

La Corte EDU promuove le riforme dell'Italia in materia di violenza domestica, ma bocchia la grave inerzia delle autorità nell'applicare le misure di protezione (sentenza Landi c. Italia, 7 aprile 2022).

di **Stefania Carrer**

Sommario. – **1.** Premessa. – **2.** I fatti in breve. Le aggressioni subite dalla ricorrente. – **3.** Il giudizio avanti alla Corte EDU. – **3.1.** Sulla ricevibilità della doglianza. – **3.2.** Sull'asserita violazione dell'art. 2 CEDU. – **3.3.** Sull'asserita violazione dell'art. 14 CEDU.

1. Premessa.

Con la pronuncia in esame¹ la Corte EDU torna ad occuparsi della risposta delle autorità italiane ad un caso di violenza domestica, dopo la condanna del nostro stato a seguito della vicenda *Talpis c. Italia*², già oggetto di esame su questa Rivista (si rimanda a *M. F. Cucchiara, Violenza domestica e inerzia delle autorità: la Corte EDU condanna l'Italia, in Giurisprudenza Penale Web, 2017, 3*, nonché a *P. De Franceschi, Violenza domestica: dal caso Rumor al caso Talpis cosa è cambiato nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo?, in Giurisprudenza Penale Web, 2018, 1*).

2. I fatti in breve. Le aggressioni subite dalla ricorrente.

La ricorrente viveva nella Provincia di Firenze con il suo compagno N.P., con cui aveva cominciato una relazione sentimentale nel 2010, ed il figlio V., nato nel 2011 dalla coppia.

Nel novembre del 2015 la ricorrente subiva la prima aggressione da parte del compagno. La donna si recava al commissariato di Scarperia (FI), informando le autorità che N.P. soffriva di un disturbo bipolare a causa del quale aveva a più riprese manifestato un comportamento violento nei suoi confronti, con gravissime minacce rivolte all'incolumità e alla vita della stessa.

Mentre la richiedente parlava con i carabinieri, N.P. arrivava alla stazione dei carabinieri gridando e rivolgendole pesanti minacce. In seguito, egli si gettava in mezzo alla strada e poi sul cofano di un'auto in movimento, chiedendo di essere investito. I carabinieri lo conducevano in ospedale dove

¹ Corte EDU, Sezione Prima, Sentenza Landi c. Italia, 7 aprile 2022, ricorso n. 10929/19.

² Corte EDU, Sezione Prima, Sentenza Talpis c. Italia, 2 marzo 2017, ricorso n. 41237/14.



N.P. veniva sottoposto a visita psichiatrica, all'esito della quale veniva considerato quale soggetto non pericoloso.

Tuttavia, una volta raggiunta la compagna ed il figlio che si erano rifugiate presso la madre di lei, ed appreso che la stessa non sarebbe voluta rincasare, l'uomo ricominciava ad urlare, prendendo a calci l'auto della ricorrente.

Il 21 novembre 2015 la ricorrente presentava una denuncia contro N.P. e veniva informata dai carabinieri della possibilità di cercare aiuto in un rifugio per donne vittime di violenza.

Il 22 novembre 2015 i carabinieri trasmettevano la denuncia della ricorrente al procuratore di Firenze, comunicando altresì i reati commessi da N.P.. Sottolineavano che N.P. era già stato oggetto di un'indagine di polizia per reati simili nel 2010 e che era stato conseguentemente emesso un ordine che gli proibiva di avvicinarsi alla sua ex fidanzata.

I carabinieri suggerivano al pubblico ministero di sollecitare l'emanazione di una misura cautelare sulla base dell'articolo 282 ter del codice di procedura penale per allontanare N.P. dalla casa familiare ed impedirgli di avvicinarsi al richiedente, al figlio e i suoi suoceri.

Veniva avviato nei suoi confronti un procedimento per maltrattamenti. Tuttavia, nei quattro mesi successivi non veniva disposta alcuna indagine, né veniva ordinata l'adozione di alcuna misura precauzionale, non essendo stata richiesta al giudice da parte del PM.

Il 3 marzo 2016 la ricorrente decideva di ritirare la sua denuncia, ritenendo che N.P. sembrasse migliorare grazie alla terapia a cui si stava sottoponendo. L'11 maggio 2016 la denuncia veniva archiviata.

Il 1° settembre 2017 nasceva M., il secondo figlio della ricorrente e di N.P.. Nel corso di una notte di poco successiva al parto, l'uomo, non trovando a casa la moglie che era andata in ospedale per problemi di allattamento, cadeva in stato di agitazione. La ricorrente avvertiva le autorità, che raccoglievano le testimonianze della donna, la quale non voleva sporgere denuncia. Il 9 settembre 2017 i carabinieri di Scarperia inviavano al pubblico ministero un rapporto aggiornato sulla vicenda.

Un ulteriore rapporto veniva inviato all'autorità giudiziaria il 31 dicembre 2017, a seguito dell'intervento dei carabinieri in un violento alterco tra il ricorrente e N.P. avvenuto in strada.

Nel febbraio 2018, la ricorrente subiva una terza aggressione, per la quale richiedeva l'intervento dei carabinieri.

Spiegava che N.P. era entrato in casa in stato di agitazione, accusandola di aver parcheggiato l'auto in modo errato, e che poi l'aveva colpita in testa, causandole una ferita al naso e al viso. Quando gli aveva chiesto di farsi curare, lui aveva ricominciato a gridare contro di lei ed a procurarsi ferite sbattendo la testa contro il muro della cucina.

Durante questo episodio, N.P. aveva cercato di rubare la pistola di un carabiniere. Veniva quindi condotto all'unità psichiatrica di diagnosi e trattamento dell'ospedale, dove veniva ricoverato.

Il giorno seguente la ricorrente presentava una nuova denuncia ai carabinieri affermando di essere stata vittima nel corso dell'ultimo mese di ripetute minacce rivolte alla sua vita e a quella dei bambini. Allegava tutti i messaggi di testo scambiati tra lei e N.P. dal 30 marzo 2016 al 23 febbraio 2018.

Anche i medici del reparto di psichiatria confermavano che nel corso dei colloqui con N.P. e i suoi familiari erano emersi diversi episodi di maltrattamento e di violenza domestica.

Il 26 febbraio 2018, N.P. veniva dimesso dall'ospedale con diagnosi di disturbo esplosivo intermittente, apparentemente sotto controllo e gli veniva prescritta una terapia. Egli si trasferiva vivere con i genitori. Il 28 febbraio 2018 la ricorrente ritirava la sua denuncia.

Il 2 marzo 2018, i carabinieri di Scarperia inviavano alla procura di Firenze la denuncia che era stata ritirata e la comunicazione dei reati relativi ai maltrattamenti e alle lesioni inflitte da N.P.. Dopo aver relazionato su tutti gli interventi effettuati a casa della ricorrente dal 2015, i carabinieri chiedevano al pubblico ministero di valutare la necessità di disporre una misura detentiva nei confronti di N.P. per proteggere la ricorrente e i bambini.

Veniva quindi aperto un procedimento contro N.P. per il reato di maltrattamenti contro familiari (articolo 572 del codice penale).

Nell'aprile 2018 N.P. tornava a vivere a casa dalla ricorrente, avendo il medico curante raccomandato una riunione della coppia per facilitare la terapia di N.P.

Durante l'indagine, non veniva adottata alcuna misura volta a proteggere la ricorrente ed i suoi figli.

Il 25 luglio 2018 veniva redatta una valutazione psichiatrica di N.P, secondo la quale pur essendo la personalità di N.P. indicativa di mancanza di controllo degli impulsi e disturbo bipolare, egli non aveva sofferto di alcuna manifestazione psicotica al momento dei fatti. Per i medici si trattava di una persona con problemi comportamentali con ridotto controllo delle reazioni, anormali e impulsive.

Per quanto riguarda la pericolosità sociale l'esperto sottolineava che N.P. presentava una pericolosità sociale legata alla sua patologia, per la quale doveva essere costantemente sottoposto a programma terapeutico.

Il 14 settembre 2018, prima di cena, a seguito del rumore causato dal figlio e da una telefonata ricevuta dalla sua compagna, N.P. si alterava, impugnava un coltello e sferrava una ulteriore aggressione, cui conseguiva la morte di uno dei figli e il ferimento della donna e dell'altro figlio.

N.P. veniva rinviato a giudizio per l'omicidio di suo figlio, il tentato omicidio della ricorrente e dell'altro figlio, nonché per i maltrattamenti subiti dalla

ricorrente da maggio 2010 in poi. La ricorrente e suo figlio V. intendevano un'azione civile.

Con sentenza del 24 ottobre 2019, N.P. veniva condannato dal tribunale a venti anni di reclusione per l'omicidio di M., il tentato omicidio della ricorrente e per i maltrattamenti dalla stessa subiti. Gli atti commessi contro V. venivano riclassificati come aggressione e percosse, non potendo così essere perseguiti per mancanza di denuncia.

Il tribunale stabiliva altresì che la capacità di intendere e volere di N.P. era diminuita a causa del suo disturbo mentale. Egli veniva condannato in via provvisoria a pagare alle parti civili 100.000 euro a titolo di risarcimento dei danni subiti.

3. Il giudizio avanti alla Corte EDU.

La ricorrente si è rivolta ai giudici di Strasburgo lamentando che le autorità nazionali non abbiano adempiuto ai propri obblighi positivi stabiliti ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione, che tutela il diritto alla vita, avendo le stesse omesso di adottare tutte le misure necessarie per la protezione della sua vita e di quella di suo figlio.

3.1. Sulla ricevibilità della doglianza.

Il governo italiano ha eccepito il mancato esperimento dei rimedi interni da parte della ricorrente, sostenendo che la stessa non aveva mai chiesto ai tribunali nazionali di constatare che i suoi diritti erano stati violati. L'argomentazione rimandava alla sentenza n. 26972 del 2008 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, secondo cui i tribunali nazionali possono accertare una violazione dei diritti dell'uomo, nonché prevedere un'equa riparazione per i danni sofferti dalla vittima.

Sosteneva inoltre che la ricorrente non avesse esaurito i rimedi interni in quanto aveva ritirato le sue denunce contro N.P., non si era opposta all'archiviazione della denuncia presentata nel 2015 e non aveva fatto domanda al giudice di adozione delle misure di protezione previste dagli articoli 342 bis e 342 ter del codice civile.

Sul punto, la Corte ha constatato che la ricorrente, avendo svolto avanti al tribunale italiano domanda di risarcimento per i danni subiti, avrebbe potuto ottenere una riparazione economica per gli stessi. Ha tuttavia sottolineato che le doglianze della ricorrente nel presente giudizio riguardano la mancata adozione da parte dello Stato convenuto di misure di protezione e assistenza a lei e ai suoi figli in seguito alla violenza subita, nonché l'incapacità delle autorità di condurre un'indagine efficace a seguito delle sue denunce.

I giudici hanno esaminato l'eccezione del Governo alla luce della giurisprudenza della sentenza *Kurt c. Austria*³, nella quale la Corte ha distinto tra rimedi volti a ristorare violazioni già commesse e quelli previsti invece per prevenire violazioni future. Nel presente caso il Governo ha fatto riferimento solamente a rimedi del primo tipo.

La Corte ha ribadito che nella vicenda *de qua* è invece chiamata a valutare l'adeguatezza dell'azione preventiva delle autorità nazionali. Ha altresì affermato che l'esperimento di un'ulteriore azione civile contro le autorità pubbliche coinvolte non sarebbe stato in grado di fornire alla ricorrente un'equa riparazione delle violazioni subite alla luce dell'art. 2 della Convenzione.

In ogni caso, i giudici hanno constatato che non è stato dimostrato in alcun modo dal governo che la ricorrente avrebbe potuto agire in sede civile per accertare la responsabilità dello Stato e, nello specifico, del potere giudiziario, per il mancato adempimento dell'obbligo positivo di proteggere la sua vita e quella dei suoi figli nel contesto della violenza domestica e per ottenere il riconoscimento della violazione e un'adeguata riparazione.

A questo proposito, la Corte ha citato le risultanze del *Rapporto del Gruppo di esperte sulla violenza contro le donne (GREVIO) sull'Italia*, pubblicato il 13 gennaio 2020, che descrive lo stato di applicazione della Convenzione di Istanbul nel nostro paese e offre raccomandazioni per la sua piena realizzazione. Le conclusioni del rapporto sono ampiamente riprodotte nella sezione della sentenza relativa al diritto internazionale applicabile nel caso di specie (paragrafi 52 – 55 della sentenza).

In particolare, la Corte ha esortato le autorità italiane a colmare la lacuna legislativa riguardante la mancanza di rimedi civili efficaci esperibili avverso qualsivoglia autorità statale che non adotti misure preventive o protettive necessarie in relazione alle fattispecie di violenza domestica. Di conseguenza, essa ha ritenuto che la ricorrente non avesse a disposizione un rimedio civile da esaurire preventivamente per far valere il fallimento dello Stato, respingendo l'eccezione del Governo.

3.2. Sull'asserita violazione dell'art. 2 CEDU.

La Corte ha ricordato che l'obbligo positivo previsto dall'articolo 2 della Convenzione di adottare misure operative preventive per proteggere un individuo la cui vita è minacciata dalle azioni criminali di altri è stata formulato per la prima volta nel caso *Osman contro il Regno Unito*⁴. Secondo questa sentenza, se le autorità sono a conoscenza, o avrebbero dovuto

³ Corte EDU, Grande Camera, sentenza *Kurt c. Austria*, 15 giugno 2021, ricorso n. 62903/15.

⁴ Corte EDU, *Osman c. Regno Unito*, sentenza del 28 ottobre 1998, ricorso n. 23452/94.

esserlo, del fatto che esiste un rischio reale e immediato alla vita di un particolare individuo in ragione degli atti criminali di un terzo, esse devono applicare, nell'ambito dei loro poteri, tutte le misure che possono essere ragionevolmente adottate per evitare quel rischio.

La portata e il contenuto di questo dovere nel contesto della violenza domestica sono stati recentemente chiariti nel già menzionato caso *Kurt c. Austria* (paragrafi 157-189) e possono essere riassunti come segue:

(a) Le autorità devono reagire immediatamente alle accuse di violenza domestica.

(b) Quando tali accuse sono portate alla loro attenzione, le autorità devono stabilire se esiste un rischio reale e immediato per la vita della/e vittima/e di violenza domestica che sono state identificate e devono condurre una valutazione del rischio che sia autonoma, proattiva ed esaustiva.

(c) Se tale valutazione rivela l'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita di altri, le autorità sono obbligate ad adottare le misure operative preventive, adeguate e proporzionate al livello di rischio identificato.

Essendo indubbio che l'art. 2 sia applichi alla fattispecie in esame, al fine di verificare se le autorità italiane abbiano adempiuto ai loro obblighi ai sensi dell'articolo 2 in relazione alla violenza domestica, la Corte ha dovuto quindi esaminare la condotta delle stesse alla luce dei criteri sopra esposti.

1. Le autorità hanno reagito immediatamente alle accuse di violenza domestica?

La Corte ha osservato che mentre i carabinieri avevano reagito prontamente alla denuncia del ricorrente del 2015 ed erano intervenuto durante gli alterchi e gli episodi di violenza, l'ufficio del pubblico ministero, che era stato informato a più riprese dai carabinieri, era rimasto inattivo.

Dopo il deposito della prima denuncia nel 2015 e nonostante l'apertura di un procedimento penale per maltrattamenti, per quattro mesi non era stata condotta alcuna indagine: la vittima non era mai stata ascoltata e nessuna misura protettiva era stata richiesta al giudice nonostante l'istanza motivata che i carabinieri, avendo assistito alle minacce di morte, avevano inviato al pubblico ministero.

Secondo la Corte, la decisione del procuratore di archiviare la prima denuncia si era fondata unicamente sul ritiro della denuncia da parte della ricorrente, senza alcuna considerazione del fatto che non si era trattato di un episodio isolato, ma che le minacce subite dalla ricorrente erano continue e che la stessa era stata anche sottoposta a violenza fisica.

Seppur ricordando che non è nei suoi poteri sostituirsi nelle scelte delle autorità nazionali, la Corte ha concluso che, alla luce dei numerosi elementi a disposizione delle autorità, il procuratore incaricato del caso avrebbe potuto continuare l'azione penale nonostante il ritiro della denuncia, o perlomeno svolgere un'indagine approfondita prima di disporre l'archiviazione.

Alla medesima conclusione è giunta con riferimento ai successivi episodi di violenza subiti dalla ricorrente. Secondo la sentenza, a differenza dei carabinieri, che hanno dimostrato di aver svolto un'analisi accurata del rischio, proponendo l'adozione di misure preventive, i procuratori che avevano il compito di esaminare tali proposte non hanno osservato la particolare diligenza richiesta nel dare risposta immediata alle accuse di violenza domestica presentate dalla ricorrente.

2. Le autorità hanno valutato correttamente il rischio?

Sul punto la Corte ha affermato che, ad eccezione delle proposte fatte dai carabinieri ai pubblici ministeri, le autorità nel loro insieme non hanno adottato un approccio autonomo e proattivo né hanno condotto un'esauritiva valutazione del rischio per la situazione della ricorrente e dei suoi figli.

Seppur informati dai carabinieri della storia di violenza di N.P., i procuratori non hanno dimostrato di essere stati a conoscenza della natura e le dinamiche specifiche della violenza domestica, anche se ne erano presenti tutti gli indicatori, in particolare: l'escalation di violenza subita dalla ricorrente (e dai suoi figli), le minacce, le aggressioni ripetute e la malattia mentale di N.P..

Le autorità non hanno ritenuto, trattandosi di una situazione di violenza domestica, che le denunce meritassero un intervento attivo. Anche lo psichiatra che aveva in cura N.P. ha sottovalutato la situazione, considerando l'aggressione subita dalla ricorrente nel 2018 come una semplice "disputa" tra coniugi.

La Corte ha quindi concluso che le autorità sono venute meno al proprio dovere di effettuare una valutazione immediata e proattiva del rischio di recidiva della violenza commessa contro la ricorrente ed i bambini e di adottare le misure necessarie per mitigare tale rischio e proteggere la vita della donna e dei bambini. Ha altresì sottolineato che i procuratori, mediante la propria grave inazione, hanno permesso a N.P. di continuare a molestare, minacciare e aggredire la ricorrente senza ostacoli ed impunemente.

Il rigore logico seguito dalla Corte è stato oggetto di particolare apprezzamento da parte del Giudice Sabato nella sua opinione concordante alla sentenza⁵. Il Giudice Sabato ha fatto proprie le osservazioni già espresse nel caso *Talpis* da parte del Giudice Spano, che in quell'occasione aveva redatto un'opinione parzialmente dissenziente, rimarcando come fosse da preferire l'interpretazione rigorosa della nozione di rischio "*reale e immediato*", elaborata dalla Corte nel caso *Kurt* e ripresa nella presente sentenza.

Secondo il Giudice Sabato, la sentenza della Grande Camera nel caso *Kurt* ha correttamente guidato la Camera nel presente caso nella delimitazione

⁵ In calce al testo della sentenza, pagg. 31-ss.

dell'efficacia orizzontale dell'articolo 2 in modo da permettere la protezione contro la violenza domestica nella misura in cui è possibile in uno stato democratico, sottolineando una differenza significativa di approccio rispetto alla sentenza *Talpis*.

3. Le autorità hanno adottato le misure preventive necessarie date le circostanze del caso?

Ribadendo il fallimento delle autorità italiane nel compiere un'adeguata valutazione del rischio, la Corte ha altresì stabilito che le stesse non hanno adottato la dovuta diligenza, avendo omesso di applicare qualsivoglia misura di protezione a loro disposizione per prevenire l'accaduto, come il coinvolgimento dei servizi sociali e degli psicologi o il collocamento dei bambini e della ricorrente in un centro antiviolenza.

Le suddette misure - come riconosciuto anche dal GREVIO nella verifica della conformità del quadro giuridico nazionale con l'articolo 55.1 della Convenzione di Istanbul - potrebbero e dovrebbero essere adottate dalle autorità, in conformità con la legge italiana, indipendentemente dalla presentazione di denunce e indipendentemente dal fatto che le stesse siano state ritirate o dal cambiamento nella percezione del rischio da parte della vittima (sentenza *Kurt*, paragrafi 138, 140 e 170).

Ha accertato infine che le autorità italiane sono venute meno all'obbligo positivo di cui all'articolo 2 di salvaguardare la vita della ricorrente e quella di suo figlio, rendendosi responsabili della violazione dell'articolo 2 della Convenzione.

3.3. Sull'asserita violazione dell'art. 14 CEDU.

Invocando l'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 2, la ricorrente ha contestato che la mancanza di protezione legislativa e di una risposta adeguata da parte delle autorità alle accuse di violenza domestica presentate equivaleva a un trattamento discriminatorio basato sul genere.

Sul punto la Corte ha ribadito i principi generali enunciati nella sua giurisprudenza, in particolare nei casi *Opuz*⁶ e *Volodina*⁷.

Essa ha constatato che dal 2017 e dall'emanazione della sentenza *Talpis* l'Italia si è attivata con provvedimenti volti ad attuare la Convenzione di Istanbul, dimostrando così la sua reale volontà politica di prevenire e combattere la violenza contro le donne. Riproponendo le osservazioni del governo, la Corte ha preso atto delle riforme legislative intraprese dallo stato

⁶ Corte EDU, Sezione Terza, sentenza *Opuz c. Turchia*, 9 giugno 2009, ricorso n. 33401/02.

⁷ Corte EDU, Sezione Terza, sentenza *Volodina c. Russia*, 14 dicembre 2021, ricorso n. 40419/19.

a partire dal 2008, le quali hanno dotato le autorità di numerosi rimedi e meccanismi per dare concretezza alla propria azione.

Inoltre, la ricorrente non è riuscita a dimostrare *prima facie* la diffusa incapacità del sistema giudiziario di fornire un'efficace protezione efficace per le donne vittime di violenza domestica, né la natura discriminatoria delle misure o pratiche adottate dalle autorità nazionali nei suoi confronti. Secondo lo scrutinio della Corte, essa non ha suffragato le proprie argomentazioni con dati statistici o osservazioni fornite da organizzazioni non governative attive nel campo come invece richiesto dai criteri cristallizzati nelle precedenti pronunce.

Analogamente, la ricorrente non ha sostenuto che la polizia avesse cercato di dissuaderla dal perseguire N.P. o dal testimoniare contro di lui, o di ostacolare le sue denunce per ottenere protezione dalla presunta violenza. Al contrario, i carabinieri hanno ripetutamente riferito ai procuratori la situazione del nucleo familiare e comunicato i reati commessi dall'aggressore, anche dopo che ella aveva ritirato la sua ultima denuncia, richiedendo altresì l'adozione di misure di protezione.

La Corte ha inoltre ritenuto che nel caso in questione non vi siano prove del fatto che i procuratori incaricati abbiano agito in modo discriminatorio o con un intento discriminatorio nei confronti della ricorrente. Ha ricordato che ci può essere una violazione dell'art. 14 solo in caso di inadempienze diffuse derivanti da una chiara e sistematica incapacità delle autorità nazionali di apprezzare la gravità, la portata e l'effetto discriminatorio del problema della violenza domestica sulle donne.

Di conseguenza, la Corte ha concluso che le omissioni lamentate nel presente caso sono dovute a una grave mancanza di azione da parte delle autorità che, anche se riprovevole e contraria all'articolo 2 della Convenzione, non può essere considerata di per sé indicativa di un atteggiamento discriminatorio da parte delle autorità, respingendo pertanto la doglianza sollevata ai sensi dell'art 14 CEDU.

Anche tale ragionamento della Corte è stato particolarmente apprezzato dal Giudice Sabato, che ha nuovamente sottolineato il differente approccio adottato nel presente caso rispetto alla pronuncia *Talpis*.

Alla ricorrente sono stati riconosciuti euro 32.000 a titolo di equa soddisfazione per i danni morali patiti.