

## QUESTIONI APERTE

---

### Persona offesa

#### La decisione

**Diritti della persona offesa - Accuratezza e completezza investigative - Efficienza e qualità delle indagini - Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa** (C.E.D.U., artt. 2, 14; C.p., artt. 572, 612-*bis*; C.p.p., artt. 282-*bis*, 282-*ter*; Convenzione di Istanbul).

*Viola l'art. 2 C.E.D.U. l'autorità inquirente nazionale che, pur raggiunta da notizie di pericolosità di un soggetto già denunciato per reati contro la persona, ometta di adottare le misure necessarie ad arginare il potenziale dannoso dell'indagato e permetta, così, un epilogo omicidiario (ipotesi nella quale un uomo, già sottoposto a terapie psichiatriche a seguito di varie aggressioni all'ex compagna, continuava a frequentarne la casa con la scusa di fare visita al figlio di pochi mesi; a dispetto delle numerose denunce della donna, alcuna misura fu adottata nei confronti dell'interessato che, durante uno degli incontri con il bambino, in un impeto d'ira, finiva per ucciderlo).*

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO - SEZIONE PRIMA - 7 APRILE 2022 - LANDI C. ITALIA.

#### **La Corte europea condanna ancora l'Italia per violazione degli obblighi positivi derivanti dall'art. 2 nei confronti di vittime di violenze domestiche**

Nel caso *Landi c. Italia*, il nostro Paese è stato nuovamente sanzionato, dopo il noto caso *Talpis*, per violazione degli obblighi positivi di protezione nei confronti di vittime di violenze domestiche. In particolare, la Corte, constatata l'adeguatezza del quadro normativo interno quanto a misure disponibili in astratto per proteggere la vittima del reato, ha censurato la totale inerzia della Procura, la quale, seppure informata a più riprese di un rischio grave e imminente per l'incolumità della persona, ha omesso di compiere atti investigativi e, soprattutto, di disporre misure cautelari o altre forme di protezione dell'offeso.

*The ECHR held that Italy has once again failed to secure compliance with its positive obligations under article 2, in that it did not protect a victim of domestic violence and her children.*

*In Landi v. Italy, the Court held that Italian authorities have failed, once again after Talpis, to protect a woman and her son from domestic violence. While the legal framework is adequate to afford protection against acts of violence, prosecutors remained completely passive, despite knowing that Ms. Landi faced a serious and immediate threat to her life.*

**SOMMARIO:** 1. Il caso. - 2. Gli obblighi derivanti dall'art. 2 della Convenzione. - 3. Gli obblighi positivi specifici in materia di violenza domestica. - 4. L'applicazione dei principi nel caso di specie. - 5. Considerazioni conclusive.

1. *Il caso.* Con la sentenza in esame, la Corte EDU ha condannato, ancora una volta, l'Italia per violazione del diritto alla vita, sancito dall'art. 2 della

Convenzione, poiché le autorità inquirenti nazionali non avevano adottato le adeguate misure di protezione nei confronti della ricorrente e dei figli, vittime di violenze domestiche, le quali erano poi culminate nell'assassinio del figlio di un anno della coppia e nel tentato omicidio della donna.

Quanto alla vicenda sottoposta al vaglio del giudice europeo, risulta che la ricorrente sia stata aggredita dal compagno - affetto da disturbi psichici e alcolista - in quattro occasioni tra il 2015 e il 2018. In seguito alla prima aggressione, i Carabinieri avevano trasmesso alla Procura la denuncia sporta dalla donna, unitamente alle dichiarazioni dei testimoni e dei medici che avevano visitato l'aggressore, evidenziando come quest'ultimo fosse già stato indagato per reati della stessa indole e attinto da un divieto di avvicinamento nei confronti della precedente *partner*. Inoltre, si suggeriva alla Procura di richiedere la misura del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa. Veniva, quindi, instaurato un procedimento per il reato di atti persecutori, ma, ciò nonostante, per quattro mesi non fu compiuto alcun atto investigativo, né tantomeno veniva richiesta una misura cautelare, fino a quando, ritirata la denuncia da parte della donna, il procedimento venne archiviato.

A seguito di una nuova denuncia per minaccia - sporta e ritirata a distanza di pochi giorni dalla ricorrente -, i Carabinieri domandavano al Pubblico ministero di valutare l'opportunità di richiedere una misura *de libertate* per proteggere lei e i suoi figli, considerando il comportamento serbato dal compagno, il quale risultava incline a eccessi di ira e pericoloso. Fu allora iscritto un procedimento nei suoi confronti per maltrattamenti in famiglia, ma anche in tale occasione nessuna misura di protezione venne adottata. L'epilogo della vicenda aveva visto l'accoltellamento della donna e del bambino, morto a causa delle ferite riportate, fatti per i quali l'autore veniva condannato a vent'anni di reclusione, oltre al pagamento di 100.000 euro nei confronti delle parti civili.

Riservandoci di tornare sul punto nel prosieguo, preme sin d'ora evidenziare che il caso presenta, per certi versi, somiglianze con il noto caso *Talpis c. Italia*<sup>1</sup>, che aveva visto già condannato lo Stato italiano per un fatto simile, quel-

---

<sup>1</sup> Corte EDU, Sez. I, 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Sulla pronuncia citata, BOSIO, *La violenza di genere al cospetto della Corte europea dei diritti*

la volta ascrivibile, tuttavia, all'inattività degli organi di polizia e non della magistratura inquirente.

2. *Gli obblighi derivanti dall'art. 2 della Convenzione.* È risaputo come l'art. 2 della Convenzione<sup>2</sup> non si limiti a imporre agli Stati Contraenti di astenersi dal tenere condotte potenzialmente lesive del bene vita (c.d. *obblighi negativi*), ma che contenga anche *obblighi positivi* di protezione nei confronti delle persone soggette alla loro giurisdizione, di ordine sia sostanziale, sia procedurale<sup>3</sup>.

Discende pertanto dalla disposizione in parola un insieme articolato di obblighi, implicitamente ricavabili da essa. In tal modo, come è stato evidenziato in dottrina, il diritto penale diviene strumento *attraverso* il quale tutelare i diritti

*dell'uomo. Tutela della donna: retrospettive e prospettive*, Milano, 2020, 99 ss.; CASIRAGHI, *La Corte di Strasburgo condanna l'Italia per la mancata tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 3, 378 ss.; CASTELLANETA, *I ritardi e le misure inadeguate per combattere il fenomeno della violenza contro le donne rappresentano delle violazioni*, in *Guida dir.*, 2017, 14, 102 ss.; CONTI R., *Violenze in danno di soggetti vulnerabili tra obblighi (secondari) di protezione e divieto di discriminazione di genere. Corte EDU, 2 marzo 2017, Talpis c. Italia, ric. n. 41237/14 (non definitiva)*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 23 marzo 2017; CUCCHIARA, *Violenza domestica e inerzia delle autorità: la Corte EDU condanna l'Italia*, in *Giur. pen. web*, 2017, 3, 1 ss.; DE FRANCESCHI, *Violenza domestica: dal caso Rumor al caso Talpis cosa è cambiato nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo?*, *ibid.*, 2018, 1, 1 ss.; MAZZINA, *La violenza domestica e le azioni positive (di secondo livello) dello Stato: brevi riflessioni costituzionali sulla recente sentenza della Corte EDU Talpis c. Italia, in questa Rivista*, 2017, 2, 1 ss.; NASCIBENE, *Tutela dei diritti fondamentali e "violenza domestica". Gli obblighi dello Stato secondo la Corte EDU*, in *Leg. pen.*, 12 giugno 2018, 1 ss.; RUO, *Caso Talpis: stereotipi e sottovalutazione, Italia senza politiche*, in *Guida dir.*, 2019, 37, 59 ss.

<sup>2</sup> Per un commento alla disposizione in parola, si vedano, in prima battuta, BESTAGNO, *sub art. 2, in Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di Bartole-De Sena-Zagrebelsky, Padova, 2012, 36 ss.; ZIRULIA, *sub art. 2, in Corte di Strasburgo e giustizia penale*, a cura di Ubertis-Viganò, Torino, 2016, 39 ss.

<sup>3</sup> Corte EDU, GC, 15 giugno 2021, Kurt c. Austria, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), par. 157; Corte EDU, Sez. I, 2 marzo 2017, Talpis c. Italia, cit., par. 108; Corte EDU, Sez. III, 9 giugno 2009, Opuz c. Turchia, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), par. 128; Corte EDU, GC, 17 gennaio 2002, Calvelli e Ciglio c. Italia, *ibid.*, par. 48; Corte EDU, GC, 28 ottobre 1998, Osman c. Regno Unito, *ibid.*, par. 115; Corte EDU, 9 giugno 1998, L.C.B. c. Regno Unito, *ibid.*, par. 36.

In dottrina, a tale proposito, si vedano BESTAGNO, *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, Milano, 2003, 90 ss.; GIALUZ, *La protezione della vittima tra Corte edu e Corte di giustizia*, in *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, a cura di Lupária, San Giuliano Milanese, 2015, 27-28; MONTAGNA, *Obblighi convenzionali, tutela della vita e completezza delle indagini*, in *Arch. pen.*, 2019, 3, 1 ss.; NICOSIA, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto penale*, Torino, 2006, 264 ss.; VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, in *La convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, a cura di Manes-Zagrebelsky, Milano, 2011, 247 ss.

fondamentali e non solo uno *ius terribile*, espressione del potere statale, *dal* quale occorre garantire i diritti individuali<sup>4</sup>.

In particolare, l'obbligo positivo di protezione si articola in un *livello primario*, ovvero nel dovere a carico degli Stati di predisporre un quadro giuridico e regolamentare idoneo a proteggere la vita umana<sup>5</sup>, anche – ove occorra – mediante la criminalizzazione<sup>6</sup>, in modo da dissuadere i consociati dalla commissione di fatti lesivi<sup>7</sup>, nonché in un *livello secondario*, che impone alle autorità di polizia di prevenire le violazioni del diritto fondamentale nel singolo caso, con apposite misure di tutela nei confronti delle persone esposte a pericolo<sup>8</sup>, in presenza di determinate circostanze<sup>9</sup>. Questo non solo a fronte di condotte poste in essere da soggetti che agiscono in qualità di organi dello

<sup>4</sup> VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, cit., 243 ss. e 293.

<sup>5</sup> «This involves a primary duty on the State to secure the right to life by putting in place effective criminal-law provisions to deter the commission of offences against the person backed up by law-enforcement machinery for the prevention, suppression and punishment of breaches of such provisions»: così, ad esempio, Corte EDU, Sez. III, 9 giugno 2009, Opuz c. Turchia, cit., par. 128.

In dottrina, a proposito del caso da ultimo citato, 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, 667 ss.

<sup>6</sup> Si sottolinea, a riguardo, come lo strumento penale sia l'unica risposta efficace in relazione ai fatti più gravi: a titolo esemplificativo, Corte EDU, 26 marzo 1985, X e Y c. Paesi Bassi, in *www.echr.coe.int*, par. 24 ss., in merito a un caso di abuso sessuale nei confronti di un soggetto infermo di mente, sul quale si veda CHIAVARIO, *La vittima del reato e la convenzione europea dei diritti umani*, in *La vittima del reato, questa dimenticata*, Tavola rotonda nell'ambito della Conferenza annuale della ricerca (Roma, 5 dicembre 2000), Roma, 2001, 107-108.

Si vedano poi Corte EDU, Sez. II, 26 luglio 2005, Siliadin c. Francia, in *www.echr.coe.int*, in tema di divieto di schiavitù e di lavoro forzato; Corte EDU, GC, Söderman c. Svezia, 12 novembre 2013, *ibid.*, in tema di pornografia minorile. In materia di tortura, si vedano altresì Corte EDU, Sez. I, 22 giugno 2017, Bartesaghi, Gallo e altri c. Italia, *ibid.*; Corte EDU, Sez. IV, 7 aprile 2015, Cestaro c. Italia, *ibid.* Sul punto, tra molti, COLELLA, *La risposta dell'ordinamento interno agli obblighi sovranazionali di criminalizzazione e persecuzione penale della tortura*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, 811 ss.

In argomento, senza alcuna pretesa di esaustività, BESTAGNO, *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, cit., 35 ss.; LUGARÀ, *Dall'umanizzazione del diritto penale alla penalizzazione dei diritti umani. Vittima e obblighi di tutela penale nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Dir. società*, 2015, 3, 565 ss.; MANACORDA, *“Dovere di punire”? Gli obblighi di tutela penale nell'era dell'internazionalizzazione del diritto*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, 1364 ss.; VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, cit., 246 e 254 ss.; ID., *Diritto penale sostanziale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, 60 ss.

<sup>7</sup> Ad esempio, si vedano, sotto questo profilo, Corte EDU, GC, 15 giugno 2021, Kurt c. Austria, cit., par. 157; Corte EDU, Sez. III, 9 giugno 2009, Opuz c. Turchia, cit., par. 128.

<sup>8</sup> VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, cit., 249-250.

<sup>9</sup> Per due casi italiani in tema di concessione della semilibertà nei confronti di soggetti pericolosi, che poi avevano ucciso terzi, Corte EDU, Sez. II, 15 dicembre 2009, Maiorano c. Italia, in *www.echr.coe.int*; Corte EDU, GC., 24 ottobre 2002, Mastromatteo c. Italia, *ibid.*

Stato<sup>10</sup>, ma anche da individui privati<sup>11</sup>.

*Leading case*, a tale ultimo proposito, è rappresentato ancora oggi da *Osman c. Regno Unito*<sup>12</sup>, caso relativo a un insegnante di scuola primaria, che, dopo aver manifestato una vera e propria ossessione nei confronti della famiglia di un alunno, aveva sparato al padre di lui, uccidendolo. Ebbene, in tale occasione, sono stati enunciati i parametri alla cui stregua valutare la violazione degli obblighi positivi discendenti dalla disposizione in parola, poi entrati nella giurisprudenza consolidata della Corte col nome di *Osman Test*.

In particolare, il giudice sovranazionale precisa che la portata dell'obbligo positivo deve essere interpretata in modo da non imporre alle autorità un onere insostenibile o eccessivo, mostrando così di non ignorare le difficoltà che gli organi di polizia incontrano nell'esercitare le proprie funzioni nelle società contemporanee, anche tenuto conto dell'imprevedibilità del comportamento umano e delle scelte operative che gli organi di *law-enforcement* sono chiamati a effettuare in termini di priorità e di risorse. Pertanto, non ogni asserita minaccia contro la vita obbliga le autorità ad adottare misure concrete per prevenirne la realizzazione. Nello specifico, affinché sorga un obbligo positivo, deve essere accertato che le autorità *sapevano o avrebbero dovuto sapere*, al momento, che una determinata persona era minacciata «in maniera effettiva e imminente»<sup>13</sup>. Insomma, al fine di sottrarsi al “senno di poi”, la Corte

---

<sup>10</sup> In questo contesto, particolare rilievo assumono le operazioni di polizia, nonché le condotte serbate dagli agenti penitenziari in occasione di sommosse: sebbene sotto il profilo degli obblighi sostanziali e procedurali derivanti dal divieto di tortura (art. 3 della Convenzione), si veda Corte EDU, Sez. II, 1 luglio 2014, Saba c. Italia, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

Sull'uso della forza da parte degli organi di polizia e sull'obbligo di minimizzarne i rischi, si veda VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, cit., 259 ss., con particolare riguardo alla sentenza camerale relativa all'episodio che aveva portato alla morte di Carlo Giuliani, in cui era stata riscontrata una violazione dell'art. 2 sotto il profilo procedurale: Corte EDU, Sez. IV, 25 agosto 2009, Giuliani e Gaggio c. Italia, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

Quanto al *leading case* in materia di uso illegittimo della forza letale da parte della polizia, si veda Corte EDU, GC, 27 settembre 1995, McCann c. Regno Unito, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). In dottrina, a tale proposito, BESTAGNO, *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, cit., 90 ss.

In generale sul tema, TRAPPELLA, *Le indagini sui reati commessi dalle forze dell'ordine tra prassi devianti e Convenzione europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, 762 ss.

<sup>11</sup> Nel caso Corte EDU, Sez. III, 14 marzo 2002, Paul e Audrey Edwards c. Regno Unito, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), è stata riscontrata la violazione dell'art. 2 C.E.D.U., in quanto il figlio dei ricorrenti era stato ucciso dal compagno di cella affetto da disturbi psichiatrici.

<sup>12</sup> Corte EDU, GC, 28 ottobre 1998, Osman c. Regno Unito, cit.

<sup>13</sup> Corte EDU, GC, 28 ottobre 1998, Osman c. Regno Unito, cit., par. 116. In seguito, si vedano, *ex*

richiede una valutazione effettuata *ex ante* sul rischio incorso dalla persona minacciata, alla luce delle conoscenze e delle informazioni possedute all'epoca<sup>14</sup>.

In tal caso, lo Stato sarà chiamato a rispondere se, nell'ambito dei suoi poteri, non ha adottato misure che, ragionevolmente, avrebbero evitato al predetto rischio<sup>15</sup>. Merita precisare, a tale riguardo, che quello imposto alla parte contraente è quindi una obbligazione di mezzi e non di risultato.

Una volta che una violazione sia stata commessa, lo Stato è soggetto all'obbligo procedurale<sup>16</sup> di svolgere indagini adeguate<sup>17</sup> per accertare i fatti e le responsabilità individuali<sup>18</sup>, nonché a sanzionarli<sup>19</sup>, svolgendo investigazioni

*multis*, Corte EDU, GC, 15 giugno 2021, Kurt c. Austria, cit., par. 158; Corte EDU, Sez. I, 2 marzo 2017, Talpis c. Italia, cit., par. 101; Corte EDU, Sez. III, 9 giugno 2009, Opuz c. Turchia, cit., par. 129.

<sup>14</sup> La Corte mette in guardia dal "senno del poi" in Corte EDU, GC, 15 giugno 2021, Kurt c. Austria, cit., par. 160.

<sup>15</sup> In Corte EDU, Sez. III, 9 giugno 2009, Opuz c. Turchia, cit., par. 130, la Corte ha, altresì, precisato che, in virtù della natura del diritto tutelato dall'art. 2 - un diritto fondamentale nel contesto della Convenzione - è sufficiente che un ricorrente dimostri che lo Stato non ha fatto tutto quello che ci si poteva ragionevolmente aspettare per evitare il rischio reale e imminente alla vita, del quale sapeva o avrebbe dovuto sapere. La qual cosa non potrà che essere valutata alla luce delle circostanze del singolo caso («it is sufficient for an applicant to show that the authorities did not do all that could be reasonably expected of them to avoid a real and immediate risk to life of which they have or ought to have knowledge. This is a question which can only be answered in the light of all the circumstances of any particular case»).

<sup>16</sup> MANACORDA, "Dovere di punire"? *Gli obblighi di tutela penale nell'era dell'internazionalizzazione del diritto*, cit., 1376 ss.

La prima sentenza della Corte EDU che vide riconosciuta la violazione dell'art. 2 della Convenzione solamente sotto il profilo procedurale risale a Corte EDU, 19 febbraio 1998, Kaya c. Turchia, in *www.echr.coe.int*. Sul punto, in dottrina, BESTAGNO, *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, cit., 108 ss.

<sup>17</sup> Affinché le indagini possano considerarsi effettive, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo occorre che siano: a) attivate d'ufficio; b) idonee a identificare e a punire gli eventuali responsabili; c) trasparenti e non condotte in segreto; d) tali da consentire la partecipazione dei familiari delle vittime; e) condotte con speditezza; f) condotte da un'autorità indipendente: Corte EDU, Sez. III, 4 maggio 2001, Kelly e altri c. Regno Unito, in *www.echr.coe.int*, par. 95 ss.

<sup>18</sup> Sottolinea VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, cit., 253, come, in tale contesto, «l'accertamento delle responsabilità e la sanzione dei responsabili costituiscono un preciso *diritto delle vittime* della violazione». È chiaro quindi come istituti quali la prescrizione del reato, l'amnistia, l'indulto e la grazia, possano entrare in collisione con esso: a tale proposito, si vedano NICOSIA, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto penale*, cit., 102 ss.; SCOLETTA, *Vittime e prescrizione: una riconciliazione impossibile?*, in *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, a cura di Bargis-Belluta, Torino, 2017, 463 ss.

In giurisprudenza, Corte EDU, Sez. II, 29 marzo 2011, Alikaj e altri c. Italia, in *www.echr.coe.int*. Sulla pronuncia, si vedano COLELLA, *La Corte "condanna" l'Italia per violazione sostanziale e procedurale dell'art. 2 Cedu in relazione all'uccisione di un diciannovenne albanese ad opera di un agente di polizia*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 30 marzo 2011; SPIGA, *Sulla compatibilità della prescrizione del reato con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il caso Alikaj c. Italia*, in *Riv. dir. internaz.*, 2011,

pronte, efficaci e autonome, anche al fine di «preservare la fiducia del pubblico nel principio della legalità e per evitare qualsiasi parvenza di complicità o di tolleranza relativamente a degli atti illegali»<sup>20</sup>. Come è stato notato, a tal riguardo, da autorevole dottrina, nel ritenere responsabile lo Stato della violazione dell'art. 2 per non aver condotto indagini sufficientemente accurate, «viene addebitata una violazione della norma sostanziale a causa di inerzia o di una carenza di scrupoli nel condurre il processo penale»<sup>21</sup>, il che equivale a «una consacrazione del diritto all'intervento di una giurisdizione penale efficiente, del diritto a non vedere impuniti certi fatti»<sup>22</sup>.

3. *Gli obblighi positivi specifici in materia di violenza domestica.* Quanto precede è stato oggetto di successiva elaborazione<sup>23</sup> con riguardo all'ambito delle violenze commesse in un contesto domestico<sup>24</sup>, familiare<sup>25</sup> o, più in generale,

---

1176 ss.

<sup>19</sup> Di recente la Corte ha rammentato che «avendo l'obbligo di proteggere il diritto alla vita, lo Stato deve anche assicurarsi di disporre, nei casi di decessi o di ferite potenzialmente mortali, di un sistema giudiziario effettivo e indipendente che permetta, a breve termine, di accertare i fatti, di obbligare i responsabili a renderne conto, e di fornire alle vittime una riparazione adeguata»: così Corte EDU, Sez. I, 11 maggio 2021, Penati c. Italia, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), par. 174. Il caso concerneva un infanticidio, commesso per opera del padre, durante un colloquio protetto organizzato dai servizi sociali nei locali dell'A.S.L.

<sup>20</sup> La qual cosa rileva, in particolar modo, in caso di violazione commessa da organi dello Stato. Si pensi, ad esempio, a quanto occorso in occasione del G8 di Genova: Corte EDU, GC, 24 marzo 2011, Giuliani e Gaggio c. Italia, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), in cui la Grande Camera ha escluso la violazione dell'art. 2, sia sotto il profilo materiale, sia sotto quello procedurale, dopo che la sentenza camerale del 2009 (sopra citata) aveva invece riscontrato una violazione sotto quest'ultimo profilo, imputabile alla magistratura per le carenze nelle indagini e per non aver chiarito le responsabilità dei fatti.

In merito, invece, alle vicende della “scuola Diaz” e alla violazione dell'art. 3 C.E.D.U. (divieto di tortura), Corte EDU, Sez. IV, 7 aprile 2015, Cestaro c. Italia, cit. In dottrina, a riguardo, CASSIBBA, *Violato il divieto di tortura: condannata l'Italia per i fatti della scuola “Diaz-Pertini”*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 27 aprile 2015; VIGANÒ, *La difficile battaglia contro l'impunità dei responsabili di tortura: la sentenza della Corte di Strasburgo sui fatti della scuola Diaz e i tormenti del legislatore italiano*, *ibid.*, 9 aprile 2015.

<sup>21</sup> CHIAVARIO, *La vittima del reato e la convenzione europea dei diritti umani*, cit., 109.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> In dottrina, con specifico riguardo alle indicazioni provenienti, sul punto, dalla Corte europea, si veda MARANDOLA, *Violenza sulle donne. Le prime forme di protezione: il c.d. “Codice Rosso”*, in *La fragilità della persona nel processo penale*, a cura di Spangher-Marandola, Torino, 2021, 461 ss.

In chiave monografica, BOSIO, *La violenza di genere al cospetto della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tutela della donna: retrospettive e prospettive*, cit., *passim*.

<sup>24</sup> Quanto alla nozione di “violenza domestica”, si veda l'art. 3, comma 1, d.l. 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modif., in L. 15 ottobre 2013, n. 119, in cui viene definita «uno o più atti, gravi ovvero non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matri-

delle relazioni interpersonali.

Si deve alla giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo l'applicazione dell'*Osman Test* anche in quest'ambito, all'interno del quale lo stesso è stato oggetto di successive messe a punto.

Nello specifico, i giudici europei riconoscono che la violenza domestica nelle sue varie forme - che spaziano dall'abuso fisico, sessuale, economico, emotivo o verbale - è un problema generale che affligge, sebbene in misura variabile, tutti gli Stati membri della "Grande Europa", pur sfuggendo spesso

---

monio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima».

Sulla c.d. Legge "contro il femminicidio" si vedano, tra molti, ALLEGREZZA-MARTELLI, *Vittime di violenza domestica e sistema penale italiano*, in *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, a cura di Lupária, San Giuliano Milanese, 2015, 210 ss., le quali rilevano la natura fuorviante del titolo della legge, dal momento che non tutte le disposizioni in essa contenute sono rivolte al solo genere femminile; BELLUTA, *Processo penale e violenza di genere: tra pulsioni preventive e maggiore attenzione alle vittime di reato*, in ID., *Il processo penale ai tempi della vittima*, Torino, 2019, 91 ss.; BRICCHETTI, *Braccialetto elettronico per chi viene allontanato*, in *Guida dir.*, 2013, 44, 93 ss.; DE MARTINO, *Le innovazioni introdotte nel codice di rito dal decreto legge sulla violenza di genere, alla luce della Direttiva 2012/29/UE*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 8 ottobre 2013; DIDI, *Chiaroscuri nella nuova disciplina sulla violenza di genere*, in *Proc. pen. giust.*, 2014, 2, 91 ss.; IASEVOLI, *Pluralismo delle fonti e modifiche al c.p.p. per i reati commessi con violenza alla persona*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 1390 ss.; LEOTTA, voce *Femminicidio*, in *D. pen.*, VIII Agg., Torino, 2014, 269 ss.; MARANDOLA, *Nuove norme in materia di violenza di genere. Aspetti processuali*, in *Studium iuris*, 2014, 527 ss.; PAVICH, *La nuova legge sulla violenza di genere*, in *Cass. pen.*, 2013, 4314 ss.; RECCHIONE, *Il decreto legge sul contrasto alla violenza di genere: una prima lettura*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 15 settembre 2013; RUGGIERO, *La tutela processuale della violenza di genere*, in *Cass. pen.*, 2014, 2353 ss.; TRAPPELLA, *Fattispecie di femminicidio e processo penale. A tre anni dalla legge sulla violenza di genere*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 2, 21 ss.

Come noto, in sede sovranazionale, alla forma di violenza in discorso è dedicata la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, c.d. Convenzione di Istanbul.

In argomento, BATTARINO, *Note sull'attuazione in ambito penale e processuale penale della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 2 ottobre 2013; DALIA G., *La risposta del sistema processuale penale per la tutela delle vittime di violenza di genere*, in *Arch. pen.*, 2020, 1, 1 ss.; CASSIBBA, *Le vittime di genere alla luce delle Convenzioni di Lanzarote e di Istanbul*, in *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, a cura di Bargis-Belluta, Torino, 2017, 67 ss.; LEOTTA, voce *Femminicidio*, cit., 260 ss.; MARTELLI, *Le Convenzioni di Lanzarote e Istanbul: un quadro d'insieme*, in *Lo statuto europeo della vittima di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, a cura di Lupária, San Giuliano Milanese, 2015, 38 ss.; PECORELLA, *Violenza di genere e sistema penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 1181 ss.

<sup>25</sup> Sul punto, MACRÌ, *I delitti in contesti familiari e parafamiliari: stalking e maltrattamenti in famiglia, in Contrasto a violenza e discriminazione di genere. Tutela della vittima e repressione dei reati*, a cura di Felicioni-Sanna, Milano, 2019, 39 ss.

all'emersione<sup>26</sup>. Pertanto, qualora si verificano atti violenti, nel corso di una convivenza, oppure a seguito della cessazione di essa, lo Stato è tenuto ad adempiere agli obblighi positivi derivanti dall'art. 2<sup>27</sup>, non potendo trincerarsi dietro all'esigenza di non interferire nelle relazioni private e familiari, rientrando nella sfera d'applicazione dell'art. 8 C.E.D.U.<sup>28</sup>. Inoltre, coerentemente con quanto sancito dalla Convenzione di Istanbul<sup>29</sup>, la tutela prescinde dalla stessa volontà della persona offesa<sup>30</sup> (specie in relazione a fatti gravi<sup>31</sup>) e quindi dovrà esplicitarsi anche in caso di remissione di querela<sup>32</sup> o in cui la vittima, successivamente, tenda a sminuire la gravità di quanto subito.

In un caso recente<sup>33</sup>, la Grande Camera ha adattato l'*Osman Test*, al contesto della violenza domestica, precisando che, ai fini di valutare la violazione degli obblighi convenzionali occorre considerare: a) l'immediata risposta alle accu-

<sup>26</sup> Corte EDU, Sez. III, 4 novembre 2019, Volodina c. Russia, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), par. 71.

<sup>27</sup> Si veda Corte EDU, Sez. II, 4 agosto 2020, Dhurata Terschana c. Albania, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 22 settembre 2020, con nota di MARANDOLA, *Reati violenti e Corte europea dei diritti dell'uomo: sancito il diritto alla vita e il "diritto alle indagini"*.

Per un caso in cui la Corte ha riscontrato la violazione dell'art. 3 C.E.D.U., sempre relativo ad abusi domestici, Corte EDU, Sez. II, 26 marzo 2013, Valiulienė c. Lituania. A riguardo, si veda PARODI, *La Corte di Strasburgo alle prese con la repressione penale della violenza sulle donne*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 22 maggio 2013.

<sup>28</sup> Si tratta di una affermazione ricorrente nella giurisprudenza della Corte, rinvenibile, ad esempio, in Corte EDU, Sez. III, 9 giugno 2009, Opuz c. Turchia, cit., par. 144.

<sup>29</sup> Cfr. art. 55 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, conclusa a Istanbul l'11 maggio 2011.

A riguardo, merita dare conto del fatto che il Gruppo di esperti/e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO), nel *Rapporto di Valutazione (di Base) sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul). Italia*, Strasburgo, 2020, 76, sollecita le autorità italiane alla modifica della legislazione interna, per renderla conforme all'art. 55 della Convenzione di Istanbul, con particolare riferimento ai reati di violenza fisica e sessuale.

<sup>30</sup> Cfr. Corte EDU, Sez. III, 9 giugno 2009, Opuz c. Turchia, cit., par. 138, in cui vengono individuati alcuni elementi da tenere in considerazione nel valutare se perseguire il fatto: la gravità del fatto; la natura fisica o psicologica delle violenze; l'eventuale uso di armi da parte dell'autore; il fatto che, dopo l'aggressione, quest'ultimo ha minacciato la vittima; la premeditazione; l'eventuale "violenza assistita"; la possibilità che il fatto venga reiterato; l'attuale relazione tra autore e vittima; la relazione passata, con particolare riguardo a eventuali violenze precedenti; i precedenti penali dell'autore.

<sup>31</sup> Corte EDU, Sez. III, 9 giugno 2009, Opuz c. Turchia, cit., par. 139.

<sup>32</sup> Sul rischio di ritorsioni e intimidazioni che consegue alla procedibilità a querela, TAVERRITI, *La tutela della vittima tra procedibilità a querela e procedibilità d'ufficio*, in *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, a cura di Bargis-Belluta, Torino, 2017, 522, con la dottrina richiamata alla n. 39.

<sup>33</sup> Corte EDU, GC, 15 giugno 2021, Kurt c. Austria, cit., parr. 165 ss.

se da parte delle autorità nazionali; b) la valutazione del rischio<sup>34</sup> che la vittima subisca nuove violenze<sup>35</sup>; c) l'obbligo di mettere in campo misure operative.

In ordine al primo profilo, la Corte è solita affermare che la mancanza, da parte delle autorità nazionali, di una reazione pronta a fronte delle accuse di violenza provoca un clima di impunità che favorisce la reiterazione dei reati in questione<sup>36</sup>, ravvisando, pertanto, la necessità di una diligenza maggiore, da parte delle autorità nazionali, quando si tratta di reagire a reati violenti intra-familiari<sup>37</sup>.

In merito al secondo aspetto, preme anzitutto ricordare che la valutazione del rischio viene richiesta anche dall'art. 51 della Convenzione di Istanbul, il quale impone agli Stati Parte l'adozione delle «misure legislative o di altro tipo necessarie per consentire alle autorità competenti di valutare il rischio di letalità, la gravità della situazione e il rischio di reiterazione dei comportamenti violenti, al fine di gestire i rischi e garantire, se necessario, un quadro coordinato di sicurezza e di sostegno». Ciò detto, la Corte di Strasburgo esige un accertamento «autonomo» e «proattivo»<sup>38</sup> da parte degli organi di Stato, da

---

<sup>34</sup> Più in generale sulle vittime vulnerabili, tra moltissimi, AMALFITANO, *La vittima vulnerabile nel diritto internazionale e dell'unione europea*, in *Riv. it. med. leg.*, 2018, 2, 523 ss.; BELLUTA, *Il processo penale di fronte alla vittima particolarmente vulnerabile: aspirazioni (comunitarie) e aporie nazionali*, in ID., *Il processo penale ai tempi della vittima*, Torino, 2019, 207 ss.; ID., *Un personaggio in cerca di autore: la vittima vulnerabile nel processo penale italiano*, in *Lo scudo e la spada. Esigenze di protezione e poteri delle vittime nel processo penale tra Europa e Italia*, a cura di Allegrezza-Belluta-Gialuz-Lupària, Torino, 2012, 95 ss.; GIALUZ, *Lo statuto europeo delle vittime vulnerabili*, *ibid.*, 59 ss.; SIMONATO, *Deposizione della vittima e giustizia penale. Una lettura del sistema italiano alla luce del quadro europeo*, Padova, 2014, 81 ss.

Sulla valutazione del rischio, QUATTROCOLO, *Vulnerabilità e individual assessment: l'evoluzione dei parametri di identificazione*, in *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, a cura di Bargis-Belluta, Torino, 2017, 297 ss. Dell'*individual assessment* tratta pure BELLUTA, *As is, to be: vittime di reato e giustizia penale tra presente e futuro*, in ID., *Il processo penale ai tempi della vittima*, Torino, 2019, 66 ss.

<sup>35</sup> Sul *risk assessment* in questo particolare contesto, si veda BALDRY, *Dai maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio di recidiva e dell'uxoricidio*, Milano, 2014. In relazione a SARA (*Spousal Assault Risk Management*), giunto ormai alla terza versione (SARA-V3), si vedano FILICE, *La violenza di genere*, Milano, 2019, 69-70; KROPP-GIBAS, *The Spousal Assault Risk Assessment Guide (SARA)*, in *Handbook of Violence Risk Assessment*, a cura di Douglas-Otto, New York and London, 2020, 389 ss.

<sup>36</sup> Corte EDU, Sez. I, 2 marzo 2017, Talpis c. Italia, cit., par. 117; Corte EDU, Sez. II, 28 giugno 2016, Halime Kiliç c. Turchia, in *www.echr.coe.int*, par. 99.

<sup>37</sup> Corte EDU, Sez. II, 22 marzo 2016, M.G. c. Turchia, in *www.echr.coe.int*, par. 93; Corte EDU, Sez. III, 22 ottobre 2019, Barsova c. Russia, *ibid.*, par. 35; Corte EDU, Sez. III, 4 novembre 2019, Volodina c. Russia, cit., par. 92.

<sup>38</sup> Corte EDU, GC, 15 giugno 2021, Kurt c. Austria, cit., par. 168-169.

intendersi nel senso che questi non possono fare esclusivo affidamento sulla percezione del rischio dell'offeso, dovendo invece compiere, a riguardo, una autonoma valutazione, specie laddove (come nel caso *Talpis*<sup>39</sup>) la vittima abbia cambiato versione, fornendone una affievolita nel corso del tempo. Inoltre, l'accertamento da svolgere deve essere «esaustivo»<sup>40</sup>, ovvero essere basato su *checklists* standardizzate e rispondenti alle *best practices* stabilite, con specifico riguardo agli abusi domestici, in criminologia. Si badi che, rispetto al caso *Osman*, nell'ambito in discorso l'immediatezza va interpretata in modo più flessibile e considerata alla luce delle particolarità del contesto, giacché l'ambito della violenza domestica è spesso connotato da cicli ricorrenti nel tempo e da progressioni criminose, con aumenti di frequenza, intensità e pericolosità<sup>41</sup>.

Una volta stabilito che sussiste un rischio reale e imminente per la vita di una o più persone determinate, scatta l'obbligo, per gli Stati, di porre in essere misure operative<sup>42</sup>, nel più breve tempo possibile<sup>43</sup>. La possibilità di adempiere dipende, chiaramente, dal quadro legislativo di riferimento: in altri termini, occorre che gli organi nazionali possano disporre di un arsenale sufficiente al quale attingere per reagire in modo adeguato al rischio accertato. Ne consegue, pertanto, una interconnessione tra il livello primario e il livello secondario della tutela.

Volendo, qui giunti, ricapitolare, la Grande Camera, con riferimento specifico al contesto in esame, ha stabilito che le autorità nazionali sono tenute a rispondere immediatamente alle accuse di reati endofamiliari, verificando se sussista un rischio reale e imminente per la vita<sup>44</sup> di una o più persone determinate, attraverso una valutazione del rischio che sia autonoma, proattiva ed esaustiva. In caso di esito affermativo, scatta l'obbligo per le autorità di adotta-

<sup>39</sup> Corte EDU, Sez. I, 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*, cit., par. 116.

<sup>40</sup> Corte EDU, GC, 15 giugno 2021, *Kurt c. Austria*, cit., par. 171.

<sup>41</sup> Corte EDU, GC, 15 giugno 2021, *Kurt c. Austria*, cit., par. 175. Cfr. Corte EDU, Sez. III, 9 giugno 2009, *Opuz c. Turchia*, cit., parr. 134-136; Corte EDU, Sez. I, 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*, cit., par. 122.

<sup>42</sup> Corte EDU, GC, 15 giugno 2021, *Kurt c. Austria*, cit., par. 177.

<sup>43</sup> Corte EDU, Sez. I, 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*, cit., par. 114.

<sup>44</sup> Con la precisazione che la natura reale e imminente del rischio deve essere accertata in relazione alla violenza domestica: Corte EDU, Sez. I, 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*, cit., par. 122.

re misure adeguate e proporzionate al rischio accertato<sup>45</sup>.

Come è stato notato da attenta dottrina, le affermazioni che procedono fanno sì che, sul versante nazionale, «si fa[ccia] perentorio [...] l'impegno del p.m. di compiere «ogni attività necessaria» ai fini delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale»<sup>46</sup>.

4. *L'applicazione dei principi nel caso di specie.* Quanto affermato in precedenza in ordine alla necessità, ravvisata dalla Corte e recentemente ribadita nel caso *Kurt c. Austria*, di adattare l'*Osman Test* alle peculiarità del contesto della violenza domestica, trova ulteriore conferma nel caso di specie.

In particolare, dopo aver riconosciuto l'adeguatezza del quadro normativo nazionale disciplinante la materia (peraltro, all'epoca dei fatti, antecedente all'introduzione del c.d. "Codice Rosso"<sup>47</sup>, il quale viene comunque richiamato dalla Corte), quadro che si palesa idoneo a garantire misure di protezione contro gli atti di violenza - rendendo disponibili alle autorità italiane una «panoplie des mesures juridiques et opérationnelles»<sup>48</sup> -, sono stati enucleati i fattori che occorre valutare per comprendere se le autorità hanno adempiuto agli obblighi positivi derivanti dall'art. 2 della Convenzione.

Anzitutto, va verificato se le autorità hanno reagito immediatamente alle accuse<sup>49</sup>. A riguardo, la Corte ha riconosciuto una risposta immediata da parte dei Carabinieri; al contrario, la Procura è rimasta inerte, pur essendo stata pron-

<sup>45</sup> Corte EDU, GC, 15 giugno 2021, *Kurt c. Austria*, cit., par. 190.

<sup>46</sup> Così, MARANDOLA, *Violenza sulle donne. Le prime forme di protezione: il c.d. "Codice Rosso"*, cit., 464.

<sup>47</sup> In dottrina, si vedano, tra gli altri, ALGERI, *Il c.d. Codice rosso: tempi rapidi per la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 1363 ss.; MARANDOLA, *Codice rosso. Commento alla l. 19 luglio 2019, n. 69, in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, a cura di Romano-Marandola, Pisa, 2020, 11 ss.; MAZZA G., *Lo spettro delle misure di prevenzione per i reati perseguiti dalla legge c.d. Codice rosso: un'alternativa alle misure cautelari?*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 1373 ss.; PAGLIONICO, *La tutela delle vittime da codice rosso tra celerità procedimentale e obblighi informativi*, in *Sist. pen.*, 2020, 9, 145 ss.; RECCHIONE, *Codice rosso. Come cambia la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere con la legge 69/2019*, in *ilPenalista*, 26 luglio 2019; 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 *Sist. pen.*, 2020, 1, 5 ss.; TRIGGIANI, *L'ultimo tassello nel percorso legislativo di contrasto alla violenza domestica e di genere: la legge "Codice Rosso", tra effettive innovazioni e novità solo apparenti*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, 2, 451 ss.

<sup>48</sup> Si veda il par. 80 della sentenza in commento.

<sup>49</sup> Parr. 82-87.

tamente avvertita della denuncia del 2015. Ancora, a seguito della iscrizione di un procedimento per il reato di atti persecutori, non sono stati compiuti atti investigativi di sorta, né è stata sentita la ricorrente, né tantomeno è stata richiesta al giudice una misura cautelare, seppure questa eventualità fosse stata suggerita dai Carabinieri che avevano assistito alle minacce di morte ricevute dalla donna. La decisione di richiedere l'archiviazione, pertanto, si fondava unicamente sul ritiro della denuncia, senza, peraltro, considerare che gli episodi di minaccia e di violenza fisica erano reiterati.

Pur ribadendo l'insegnamento secondo il quale non spetta alla Corte europea di sostituirsi alle autorità nazionali nelle scelte sulle misure da adottare, la stessa ha ravvisato, tuttavia, che alla luce di numerosi elementi in possesso delle autorità all'epoca, gli inquirenti avrebbero potuto procedere *ex officio* nei confronti del compagno della ricorrente.

Anche a seguito di nuove segnalazioni sugli interventi effettuati e sulla pericolosità dell'aggressore, nel 2017 e, soprattutto, nel 2018, da parte delle autorità di polizia nei confronti della magistratura inquirente, questa era rimasta inerte: ne deriva che, ad avviso dei giudici europei, mentre i Carabinieri hanno proceduto a una valutazione del rischio autonoma, proattiva, esaustiva e indipendente dalla denuncia presentata, i Pubblici ministeri non hanno mostrato quella particolare diligenza richiesta per far fronte alle accuse avanzate dalla ricorrente.

In secondo luogo, va considerata la qualità della valutazione del rischio<sup>50</sup>. A riguardo, la Corte ricorda che, per stabilire se le autorità avrebbero dovuto sapere che vi era un rischio di ripetizione degli atti violenti, deve tenersi conto dei seguenti elementi, alcuni dei quali presenti nel caso in esame: a) i precedenti violenti dell'autore e il mancato rispetto dei termini di un provvedimento di protezione; b) l'*escalation* della violenza<sup>51</sup>, che rappresenta una minaccia continua per la salute e la sicurezza delle vittime; c) le ripetute richieste d'aiuto da parte di queste ultime, le denunce formali e le istanze indirizzate

---

<sup>50</sup> Parr. 88-90.

<sup>51</sup> Sul tema della «*escalation* di atti sempre più “pressanti” sulla vittima da parte dello *stalker* [...] che] annunciano (secondo l'esperienza) un fatto di violenza», VALSECCHI, *Il delitto di «atti persecutori» (il c.d. stalking)*, in *Il “pacchetto sicurezza” 2009 (Commento al d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 conv. in legge 23 aprile 2009, n. 38 e alla legge 15 luglio 2009, n. 94)*, a cura di Mazza-Viganò, Torino, 2009, 234-235.

agli organi di polizia.

Secondo i giudici europei, a eccezione delle proposte fatte dai Carabinieri alla Procura, gli inquirenti non hanno valutato in modo autonomo e proattivo i rischi incorsi dalla vittima e dai suoi figli. Pur informati dei precedenti di violenza del compagno della ricorrente, i Pubblici ministeri non hanno poi mostrato di aver preso contezza del carattere e delle dinamiche specifiche della violenza domestica, anche se tutti gli indici erano presenti, consistenti, in particolare, nel fatto che le aggressioni subite seguivano uno schema in crescendo, nelle minacce proferite, nelle aggressioni ripetute, nonché nella malattia mentale dell'aggressore. Da quanto precede consegue che la Procura è rimasta passiva davanti a un rischio serio di maltrattamenti, consentendo, perciò, all'uomo di continuare impunemente a minacciare, a perseguire e ad aggredire la vittima.

In terzo luogo, bisogna rispondere all'interrogativo se le autorità sapevano o avrebbero dovuto sapere dell'esistenza di un rischio reale e imminente per la vita dei figli della ricorrente. Sul punto specifico la Corte si limita a richiamare le considerazioni già esposte, reputate sufficienti per giungere a una risposta affermativa<sup>52</sup>, riconoscendo, in conclusione, la responsabilità dello Stato per non aver dato prova della diligenza dovuta, omettendo di reagire immediatamente al rischio, tramite l'adozione di adeguate misure di protezione ricomprese nell'arsenale messo a disposizione dalla legislazione nazionale<sup>53</sup>.

5. *Considerazioni conclusive.* Si è anticipato sopra che i giudici di Strasburgo sono giunti a dichiarare la violazione del diritto alla vita, pur riconoscendo l'adeguatezza della disciplina italiana volta a contrastare la violenza domestica. In altri termini, sebbene dinanzi a una «*panoplie des mesures juridiques et opérationnelles*», la magistratura inquirente ha tralasciato di richiedere l'adozione di qualsiasi misura o strumento, pur essendo *ex ante* in condizione, atteso le informazioni ricevute, di conoscere l'esistenza di un rischio reale e imminente per la vita della ricorrente e dei suoi figli.

Non è questa la sede per ripercorrere l'evoluzione che ha portato la vittima

---

<sup>52</sup> Par. 91.

<sup>53</sup> Parr. 92-93.

del reato, da una posizione di oblio<sup>54</sup>, a essere «la nuova stella della scena processuale»<sup>55</sup>. Né, tantomeno, ci si potrà soffermare sulla tutela da accordare alla vittima *dal* processo e *nel* processo. Con riguardo, dunque, alle misure di protezione della vittima *attraverso* il processo<sup>56</sup> – che qui maggiormente interessano – vengono in rilievo, in prima battuta, le misure cautelari e precautelari<sup>57</sup>, introdotte con lo scopo precipuo di tutelare la persona offesa<sup>58</sup>. S’allude chiaramente, quanto alle prime, all’allontanamento dalla casa familiare (art. 282-*bis* c.p.p.)<sup>59</sup> e al divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla perso-

<sup>54</sup> Per tutti, VENTUROLI, *La vittima nel sistema penale dall’oblio al protagonismo?*, Napoli, 2015.

<sup>55</sup> Testualmente «*nouvelle étoile de la scène pénale*»: così, WYVEKENS, *L’insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, 1997, 117.

<sup>56</sup> Per la bipartizione tra misure di protezione *attraverso* il processo e misure di protezione *dal* processo MARTELLI, *Le Convenzioni di Lanzarote e Istanbul: un quadro d’insieme*, cit., 40-41; ZACCHE, *Le cautele fra prerogative dell’imputato e tutela della vittima di reati violenti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, 655.

Di “processo come scudo” parla, tra gli altri, BELLUTA, *Processo penale e violenza di genere: tra pulsioni preventive e maggiore attenzione alle vittime di reato*, cit., 103.

<sup>57</sup> PARLATO, *La tutela della vittima mediante gli strumenti precautelari: tra arresto in flagranza e allontanamento d’urgenza dalla casa familiare*, in *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, a cura di Bargis-Belluta, Torino, 2017, 401 ss.

<sup>58</sup> Si è parlato, a tale proposito, di creazione di un *quartum periculum* cautelare: si vedano FIORENTIN, *Arresti domiciliari rafforzati per tutelare l’offeso*, in *Guida dir.*, 2013, 39, 36; PROCACCINO, *L’avvento della persona offesa nelle dinamiche custodiali*, in *Misure cautelari ad personam in un triennio di riforme*, a cura di Diddi-Geraci, Torino, 2015, 81.

In merito alle misure *de quibus*, BONINI, *Il sistema di protezione della vittima e i suoi riflessi sulla libertà personale*, Milano, 2018, 245 ss.; BRONZO, *Profili critici delle misure cautelari “a tutela dell’offeso”*, in *Cass. pen.*, 2012, 3469 ss.; CANZIO, *La tutela della vittima nel sistema delle garanzie processuali: le misure cautelari e la testimonianza “vulnerabile”*, in *Dir. pen. proc.*, 2010, 985 ss.; MARANDOLA, *I profili processuali delle nuove norme in materia di sicurezza pubblica, di contrasto alla violenza sessuale e stalking*, *ibid.*, 2009, 966 ss.; NEGRI, *Le misure cautelari a tutela della vittima: dietro il paradigma flessibile, il rischio di un’incontrollata prevenzione*, in *Giur. it.*, 2012, 467 ss.; PAULESU, *Vittime del reato e processo penale: uno sguardo d’insieme (informazioni, diritti, tutele)*, in *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, a cura di Bargis-Belluta, Torino, 2017, 156 ss.; PERONI, *La nuova tutela cautelare penale nei fenomeni di violenza intrafamiliare*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, 867 ss.; ZACCHE, *Il sistema cautelare a protezione della vittima*, in *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, a cura di Bargis-Belluta, Torino, 2017, 419 ss.; ID., *Vecchi automatismi cautelari e nuove esigenze di difesa sociale*, in *Il “pacchetto sicurezza” 2009 (Commento al d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 conv. in legge 23 aprile 2009, n. 38 e alla legge 15 luglio 2009, n. 94)*, a cura di Mazza-Viganò, Torino, 2009, 283 ss.; ID., *Le cautele fra prerogative dell’imputato e tutela della vittima di reati violenti*, cit., 646 ss.

<sup>59</sup> Introdotto con Legge 4 aprile 2001, n. 154, recante “Misure contro la violenza nelle relazioni familiari”. Sul punto, ALLEGREZZA, *La nuova misura cautelare dell’allontanamento dalla casa familiare*, in *Famiglia*, 2003, 107 ss.; GARUTI, voce *Misure coercitive (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir.*, VI Agg., Milano, 2002, 743 ss.; SILVANI, *L. 4.4.2001 n. 154 (GU 28.4.2001 n. 98) - Misure contro la violenza nelle relazioni familiari*, in *Leg. pen.*, 2001, 677 ss.

na offesa (art. 282-ter c.p.p.)<sup>60</sup>; quanto alle seconde, all'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare (art. 384-bis c.p.p.)<sup>61</sup>.

Senza indugiare sui profili tecnici e sulle criticità delle misure richiamate<sup>62</sup>, merita ricordare che queste hanno consentito di mettere a punto una protezione soggettivizzata della vittima<sup>63</sup>, onde prevenirne l'intimidazione e impedire, altresì, la reiterazione dei fatti lesivi, per giunta introducendo, tramite i plurimi interventi normativi che si sono succeduti nel corso del tempo, spazi partecipativi<sup>64</sup> per la persona offesa durante le vicende di applicazione, sostituzione e revoca, in un «settore tradizionalmente segnato dalla esclusiva contrapposizione fra autorità e imputato, per natura estraneo al coinvolgimento di altri soggetti privati»<sup>65</sup>.

Accanto a esse, il medesimo provvedimento legislativo (ovvero, la L. n. 154 del 2001) ha introdotto gli ordini di protezione emessi dal giudice civile<sup>66</sup>, anch'essi debitori di modelli di *common law*<sup>67</sup>; inoltre, lo strumentario “anti-

<sup>60</sup> Introdotto dall'art. 9, comma 1, lett. a), del d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla Legge 23 aprile 2009, n. 38. Sul punto, BONINI, *Il sistema di protezione della vittima e i suoi riflessi sulla libertà personale*, cit., 283 ss.; MAFFEO, *Il nuovo delitto di atti persecutori (stalking): un primo commento al d.l. n. 11 del 2009 (conv. con modif. dalla l. n. 38 del 2009)*, in *Cass. pen.*, 2009, 2719 ss.; MARANDOLA, *I profili processuali delle nuove norme in materia di sicurezza pubblica, di contrasto alla violenza sessuale e stalking*, cit., 966 ss.

<sup>61</sup> A riguardo, DINACCI, *L'enfasi delle precautele: arresto in flagranza e allontanamento domiciliare d'urgenza*, in *Misure cautelari ad personam in un triennio di riforme*, a cura di Diddi-Geraci, Torino, 2015, 116 ss.; TRINCI-VENTURA, *Allontanamento d'urgenza dalla casa familiare e rito direttissimo*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 5 dicembre 2013, 2, secondo i quali la misura in oggetto «persegue l'obiettivo di neutralizzare la pericolosità dell'autore al fine di apprestare protezione ad una specifica vittima particolarmente vulnerabile».

<sup>62</sup> In relazione ai quali si rinvia alla dottrina citata nelle note precedenti.

<sup>63</sup> In tal senso, BELLUTA, *Eppur si muove: la tutela delle vittime particolarmente vulnerabili nel processo penale italiano*, in *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, a cura di Lupária, San Giuliano Milanese, 2015, 260 e 268.

<sup>64</sup> Per un interessante approfondimento sul tema della compatibilità tra partecipazione della vittima e processo accusatorio, DOAK, *Victim's Rights, Human Rights and Criminal Justice. Reconceiving the Role of Third Parties*, Oxford and Portland, 2008.

Nella dottrina italiana, la persona offesa dal reato viene icasticamente definita «un ospite inatteso - fatalmente mal sopportato dai padroni di casa e dai loro amabili commensali» da LORUSSO, *Le conseguenze del reato. Verso un protagonismo della vittima nel processo penale?*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 882.

<sup>65</sup> Testualmente BONTEMPELLI, *Novità nelle procedure di revoca e sostituzione*, in *Misure cautelari ad personam in un triennio di riforme*, a cura di Diddi-Geraci, Torino, 2015, 144.

<sup>66</sup> Sul coordinamento tra tutela cautelare penale e civile, PERONI, *La nuova tutela cautelare penale nei fenomeni di violenza intrafamiliare*, cit., 871.

<sup>67</sup> ALLEGREZZA, *La nuova misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare*, cit., 107, n. 3, la

violenza” ricomprende pure provvedimenti di prevenzione di spettanza del questore, come l’ammonimento, o del giudice della prevenzione<sup>68</sup>, modificati dalla Legge 17 ottobre 2017, n. 161, poi dalla Legge c.d. Codice rosso<sup>69</sup>.

Passando dal piano normativo a quello della concreta operatività, qualche mese prima del tragico epilogo della vicenda in esame, il Consiglio Superiore della Magistratura<sup>70</sup> sollecitava una risposta tempestiva ed efficace nei confronti dei reati espressione di violenza domestica e di genere, richiamando i dirigenti degli uffici giudiziari alla trattazione prioritaria dei relativi fascicoli e alla specializzazione di tutto il personale coinvolto<sup>71</sup>.

Insomma, tirando le fila di queste cursorie considerazioni, il legislatore ha tentato di realizzare una «tutela integrata»<sup>72</sup> a beneficio delle vittime di violenze domestiche e di genere, cui i provvedimenti di *soft-law* (linee-guida, circolari, direttive, protocolli, etc.) partecipano «anche allo scopo di allineare l’intervento giurisdizionale in questo settore agli standard sopranazionali»<sup>73</sup>, richiamando alla «responsabilizzazione di tutti gli altri attori, istituzionali e

quale richiama, sul punto, SESTA, *Diritto di famiglia*, Padova, 2003, 133 ss. Analogamente, si vedano NEGRI, *Le misure cautelari a tutela della vittima: dietro il paradigma flessibile, il rischio di un’incontrollata prevenzione*, cit., 471; SILVANI, *L. 4.4.2001 n. 154 (GU 28.4.2001 n. 98) - Misure contro la violenza nelle relazioni familiari*, cit., 677.

<sup>68</sup> Ammonimento di cui all’art. 3 d.l. “anti-femminicidio”, sebbene già introdotto tra gli strumenti di contrasto alla criminalità familiare con l’art. 8 del d.l. n. 11 del 2009: sulle misure di prevenzione *de quibus*, CADOPPI, *Efficace la misura dell’ammonimento del questore*, in *Guida dir.*, 2009, 19, 52; CORTESI, *Le “nuove” misure di prevenzione personali*, in *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, a cura di Fiorentin, Torino, 2018, 218-219; FILICE, *La violenza di genere*, cit., 84 ss.; LEOTTA, voce *Femminicidio*, cit., 274; MARANDOLA, *I profili processuali delle nuove norme in materia di sicurezza pubblica, di contrasto alla violenza sessuale e stalking*, cit., 962 ss.; TRAPPELLA, *Fattispecie di femminicidio e processo penale. A tre anni dalla legge sulla violenza di genere*, cit., 32 ss.

<sup>69</sup> MAZZA G., *Lo spettro delle misure di prevenzione per i reati perseguiti dalla legge c.d. Codice rosso: un’alternativa alle misure cautelari?*, cit., 1374 ss.

<sup>70</sup> *Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione di procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica* del 9 maggio 2018, consultabile all’indirizzo [www.csm.it](http://www.csm.it).

<sup>71</sup> Il monitoraggio compiuto dal CSM rileva che, per quanto concerne la magistratura requirente, l’obiettivo della specializzazione è stato raggiunto, mentre residuano ancora carenze quanto alla “personalizzazione del fascicolo” e al coordinamento tra gli uffici: si veda *Pratica num. 411/VV/2019 - Risultati del monitoraggio sull’applicazione delle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica*, del 3 novembre 2021, leggibile in [www.csm.it](http://www.csm.it).

<sup>72</sup> Insiste sull’impiego di «microsistemi di tutela integrata» CADOPPI, *Stalking: solo un approccio multidisciplinare assicura un’efficace azione di contrasto*, in *Guida dir.*, 2007, 7, 11.

<sup>73</sup> *Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione di procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica*, cit., 2.

non, in grado di contribuire a svelare, in tempo utile, forme sommerse di violenza, chiamati a effettuare una tempestiva valutazione prognostica del rischio reale cui la vittima è esposta»<sup>74</sup>.

Ebbene, tutto questo, nel caso di specie, è rimasto lettera morta, stante la totale inattività della magistratura inquirente. Si pone, allora, il problema di verificare se detta condotta possa essere ascritta a un clima di «generale passività»<sup>75</sup> rispetto al tema, da parte degli attori del sistema giustizia italiano.

Già si è detto come una prima differenza rispetto al precedente caso *Talpis* sia legato al profilo soggettivo, dal momento che allora l'indolenza fu ascrivibile agli organi di polizia. Deve, però, richiamarsi l'attenzione su un secondo discrimine: a differenza di quanto occorso in *Talpis* (nonché, sebbene nei confronti della Turchia, in *Opuz*<sup>76</sup>), la Corte europea non ha ravvisato nel caso *de quo* alcuna violazione del divieto di discriminazione di cui all'art. 14 C.E.D.U. A riguardo, i giudici europei, riconosciuto che il legislatore italiano ha provveduto a introdurre misure volte a dare concreta attuazione alla Convenzione di Istanbul - anche a seguito della condanna pronunciata nel caso *Talpis* -, negano che vi sia motivo per ritenere (in assenza, per giunta, di dati statistici presentati dall'interessata) che la giustizia dello Stato adotti un contegno di generale passività rispetto all'esigenza di assicurare una protezione efficace alle vittime di violenza domestica e di genere, non ravvisando, del pari, alcuna carenza strutturale, né tantomeno un carattere discriminatorio nelle misure o nelle prassi applicate dalle autorità nei confronti della ricorrente, in quanto donna.

**ELEONORA A.A. DEI-CAS**

---

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> In *Opuz*, ad esempio, la Corte si riferisce a un «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»: Corte EDU, Sez. III, 9 giugno 2009, *Opuz* c. Turchia, cit., par. 192.

<sup>76</sup> Corte EDU, Sez. III, 9 giugno 2009, *Opuz* c. Turchia, cit., parr. 191 ss., sul quale, relativamente alla violazione dell'art. 14 C.E.D.U., VIVIANI, *Violenza domestica, discriminazione e obblighi degli Stati per la tutela delle vittime: il caso Opuz dinanzi alla Corte europea dei diritti umani*, cit., 669-670.

In seguito, anche in Corte EDU, Sez. III, 4 novembre 2019, *Volodina* c. Russia, cit., parr. 103 ss.

