



OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 2/2017

1. PRIMA CONDANNA NEI CONFRONTI DELL'ITALIA PER VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI PROTEZIONE DELLE VITTIME DI MALTRATTAMENTI FAMILIARI

Con la sentenza *Talpis c. Italia*, pronunciata lo scorso 2 marzo, la Corte di Strasburgo ha riconosciuto per la prima volta la responsabilità dell'Italia per violazione dell'obbligo di protezione delle vittime di violenze domestiche *ex artt.* 2 e 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché *ex art.* 14 in combinato disposto con i predetti articoli.

La giurisprudenza della Corte europea consolida così quel filone interpretativo orientato a valorizzare l'effettività delle tutele previste a favore di questa categoria di persone nel rispetto dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, evidenziando contemporaneamente le lacune che l'ordinamento nazionale presenta in quella materia, nonostante la recente adozione di molteplici strumenti legislativi *ad hoc*. Il nuovo impianto normativo, maggiormente strutturato rispetto alle scarse norme preesistenti, da un lato, mira a fronteggiare l'ingravescente fenomeno dei maltrattamenti subiti dalle donne in ambito familiare [l. n. 154/2001 (misure contro la violenza nelle relazioni familiari); l. n. 38/2009 (reato di *stalking*) e, dall'altro, mira a dare attuazione agli obblighi assunti sul piano internazionale in tema di contrasto alla violenza di genere [*inter alia*, Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica promossa dal Consiglio d'Europa (in vigore dal 2014)].

I fatti al vaglio della Corte EDU hanno per oggetto le ripetute violenze domestiche che la ricorrente, Elisaveta Talpis, cittadina rumena e moldava residente in Italia, ha subito dal marito, Andrei Talpis, cittadino moldavo anch'egli residente in Italia. La prima segnalazione alle forze dell'ordine risale a giugno 2012 quando l'uomo, alcolista abituale, aggredisce moglie e figlia. Intimorita dalla condotta del marito, la ricorrente decide di allontanarsi dalla casa familiare, trovando temporaneo alloggio nella cantina della stessa.

Una seconda segnalazione è datata 19 agosto 2012: la ricorrente, spaventata da una telefonata del marito a contenuto minatorio, dopo aver cercato invano ospitalità presso qualche amica, viene aggredita dall'uomo che, armato di coltello, la costringe a seguirlo per avere rapporti sessuali con dei suoi amici. Per strada la ricorrente riesce ad attirare l'attenzione di una pattuglia in perlustrazione: gli agenti però si limitano a identificare l'uomo e a denunciarlo per porto abusivo d'armi. La ricorrente, nonostante il suggerimento di tornare a casa col marito, decide di recarsi al pronto soccorso dove, oltre a ricevere

prime cure, incontra un'assistente sociale grazie al cui aiuto viene accolta in un centro dedicato a donne vittime di violenza domestica.

Il 5 settembre 2012, la ricorrente, vessata da ripetute intimidazioni telefoniche, si risolve a denunciare il marito per lesioni, maltrattamenti e minacce, chiedendo inoltre che siano adottate misure urgenti per impedirgli di avvicinarsi a lei e ai loro figli.

La ricorrente viene sentita dalla polizia solo il 4 aprile 2013 dopo alcuni solleciti esperiti dalla procura al fine di avviare, finalmente, l'attività d'indagine in merito ai fatti di agosto 2012.

Nei sette mesi intercorsi tra la presentazione della denuncia e la sua prima convocazione, la ricorrente era stata costretta a tornare a vivere col marito dopo aver perso il lavoro che l'aveva per un breve periodo emancipata, anche economicamente, dal marito. In un contesto radicalmente mutato rispetto al momento della denuncia, la ricorrente ritratta parzialmente le accuse mosse al marito e dichiara che, esclusi i perduranti problemi d'alcolismo, la situazione familiare si era ormai normalizzata.

All'esito della fase investigativa, il giudice delle indagini preliminari rinvia l'uomo a giudizio per il solo reato di lesioni, non sussistendo elementi per procedere né per maltrattamenti, per i quali mancava la prova della ripetizione dei fatti persecutori, né per minacce aggravate, attestate solo da dichiarazioni contraddittorie rese dalla ricorrente.

Dopo la notifica del rinvio a giudizio, avvenuta quando ormai la coppia aveva ricominciato a coabitare, l'uomo mette in atto una nuova aggressione. La notte del 25 novembre 2013, dopo l'ennesima lite, la ricorrente chiede l'intervento delle forze dell'ordine: gli agenti, entrando in casa, trovano la porta della camera da letto sfondata, il pavimento disseminato di bottiglie di alcolici vuote e l'uomo ubriaco. Condotta al pronto soccorso per essere ricoverato, l'uomo riesce a scappare; qualche ora più tardi viene fermato, ancora in evidente stato di ebbrezza, da altri agenti che procedono a una nuova identificazione, senza tuttavia trattenerlo. All'alba l'uomo entra in casa e, armato di coltello, si scaglia contro la moglie. Il figlio, che interviene per fermare la furia omicida del padre, riceve tre coltellate e muore sul colpo. La ricorrente, invece, raggiunta in strada dall'uomo mentre tenta la fuga, viene colpita ripetutamente al petto.

Andrei Talpis viene condannato all'ergastolo per l'omicidio del figlio e per il tentato omicidio della moglie nel gennaio 2015, mentre è ancora pendente presso il giudice di pace il processo per lesioni relativo ai fatti del 2012.

La ricorrente ha adito la Corte EDU lamentando la violazione dell'obbligo di protezione da parte delle autorità nazionali *ex art. 2, 3 e 8* della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché la discriminazione di genere *ex art. 14* in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 del medesimo trattato.

Il giudice di Strasburgo ha condannato l'Italia per la violazione degli obblighi positivi derivanti dagli articoli 2 (diritto alla vita) e 3 (divieto di trattamenti disumani e degradanti), nonché per la violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione) in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 della Convenzione.

La ricorrente assume la violazione dell'art. 2 CEDU, ritenendo censurabile l'inerzia delle autorità nazionali dinanzi alla *minaccia reale e continuativa* alla vita e all'incolumità sua e dei suoi figli costituita dal marito. *In primis*, viene censurato il comportamento delle autorità di polizia: pur essendo intervenuti ripetutamente presso il suo domicilio, gli agenti non hanno mai informato la ricorrente né della possibilità di sporgere denuncia, né dell'esistenza di centri dedicati all'assistenza di donne vittime di violenza. Di più, la polizia non ha provveduto a svolgere le indagini con la dovuta diligenza, sottovalutando di fatto la

denuncia sporta dalla ricorrente, come comprovato dal sollecito inoltrato dalla procura nel mese di marzo 2013. *In secundis*, viene censurato il comportamento del Comune di residenza che, pur essendo a conoscenza della situazione di estrema vulnerabilità della ricorrente, aveva interrotto il sostegno finanziario erogato in ordine alla sua permanenza nel centro d'accoglienza.

Secondo la Corte EDU, l'art. 2 ha un rango speciale nell'architettura della Convenzione, considerato che il diritto alla vita si configura quale preconditione per il godimento di ogni altro diritto e di qualsiasi libertà (v., per tutte, la celebre sentenza del 7 luglio 1989 sul caso [Soering c. Regno Unito](#), al par. 88). In ragione della sua particolare natura, il diritto *de quo*, come esplicitamente affermato dall'art. 15, par. 2 CEDU, non ammette alcuna deroga, neppure in caso di guerra o di qualsiasi altro grave pericolo che minacci la sopravvivenza della nazione (v. la sentenza sul caso [Pretty c. Regno Unito](#), del 19 aprile 2002, al par. 49).

A partire dalla prima frase (*Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge*), l'art. 2 pone a carico degli Stati contraenti un generale obbligo di protezione del bene vita, in relazione al quale la giurisprudenza CEDU ha poi individuato un complesso di prescrizioni in grado di rendere effettivo il diritto alla vita. Il quadro normativo che ne risulta appare alquanto articolato e richiede la massima diligenza da parte delle autorità, sia nella fase previsionale, sia nella fase operativa, al fine di prevenire o reprimere eventuali atti lesivi del bene vita posti in essere tanto da organi pubblici, quanto da soggetti privati (R. PISILLO MAZZESCHI, *Responsabilité de l'Etat pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, in *Recueil des cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 333, 2008).

La portata dell'obbligo derivante dall'art. 2 è poi stata notevolmente ampliata in sede interpretativa in quanto, all'originario *obbligo negativo* – che consiste nell'astensione dello Stato dall'uso della forza contro individui soggetti alla sua giurisdizione o, più in generale, nell'astensione da ogni condotta che causi illegittimamente la perdita di una vita umana – si è aggiunto un *obbligo positivo*, che consiste, invece, nel dovere dello Stato di intervenire a tutela della vita delle persone soggette alla sua giurisdizione mediante la predisposizione di apposite misure a carattere preventivo e repressivo.

Gli obblighi positivi si declinano poi in obblighi di natura materiale e in obblighi di natura procedurale. I primi, comportando il dovere di predisporre un plesso di misure idonee ad evitare che la vita umana sia posta in pericolo, operano in una fase preventiva. I secondi, invece, essendo correlati all'accertamento delle eventuali responsabilità individuali, operano in una fase successiva alla lesione del bene vita.

Gli obblighi positivi di natura materiale possono assumere la forma di *prescrizioni preventive a carattere generale*, con le quali l'ordinamento statale dovrebbe assicurare il diritto alla vita a chiunque si trovi sottoposto alla sua giurisdizione, oppure la forma di *misure specifiche a tutela del singolo* individuo attinto da un rischio determinato che le autorità non possono ignorare.

Con riferimento alle *prescrizioni preventive a carattere generale*, in sede giurisprudenziale si attribuisce importanza primaria all'adozione di una legislazione penale concretamente dissuasiva e assistita da meccanismi idonei a sanzionare le possibili violazioni ([Mahmut Kaya c. Turchia](#), sentenza del 28 marzo 2000, par. 85; [Kilic Kalkan c. Turchia](#), sentenza del 5 dicembre 2000, par. 62). Secondo la Corte EDU, infatti, le carenze della legislazione penale integrano la violazione dell'obbligo positivo di prevenzione quando, nello specifico contesto di riferimento, si realizzi un «abbassamento del livello di protezione legale del diritto alla vita al di sotto della soglia di protezione attesa in una società democratica».

Con riferimento alle *misure specifiche a carattere individuale*, invece, la Corte EDU non esige l'adozione di provvedimenti volti a prevenire qualsiasi forma di violenza, considerato che un simile impegno sarebbe troppo oneroso per gli Stati (par. 101: «(...) ne pas imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif, eu égard aux difficultés pour la police d'exercer ses fonctions dans les sociétés contemporaines, à l'imprévisibilité du comportement humain et aux choix opérationnels à faire en termes de priorités et de ressources»). Si esige, piuttosto, la garanzia di una protezione effettiva nel caso in cui una persona sottoposta alla giurisdizione statale corra un *rischio certo e immediato per la sua vita, noto alla pubblica autorità*. Solo in queste particolari circostanze lo Stato deve adottare tutti i provvedimenti concretamente necessari a proteggere l'individuo, tenuto conto delle particolarità del caso e delle informazioni a sua disposizione (*Mahmut Kaya*, cit.; *Kilic Kalkan*, cit.; [Mastromatteo c. Italia](#), sentenza del 24 ottobre 2002, par. 68).

Nella prospettiva di prevenire e reprimere le violazioni dei diritti umani, implicante un' incisiva attività di tipo positivo da parte dello Stato, si riscontra la tendenza all'ampliamento dei vincoli originariamente previsti dalla Convenzione nella sola dimensione verticale (autorità-individuo) in una direzione ulteriore, che investe anche i rapporti orizzontali (individuo-individuo) (così D. SPIELMANN, *Obligations positives et effet horizontal des dispositions de la Convention in L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme, actes du colloque de Montpellier des 13 et 14 mars 1998*, Brussels, 1998, pp. 133-174).

Nel complesso di tutele apprestate dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, pertanto, gli Stati hanno l'obbligo di prevenire le lesioni del diritto alla vita anche riguardo alle condotte poste in essere da individui privati (*Benacqua e S. c. Bulgaria*, sentenza del 12 giugno 2008, par. 65; [Sandra Janković c. Croazia](#), sentenza del 5 marzo 2009, par. 45; [Dordević c. Croazia](#), sentenza del 24 luglio 2012, parr. 141-143; [M. et M. c. Croazia](#), sentenza del 3 settembre 2015, par. 136).

La valutazione dell'adempimento dell'obbligo statale di salvaguardia del bene vita messo a repentaglio da condotte private è parametrata su due elementi: la prevedibilità degli atti lesivi e l'adeguatezza delle misure adottate per impedire la concretizzazione del rischio (*Osman c. Regno Unito*, sentenza del 28 ottobre 1998, par. 116; [Maiorano e a. c. Italia](#), sentenza del 15 dicembre 2009, par. 105).

L'obbligo *de quo* trova puntuale applicazione anche in relazione al tema delle violenze in ambito domestico. Sul punto, la giurisprudenza di Strasburgo ha costantemente affermato che, a fronte di atti di violenza perpetrati in costanza di convivenza o al suo termine, le autorità statali non possano esimersi dalla doverosità di garantire il *supremo bene della vita* rispetto ad un *rischio reale e immediato del quale siano o avrebbero dovuto essere a conoscenza*, invocando il principio di non interferenza nella sfera privata e familiare ex art. 8 CEDU (v. [Keenan c. Regno Unito](#), sentenza del 3 aprile 2001, parr. 89-90; [Gongadze c. Ucraina](#), sentenza dell'8 novembre 2005, par. 165; [Opuz c. Turchia](#), sentenza del 9 giugno 2009, parr. 129-130). Nel bilanciamento dei beni tutelati rispettivamente dagli articoli 2 e 8 CEDU, il principio di non interferenza nella vita privata e familiare risulta soccombente sotto il profilo della gerarchia interna tra le norme convenzionali e, di conseguenza, non può essere eccepito a giustificazione dell'inerzia delle autorità statali, come invece prospettato dal governo italiano.

Peraltro, merita di essere ribadito che una delle principali prescrizioni scaturenti dagli obblighi positivi procedurali è quella di predisporre un sistema giudiziario efficiente, capace cioè di condurre all'accertamento delle responsabilità di coloro che dovrebbero garantire il diritto alla vita con la celerità e la dovuta misura di diligenza (par. 99; cfr. anche

Opuz, cit., par. 150-151). Da un punto di vista operativo, quindi, se la lesione al bene vita proviene da un organo dello Stato, l'ordinamento deve codificare apposite procedure volte al controllo *a posteriori* dell'operato delle autorità; diversamente, se la lesione proviene da un individuo privato l'ordinamento deve garantire lo svolgimento di indagini tempestive ed adeguate da parte delle autorità di polizia.

Nel caso di specie, la negligenza delle autorità italiane si è tradotta essenzialmente nell'ingiustificato ritardo di inizio delle indagini e nella implicita tolleranza delle violenze compiute dal marito della ricorrente.

Inoltre, ad avviso del giudice di Strasburgo, l'assenza di una risposta pronta ed adeguata da parte delle autorità nazionali ha dato luogo ad un trattamento discriminatorio basato sul genere. Per costante giurisprudenza CEDU, anche una involontaria mancanza di protezione delle donne da forme di violenza domestica può sfociare in una violazione del diritto ad ottenere uguale protezione da parte della legge.

Nella specie, afferma la Corte, la «passivité généralisée et discriminatoire de la police» ha creato un clima propizio al ripetersi degli episodi di violenza, dando luogo alla violazione dell'art. 14 CEDU (*Opuz*, cit., par. 191): l'inazione delle autorità non può intendersi come mera negligenza nell'esercizio delle funzioni istituzionali, ma configura una «tolleranza» delle violenze che riflette «un'attitudine discriminatoria nei confronti della ricorrente in quanto donna» (*Eremia c. Moldavia*, sentenza del 28 maggio, 2013, par. 89). L'attitudine discriminatoria richiamata dalla Corte EDU si sarebbe quindi estrinsecata in una sottovalutazione da parte delle autorità (italiane) della gravità delle violenze subite dalla ricorrente che, avendole «con la loro inerzia (...) sostanzialmente causate» (par. 145), hanno esposto a seri e reiterati pericoli l'incolumità e la vita della donna e dei suoi figli, fino a provocare la morte di uno di loro.

Sul punto, merita di essere ricordato che la violazione dell'obbligo di protezione *ex art. 2* non si manifesta solo quando la lesione sia conseguenza di un atto intenzionale (come nell'ipotesi dell'omicidio volontario), ma si manifesta ogniqualvolta la lesione sia effetto non voluto scaturente dall'uso della forza (*Makaratzis c. Grecia*, sentenza della Grande Camera del 20 dicembre 2004, par. 49-55). Un recente indirizzo giurisprudenziale, inaugurato con la sentenza *Camekan c. Turchia*, sentenza del 28 gennaio 2014, par. 38, espande ulteriormente la sfera degli obblighi di protezione dello Stato fino a ricomprendere ogni atto astrattamente idoneo a mettere in pericolo la vita di una persona, benché quest'ultima sopravviva alle lesioni subite. Questo principio ha trovato ulteriore conferma nel caso di specie, dove l'autore delle violenze, peraltro, è un individuo privato e non un organo statale come nel caso *Camekan*: «La Cour considère que la requérante a été victime d'un agissement qui, par sa nature, a mis sa vie en danger, même s'elle a finalement survécu à ses flexures» (par. 111).

Per la dottrina e la giurisprudenza risulta ormai pacifico che gli obblighi positivi di tipo procedurale godono di piena autonomia rispetto agli obblighi positivi di tipo materiale, potendo formare oggetto di una specifica violazione e di un separato accertamento. La negligenza degli organi giudiziari involge la responsabilità dello Stato: coloro che subiscono un pregiudizio in ragione di una negligente conduzione dell'attività investigativa o di un negligente esercizio della giurisdizione devono ottenere una adeguata riparazione, anche sul piano morale (*Maiorano e a.*, cit.).

Dall'evidenziazione dei variegati contenuti racchiusi nella disposizione in esame, si ricava quindi che la violazione dell'art. 2 può incidere su molteplici profili, ad esempio, può inverarsi nell'inadempimento degli obblighi negativi e/o di quelli positivi ovvero nel solo

inadempimento degli obblighi positivi, limitatamente all'aspetto materiale, come anche coinvolgere l'aspetto procedurale (*Mambut Kaya*, cit; *Kilic Kalkan*, cit; [Paul and Audrey Edwards c. Regno Unito](#), sentenza del 14 marzo 2002).

Diversamente da quanto statuito nella pronuncia [Rumor c. Italia](#) del 27 maggio 2014, finora unico precedente in tema di violazione di obbligo di protezione di vittime di violenze domestiche, in cui le norme nazionali si erano rivelate idonee ad assicurare protezione alla donna perseguitata dal suo ex partner, nel caso di specie le autorità nazionali non hanno garantito né l'incolumità e la vita della ricorrente, né, sia pure indirettamente, quella dei suoi figli.

L'inerzia serbata dalle autorità italiane, conclude la Corte di Strasburgo, non solo ha ignorato la condizione di vulnerabilità fisica, morale e materiale in cui versava la ricorrente, senza provvedere ad offrirle un «sostegno adeguato» (par. 115), ma ha sostanzialmente «privato d'efficacia» la denuncia sporta dalla stessa, creando un contesto che ha facilitato la ripetizione degli atti di violenza nei confronti suoi e dei suoi figli (par 117: «des instances nationales ont privé ladite plaigne de toute efficacité, créant un contexte d'impunité favorable à la répétition par A.T. de ses actes de violence à l'encontre de sa femme et de sa famille»; v. anche [Halime Kılıç c. Turchia](#), sentenza del 28 giugno 2016, par. 99). La situazione di impunità così determinatasi ha verosimilmente condotto ai tragici eventi del 25 novembre 2013, dovendosi altresì inferire che l'adozione di misure specifiche da parte delle forze dell'ordine, intervenute ben due volte quella notte, avrebbe potuto evitare l'accaduto o, almeno, avrebbe potuto attenuare il pregiudizio subito dalla ricorrente.

MARIADOMENICA ALAGNA