

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).

di Roberto Conti

La sentenza resa nei confronti dell'Italia chiama tanto le persone, vulnerabili e non, che l'interprete a misurarsi con tematiche non usuali che toccano, in definitiva, il rapporto dei primi con lo Stato e l'affidamento riposto nelle forze dell'ordine e nella magistratura affinché alcuni beni primari e, fra tutti, la vita e l'integrità fisica, siano protetti in modo efficace, adeguato e proporzionato da rischi che possono stimarsi come immediati e ragionevolmente prevedibili. Il fascio di questioni che la pronuncia di condanna -resa anche sotto il profilo della discriminazione per ragioni di sesso- solleva apre nuovi orizzonti che l'Autore ha cercato soltanto di enumerare, senza pretesa di completezza alcuna.

Il diritto alla vita, il divieto di tortura e di trattamenti disumani o degradanti secondo la CEDU.

Il diritto alla vita, tutelato dall'art.2 CEDU¹, come l'art.3 CEDU² in tema di tortura e divieto di trattamenti disumani o degradanti, appartengono al c.d. nocciolo duro della Convenzione, essi contemplando prerogative che ogni Paese aderente deve sempre e comunque garantire, essendosi in presenza di valori fondamentali delle società democratiche che formano il Consiglio d'Europa- cfr.Corte edu, 27 settembre 1995, *Mc Cann e altri c.Regno Unito*;Corte edu, 29 aprile 2002, *Pretty c. Regno Unito*, ric. n. [2346/02](#), § 49;Corte edu, 9 novembre 2006, *Luluyev c. Russia*, § 76; Corte edu, 23 agosto 2009, *Giuliani e Gaggio c.Italia-* ric.n. 23458/02-, Corte edu, 28 febbraio 2008, *Saadi c.Italia*, ric.n.37201/06-.

¹ Art.2 CEDU:«1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il delitto è punito dalla legge con tale pena. 2. La morte non si considera inflitta in violazione di quest'articolo quando risulta da un ricorso alla forza repressiva assolutamente necessario: a. per assicurare la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; b. per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; c. per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione». [Per una completa disamina di tutti i profili relativi alla protezione del diritto alla vita in ambito CEDU si rinvia integralmente agli approfonditi commenti all'art.2 CEDU di Russo C. e Blasi A, contenuti nel Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a cura di Bartole, Conforti e Raimondi,2001, Padova, 35 ss. e di Bestagno F. nel Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a cura di Bartole, De Sena e Zagrebelsky,Padova, 2012, 36 ss.](#)

² Art.3 CEDU: <<Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti. >>

Non si manca di sottolineare che l'art.2 CEDU deve essere interpretato ed applicato in modo da offrire una protezione concreta ed effettiva – sent. *Luluyev*, cit.p.76 -.

Viene spesso ribadito che la prima frase dell'articolo 2 § 1 CEDU costringe lo Stato non soltanto ad astenersi dal procurare volontariamente ed illegalmente la morte, ma anche a prendere, nell'ambito del suo ordinamento giuridico interno, le misure necessarie alla tutela della vita delle persone sotto la sua giurisdizione (Corte edu, 28 marzo 2000, *Kiliç c. Turchia*, ric. n.22492/93, § 62). Il che si esprime attraverso il concetto di *obbligo positivo di protezione* - v. Zagrebelsky-Chenal-Tomasi, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2016, 84 ss.-, pienamente dimostrativo dell'ampliamento della sfera di operatività della CEDU, ormai giunta ad operare anche nelle relazioni interindividuali in una prospettiva volta a garantire in modo efficacia la prevenzione e repressione delle violazioni dei diritti fondamentali.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha infatti reiteratamente sottolineato, anche con riferimenti ad altri diritti fondamentali sanciti dalla CEDU, la rilevanza dello strumento dell'*obbligo positivo* a carico dello Stato, che non deve rimanere passivo di fronte agli obblighi assunti, ma è tenuto ad adottare, attraverso le articolazioni tutte nelle quali si manifesta, le misure ragionevoli ed adeguate per proteggere i diritti riconosciuti ed evitare che la vita sia posta in pericolo (obbligo positivo di natura *sostanziale*), ma anche per accertare eventuali responsabilità correlate alla privazione della vita (obbligo positivo di natura *procedurale*).

Per tale ragione suole dirsi che la Convenzione europea sui diritti dell'uomo non garantisce solo una serie di "*libertà da*" (per effetto delle quali sullo Stato incombe un divieto di ingerenza), ma offre altresì anche corrispondenti "*libertà di*", che lo Stato ha l'obbligo di assicurare attraverso condotte positive.

Siffatto obbligo dello Stato si atteggia come protezione di secondo livello, costruendo su un soggetto che può essere diverso dall'aggressore una responsabilità tarata sulla mancata osservanza di doveri che avrebbero potuto impedire o attenuare la lesione inferta al titolare del diritto.

In questa prospettiva la CEDU impone allo Stato il dovere fondamentale di assicurare il diritto alla vita, predisponendo un quadro giuridico e amministrativo non soltanto capace di operare in funzione dissuasiva rispetto alla possibile commissione di azioni dannose in danno della persona, ma altresì basato su un meccanismo d'applicazione concepito per prevenire, reprimere e sanzionare le violazioni.

In questo contesto si inserisce il tema delle condotte che lo Stato è tenuto ad adottare in caso di accertato rischio imminente di esposizione a pericolo del bene vita per effetto di azioni di privati.

Il *leading case* in materia è rappresentato dal caso *Osman c.Regno Unito*–Corte edu, 18 ottobre 1998, [GC]- in occasio del quale la Corte edu valutò la condotta dello Stato contraente che non

aveva adottato misure idonee ad impedire l'uccisione di un padre e di suo figlio da parte di un soggetto che aveva più volte manifestato condotte ossessive nei confronti dello stesso nucleo familiare. La Corte edu tara il giudizio di responsabilità dello Stato sulla prevedibilità degli atti lesivi in danno di un individuo e sulla ragionevolezza delle misure da adottare per impedire la 'materializzazione del rischio'-Corte edu, *Osman*, cit. §116-.

Un'ulteriore declinazione fra le più rilevanti del diritto alla vita di matrice convenzionale, sempre sul versante degli obblighi positivi di natura procedurale, è quella che si esprime *nell'obbligo di inchiesta effettiva* sulle circostanze che hanno cagionato la morte cagionata da terzi.

L'obbligo di proteggere il diritto alla vita imposto dall'articolo 2 CEDU, combinato con il dovere generale che incombe sullo Stato in virtù dell'articolo 1 CEDU di « riconoscere ad ogni persona sotto la sua giurisdizione i diritti e le libertà definiti nella (...) Convenzione », implica ed esige di condurre una forma di indagine efficace quando il ricorso alla forza abbia comportato la morte di un uomo. Una simile inchiesta deve aver luogo in ogni caso in cui vi è stata la morte di un uomo a seguito del ricorso alla forza, sia che gli autori siano agenti dello Stato che terze persone - Corte edu, *Tahsin Acar c. Turchia* [GC], ric. n. 26307/95, § 220, Corte edu, *Steliana Varban c. Italia*, 23 ottobre 2012 – ric. n. 19661/05 -.

In particolare, secondo la Corte le investigazioni devono essere approfondite, imparziali e rigorose –Corte edu, *McCan*, cit., §§ 161-163, e Corte edu, 8 luglio 1999, *Çakıcı c. Turchia* [GC], ric.n. 23657/94, § 86-.

Le stesse, per di più, devono svolgersi in un tempo ragionevole-Corte edu, 9 dicembre 2014, *McDonnell c. Regno Unito*, §§ 86/90-.

La Corte edu non ha mancato di chiarire che la natura e il livello dell'esame del caso deve rispondere al criterio minimo di *effettività dell'indagine*, pur dipendendo dalle circostanze della fattispecie che impongono una valutazione in base a tutti i fatti pertinenti e tenuto conto delle realtà pratiche dell'attività d'indagine.

In linea generale, affinché l'inchiesta possa essere considerata « effettiva » è necessario che le persone che ne sono responsabili e quelle che effettuano le investigazioni siano indipendenti da quelle coinvolte negli eventi. Questo non soltanto presuppone la mancanza di qualsiasi legame gerarchico o istituzionale, ma anche un'indipendenza pratica (Corte edu, 15 maggio 2007, *Ramsahai e altri c. Paesi Bassi* [GC], ric. 52391/99, § 325; Corte edu, 4 maggio 2001, *McKerr c. Regno Unito*, ric.n. 28883/95, § 128; Corte edu, 4 maggio 2001, *Hugh Jordan c. Regno Unito*, ric.n. 24746/94, § 120; Corte edu, 24 aprile 2003, *Aktaş c. Turchia*, ric.n. 24351/94, § 301).

Lo Stato assume, in simili casi, un obbligo di mezzi, non di risultato. Le autorità devono avere adottato tutte le misure ragionevoli a loro disposizione per essere sicure di ottenere prove relative ai fatti in questione.

La particolare profondità della tutela riconosciuta al diritto alla vita impone, poi, implicitamente l'esigenza di celerità e di ragionevole diligenza nella conduzione delle relative investigazioni (Corte edu, 2 settembre 1998, *Yaşa c. Turchia*, §§ 102-104).

L'esistenza - possibile o addirittura prevedibile in relazione alla delicatezza delle vicende - di ostacoli o difficoltà che impediscono all'indagine di progredire in una situazione particolare non elide la necessità che, in caso di indagine sul ricorso alla forza omicida, vi sia una rapida risposta delle autorità, questa dovendosi ritenere essenziale per preservare la fiducia del pubblico nel rispetto del principio di legalità e per evitare qualsiasi parvenza di complicità o tolleranza relativamente ad atti illegali.

Per le stesse ragioni, secondo la Corte edu il pubblico deve avere un sufficiente diritto di controllo sull'inchiesta o sulle sue conclusioni, di modo che la responsabilità possa essere messa in causa sia in pratica che in teoria. Il richiesto livello di controllo del pubblico può variare da una situazione all'altra. In tutti i casi, tuttavia, i parenti della vittima devono poter partecipare alla procedura nella misura necessaria alla tutela dei loro interessi legittimi.

Per questi motivi il riconoscimento di qualsiasi lacuna dell'indagine che ne indebolisca la sua capacità di stabilire la causa del decesso o le persone responsabili rischia di far concludere che essa non è compatibile con l'art.2 CEDU (Corte edu, 23 gennaio 2003, *Aktaş* - ric. 24351/94- § 300).

Corte edu, 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*-ric.n.41237/14-.

La Corte edu è stata chiamata ad esaminare il ricorso di una donna moldava che, lamentando la violazione degli artt.2, 3 e 14 CEDU - in relazione agli artt.2 e 3 cit.-, aveva prospettato la responsabilità dello Stato per non avere impedito le condotte commesse dal marito che, dopo vari episodi di violenza perpetrati in danno del coniuge, aveva ucciso il figlio, intervenuto per difendere la madre e tentato di uccidere la donna.

La Corte, muovendosi sulle linee fissate nei casi *Osman c. R.Unito*, cit. e *Opuz c. Turchia* - Corte edu, 9 giugno 2009, ric.n.33401/02, su cui v.Viviani, *Violenza domestica, discriminazione e obblighi degli Stati per la tutela delle vittime:il caso Opuz dinanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *Dir.um.e dir.internaz.*, 2009, n.3,671 ss.- ha riconosciuto la violazione degli artt.2 e 3 CEDU, rilevando che nei confronti dei soggetti vulnerabili, fra i quali vanno inseriti i minori e in generale i soggetti che subiscono violenze domestiche, lo Stato ha l'obbligo di apprestare misure capaci di salvaguardare in modo efficace i beni supremi della vita e dell'integrità delle persone

quando vi è un rischio immediato e reale che quei diritti possano essere aggrediti. E se la Corte edu non è titolata a valutare le misura adottata dai singoli Stati per garantire il rispetto dell'obbligo positivo, la stessa è comunque tenuta a verificare che dette misure siano effettive e prontamente attuate.

La Corte ha stigmatizzato il fatto che nessuna misura di protezione era stata adottata nei confronti della donna e del figlio nei sette mesi successivi alla circostanziata denuncia inoltrata alle forze dell'ordine e corredata da perizia medica, tanto che il P.M., a causa dell'inerzia dell'autorità delegata in via urgente, aveva nuovamente richiesto un supplemento di indagini, in esito al quale la donna era stata ascoltata il mese successivo – in quella circostanza, peraltro, ridimensionando le accuse all'indirizzo del marito -.

Orbene, secondo la Corte la situazione di particolare vulnerabilità nella quale si era trovata la donna - già vittima di violenze fisiche e psicologiche, costretta ad abbandonare il domicilio ed a trovare riparo in un centro di accoglienza - unitamente all'assenza di misure protettive adottate in quell'ampio lasso di tempo, durante il quale il procedimento penale relativo alle lesioni era proseguito, mentre era stato archiviato quello relativo al delitto di maltrattamenti, avevano comunque determinato un quadro idoneo a garantire l'impunità del marito rispetto a condotte aggressive del bene vita. L'aver così omesso ogni ponderazione dei rischi ai quali la donna ed il figlio avrebbero potuto andare incontro era tale da cagionare la violazione dei parametri convenzionali dalla stessa invocati.

Peraltro, il fatto che le forze dell'ordine fossero intervenute, su richiesta della ricorrente, per ben due volte poche ore prima dell'omicidio e del tentato omicidio, riscontrando non solo l'ubriachezza del marito, ma anche l'effrazione della porta del bagno e le condizioni dell'immobile ove dimorava la donna, rendeva evidente la negligenza dell'autorità di polizia, ben a conoscenza della situazione concreta e dunque capace di individuare la gravità ed imminenza del rischio di aggressione ai beni della vita e dell'integrità fisica al quale erano sottoposti i soggetti coinvolti.

Analoghe considerazioni sono state espresse dalla Corte edu con riguardo alla violazione dell'art.3 CEDU, ricondotta alla mancata adozione di misure idonee ad accertare le gravi condotte di maltrattamento perpetuate in danno della ricorrente – per la ricorrenza dei quali v. Corte edu, 28 maggio 2013, ric.n.3564/11, *Eremia c.Moldavia*; Corte edu, 25 marzo 1993, *Costello Roberts c. Regno Unito*, ric.n.13134/85- ed a prevenire ulteriori forme di maltrattamenti in danno dei soggetti vulnerabili - in quanto vittime di violenze domestiche -. Nella medesima direzione è stato ritenuto decisivo il tempo trascorso dalla condanna per lesioni personali aggravate emessa a tre anni di distanza dai fatti, anch'esso indice di ineffettività della tutela accordata alla vittima.

La Corte edu ha infine riconosciuto a carico dello Stato italiano la violazione del combinato disposto di cui agli artt.14³, 2 e 3 CEDU ritenendo integrata, nel caso di specie, una forma di discriminazione indiretta fondata sul sesso.

La Corte edu ha ritenuto che la mancata protezione, da parte dello Stato, delle donne vittime di violenza domestica integra la violazione del loro diritto ad un'uguale tutela da parte della legge, aggiungendo che l'attività omissiva della polizia in ordine alla repressione di tali fenomeni ingenera una recrudescenza dei delitti, configurando un effetto discriminatorio in danno delle donne, viepiù rafforzato da alcuni rapporti resi dal Comitato Cedaw –Rapporto sull'Italia del 26 luglio 2011 (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-ITA-CO-6.pdf>) e dall'ISTAT, dai quali era emersa la persistente esistenza di condotte di femminecidi e di violenze domestiche in danno delle donne, unito ad un clima sociale di persistente tolleranza nei riguardi di tali fenomeni. Documenti, questi ultimi, non contestati dallo Stato italiano che denotavano, conseguentemente, la violazione del parametro convenzionale di cui all'art.14 CEDU.

Alcune brevi considerazioni.

La sentenza esaminata evoca un florilegio di questioni ed aspetti che meriterebbero specifica trattazione ma che, in questa sede, vanno soltanto brevemente enumerati.

Anzitutto, si percepisce, nemmeno tanto sottotraccia, una particolare propensione della Corte edu a ponderare con estrema attenzione le questioni nelle quali è in gioco la vita. Ciò si coglie tanto sul versante procedurale- ricevibilità del ricorso e delle violazioni rispetto agli artt.35 CEDU ed all'esaurimento delle vie di ricorso interne- che su quello del merito, come non manca di evidenziare il Giudice Spano nella sua opinione parzialmente dissenziente.

Inoltre, anche dalla lettura delle opinioni a corredo della decisione, emerge la delicatezza delle vicende che ruotano attorno alla protezione di diritti fondamentali, quali la vita e l'integrità fisica e che vedono contrapposti i diritti, parimenti fondamentali, dei soggetti che sono accusati di compiere condotte aggressive nei confronti dei beni appena ricordati, protetti dagli artt.5 e 8 della CEDU-(v.§ 101 sent. in esame).

Il giusto equilibrio fra siffatti interessi passa attraverso una verifica iniziale del rischio di aggressione e della sua prevedibilità compiuta dallo Stato in tutte le sue articolazioni, siano esse amministrative che giudiziarie, ma anche dell'efficacia delle misure che avrebbero potuto impedire l'evento dannoso.

³ Art.14 CEDU: “Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione.”

Ne consegue che l'attività d'indagine deve essere improntata a canoni di ragionevole celerità (§ 99 e 106) e muoversi cercando di realizzare un corretto bilanciamento fra gli interessi coinvolti e che, in taluni casi, può coinvolgere ulteriori interessi collettivi quali sono quelli della salvaguardia della sicurezza e dell'integrità delle persone. Si pensi, ad esempio, a quelle vicende in cui in gioco è l'obbligo di offrire una protezione generale alla società contro le potenziali azioni di una o più persone che scontano una pena detentiva per un reato violento e di definirne l'estensione. In questo ambito meritano di essere ricordati i casi *Mastromatteo c. Italia*- Corte edu, 24 ottobre 2002 – ric.n.37703/97 - e *Maiorino c. Italia* - Corte edu, 15 dicembre 2009, - ric.n.28634/06-, - dove il pericolo di un evento dannoso non era riconducibile ad una singola persona, ma atteneva all'intera collettività.

Particolarmente penetrante risulta, poi, l'attenzione riposta dalla Corte edu al concetto di vulnerabilità.

La Corte edu induce così a riflettere sul concetto di vulnerabilità- per il quale v., di recente, Agliastro, *La violenza sulle donne nel quadro della violazione dei diritti umani e della protezione del testimone vulnerabile*, Roma, 2014; cfr., altresì, volendo, Conti, *Diritti fondamentali, soggetti vulnerabili: tappe e obiettivi di un articolato "cammino" interno*, in questa Rivista, http://www.questionegiustizia.it/articolo/diritti-fondamentali-soggetti-vulnerabili_tappe-e-obiettivi-di-un-articolato-cammino-interno_08-02-2014.php- orientando lo sguardo verso la peculiare condizione nella quale la persona si trova in via contingente, transeunte o stabile e che, per tale motivo, richiede "una particolare protezione", in nome dei valori di libertà ed eguaglianza che campeggiano tanto nella carte dei diritti fondamentali –nazionali e sovranazionali- che nei Trattati internazionali e nella stessa Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella sua giurisprudenza, più volte richiamate nel Preambolo della Convenzione di Istanbul.

In questa prospettiva, l'intervento statale deve muoversi su coordinate che prescindono dalla volontà del danneggiato e che tendono a garantirne comunque la protezione, anche quando lo stesso tende a ridimensionare le condotte dannose. In questa direzione nel caso *Opuz c. Turchia*, già ricordato, la Corte edu aveva riconosciuto l'obbligo dello Stato di avviare un procedimento penale anche dopo il ritiro della denuncia della o contro la volontà della vittima, tenendo in considerazione la gravità della condotta e gli interessi satellite dei figli- sul punto v. Iermano, *Violenza domestica e diritto all'informazione della vittima (art.3 CEDU)*, in *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010/2015)*, a cura di Di Stasi, Padova, 2016, 156-.

Nel caso qui in rassegna colpisce, inoltre, come l'applicazione dei *principia* espressi dalla Corte edu in tema di prevedibilità del rischio imminente di aggressione nei riguardi dei beni inviolabili di vita

e integrità fisica e di adozione di misure idonee ad impedire che quel rischio potesse sfociare in una concreta aggressione – c.d. *test Osman* – abbia condotto a valutazioni diametralmente diverse fra i giudici del Collegio- v. opinione concorrente e parzialmente dissidente del Giudice Eicke ed opinione totalmente dissenziente del Giudice Spano -.

Si tratta, del resto, di un punto assai delicato, rispetto al quale la Corte, a partire dal caso *Osman* sembra stabilmente attestata su criteri che non impongono oneri sproporzionati e irragionevoli alle autorità statali.

Sul punto, la posizione della Corte sembra ben espressa in Corte dir. uomo, 15 dicembre 2009, *Maiorano e altri c. Italia*- ric.n.28634/06-, p.104 ss. ove si è osservato che “...*L'obbligo dello Stato va al di là del suo dovere fondamentale di assicurare il diritto alla vita creando una legislazione penale concreta che dissuada dal commettere reati contro la persona e poggiando su di un meccanismo di applicazione concepito per prevenirne, reprimere e sanzionare le violazioni (Natchova e altri c. Bulgaria [GC], nos 43577/98 e 43579/98, § 160, CEDH 2005-VII). Così, in alcune circostanze ben definite, l'articolo 2 può porre a carico delle autorità l'obbligo positivo di adottare preventivamente misure di ordine pratico per proteggere l'individuo la cui vita è minacciata da comportamenti criminali altrui (Mastromatteo succitata, § 67 infine, Branko Tomašić e altri c. Croazia, no 46598/06, § 50, 15 gennaio 2009, e Opuz c. Turchia, no 33401/02, § 128, 9 giugno 2009).*105. Tuttavia ciò non significa che da tale disposizione si possa dedurre un obbligo positivo di impedire qualsiasi potenziale violenza. Tale obbligo deve essere interpretato in modo tale da non imporre alle autorità un onere insopportabile o eccessivo, tenendo conto delle difficoltà che la polizia riscontra nell'esercitare le sue funzioni nelle società contemporanee e anche della imprevedibilità del comportamento umano e delle scelte operative che debbono essere effettuate in termini di priorità e di risorse (*Osman succitata, § 116*).106. Pertanto, non ogni addotta minaccia contro la vita obbliga le autorità, per quanto riguarda la Convenzione, ad adottare misure concrete per prevenirne la realizzazione. La Corte ha affermato che sorge un obbligo positivo ove sia stabilito che le autorità sapevano o avrebbero dovuto saper e che esisteva una minaccia reale e immediata per la vita di uno o di più individui e che esse, nell'ambito dei loro poteri, non hanno adottato le misure che ragionevolmente avrebbero senza dubbio ovviato a questo rischio”.

Il punto è, semmai, di verificare in che modo i *principia* espressi dalla Corte ed u trovano applicazione nella singola vicenda all'esame della Corte o, eventualmente, del giudice nazionale in un caso omologo.

Peraltro, proprio la ricchezza delle opinioni dissenzienti, ben lungi dal minare la rilevanza della pronuncia della Corte, consente di cogliere in modo ancora più approfondito e pieno il significato

sul quale la Corte ha fondato la decisione e le 'rime' della giurisprudenza convenzionale in tema di obblighi di protezione in favore di vittime di violenza domestica.

In conclusione, il composito quadro emergente dalla lettura della decisione e delle opinioni dei singoli Giudici costituisce un'*istantanea* della decisione della Corte ripresa, per così dire, dall'interno. Una fotografia che *mostra all'esterno* le modalità applicative prescelte dai giudici – anche di quelli che non hanno completamente aderito alla soluzione della maggioranza - nel dare applicazione ad un principio originato dalla giurisprudenza di Strasburgo e che, in ultima analisi, risulta di estrema utilità per il giudice nazionale chiamato ad applicare, in futuro, i medesimi principi espressi dalla giurisprudenza convenzionale.

Un'ultima considerazione merita il tema della discriminazione fondata sul sesso.

Nel caso di specie la maggioranza del Collegio giudicante ha ritenuto sussistente una discriminazione indiretta, correlata ad una prassi generale di comportamento delle autorità nazionali che, caratterizzandosi per un'inazione, finisce per determinare un impatto pregiudizievole nei confronti di una sola categoria di soggetti e quindi, nel caso concreto, delle donne.

Il verdetto espresso in danno dell'Italia in punto di discriminazione potrebbe apparire severo ed ingeneroso, se si guarda all'imponente quadro di misure normative anche di recente introdotte in Italia per contenere il fenomeno delle violenze contro le donne e che pure vengono analiticamente indicate nella sentenza in esame. Quadro che, a ben considerare, si discosta nettamente da quello preso a base del caso *Opuz* per condannare la Turchia in relazione alla situazione nella quale si trovavano le donne per le violenze in ambito familiare.

In quella circostanza, infatti, il carattere discriminatorio era stato ricostruito attraverso l'esame di alcuni rapporti stilati da organizzazioni umanitarie – anche in quell'occasione non contestati dal Governo - dai quali era però emerso un quadro notevolmente di complessiva inerzia del sistema nazionale rispetto al tema esaminato. Era infatti emerso non soltanto un atteggiamento di tolleranza della violenza domestica da parte delle autorità, ma anche che i rimedi disponibili non erano risultati efficaci e che gli apparati di polizia non solo erano soliti omettere le indagini in merito alle denunce presentate, ma tendevano a convincere le vittime a fare ritorno a casa ed a ritirare le accuse. Il contesto di diffusa inadeguatezza del sistema nazionale e l'incapacità di offrire reale protezione alle donne vittime di violenze aveva poi trovato ulteriore conferma nel carattere non dissuasivo delle misure afflittive, irrogate con notevole ritardo in danno dei condannati e spesso attenuate sulla base di motivi riconducibili al costume, alla tradizione e all'onore-v. peraltro, sempre con riferimento all'Italia, le conclusioni espressi in Corte edu, 27 maggio 2014, *Rumor c. Italia*, ric. n. [72964/10](#), § 76- vicenda comunque con connotati di diversità marcati rispetto a quelli del caso *Talpis-* .

Oggi la Corte edu prende atto di un quadro normativo severo soprattutto in chiave repressiva- anche per effetto della ratifica interna della Convenzione di Istanbul e dell'introduzione di diversi strumenti normativi(l.n.38/2009 di conv. del d.l.n.11/2009, l.n.119/2013 di conv. del d.l.n.93/2013- su cui v., es. Merli, *Violenza di genere e femminicidio*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it-, artt.342 bis c.c.- e delle misure organizzative volte a favorire la specializzazione e formazione della giurisdizione in materia di repressione dei fenomeni di violenza domestica -v.§ 138 sent.Talpis-.

E tuttavia, la stessa sembra richiedere un *quid* in più sul versante delle misure che concretamente - e non in modo illusorio ed astratto - possono invertire il *trend* in danno dei soggetti vulnerabili e che evocano politiche a lungo termine di prevenzione e sensibilizzazione sociale.

La Corte, nella decisione in rassegna, non sembra indicare alcuna misura concreta idonea ad invertire la rotta. Nel procedimento di esecuzione della sentenza innanzi al Comitato dei Ministri che dovrebbe aprirsi, ai sensi dell'art.46 CEDU, per monitorare la situazione italiana e per verificare l'adozione di misure idonee ad eliminare il ripetersi di violazioni accertate con la sentenza Talpis- se questa dovesse diventare definitiva- toccherà quindi allo Stato italiano individuare un ulteriore piano d'azione che si muova nella direzione auspicata dalla Corte.

In questa prospettiva, ferme le riserve sulla condanna per discriminazione espresse dalle opinioni dissenzienti, sembra utile tenere in considerazione il panorama internazionale, particolarmente orientato ad indurre gli Stati verso politiche e azioni concrete a difesa delle donne.

Possono ricordarsi, senza pretesa alcuna di esaustività, la Raccomandazione Rec (2002) 5 del 30 aprile 2002 sulla protezione delle donne dalla violenza del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, ove si impone agli Stati membri di garantire, fra l'altro, che siano adottate misure per proteggere effettivamente le vittime da minacce ed eventuali atti di ritorsione e di adottare provvedimenti specifici per garantire la protezione dei diritti dei minori durante i procedimenti.

Analogamente, nella Raccomandazione Generale n. 28 sugli obblighi fondamentali degli Stati parti di cui all'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di violenza contro le donne (CEDAW/C/2010/47/GC.2), il Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne ha ritenuto che "gli Stati parti hanno l'obbligo di prevenire, indagare, perseguire e punire con ragionevole diligenza ... gli atti di violenza di genere".

Non meno utile risulterà l'esame delle Raccomandazioni della Relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne del 15 giugno 2012 – in <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-16-Add2en.pdf>- e del Rapporto reso dal Comitato Cedaw sull'Italia del 26 luglio 2011 (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-ITA-CO-6.pdf>).

In conclusione, pur risultando dei margini di opinabilità sulla decisione, sembra che il modo più

efficace per dare esecuzione alla sentenza Talpis sia quello di sensibilizzare le autorità di polizia e giudiziarie in ordine alla posizione della Corte edu a proposito degli obblighi di protezione del bene vita ed integrità personale che incombono sullo Stato e, conseguentemente, sui suoi organi, favorendo, magari, l'adozione di Protocolli operativi o l'ulteriore incremento di quelli già esistenti. In questa chiave di analisi la sentenza *Opuz c. Turchia* alla quale si è pure ispirata la sentenza qui esaminata costituisce un *leading case* che promuove fortemente una visione universale dei diritti delle donne vittime di violenza e delle misure capaci di contenerle, tanto da essere stata richiamata dalla Corte interamericana per i diritti umani nel noto caso [Campo Algodonero](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf) - Corte interam. dir. um., 19 novembre 2009, *González y e altri c. Messico*, in http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf, § 396-.

Una finale considerazione occorre svolgere con riferimento al tema dell'esistenza, a livello interno, di strumenti capaci di offrire un effettivo sistema di riparazione a favore di chi sia stato vittima di violazioni dei diritti analoghe o simili a quelle riscontrate dalla sentenza qui esaminata- cfr.p.127 sent.*Maiorino*, cit.-.

Strumenti che la Corte edu impone a carico di ogni Stato contraente - cfr., a proposito dell'adeguatezza del sistema di protezione interna in tema di responsabilità degli organi giudiziari italiani, Corte edu, 15 dicembre 2009, *Maiorano e altri c.Italia*- cit.; Corte edu, *Mastromatteo c.Italia*, cit.,95 ss.-.

La giurisprudenza nazionale, assai scarsa in materia, ha di recente accolto una domanda risarcitoria avanzata nei confronti dello Stato italiano in relazione al danno cagionato dall'omissione del P.M. che non aveva sollecitato al gip l'adozione di misure idonee ad impedire il proposito omicidiario espresso da un soggetto prima che lo stesso commettesse l'assassinio della vittima - cfr.Cass. 26 giugno 2015 n. 13189, che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto avverso la sentenza di condanna dello Stato resa dalla Corte di appello di Caltanissetta, sul quale v. *Commandatore, La responsabilità civile dello stato per omissione del pubblico ministero. I pericoli di una giurisprudenza difensiva*, in *Resp. civ. e prev.*, 2015, 1883-.

Ed è partendo da tale orientamento che sarà necessaria un'analisi ulteriore del complesso tema della responsabilità dello Stato per l'attività amministrativa e giurisdizionale causativa di una violazione di norma convenzionale- in dottrina v., tra gli altri, Porchia, *La ragionevole liquidazione del danno per irragionevole durata dei procedimenti tra conformità alla giurisprudenza europea e margine di apprezzamento*, in *Contr.impr.europa*, 2004, 1,528-.

Il tema è estremamente complesso soprattutto quando sono in gioco i valori fondamentali protetti dagli artt.2 e 3 CEDU che, secondo la Corte edu, impongono agli Stati l'adozione di misure interne adeguate al rango dei beni in discussione.

L'analisi potrebbe arricchirsi muovendo proprio da quelle decisioni della Corte Edu che hanno ritenuto necessarie, per elidere la responsabilità dello Stato, misure particolarmente severe- disciplinari, risarcitorie o addirittura penali, a carico degli agenti dello Stato responsabili per i decessi che si verificano in conseguenza della loro negligenza (Corte edu, 15 gennaio 2009, *Branko Tomašić c. Croazia*, ric. n. . [46598/06](#), § 64 -v., per quanto riguarda l'Italia, *Maiorano c. Italia*, cit., § 127, e *Mastromatteo c. Italia*, cit., § 95).