



## OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 4/2022

### 1. LA CORTE EDU SI PRONUNCIA NUOVAMENTE SUGLI OBBLIGHI POSITIVI NEI CASI DI VIOLENZA DOMESTICA. LE SENTENZE *LANDI*, *DE GIORGI* E *M.S.* C. *ITALIA* A CONFRONTO.

#### 1. *Introduzione. Il quadro giuridico di riferimento.*

Nel breve arco temporale che va da aprile a luglio 2022, la prima sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito, Corte EDU), con le sentenze *Landi*, *De Giorgi* e *M.S.*, ha avuto occasione di pronunciarsi ripetutamente sulla mancata adozione di misure di protezione e assistenza in favore delle vittime di violenza domestica da parte dello Stato italiano. Le predette decisioni si innestano nel solco già tracciato dalla celebre sentenza *Talpis*, con la quale l'Italia era stata condannata per aver violato gli articoli 2, 3 e 14 della Convenzione, quest'ultimo in combinato disposto con i precedenti (per un'analisi della sentenza si veda V. NARDONE, *La sentenza Talpis c. Italia: si arricchisce la giurisprudenza di Strasburgo sui casi di violenza domestica*, in questa *Rivista*, n. 2/2017, pp. 301-307).

Nel dettaglio, il caso *Landi* aveva ad oggetto i maltrattamenti e le violenze inflitte alla ricorrente dal compagno, sfociati nel tentato omicidio a suo danno e nell'omicidio del figlio di un anno. Nel caso *De Giorgi*, la ricorrente aveva denunciato il marito in diverse occasioni a causa dei maltrattamenti (e di altri fatti, tra cui il mancato pagamento dell'assegno di mantenimento) di cui era stata vittima, insieme ai figli, a partire dalla separazione. Infine, nel caso *M.S.* la ricorrente aveva presentato numerose denunce nei confronti del marito per lesioni, maltrattamenti e atti persecutori, alcune delle quali culminate in procedimenti poi estintisi per prescrizione.

Per comprendere adeguatamente le vicende poste alla base dei tre ricorsi, appare opportuno soffermarsi in apertura sulle disposizioni più rilevanti del quadro giuridico interno di riferimento evocato nelle predette sentenze e, in particolare, sui diversi interventi legislativi che hanno contribuito a delineare l'attuale compendio di misure poste a tutela delle vittime di violenza, maltrattamenti e altri reati affini: con la legge del 23 aprile 2009, n. 38, che ha convertito il D.L. del 23 febbraio 2009, n. 11, sono stati introdotti il reato di atti persecutori e la richiesta di ammonimento al questore per l'autore della predetta condotta, oltre ad alcune nuove disposizioni all'interno del codice di procedura penale, tra cui l'art. 282-ter, che disciplina il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa; si rammenta altresì la legge 15 ottobre 2013, n. 119, conosciuta come «legge sul femminicidio» (sul punto si veda E. RIZZATO, *L. 119/13, le novità in materia di contrasto al c.d. femminicidio*, in *Questione giustizia*, 28 ottobre 2013) e, infine, la più recente legge 19 luglio 2019, n. 69, istitutiva del c.d.

«Codice Rosso», recante *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere* (cfr. D. RUSSO, [Emergenza “Codice Rosso”. A proposito della legge 19 luglio 2019, n. 69 in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere](#), in *Sistema penale*, fasc. 1/2020).

La Corte, quindi, dopo aver passato in rassegna le singole disposizioni del codice penale che assumono rilievo nelle tre pronunce in esame – tra le quali figurano reati di maltrattamenti in famiglia, atti persecutori, lesioni e minacce – e le misure previste, a livello procedurale, a tutela della persona offesa, si sofferma altresì sugli strumenti di matrice civilistica volti a proteggere la vittima dagli abusi familiari e, in particolare, sugli ordini di protezione previsti dagli artt. 342-*bis* e 342-*ter* c.c., attraverso i quali il giudice, su istanza di parte, può adottare una serie di provvedimenti espressamente indicati a fronte della condotta di un coniuge o convivente che si riveli gravemente pregiudizievole per l'integrità fisica, morale o per la libertà dell'altro.

Sul piano internazionale viene poi richiamata la [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica](#) (nota anche come Convenzione di Istanbul), la cui attuazione, ai sensi dell'art. 66, è monitorata dal Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (di seguito, GREVIO). L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge 27 giugno 2013, n. 77 e il primo rapporto stilato dal GREVIO nei suoi confronti – i cui punti salienti sono ripercorsi all'interno delle pronunce in commento – è stato pubblicato il 13 gennaio 2020. Nel complesso, il rapporto dà atto dell'esistenza di un «vasto insieme di norme e meccanismi che rafforzano la capacità delle autorità di compiere azioni in linea con i relativi propositi per porre fine alla violenza», oltre ad accogliere con particolare favore alcuni interventi del Parlamento italiano, quali la legislazione del 2009, la legge n. 119/2013 e il Codice Rosso, precedentemente menzionati. Tuttavia, il GREVIO individua anche una serie di lacune endemiche del nostro sistema, principalmente di ordine pratico-applicativo. Tali mancanze riguardano, ad esempio, la valutazione del rischio da parte dei vari attori istituzionali coinvolti, l'applicazione delle numerose misure previste dall'ordinamento a tutela delle vittime e l'asserita mancanza di rimedi civilistici volti ad ovviare all'omessa adozione di misure preventive da parte delle autorità statali (cfr. GREVIO, [Rapporto di valutazione di base Italia](#), pubblicato il 13 gennaio 2020, pp. 6-7), tema, quest'ultimo, che si avrà occasione di analizzare in modo più dettagliato successivamente (*infra* § 4).

A fronte dell'articolato quadro giuridico richiamato nelle sentenze in esame, la Corte EDU ha ravvisato, in tutti e tre i casi, la violazione degli obblighi positivi discendenti dall'art. 2 o dall'art. 3, con le dovute distinzioni che saranno analizzate in dettaglio più avanti, escludendo, invece, laddove addotta come motivo di ricorso, la violazione dell'art. 14 CEDU. Sotto il profilo degli obblighi positivi saranno esaminati congiuntamente i casi *Landi* e *De Giorgi*, data la pressoché completa sovrapposibilità delle argomentazioni della Corte in merito alla violazione degli artt. 2 e 3. Si proseguirà, poi, con l'analisi del caso *M.S. c. Italia*, che presenta, sotto certi aspetti, alcune differenze rispetto ai precedenti.

## 2. Gli obblighi positivi derivanti dagli artt. 2 e 3 della CEDU.

È noto che la CEDU pone a carico degli Stati parti sia obblighi negativi sia positivi di tutela dei diritti umani. Da un lato, la dimensione negativa di tali obblighi impone agli Stati di astenersi dal compiere ogni atto che possa determinare una violazione diretta delle previsioni che vanno dall'art. 2 all'art. 14 della CEDU e di quelle a carattere sostanziale

contenute nei Protocolli. Dall'altro, la dimensione positiva impone agli Stati di garantire il rispetto della Convenzione e dei Protocolli anche attraverso l'istituzione di un quadro giuridico per la protezione dei diritti ivi contemplati o tramite misure che ne assicurino l'osservanza (W. A. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford, 2015, p. 91). Tuttavia, la Convenzione non contempla un'espressa previsione sulla violenza di genere o, per quel che qui rileva, sulla violenza domestica. Di conseguenza, per apprestare un'adeguata tutela di tali situazioni, la Corte EDU ha interpretato estensivamente le disposizioni convenzionali riconducendo la violenza domestica, a seconda della gravità del caso, alla violazione degli articoli, 2, 3 e 8 della CEDU, talvolta unitamente all'art. 14 (A. DI STASI, *Il diritto alla vita e all'integrità della persona con particolare riferimento alla violenza domestica (artt. 2 e 3 CEDU)*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2016 -2020)*<sup>2</sup>, Milano, 2020, pp. 1-3).

Fatte queste brevi premesse, si esamineranno dapprima i casi *Landi* e *De Giorgi*, in considerazione dei maggiori punti di contatto ravvisabili nelle motivazioni delle due sentenze, per poi proseguire con l'analisi del caso *M.S. c. Italia*.

La valutazione circa l'osservanza dell'obbligo positivo derivante dall'art. 2 deve essere condotta alla luce del *leading case* [Osman c. Regno Unito](#) (Corte EDU, Grande Camera, sentenza del 28 ottobre 1998). In base al c.d. «*Osman test*», l'art. 2 della Convenzione determina, in capo alle autorità, l'obbligo positivo di adottare misure operative preventive per proteggere la vita di un individuo esposta al rischio derivante dagli atti criminali di un terzo. Tale obbligo, tuttavia, deve essere interpretato nel senso di non imporre un onere eccessivo o sproporzionato a carico delle autorità. Pertanto, per aversi violazione, occorre dimostrare che queste ultime sapevano o avrebbero dovuto sapere dell'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita delle vittime e, ciò nonostante, abbiano ommesso di adottare le misure che avrebbero ragionevolmente potuto evitare tale rischio (*ibid.*, §§ 115-116; sull'obbligo dello Stato di adottare misure volte a proteggere la vita delle persone poste sotto la sua giurisdizione, ai sensi dell'art. 2 CEDU, si veda anche il noto caso [Maiorano e altri c. Italia](#), Corte EDU, Seconda Sezione, sentenza del 15 dicembre 2009).

Il contenuto di tale obbligo in relazione ai casi di violenza domestica è stato ripreso e specificato nel caso [Kurt c. Austria](#) (Corte EDU, Grande Camera, sentenza del 15 giugno 2021), richiamato in entrambe le pronunce in esame, nell'ambito del quale la Corte ha esplicitato i seguenti principi guida: le autorità devono fornire una risposta immediata alle accuse di violenza domestica; devono stabilire se esiste un rischio reale e immediato per la vita delle vittime coinvolte, conducendo una valutazione dello stesso che sia autonoma, proattiva ed esaustiva; successivamente, nel caso in cui, all'esito della predetta valutazione, emerga un rischio reale e immediato, le autorità dovranno adottare misure preventive adeguate e proporzionate al caso di specie (§ 190).

In merito all'art. 3 della Convenzione la Corte rammenta che, per aversi violazione, i maltrattamenti devono raggiungere un livello minimo di gravità, tenuto conto delle specifiche circostanze del caso. In particolare, si devono considerare la natura e il contesto del trattamento, la sua durata, i suoi effetti fisici e psichici, il sesso della vittima e il rapporto tra quest'ultima e l'autore del fatto. Generalmente tale soglia di gravità si considera raggiunta a fronte di lesioni fisiche o intense sofferenze fisiche e mentali. Lo stesso deve dirsi, pur in assenza degli abusi sopra citati, per i trattamenti umilianti, che sviscerano la dignità umana o suscitano paura, angoscia o un senso di inferiorità tale da abbattere la resistenza morale e

fisica dell'individuo (Corte EDU, Grande Camera, [Bouyid c. Belgio](#), sentenza del 28 settembre 2015, §§ 86-87).

Dopo aver prontamente analizzato le condizioni in presenza delle quali gli artt. 2 e 3 possano dirsi violati la Corte osserva, in entrambe le pronunce in commento, che il quadro giuridico interno appare idoneo ad assicurare protezione contro gli atti di violenza commessi da privati, in quanto offre un ventaglio di misure adeguate a fronteggiare il livello di rischio verificatosi (*Landi*, § 80; *De Giorgi*, § 71). Rimane, dunque, da esaminare il comportamento adottato in concreto dalle autorità statali di fronte alle vicende oggetto di causa.

In continuità con i criteri sanciti in *Kurt c. Austria*, la Corte analizza i seguenti quattro profili: se vi sia stata una reazione immediata delle autorità alle accuse di violenza domestica; la qualità della valutazione dei rischi; la conoscenza, da parte delle autorità, del rischio reale e immediato di violazione dei diritti delle vittime e l'adozione di misure adeguate al caso di specie (*Landi* §§ 82-94; *De Giorgi* §§ 72-80). Nel caso *De Giorgi* viene preso in considerazione l'ulteriore elemento della conduzione di indagini effettive (§§ 81-90). Difatti, attraverso tale obbligo la giurisprudenza di Strasburgo ha imposto agli Stati di condurre indagini complete e approfondite nei casi riguardanti vittime di gravi violazioni. Tra queste sono da ricomprendersi anche le violazioni interindividuali a danno di soggetti particolarmente vulnerabili, tra i quali figurano senza dubbio le vittime di violenza domestica (M. MONTAGNA, *Obblighi convenzionali, tutela della vittima e completezza delle indagini*, in *Archivio Penale*, fasc. 3/2019, pp. 781-782, reperibile al seguente [indirizzo](#)).

In entrambi i casi, pur essendo differenti le disposizioni che si assumono violate, si riscontra la violazione degli obblighi positivi discendenti rispettivamente dagli articoli 2 e 3 della CEDU.

Nel caso *Landi*, la Corte ritiene che i carabinieri, cui si era rivolta la ricorrente per denunciare i fatti, avessero effettuato una valutazione del rischio autonoma, proattiva ed esaustiva, trasmettendo le denunce al procuratore e chiedendo l'adozione di misure di protezione. Gli stessi avrebbero, inoltre, compiutamente informato l'autorità giudiziaria dell'*escalation* di episodi di violenza, evidenziando gli elementi idonei a configurare un particolare pericolo, inclusi i problemi di salute mentale da cui era affetto il compagno della ricorrente, N.P., che lo portavano ad assumere atteggiamenti violenti e aggressivi (*Landi*, § 36). Sul punto, la Corte evidenzia altresì che alcuni dei medici che avevano esaminato N.P. avevano, verosimilmente, sottovalutato i rischi derivanti dai suoi comportamenti. Ad esempio, a seguito della prima aggressione denunciata dalla ricorrente, questi era stato visitato da uno psichiatra che non lo aveva ritenuto soggetto pericoloso (*Landi*, § 10). In aggiunta, nell'aprile 2018, il medico che lo seguiva aveva raccomandato una riunione della coppia a beneficio della terapia, tant'è che questi era tornato a vivere con la ricorrente (*Landi*, § 38). Diversa risulta, invece, la valutazione operata dalla Corte EDU circa l'operato della Procura, i cui rappresentanti, nonostante le sollecitazioni da parte dei carabinieri, erano rimasti inerti, ad esempio non richiedendo misure di protezione al giudice, archiviando la prima denuncia semplicemente perché la ricorrente aveva ritirato le accuse e conducendo, nel complesso, le indagini in modo lacunoso (*Landi*, §§ 82-87). Senza considerare che N.P. era già stato indagato per reati simili e che, nei suoi confronti, era stato applicato un divieto di avvicinamento alla precedente compagna (*Landi*, § 14).

Nel caso *De Giorgi*, date le violenze, adeguatamente documentate, subite dalla ricorrente e il comportamento del marito, che le aveva generato timore in ordine al ripetersi dei suddetti atti, la Corte ritiene soddisfatto il requisito della soglia minima di gravità sopra menzionato. Analogamente alla vicenda *Landi*, considerata la sussistenza di elementi

sintomatici del rischio di ripetute violenze nei confronti della ricorrente e dei figli, la Corte ha ritenuto che i procuratori non avessero condotto una valutazione dello stesso rispondente ai canoni e alla diligenza richiesta.

Quanto alla vicenda *M.S. c. Italia*, i giudici di Strasburgo si trovano nuovamente a valutare il comportamento delle autorità statali italiane sotto il profilo dell'art. 3 della Convenzione, non ritenendo di dover esaminare le ulteriori doglianze della ricorrente fondate sugli artt. 2, 8 e 13. Dopo aver ravvisato anche qui il superamento della soglia di gravità richiesta, il caso viene analizzato alla luce dei cinque profili evidenziati nella sentenza *De Giorgi*. I giudici riconoscono la violazione dell'art. 3 sia sotto il profilo sostanziale – anche se non in relazione a tutti fatti addotti dalla ricorrente – sia sotto quello procedurale.

Al fine di valutare l'aspetto sostanziale della violazione, in particolare, la Corte opera una distinzione tra i fatti riconducibili al periodo che va dal 19 gennaio 2007 – giorno in cui il marito della ricorrente, D.P., aveva accoltellato alla gamba il cognato della ricorrente mentre quest'ultimo tentava di difenderla da un'aggressione – al 21 ottobre 2008, data dell'applicazione della misura degli arresti domiciliari a D.P., e quelli relativi al restante periodo, che va dal 21 ottobre 2008 al 2019, quando era stato presentato il ricorso (*M.S. c. Italia*, § 124).

Nel rispondere all'interrogativo circa l'adeguatezza delle misure adottate nel caso di specie la Corte, considerate le informazioni in possesso delle autorità e l'*escalation* di violenze lamentate, evidenzia che, all'epoca dei fatti, sussisteva un rischio reale e immediato nei confronti della ricorrente. Con il loro intervento tardivo, quindi, le autorità non hanno operato secondo la diligenza richiesta in quanto, a fronte dell'aggressione avvenuta nel gennaio del 2007, si erano limitate ad applicare una misura cautelare solo nell'ottobre del 2008, nonostante la ricorrente avesse nel frattempo presentato ulteriori denunce (*ibid.*, §§ 130-131). Tale misura era stata, peraltro, dichiarata inefficace il 20 febbraio 2009 per decorrenza dei termini ed era stato successivamente applicato il divieto di dimora (*ibid.*, §§ 40-43).

Le stesse valutazioni non possono compiersi in relazione al restante periodo, durante il quale sia le forze di polizia che l'autorità giudiziaria avevano agito invece nel rispetto dello *standard* di diligenza richiesto, effettuando una valutazione autonoma, proattiva ed esaustiva del rischio. Nello specifico, la polizia aveva ascoltato le persone direttamente coinvolte, raccolto dichiarazioni dettagliate da parte dei testimoni e, da ultimo, richiesto una misura di protezione, che era stata successivamente applicata dal GIP. Parimenti, i pubblici ministeri avevano avviato tre procedimenti (*M.S. c. Italia*, §§ 126-128). Pertanto, la Corte non ravvisa una violazione dell'art. 3 sotto il profilo materiale in relazione ai fatti corrispondenti al secondo periodo esaminato.

Parzialmente differenti risultano, invece, le conclusioni raggiunte in ordine alla valutazione dell'obbligo positivo di carattere procedurale derivante dall'art. 3 della Convenzione.

In relazione a questo aspetto la Corte non ritiene di operare alcuna distinzione temporale, riconoscendo in via generale la sussistenza della violazione. Per meglio comprendere le ragioni sottese alla soluzione adottata, si osserva che in seguito alle accuse di aggressione, atti persecutori, minacce e maltrattamenti della ricorrente, l'autorità giudiziaria aveva aperto quattro indagini, sfociate in una serie di procedimenti estremamente lunghi che avevano comportato la prescrizione di alcuni reati, tra cui quello di maltrattamenti (*M.S. c. Italia*, § 141). Nonostante lo svolgimento delle indagini debba considerarsi come un obbligo di mezzi e non di risultato, la Corte sostiene che le autorità statali non abbiano agito nel

rispetto della diligenza loro richiesta. Invero, a fronte dell'operato delle forze di polizia e dei pubblici ministeri, i giudici nazionali non avrebbero assicurato un processo tempestivo contro l'accusato, consentendogli, così, di beneficiare della prescrizione per alcuni dei reati contestati e godere, in tal modo, di un'impunità pressoché totale (*ibid.*, §§ 142-143).

Dalle parole della Corte si desume che il tema della prescrizione è indissolubilmente legato alla valutazione circa l'effettività delle indagini ai sensi dell'art. 3 CEDU. Invero, gli obblighi derivanti dagli articoli 2 e 3 della Convenzione «ne pouvaient guère être réputées respectées lorsqu'une enquête avait dû prendre fin par l'effet de la prescription de la responsabilité pénale due à l'inactivité des autorités» (*ibid.*, § 137).

Sul punto vengono richiamate le osservazioni del GREVIO, il quale ha ribadito che i ritardi processuali, che affliggono anche i casi di violenza domestica, determinano spesso la prescrizione del reato. Gli stessi ritardi interessano anche reati minori di competenza del giudice di pace, quali minacce e lesioni non gravi (GREVIO, *Rapporto, cit.*, § 220). Nel caso di specie, i giudici rilevano una passività nell'operato delle autorità nazionali, considerato anche il sistema di riferimento, nell'ambito del quale il decorso della prescrizione è fortemente influenzato dall'azione giudiziaria, anche successivamente all'avvio del procedimento (*M.S. c. Italia*, § 150). Ne consegue il riconoscimento della violazione dell'art. 3 nella sua dimensione procedurale.

Limitatamente al reato di maltrattamenti contro familiari e conviventi appare doverosa una breve precisazione. La legge 1° ottobre 2012, n. 172 di ratifica della Convenzione di Lanzarote per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale ha introdotto modifiche al codice penale, intervenendo, tra le altre cose, sul reato di cui all'art. 572 c.p. (per un'analisi delle modifiche apportate al reato di maltrattamenti in famiglia dalla legge n. 172/2012 cfr. G. PAVICH, [Luci e ombre nel "nuovo volto" del delitto di maltrattamenti. Riflessioni critiche sulle novità apportate dalla legge di ratifica della Convenzione di Lanzarote](#), in *Diritto penale contemporaneo*, 9 novembre 2012). In particolare, sono stati lievemente innalzati i limiti edittali di pena e il relativo termine di prescrizione del reato, prevedendo, all'art. 157, comma 6 c.p. il suo raddoppio. Nel caso di specie, però, il problema sollevato dalla Corte relativamente al profilo della prescrizione riguardava perlopiù maltrattamenti posti in essere precedentemente all'entrata in vigore della suindicata legge (*M.S. c. Italia*, § 141). Pur non trattandosi della sola tipologia di reato ascritto all'accusato, deve riconoscersi che l'ipotesi in esame rappresenta generalmente il fulcro delle accuse nelle vicende di violenza domestica e che la disciplina attuale riesce a fornire, sotto questo profilo, una tutela più ampia, assente all'epoca dei fatti in esame.

### 3. Il profilo della discriminazione ex art. 14 della CEDU.

Nei casi *Landi* ed *M.S.* le ricorrenti hanno lamentato, altresì, la violazione dell'art. 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'art. 2 nella prima vicenda, e con l'art. 3, nella seconda, ritenendo che la reazione delle autorità alle denunce presentate integrasse una discriminazione basata sul sesso. Diversamente, nel caso *De Giorgi* la ricorrente non ha addotto come motivo di ricorso la violazione dell'art. 14.

Il ragionamento effettuato dalla Corte nelle due sentenze sopra citate è del tutto sovrapponibile e prende le mosse dai parametri individuati nei casi *Opuz* e *Volodina* per valutare l'esistenza di una possibile discriminazione sulla base dell'art. 14 della CEDU (Corte EDU, Terza Sezione, [Opuz c. Turchia](#), sentenza del 9 giugno 2009, §183; Corte EDU, Terza Sezione, [Volodina c. Russia](#), sentenza del 9 luglio 2019, §§ 109-114). Tra questi si ritiene di

dover evidenziare il passaggio in cui la Corte ha differenziato le ipotesi relative all'esistenza di pregiudizi strutturali da quelle in cui le prove circa la natura discriminatoria del quadro normativo e delle prassi ufficiali nazionali risultino insufficienti. Nella prima ipotesi, non appare necessario dimostrare che la vittima sia stata oggetto di un pregiudizio individuale. Nelle restanti, per potersi parlare di discriminazione, sarà imprescindibile dimostrare la parzialità dell'operato dei funzionari incaricati, non potendo rilevare, da sola, la mancata adozione delle misure o delle sanzioni raccomandate nel singolo caso (*Volodina c. Russia*, cit., §114).

Secondo i parametri appena esposti, in entrambi i casi qui esaminati la Corte rileva che, per aversi discriminazione ai sensi dell'art. 14 CEDU, devono esistere carenze generalizzate nella valutazione operata dalle autorità statali circa le gravità e l'effetto discriminatorio della violenza domestica nei confronti delle donne (*Landi*, § 107; *M.S.*, § 164).

Dalle valutazioni compiute, ma anche dalle considerazioni contenute nel rapporto del GREVIO, le situazioni in esame non possono considerarsi indicative di una passività generalizzata, né tantomeno dell'esistenza di un quadro normativo dichiaratamente discriminatorio. In diverse occasioni si è dato atto dei progressi compiuti dall'Italia per combattere la violenza contro le donne, adducendo i numerosi interventi messi in campo, sia prima che dopo il caso *Talpis*, anche in vista dell'adeguamento agli *standard* imposti a livello sovranazionale (*Landi*, § 103; *M.S.* § 160; GREVIO, *Rapporto*, cit., § 246).

Nel caso *Landi* la Corte, pur riconoscendo la passività delle autorità, non imputa tale atteggiamento a una carenza di tipo sistemico, ma evidenzia, da un lato, la mancata dimostrazione, da parte della ricorrente, delle ragioni a fondamento della sua doglianza e, dall'altro, l'assenza di un atteggiamento discriminatorio in capo alle autorità incaricate del caso. Innanzitutto, non sono stati forniti dati statistici o ulteriori elementi volti a dimostrare il fondamento della sua tesi (cfr. il § 104 della sentenza). Difatti, i dati dell'ISTAT indicati dalla ricorrente risalgono al 2014, periodo antecedente alla sentenza *Talpis*, e sono gli stessi analizzati nella predetta pronuncia. In secondo luogo, sempre tenendo a mente la dichiarata inerzia da parte dei procuratori, le altre autorità coinvolte non hanno ostacolato in alcun modo le denunce della ricorrente, anzi hanno più volte segnalato gli abusi da questa subiti, chiedendo che fossero adottate le opportune misure di protezione (§ 105). Valutazioni simili si ravvisano nel caso *M.S.*, in cui la Corte ha precisato altresì come alcune circostanze alla base della vicenda fossero antecedenti alle suindicate riforme.

Alla luce di quanto sopra esposto, la Corte EDU ha dichiarato la manifesta infondatezza della doglianza in entrambe le pronunce.

Appare netta la distinzione rispetto al precedente *Talpis* in cui, nonostante due opinioni dissenzienti sul punto, la Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 14 CEDU, sostenendo che il comportamento passivo delle autorità, che avevano sottovalutato la gravità della situazione, dovesse sostanzialmente considerarsi come elemento causale della violenza (cfr. la sentenza sul caso *Talpis*, § 145; si vedano anche l'opinione parzialmente concordante e parzialmente dissenziente del giudice Eicke, §§ 12-23, e l'opinione parzialmente dissenziente del giudice Spano, §§ 17-23).

#### 4. *La ricevibilità. Il tema del mancato esaurimento dei ricorsi interni nel caso Landi.*

Il tema della ricevibilità nel caso *Landi* merita alcune osservazioni separate, anche in ragione delle approfondite riflessioni contenute nell'opinione concordante del giudice Sabato il quale, pur avendo precisato di trovarsi d'accordo con la maggior parte delle motivazioni

rese in sentenza, non ha mancato di evidenziare alcune difficoltà sottese alla questione in esame. In tale occasione il Governo italiano ha eccepito il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, chiedendo che fosse dichiarata l'irricevibilità del ricorso presentato dalla ricorrente in base a tre ordini di argomentazioni.

In primo luogo, l'Italia evidenziava che la ricorrente non avrebbe adito i giudici nazionali per far constatare una violazione dei suoi diritti protetti dalla CEDU e per ottenere un'equa riparazione per i danni subiti, richiamando in proposito la sentenza n. 26972/2008 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. In secondo luogo, la ricorrente avrebbe ritirato le denunce e non si sarebbe opposta alla richiesta di archiviazione. Da ultimo, secondo il governo italiano, la ricorrente non avrebbe agito in sede civile per richiedere l'emissione degli ordini di protezione contro gli abusi familiari previsti dagli artt. 342-*bis* e *ter* del codice civile.

Per quanto riguarda il primo argomento, la Corte EDU ritiene opportuno richiamare la sentenza *Kurt c. Austria* nella parte in cui opera una distinzione tra i ricorsi destinati a rimediare a violazioni già commesse e quelli volti a impedire violazioni future (*Kurt c. Austria*, § 109).

Rispetto a tale classificazione, il ricorso in esame deve ascriversi alla prima categoria evidenziata in *Kurt*, avendo ad oggetto la valutazione della diligenza esercitata dalle autorità statali italiane nello scongiurare le violenze commesse da parte del compagno della ricorrente. Secondo la Corte, anche qualora quest'ultima avesse tentato un'azione per il risarcimento del danno contro le autorità pubbliche, non avrebbe comunque potuto ottenere un risarcimento per le sue doglianze in base all'art. 2 della Convenzione.

Per rafforzare tali osservazioni, i giudici richiamano il recente rapporto del GREVIO nel quale è stato preso in esame l'ordinamento giuridico italiano. All'interno del documento si ribadisce l'assenza di un ricorso civile effettivo avverso le autorità statali che sia esperibile dalle vittime di violenza domestica a fronte della mancata adozione di adeguate misure di protezione (*Landi*, § 63; GREVIO, *Rapporto, cit.*, § 172). Oltretutto, osserva la Corte, nel fascicolo non sono ravvisabili elementi in base ai quali concludere che la ricorrente avrebbe potuto proporre il ricorso evocato dal governo italiano per ottenere il riconoscimento della responsabilità statale per l'inosservanza dell'obbligo positivo di proteggere la vita in un contesto di violenza domestica. Pertanto, alla luce di tali considerazioni e in assenza di un ricorso civile esperibile contro le autorità pubbliche, la prima parte dell'eccezione del governo viene rigettata.

Sempre seguendo l'approccio illustrato in *Kurt*, la Corte si sofferma brevemente sulla seconda e terza parte dell'eccezione. A parere dei giudici, la scelta della ricorrente di ritirare le proprie denunce e quella di non utilizzare i rimedi civilistici di cui agli artt. 342 *bis* e *ter* c.c. non riguardano la questione del previo esaurimento dei ricorsi interni. Tali argomentazioni si fondano, piuttosto, su disposizioni volte a impedire violazioni future e richiedono, quindi, di essere valutate unitamente al merito. Attraverso l'esame nel merito la Corte, dopo aver sancito il mancato rispetto dell'obbligo positivo derivante dall'art. 2 CEDU, rigetta anche la seconda e la terza parte dell'eccezione sollevata dalla difesa erariale (*Landi*, §§ 93-94).

Una compiuta analisi della questione della ricevibilità nel caso in parola non può tralasciare l'esame dell'opinione concordante resa dal giudice Sabato sul punto.

Quest'ultimo sposa il ragionamento effettuato dagli altri giudici in ordine alla mancata adozione delle ordinanze di protezione previste dal diritto civile, ritenendo anch'egli trattarsi di istanze volte a impedire violazioni future e non a fornire un rimedio per quelle già poste in essere.

Tuttavia, pur trattandosi di un'opinione concordante, emergono però degli elementi di disaccordo riconducibili all'esame della prima parte dell'eccezione sollevata dal governo, in relazione alla quale il giudice sostiene che «[c]e rejet ne saurait être accepté dans les termes absolus qui sont ainsi employés» (opinione concordante del giudice Sabato, § 29).

A differenza di quanto sostenuto dalla Corte e dal GREVIO, nell'opinione si rileva che l'ordinamento giuridico interno ammette, in realtà, che l'azione generale di risarcimento danni di cui agli artt. 2043-2059 c.c. possa assumere i connotati dell'azione di responsabilità pubblica. È proprio il dettato costituzionale a consentire una simile conclusione allorquando, all'art. 28, sancisce la diretta responsabilità, in base alle leggi penali, civili e amministrative, dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici per gli atti posti in essere in violazione dei diritti, stabilendo che, in tali casi, la predetta responsabilità si estende allo Stato e agli enti pubblici. Il giudice Sabato rammenta, altresì, l'esistenza di leggi speciali che disciplinano una limitata responsabilità di alcuni funzionari pubblici, quali magistrati e insegnanti statali (opinione concordante, *cit.*, § 32).

Ciò nonostante, la ragione per la quale, in ultima analisi, il giudice Sabato si ritiene d'accordo con la decisione resa sulla ricevibilità deve essere letta alla luce della costante giurisprudenza della Corte, secondo la quale la disponibilità del ricorso invocato, la sua portata e il suo ambito di applicazione devono essere confermati «par la pratique ou la jurisprudence, bien établie et antérieure à la date d'introduction de la requête, sauf exceptions justifiées par les circonstances d'une affaire» (opinione concordante, *cit.*, § 34; sul punto si vedano anche Corte EDU, quarta sezione, [Mikolajová c. Slovacchia](#), sentenza del 18 gennaio 2011, § 34; Corte EDU, Grande Camera, [Gherghina c. Romania](#), sentenza del 9 luglio 2015, § 88; Corte EDU, Prima Sezione, [Petrella c. Italia](#), sentenza del 18 marzo 2021, § 27). Tuttavia, nel caso di specie, il governo italiano non ha provato in concreto l'esistenza di tali condizioni. A tal proposito, il giudice richiama la parte della sentenza in cui la Corte rileva la mancanza, nel fascicolo, di indicazioni che depongano a favore dell'utilizzabilità dell'azione civile suggerita dal Governo come strumento utile a far valere l'inadempimento dell'obbligo dello Stato di proteggere le persone in un contesto di violenza domestica. Oltretutto, la giurisprudenza citata dal Governo si riferisce genericamente al riconoscimento della risarcibilità del danno non patrimoniale *ex art.* 2059 (opinione concordante, *cit.*, § 36). Trattasi della nota pronuncia con cui le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno affermato la natura unitaria del danno non patrimoniale (cfr. F. BRAVO, [Riflessioni sulla risarcibilità del danno non patrimoniale alla luce della sentenza n. 26972/08 della Corte di Cassazione a Sezioni Unite e della successiva giurisprudenza di merito](#), in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, Vol. III, n. 1, 2009, pp. 19-20).

L'adesione alla sopracitata giurisprudenza della Corte EDU lascia in ogni caso trasparire qualche perplessità da parte del giudice Sabato, che ritiene opportuna una rinnovata riflessione in ordine alla rigida applicazione del criterio relativo alla prova, da parte dello Stato, circa la disponibilità delle vie di ricorso interne. Del resto, egli evidenzia che se il governo avesse regolarmente dimostrato l'esistenza e il fondamento giuridico del rimedio invocato, la Corte avrebbe potuto prendere in considerazione l'esistenza di circostanze particolari - quali la scarsa applicazione dell'azione di responsabilità pubblica nei casi di violenza domestica - che lo avrebbero esonerato dal fornire la prova di una prassi interna corrispondente. Inoltre, nonostante tale omissione probatoria da parte del governo italiano, la Corte EDU avrebbe potuto considerare gli esempi, presenti nella propria giurisprudenza, in cui è stata invocata la responsabilità pubblica. Così facendo, si sarebbe potuto concludere

in senso diametralmente opposto, dichiarando l'irricevibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne (opinione concordante, *cit.*, § 37 e 35).

In base a quanto sopra esposto le osservazioni sulla ricevibilità offerte dal giudice Sabato sembrano muoversi lungo una linea sottile che segna il confine tra un'opinione concordante e una dissenziente. Senza dubbio le conclusioni del giudice sono state dettate dalla mancata inclusione nel fascicolo di elementi idonei a dimostrare che il rimedio invocato dal governo potesse essere utilizzato per far valere la responsabilità dello Stato nei casi del tipo di quello in esame. Tuttavia, pur decidendo di mantenersi fedele alla giurisprudenza di Strasburgo, la predetta opinione offre un punto di vista critico circa l'orientamento della Corte in materia di disponibilità delle vie di ricorso interne che, secondo il giudice, meriterebbe una riflessione nell'ottica di una sua possibile modifica.

##### 5. Osservazioni conclusive

Le tre pronunce annotate si discostano senza dubbio dal precedente *Talpis*, quantomeno sotto il profilo della discriminazione che, nelle vicende *Landi* ed *M.S.*, non è stata ravvisata.

Ciò nonostante, e indipendentemente dall'attuale quadro giuridico interno - valutato con favore sia dalla Corte che dal GREVIO - i casi esaminati mostrano delle zone d'ombra tutt'ora esistenti per quanto concerne il diverso profilo dell'attuazione degli obblighi positivi derivanti dagli artt. 2 e 3 della Convenzione nei casi di violenza domestica.

Ciò detto, sono senza dubbio da accogliere con favore gli interventi legislativi posti in essere dall'Italia nel corso degli anni, sia precedentemente che all'indomani della sentenza *Talpis* del 2017.

È stato, infatti, osservato come le disposizioni processuali del Codice Rosso, adottato nel 2019, appaiano ispirate anche dalla predetta pronuncia (Ufficio del massimario e del ruolo della Corte di Cassazione, [Relazione su novità normativa. Legge 19 luglio 2019, n. 69, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere](#), 27 ottobre 2019, § 1.4). Giova evidenziare, altresì, che il contenuto dell'intervento legislativo da ultimo citato è stato ulteriormente rafforzato dalla recente l. 27 settembre 2021, n. 134 (*Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*). L'art. 2 della predetta legge è intervenuto, tra le altre cose, in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e in tema di prescrizione, ambito, quest'ultimo, già oggetto di modifica ad opera della precedente legge 9 gennaio 2019, n. 3 (sul punto v. G. L. GATTA, [Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della 'Legge Cartabia'](#), in *Sistema penale*, 15 ottobre 2021).

Tuttavia, una volta appurata l'adeguatezza formale della legislazione nazionale per fronteggiare il fenomeno della violenza domestica, i rilievi esposti non possono che indirizzarsi verso la necessità di una sostanziale applicazione degli strumenti previsti dall'ordinamento italiano e verso una riduzione delle tempistiche dei procedimenti, che spesso minano l'efficacia delle misure adottate e/o conducono alla prescrizione di numerosi reati (sul punto v. GREVIO, *Rapporto, cit.*, § 220). Senza dubbio l'Italia ha dimostrato ancora una volta di non rispettare gli *standard* imposti dalla giurisprudenza di Strasburgo nell'effettuare una valutazione del rischio che rispetti i richiamati canoni dell'autonomia, della proattività e dell'eshaustività. Non desta sorpresa che, tra le sue esortazioni, il GREVIO abbia sollecitato una valutazione sistematica del rischio da parte di tutte le autorità nazionali

coinvolte, nell'ottica di un approccio coordinato e multiagenzia (GREVIO, *Rapporto, cit.*, § 233).

In conclusione, la pronuncia di ben tre decisioni sul tema a distanza così ravvicinata impone necessariamente una ulteriore riflessione riguardo all'effettiva trasposizione nella pratica dell'ampia gamma di misure che, ad oggi, il nostro ordinamento offre alle vittime di violenza domestica.

CHIARA BELCASTRO