction of Article 14 ECHR evolved from a 'negative' to a 'positive' right?*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2016/6.

⁷⁵ Da questo punto di vista, lo strumento giuridico più conferente è senz'altro la Carta sociale europea adottata nel 1961 (v. in particolare l'art. 14), sul cui rispetto vigila il Comitato europeo dei diritti sociali.

⁷⁶ Emblematica è la posizione sostenuta dal giudice Sajò, il quale, in un caso riguardante le condizioni di povertà estrema in cui si trovava un richiedente asilo, considerato peraltro rientrante nella categoria di soggetti '*vulnerabili*', ha sollevato diverse perplessità sulla possibilità di fare derivare dagli obblighi positivi discendenti dalla Convenzione (in specie l'art. 3) l'imposizione di prestazioni socio-assistenziali a carico dello Stato di accoglienza. Secondo il giudice una siffatta posizione «would be perfectly compatible with the concept of the Social Welfare State and social rights, at least for a constitutional court adjudicating on the basis of a national constitution that has constitutionalised the Social Welfare States»; il giudice mostra, dunque, qualche preoccupazione sul fatto che «[t]here seems to be only a small step between the Court's present position and that of a general and unconditional positive obligation of the State to provide shelter and other material services to satisfy the basic needs of the "vulnerable"» (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, cit., *Opinione parzialmente concorrente e parzialmente dissenziente del giudice Sajò*, p. 103). Sull'imposizione di prestazioni a carattere sociale (in particolare

Inoltre, l'esistenza di un ampio *margin di apprezzamento* normalmente riconosciuto in quest'ambito lascerebbe comunque agli Stati una certa libertà sulla scelta delle azioni concrete per assicurare l'uguaglianza dei soggetti più vulnerabili.

Ciononostante, riteniamo sarebbe stato più coerente per la Corte, una volta riconosciuta la situazione di peculiare vulnerabilità della ricorrente e il quadro diffuso di violenze domestiche in Italia, richiedere all'Italia l'adozione di misure che consentano un vero cambiamento di direzione, anche in un'ottica di prevenzione di ulteriori illeciti del medesimo tipo. La Corte avrebbe potuto allora rammentare all'Italia – se non nel dispositivo, almeno nella motivazione – la necessità di dotarsi di misure positive (una fra tutte il finanziamento di centri anti-violenza), per ridurre i dati sulle violenze domestiche richiamati⁷⁷. Del resto, il richiamo alla nozione di vulnerabilità operato dalla Corte diverrebbe, a nostro giudizio, privo di significato se il riconoscimento di bisogni speciali non si accompagnasse all'imposizione di particolari prestazioni a carico degli Stati. È proprio la situazione di particolare *vulnerabilità* delle vittime di violenza domestica, riconosciuta senza esitazioni dalla Corte, che dovrebbe infatti rendere necessaria l'adozione di specifiche azioni positive per assicurare l'eguaglianza e i bisogni speciali di tali membri della società.

iv) sulle misure di prevenzione di ulteriori illeciti

Una volta evidenziato il contesto strutturale di disfunzioni, i giudici di Strasburgo avrebbero potuto cogliere l'occasione per raccomandare all'Italia di prevenire la consumazione di illeciti analoghi a quello accertato, adottando misure definite secondo il linguaggio del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, quali «garanzie e assicurazioni di non ripetizione» dell'illecito⁷⁸.

di servizi riguardanti il sistema scolastico), in virtù degli obblighi positivi discendenti dall'art. 14, v. i casi *D.H. and Others v. the Czech Republic*, sent. 13 novembre 2007 e *Horváth and Kiss v. Hungary*, sent. 29 aprile 2013.

⁷⁷ Sul finanziamento di centri di assistenza come misura necessaria e dovuta si rimanda a quanto appena osservato *supra* in nota 63, 76 e 77. Sulla doverosità per gli Stati di sostenere struttura di assistenza per le donne vittime di violenze, anche gestite da associazioni private, v. S. DE VIDO, *States' Positive Obligations to Eradicate Domestic Violence*, cit., p. 8 ss. L'autrice supporta tale conclusione sulla base di una lettura della Convenzione (e in particolare dell'art. 14) alla luce delle disposizioni contenute nella Convenzione di Istanbul adottata in seno al Consiglio d'Europa (in specie l'art. 9). Sull'interpretazione 'sistemica' della Convenzione tenuto conto di altri strumenti legislativi, v. la dottrina richiamata in nota 7, mentre sulla lettura della Convenzione alla luce della prassi successiva v., di recente, L. CREMA, *La prassi successiva e l'interpretazione del diritto internazionale scritto*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 243 ss.

⁷⁸ V. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two, p. 90.

In proposito, la Corte interamericana dei diritti dell'uomo ha sviluppato un'interessante giurisprudenza. Accanto a misure individuali, sia in forma di compensazione economica, che di natura più soddisfacente (quale l'istituzione di programmi di riabilitazione per le vittime), dirette a ristorare il pregiudizio sofferto dai ricorrenti, tale organo di garanzia ha più volte indicato misure di carattere *generale*, inquadrabili nella categoria delle garanzie di non ripetizione, in casi in cui l'illecito derivante dalla mancata prevenzione di violenze domestiche non era isolato ma si inseriva in un contesto strutturale di discriminazioni⁷⁹. A tale proposito, la Corte interamericana ha affermato che «the reparations must be designed to change this situation, so that their effect is not only of restitution, but also of rectification. In this regard, re-establishment of the same structural context of violence and discrimination is not acceptable»⁸⁰. Tra le misure indicate vi è la continuazione e l'estensione di corsi di formazione e sensibilizzazione rivolti ai pubblici ufficiali sul tema, specificando che tali programmi non riguardano solo «learning about laws and regulations, but also developing the capacity to recognize the discrimination that women suffer in their daily life»⁸¹.

Prendendo ispirazione da questa giurisprudenza, pur rimanendo il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa la sede naturale di elaborazione puntuale di misure individuali e generali per adeguarsi alle sentenze, e ferma restando la discrezionalità nella scelta operata dagli Stati in quest'ambito, riteniamo che la Corte avrebbe potuto almeno richiamare l'attenzione delle autorità italiane sulla necessità di adottare strategie nazionali in chiave di non ripetizione e prevenzione di illeciti analoghi a quello accertato⁸². Nell'individuare tali strategie, andrebbe tenuto conto che la congenita disfunzione che sta alla base della violazione particolare accertata nel caso *Talpis* trae origine non tanto da una carenza sul piano legislativo – giudicato peraltro adeguato dalla Corte stessa in un caso recente⁸³ – bensì dal suo

⁷⁹ Si noti la formulazione piuttosto ampia dell'art. 63 par. 1 della Convenzione interamericana (che autorizza la Corte a «[to] rule, if appropriate, that the consequences of the measure or situation that constituted the breach of such right or freedom be remedied and that fair compensation be paid to the injured party»), rispetto al linguaggio più stringente di cui all'art. 41 della Convenzione.

⁸⁰ Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Case of González et al. ("Cotton Filed") v. Mexico*, cit., par. 450.

⁸¹ Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Case of González et al. ("Cotton Filed") v. Mexico*, cit., par., 540.

⁸² Sulla richiesta di adottare misure *generali* a fronte di problemi strutturali si veda, ad esempio, A. GIARDINO CARLI, *Stati e Corte europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo. Profili processuali*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 113 ss.

⁸³ V. Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, *Rumor v. Italy*, sent. 27 maggio 2014. Per un commento sulla pronuncia, ed in particolare sulla rilevanza del diritto all'informazione della vittima di violenze domestiche, v. A. IERMANO, *Violenza domestica e diritto all'informazione della vittima (art. CEDU)*, in DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della*

enforcement. Per essere effettivi, la repressione e la prevenzione degli atti criminali di violenza domestica abbisognano di un congruo supporto alle attività delle autorità giudiziarie e di polizia a ciò preposte, sia in termini quantitativi (ossia il volume della forza lavoro impiegata), che qualitativi. In risposta a questa ultima esigenza, una misura senz'altro efficace è la dotazione di robusti programmi di sensibilizzazione degli operatori del diritto circa i fattori di rischio delle violenze domestiche idonei a migliorare l'abilità di cogliere alcuni segnali di 'pericolo' che minacciano l'integrità psico-fisica di soggetti vulnerabili, prima che sia troppo tardi, con conseguente accrescimento della capacità di precognizione delle minacce; a corredo di tali programmi, rimane poi fondamentale il supporto statale, *in primis* finanziario, ai centri di assistenza per le donne, la cui necessità e importanza è ribadita con forza dalle diverse Convenzioni pertinenti in materia⁸⁴. Come ha avuto modo di osservare lo *Special Rapporteur* sulle violenze contro le donne «[t]he major gaps in the enforcement of protective obligations include [...] an absence or inadequate provision of services such as *shelters* which means that women often have no choice but to continue living with their abusers»⁸⁵.

Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010/2015), Cedam, Padova, 2016, p. 147 ss. Le diverse riforme adottate dal legislatore nazionale in materia sono state considerate anche dal Comitato CEDAW quali 'aspetti positivi' e quale segnale di avanzamento rispetto al quadro fotografato dal sesto rapporto periodico presentato dall'Italia nel 2011 sullo stato di attuazione della Convenzione CEDAW (v. *Concluding observations on the seventh periodic report of Italy*, cit., par. 4).

⁸⁴ La questione è già stata affrontata precedentemente (v. note 63, 76 e 77). Sul punto v. anche il *working paper* preparato dal Segretariato del Consiglio d'Europa che confronta le disposizioni della Convenzione di Istanbul con quelle contenute nella CEDAW (v. *The Istanbul Convention and the CEDAW framework: A comparison of measures to prevent ad combat violence against women*, reperibile nel sito www.rm.coe.int/168059aa28). Si confronti, in particolare, la già menzionata raccomandazione n. 19 della CEDAW con le disposizioni della Convenzione di Istanbul che richiedono agli Stati di «provide sufficient financial and human resources, including to the work carried out by NGOs (article 8) [...] setting-up accessible shelters in sufficient numbers and in adequate geographical distribution (article 23) [...] setting-up specialist support services (article 22) as well as easily accessible rape crisis or sexual violence referral centers (article 25) [...] training relevant professionals (article 15), ensuring they adopt a gendered understanding of violence (art. 49 (2) and ensuring that police respond promptly and appropriately to any call of for help (article 50)». Si noti, inoltre, che il Comitato CEDAW, richiamandosi alle proprie raccomandazioni generali No. 19 (1992) e No. 35 (2017), ha rammentato – proprio all'Italia – di «[to] [r]einforce the protection and assistance provided to women victims of violence, including by strengthening the capacity of *shelters* and ensuring that they meet the needs of victims and cover the entire territory of the State party, by allocating adequate human, technical and financial resources, and by enhancing State cooperation with non-governmental organizations providing *shelter* and rehabilitation to victims [...]» (v. *Concluding observations on the seventh periodic report of Italy*, cit., par. 28 lett. f); corisvi aggiunti).

⁸⁵ V. *Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence against Women*, cit., par. 49; corsivo aggiunto.

5. Osservazioni conclusive sulla pronuncia alla luce di alcuni recenti sviluppi

Alla Corte europea dei diritti dell'uomo va senz'altro riconosciuto il merito, come già detto, di avere rammentato agli Stati la necessità di adoperarsi per contrastare efficacemente il drammatico problema delle violenze domestiche e di genere – un fenomeno che getta ombre sul grado di civiltà anche degli Stati considerati più democraticamente e socialmente evoluti. Con la sentenza *Talpis*, la Corte di Strasburgo ha infatti aggiunto un ulteriore tassello al quadro degli obblighi positivi – articolati in doveri di prevenzione, protezione, punizione e riparazione – che incombono sugli Stati in relazione alla commissione di atti di violenza domestica. Nella discussione sul fascio di obblighi convenzionali dovuti, la Corte avrebbe tuttavia potuto cogliere l'occasione per elaborare una seria riflessione sulla doverosità per gli Stati di offrire servizi *socio-assistenziali* a beneficio delle vittime del fenomeno in esame, riconosciute peraltro quali soggetti *vulnerabili* e quindi portatori di bisogni speciali. Da questo punto di vista, il finanziamento di centri di supporto e accoglienza per le donne, a conduzione sia pubblica che privata, rappresenta uno strumento efficace con cui gli Stati possono rispondere alle particolari esigenze di protezione delle vittime di violenza. Ciò è tanto più vero quando si è in presenza di un quadro indiziario incerto circa la colpevolezza del presunto aggressore. L'invito ad adottare siffatte misure appare inoltre tanto più necessario in un'ottica di prevenzione di futuri illeciti, quando l'accertata violazione dell'uguale tutela giuridica delle vittime si inserisce – come la Corte sembra suggerire – in un contesto di carenze più diffuso.

Passando a valutare ciò che la Corte ha voluto, invece, contestare espressamente alle autorità italiane, chiara (e ampiamente condivisibile) è la critica circa la 'passività giudiziaria' mostrata nei confronti della denuncia della ricorrente e dovuta all'eccessiva durata dell'avvio dell'azione penale e del suo conseguente esercizio. Quanto alla constatazione in merito alla mancata adozione di misure protettive, dalla sentenza non emerge con chiarezza quali concreti provvedimenti, di natura cautelare o pre-cautelare, le autorità avrebbero dovuto adottare, in conformità con la Convenzione, per impedire i tragici eventi. Del resto, quando in discussione è l'applicazione di disposizioni penali, è comprensibile (e, in parte, condivisibile) la prudenza mostrata dalla Corte nel sindacare il merito delle valutazioni compiute dalle autorità nazionali (giudiziarie e di polizia) a ciò preposte e la scelta delle misure da queste adottate. È appena il caso di ricordare, al riguardo, che la Corte è chiamata a verificare la compatibilità con la Convenzione di condotte statali, ivi comprese quelle degli organi giudiziari, solamente in via *sussidiaria*.

A questo proposito, giova sottolineare l'esistenza di meccanismi stabiliti nell'ordinamento interno per porre rimedio al (mal)operato di organi

giudicanti e di polizia. Con specifico riferimento ai procedimenti interni volti a garantire un ristoro del pregiudizio arrecato dal ‘malgiudicato’, assume rilievo l’azione di responsabilità civile dei magistrati per dolo o colpa grave prevista dalla legge 117/88, così come modificata dalla legge 18/2015. Tale azione consente, ipoteticamente, alle vittime di violenze domestiche di ottenere un risarcimento del danno subito, ad esempio, per l’omessa disposizione di atti d’indagine o per la mancata concessione di provvedimenti cautelari volti ad impedire il verificarsi dell’evento dannoso commesso dall’aggressore. Il mancato esperimento di tale azione potrebbe allora fare sorgere qualche dubbio sull’avvenuto previo esaurimento dei ricorsi interni da parte di chi – in circostanze simili a quelle del caso *Talpis* – intenda dedurre violazioni convenzionali derivanti esclusivamente da condotte (commissive od omissive) dei magistrati⁸⁶.

È interessante notare che proprio in quest’ambito si sono recentemente registrati alcuni interessanti sviluppi nella giurisprudenza interna, nei quali è stato dato, fra l’altro, un certo rilievo alla sentenza in commento. Il riferimento è alla sentenza con cui il Tribunale di Messina⁸⁷, a distanza di pochi mesi dalla pronuncia resa della Corte di Strasburgo, ha riconosciuto la responsabilità civile del pubblico ministero in un caso di violenze domestiche analoghe a quelle che hanno dato origine al ricorso presentato dalla sig. Talpis⁸⁸. Il Tribunale di prime cure ha ritenuto sussistente una responsabilità per fatto colposo del magistrato che ha mancato di disporre, con negligenza inescusabile, alcuni atti di indagine che, se opportunamente disposti, avrebbero evitato l’aggressione della vittima. In specie, il Tribunale di

⁸⁶ La questione se l’azione di responsabilità nei confronti dei magistrati costituisca un rimedio interno effettivo in relazione alle violazioni convenzionali derivanti dal comportamento (commissivo e soprattutto, omissivo) dei giudici in fattispecie di violenze domestiche non è mai stata sollevata – a quanto ci risulti – in dottrina, né dal Governo nelle eccezioni formulate al ricorso presentato dalla sig.ra Talpis. Il nodo da sciogliere è quello di comprendere se l’azione esercitabile in base alla l. 117/88 e successive modifiche, offra al ricorrente «una riparazione per la violazione convenzionale dedotta e con prospettive ragionevoli di successo». Questi infatti sono i requisiti richiesti dalla Corte per ritenere effettivo, e dunque preventivamente esperibile, un rimedio previsto dall’ordinamento interno (sul punto v. Corte europea dei diritti dell’uomo, Grande Camera, *V. v. the United Kingdom*, sent. 8 aprile 1999, par. 57; sull’effettività del rimedio offerto dalla l. 117/88 in un caso riguardante l’illegittimo trattenimento di alcuni cittadini ghanesi presso un centro di identificazione e di espulsione, v. Corte europea dei diritti dell’uomo, prima sezione, *Richmond Yaw et al. v. Italy*, sent. 6 ottobre, 2016, par. 44). Il fatto che la condotta dannosa del magistrato sia censurabile limitatamente al profilo della «colpa grave», intesa come «violazioni grossolane e macroscopiche delle norme, contrarie a qualsiasi criterio logico» (così Cassazione italiana, sent. 18 marzo 2008, n. 7272) deporrebbe per una risposta in senso negativo rispetto al quesito iniziale.

⁸⁷ Tribunale di Messina, I sez. civile, sent. 30 maggio 2017, n. 5384/2015.

⁸⁸ Si tratta, in questo caso, di un ricorso per risarcimento del danno derivante dalla (mancata) attività giurisdizionale in relazione all’omicidio della madre di tre minori per mano dell’ex coniuge, preannunciato da una lunga serie di querele sporte per violenze e minacce.

Messina ha stabilito secondo una valutazione prognostica, invero piuttosto traballante, che un'eventuale perquisizione del locale dell'aggressore, non disposta dal PM, avrebbe portato al sequestro del coltello utilizzato quale arma letale, e dunque avrebbe impedito l'aggressione della vittima, o almeno non con quelle specifiche modalità esecutive. Sulla scorta di queste considerazioni, è stata accolta la domanda diretta ad accertare la responsabilità del magistrato, con conseguente risarcimento del danno a favore della vittima – e peraltro per una cifra quasi dieci volte superiore rispetto a quella stabilita dalla Corte europea nel caso *Talpis*.

Ciò che rileva ai nostri fini è che l'enunciazione dei principi di diritto nella sentenza resa dal Tribunale di Messina è stata accompagnata da un richiamo espresso alla pronuncia della Corte di Strasburgo. Il Tribunale ha infatti rammentato che «[l]a decisione [*Talpis*] pone in rilievo come, in materia di violenza domestica, il compito di uno Stato non si esaurisca nella mera adozione di disposizioni di legge che tutelino i soggetti maggiormente vulnerabili, ma si estenda ad assicurare che la protezione di tali soggetti sia effettiva, evidenziando che l'inerzia delle autorità nell'applicare tali disposizioni di legge si risolve in una vanificazione degli strumenti in esse previsti»⁸⁹.

Alla luce di tali recenti sviluppi, e in attesa di conoscere se e quali comportamenti il Governo italiano intenderà adottare per conformarsi alla sentenza *Talpis*, è possibile già cogliere alcuni riverberi indiretti del caso nell'ordinamento interno, in particolare nella giurisprudenza elaboratasi in tema di responsabilità civile dei magistrati⁹⁰.

⁸⁹ Tribunale di Messina, cit., par. 5.

⁹⁰ L'indirizzo di tale giurisprudenza ha però suscitato non poche perplessità. Per alcuni primi commenti alla sentenza del Tribunale di Messina si vedano G. MARRA, *Uxoricidio, condanna dello Stato per inerzia dei P.M.: la sentenza del Tribunale di Messina*, in *Il Quotidiano Giuridico*, www.quotidianogiuridico.it/documents/2017/06/16/uxoricidio-condanna-dello-stato-per-inerzia-dei-p-m-la-sentenza-del-tribunale-di-messina, 16 giugno 2017 e J. DE VIVO, *Mancata tutela delle vittime e responsabilità civile dei pubblici ministeri. Nota a Tribunale di Messina, I sez. civile, sent. del 30/05/2017 (n. 5384/2015)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/devivo.pdf, 27 luglio 2017; particolarmente critici della sentenza G. CASCINI, P. IELO, *La decisione del Tribunale di Messina sulla responsabilità civile del pubblico ministero per omessa perquisizione. Un punto di vista di parte*, in *Questione Giustizia*, www.questionegiustizia.it/articolo/la-decisione-del-tribunale-di-messina-sulla-respon_05-07-2017.php, 5 luglio 2017.