

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA TALPIS c. ITALIA

(Ricorso n. 41237/14)

SENTENZA

STRASBURGO

2 marzo 2017

Questa sentenza diverrà definitiva alle condizioni definite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Talpis c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (prima sezione), riunita in una camera composta da: Mirjana Lazarova Trajkovska, presidente, Guido Raimondi, Kristina Pardalos, Linos-Alexandre Sicilianos, Robert Spano, Armen Harutyunyan, Tim Eicke, giudici, e da Abel Campos, cancelliere di sezione, Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 24 e il 31 gennaio 2017, Emette la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 41237/14) presentato contro la Repubblica italiana con cui una cittadina rumena e moldava, sig.ra Elisaveta Talpis («la ricorrente»), ha adito la Corte il 23 maggio 2014 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).
2. La ricorrente è stata rappresentata dall'avv. S. Menichetti, del foro di Roma. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora.
3. La ricorrente lamentava in particolare un inadempimento delle autorità italiane al loro dovere di protezione contro la violenza domestica che essa avrebbe subito e che avrebbe portato al tentativo di omicidio nei suoi confronti e alla morte di suo figlio.

4. Il 26 agosto 2015 il ricorso è stato comunicato al Governo. I governi rumeno e moldavo non hanno esercitato il diritto di intervenire nella procedura (articolo 36 § 1 della Convenzione).

5. Il Governo obietta che le osservazioni presentate dalla ricorrente sono pervenute alla Corte il 15 marzo 2016, vale a dire, a suo avviso, dopo la scadenza del termine fissato, ossia il 9 marzo 2016. La Corte constata tuttavia che le osservazioni sono state trasmesse il 9 marzo 2016 conformemente all'articolo 38 § 2 del regolamento.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

6. La ricorrente è nata nel 1965 e risiede a Remanzacco.

7. La ricorrente contrasse matrimonio con A.T., un cittadino moldavo, e da questa unione ebbe una figlia, nata nel 1992, e un figlio, nato nel 1998.

8. Dopo il loro matrimonio, il marito della ricorrente cominciò, secondo lei, a picchiarla. Tuttavia, nel 2011, la ricorrente seguì suo marito in Italia per dare ai figli la possibilità di un futuro più sereno.

1. La prima aggressione commessa da A.T. nei confronti della ricorrente e di sua figlia

9. La ricorrente sostiene che il marito, alcolizzato, la maltrattava fisicamente da tempo quando, il 2 giugno 2012, richiese l'intervento dei carabinieri a seguito delle percosse che A.T. avrebbe inflitto a lei e a sua figlia.

10. All'arrivo dei carabinieri, A.T. era uscito di casa e fu ritrovato in strada in stato di ebbrezza, con graffi sul lato sinistro del viso. I carabinieri redassero un verbale sull'accaduto. Da questo verbale risulta che la ricorrente era stata picchiata e morsa sul viso e sulla gamba sinistra e che aveva diversi ematomi. Sempre secondo il verbale, la figlia della ricorrente era intervenuta per difendere la madre ed era stata picchiata a sua volta. La stessa avrebbe presentato una ferita provocata da un'unghia sul collo e delle ferite su entrambe le braccia. La ricorrente e sua figlia furono informate dei loro diritti e manifestarono l'intenzione di recarsi al pronto soccorso.

11. La ricorrente sostiene, invece, di non essere stata informata della possibilità di presentare una denuncia o di mettersi in contatto con un centro per le donne vittime di violenza. Sostiene, inoltre, che si è recata al pronto soccorso al fine di far constatare le sue ferite, ma che, dopo tre ore di attesa, aveva deciso di tornare a casa.

12. Il Governo, in riferimento al verbale redatto dai carabinieri, ritiene che non vi sia alcuna prova che la ricorrente si sia recata al pronto soccorso.

2. La seconda aggressione commessa da A.T. nei confronti della ricorrente

a) La versione della ricorrente

13. Dopo l'aggressione del 2 giugno 2012, la ricorrente sostiene di aver trovato rifugio nella cantina del suo appartamento, dove dormiva.

14. Riferisce i fatti successivi come segue. Il 19 agosto 2012, dopo una telefonata minacciosa di suo marito, temendo un'aggressione da parte sua, decise di uscire di casa. Quando rientrò a casa, scoprì che la porta della cantina era stata spaccata. Tentò di contattare un'amica per ricevere ospitalità per la notte, ma alla sua chiamata non rispose nessuno. Decise allora di tornare in cantina. Qui A.T. la aggredì con un coltello e la costrinse a seguirlo al fine di avere rapporti sessuali con i suoi amici. Nella speranza di poter chiedere aiuto una volta all'esterno, si rassegnò a seguirlo. In strada, chiese aiuto ai poliziotti che erano di pattuglia con la macchina della polizia.

15. Gli agenti della polizia si limitarono a controllare i suoi documenti di identità e quelli di A.T. e, nonostante le sue affermazioni secondo le quali era stata minacciata e picchiata da suo marito, essi la invitarono a rientrare a casa senza offrirle aiuto e dissero ad A.T. di allontanarsi da lei. A carico di quest'ultimo fu redatto verbale per porto abusivo di arma.

16. Poco tempo dopo essere rientrata a casa, la ricorrente chiamò il 118 e fu trasportata all'ospedale. I medici constatarono, tra l'altro, un trauma cranico, una ferita alla testa, delle escoriazioni multiple sul corpo e un ematoma sulla parete toracica. Le sue lesioni furono giudicate guaribili in sette giorni.

b) La versione del Governo

17. Il Governo afferma che, secondo il verbale di intervento redatto dagli agenti della polizia, questi ultimi sono arrivati in via Leopardi poco dopo la mezzanotte. La ricorrente li avrebbe informati che era stata colpita al viso. A.T. avrebbe dato un coltello ai poliziotti. La ricorrente avrebbe dichiarato ai poliziotti di voler andare in ospedale per far constatare le sue ferite. Essa vi si sarebbe recata e A.T. sarebbe tornato a casa. Il coltello sarebbe stato sequestrato e a carico del ricorrente sarebbe stato redatto verbale per porto abusivo di arma.

3. La denuncia della ricorrente

18. All'ospedale, la ricorrente fu sentita da un'assistente sociale. Durante il colloquio, essa dichiarò che si opponeva all'idea di rientrare a casa con suo marito. Fu allora ospitata da un'associazione per la protezione delle donne vittime di violenza, IOTUNOIVOI («l'associazione»).

19. La presidente del centro antiviolenza e le forze dell'ordine si recarono nella cantina dell'appartamento dove viveva la ricorrente per recuperare gli indumenti e gli effetti personali della stessa.

20. A partire dal 20 agosto, A.T. tormentò la ricorrente chiamandola e inviandole parecchi messaggi offensivi.

21. Il 5 settembre 2012, la ricorrente sporse denuncia contro il marito per lesioni personali, percosse e minacce. Chiese alle autorità di prendere dei provvedimenti urgenti per proteggere lei e i suoi figli, e per impedire ad A.T. di avvicinarsi a loro. Indicò che si era rifugiata in un centro antiviolenza e che A.T. continuava a tormentarla per telefono.

22. Nei confronti di A.T. furono avviate le indagini preliminari per i reati di maltrattamenti in famiglia, lesioni personali aggravate e minacce. La polizia trasmise la denuncia alla procura della Repubblica il 9 ottobre 2012.

23. Il 15 ottobre 2012 la procura, vista la domanda della ricorrente volta ad ottenere dei provvedimenti di protezione, ordinò che fossero avviate urgentemente delle indagini. In particolare chiese alla polizia di cercare eventuali testimoni, compresa la figlia della ricorrente.

24. La ricorrente fu ospitata per tre mesi dall'associazione.

25. Con lettera del 27 agosto 2012, il dirigente dei servizi sociali di Udine informò l'associazione che non vi erano fondi disponibili per prendere in carico la ricorrente e per fornirle una soluzione alternativa di accoglienza.

26. Il Governo dà una interpretazione diversa di questa lettera: esso afferma che, poiché la ricorrente non era stata prima presa in carico dai servizi sociali del comune di Udine, che si occupava delle vittime di violenza nell'ambito di un altro progetto, denominato «Zero Tollerance», questi ultimi non potevano sostenere le spese dell'associazione. Secondo lui, le donne vittime di violenze potevano prendere contatto con i servizi sociali per chiedere aiuto, cosa che la ricorrente non avrebbe fatto.

27. Il 4 dicembre 2012 la ricorrente lasciò il centro antiviolenza al fine di cercare un lavoro.

28. La stessa dichiara di avere inizialmente dormito per strada, prima di essere ospitata da un'amica, e indica di avere poi trovato un lavoro come badante a persone anziane e che, non appena le è stato possibile, ha preso in affitto un appartamento. Secondo la ricorrente, A.T. aveva continuato ad esercitare delle pressioni psicologiche su di lei per indurla a ritirare la sua denuncia.

29. Il 18 marzo 2013 il procuratore, constatando che non era stato compiuto nessun atto di indagine, chiese nuovamente alla polizia di indagare a breve termine sulle affermazioni della ricorrente.

30. Il 4 aprile 2013, sette mesi dopo il deposito della sua denuncia, la ricorrente fu sentita per la prima volta dalla polizia. Essa modificò le sue dichiarazioni attenuando la gravità dei fatti di cui si era lamentata. Sull'episodio di giugno 2012, dichiarò che A.T. aveva cercato di picchiarla ma non vi era riuscito e che neanche sua figlia aveva ricevuto colpi. Per quanto riguarda l'incidente di agosto 2012, disse che A.T. l'aveva picchiata, ma non l'aveva minacciata con un coltello. Per contro, A.T. avrebbe finto di rigirare il coltello verso di lui. La ricorrente indicò anche che, all'epoca, non parlava bene l'italiano e non aveva potuto esprimersi correttamente. Dichiarò, inoltre, che A.T. non l'aveva costretta ad avere rapporti sessuali con altre persone e che era tornata a vivere nella casa familiare. Disse che, quando era ospite dall'associazione, non parlava al telefono con suo marito perché le avrebbero detto di agire così. Assicurò che, ad eccezione dell'alcolismo di suo marito, la situazione in casa era calma. Concluse che suo marito era un buon padre e un buon marito e che non si era più verificato alcun episodio violento.

31. La ricorrente sostiene di aver modificato le sue dichiarazioni iniziali a causa delle pressioni psicologiche subite da parte di suo marito.

32. Il 30 maggio 2013 la Procura della Repubblica di Udine, dopo aver rilevato, da un lato, che la ricorrente, sentita in aprile, aveva attenuato la gravità delle accuse da lei avanzate contro suo marito, affermando che quest'ultimo non l'aveva minacciata con un coltello e che era stata mal compresa dall'impiegata del centro in cui si era rifugiata e, dall'altro lato, che non si era verificato nessun altro episodio violento, chiese al giudice per le indagini preliminari («il GIP») l'archiviazione della denuncia presentata nei confronti di A.T. per maltrattamenti in famiglia. Per quanto riguarda il reato di lesioni personali aggravate, la procura indicò di voler continuare le indagini.

33. Con provvedimento del 1° agosto 2013, il GIP archiviò la denuncia per la parte che riguardava i maltrattamenti in famiglia e le minacce. Il GIP considerò che lo svolgimento dei fatti era incerto e che, per quanto riguarda i maltrattamenti, non era possibile qualificare un reato di questo tipo in quanto il criterio della reiterazione degli episodi di violenza non era soddisfatto, visto che la ricorrente aveva denunciato solo l'incidente del mese di agosto 2012.

34. Per quanto riguarda la denuncia relativa alle minacce aggravate dall'uso di un'arma, il GIP rilevò che le dichiarazioni della ricorrente erano contraddittorie e che nel rapporto dell'ospedale, non vi era alcun riferimento a ferite provocate da un coltello.

35. Per quanto riguarda il reato di lesioni personali, il procedimento proseguì dinanzi al giudice di pace. A.T. fu rinviato a giudizio il 28 ottobre 2013. La prima udienza si tenne il 13 febbraio 2014 e A.T. fu condannato a pagare una multa di 2.000 EUR (EUR) il 1° ottobre 2015.

4. La terza aggressione commessa da A.T. nei confronti della ricorrente e di suo figlio e l'omicidio di suo figlio commesso da A.T.

36. Dal fascicolo risulta che il 18 novembre 2013, A.T. ha ricevuto la notifica del suo rinvio a giudizio dinanzi al giudice di pace il 19 maggio 2014 per il reato di lesioni personali relativamente all'aggressione nei confronti della ricorrente del mese di agosto 2012.

37. La notte del 25 novembre 2013, la ricorrente richiese l'intervento dei carabinieri a causa di una lite con suo marito.

38. Nella loro relazione, i carabinieri constatavano quanto segue: al loro arrivo, avevano trovato la porta della camera da letto spaccata e il pavimento cosparso di bottiglie di alcolici; la ricorrente aveva dichiarato che il marito era sotto l'effetto dell'alcol e che aveva deciso di chiedere aiuto perché riteneva che egli avesse bisogno di un medico; la ricorrente aveva detto loro che aveva presentato una denuncia contro suo marito in passato, ma che successivamente aveva modificato le sue accuse; il figlio della ricorrente aveva dichiarato che il padre non era violento nei suoi confronti; la ricorrente e suo figlio non presentavano segni di violenza.

39. A.T. fu trasportato in ospedale in stato di ubriachezza. Nella notte uscì dall'ospedale e si recò in una sala giochi.

40. Mentre camminava per strada, fu arrestato dalla polizia per un controllo di documenti alle ore 2.25.

41. Dal verbale della polizia relativo al controllo risulta che A.T. era in stato di ubriachezza, che aveva difficoltà a mantenersi in equilibrio e che la polizia lo ha lasciato andare dopo aver redatto il verbale.

42. Alle ore 5 A.T. entrò nell'appartamento di famiglia armato di un coltello da cucina con una lama di 12 centimetri con l'intenzione di aggredire la ricorrente. Il figlio della ricorrente cercò di fermarlo e fu pugnalato tre volte. Morì per le ferite. La ricorrente tentò invano di scappare, ma A.T. riuscì a raggiungerla in strada e la accoltellò con vari colpi al petto.

5. Il procedimento penale a carico di A.T. per lesioni personali aggravate

43. Il 1° ottobre 2015 A.T. fu dichiarato colpevole dal giudice di pace di lesioni personali aggravate nei confronti della ricorrente a causa delle lesioni che egli le aveva inflitto in occasione dell'incidente del mese di agosto 2012, e fu condannato a pagare una multa di 2.000 EUR.

6. Il procedimento penale a carico di A.T. per l'omicidio di suo figlio, per il tentato di omicidio nei confronti della ricorrente e per il reato di maltrattamenti nei confronti della ricorrente

44. In una data non precisata, nel novembre 2013, fu riaperta l'indagine relativa agli atti di maltrattamento.

45. A.T. chiese di essere giudicato secondo il giudizio abbreviato.

46. L'8 gennaio 2015 A.T. fu condannato dal giudice dell'udienza preliminare («il GUP») di Udine all'ergastolo per l'omicidio di suo figlio e il tentato omicidio di sua moglie, e per i reati di maltrattamenti nei confronti della ricorrente e di sua figlia e di porto abusivo di armi. Fu anche condannato a risarcire la ricorrente per 400.000 EUR. La ricorrente si era costituita parte civile.

47. Per quanto riguarda la denuncia di maltrattamenti, il GUP, dopo aver sentito i testimoni e la figlia della ricorrente, ritenne che quest'ultima e i suoi figli vivessero in un clima di violenze. Il GUP ritenne che la condotta violenta di A.T. fosse abituale e giudicò che, a parte le vessazioni quotidiane che la ricorrente subiva, vi fossero stati quattro episodi violenti. Aggiunse che A.T., nel corso del procedimento, aveva confessato di provare un sentimento di odio per sua moglie. Secondo il GUP, i fatti del 25 novembre 2013 erano la conseguenza del tentativo della ricorrente di allontanarsi da A.T.

48. Il 22 maggio 2015 A.T. interpose appello contro la sentenza. Dal fascicolo risulta che, con sentenza del 26 febbraio 2016, la sentenza del GUP è stata confermata dalla corte d'appello. Tuttavia, nessuna delle parti ha allegato la sentenza alle sue osservazioni.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

49. Ai sensi dell'articolo 572 del codice penale (maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli), chiunque maltratta una persona della famiglia, una persona con la quale convive o sottoposta alla sua autorità o a lui affidata per ragione di educazione, cura, vigilanza o per l'esercizio di una professione o di un'arte è punito con la reclusione da due a sei anni.

50. L'articolo 582 del codice penale stabilisce che chiunque cagiona ad altri una lesione personale dalla quale deriva una malattia nel corpo o nella mente, è punito con la reclusione da tre mesi a dieci anni [sic]. Ai sensi dell'articolo 583 del codice penale, la lesione è considerata «grave» ed è punita con la reclusione da tre a sette anni quando comporta, in particolare, infermità o incapacità temporanea per un tempo superiore a quaranta giorni.

51. La legge n. 38 del 23 aprile 2009 di conversione del decreto legge n. 11 del 23 febbraio 2009, recante «misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori», che approva «la necessità straordinaria e urgente di introdurre delle misure per garantire la massima tutela della sicurezza e della collettività, a causa dell'aumento allarmante del numero di episodi di violenza sessuale», ha introdotto, tra l'altro, un nuovo reato in materia di atti persecutori, denominato nel linguaggio corrente «molestie», con l'introduzione nel codice penale dell'articolo 612 bis.

Si tratta di una disposizione idonea a sanzionare la reiterazione di comportamenti malevoli, che si manifestano attraverso telefonate ad ogni ora, attenzioni ripetute, una sorveglianza, regali non desiderati, lettere o SMS, ossia una varietà di atti apparentemente innocui, ma che spesso degenerano in minacce, pedinamenti, presenza inopportuna vicino alla scuola o al ristorante, che provocano nella vittima uno stato di ansia e di paura per la propria integrità e, soprattutto, la costringono a modificare le proprie abitudini e le proprie scelte di vita.

La legge prevede che, prima di sporgere denuncia, la vittima di molestie può ricorrere alle autorità di pubblica sicurezza e chiedere che sia rivolto un ammonimento all'autore delle vessazioni. Dopo aver raccolto le informazioni necessarie, il questore – se ritiene fondata l'istanza – ammonisce oralmente l'autore degli atti in questione e redige un verbale.

La legge stabilisce inoltre che le forze dell'ordine, i presidi sanitari e le istituzioni pubbliche che ricevono notizia del reato di atti persecutori hanno l'obbligo di fornire alla vittima tutte le informazioni relative ai centri antiviolenza presenti sul territorio e, in particolare, nella zona in cui essa risiede e, qualora quest'ultima ne faccia richiesta, provvedono a metterla in contatto con i centri antiviolenza (articolo 11).

La nuova legge prevede anche un numero verde nazionale per le vittime di molestie, che consente loro di beneficiare di un'assistenza psicologica e giuridica e, se lo desiderano, di segnalare alle forze dell'ordine gli atti di violenza subiti (articolo 12).

In attesa del processo, il giudice può adottare le misure provvisorie «specifiche» introdotte nel codice di procedura penale (CPP) dalla legge n. 154/2001, ossia l'allontanamento immediato dalla casa familiare e il divieto di avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati dalla vittima o dai suoi familiari (articolo 282 bis, ter, quater del CPP).

L'articolo 9 della legge summenzionata prevede l'obbligo di comunicare alle autorità di pubblica sicurezza le misure di allontanamento ai fini dell'eventuale adozione dei provvedimenti in materia di armi e munizioni (articolo 282 quater del CPP).

La legge n. 38 prevede, per gli atti di molestie, una condanna che va da sei mesi a quattro anni di reclusione, e la pena è aumentata se il fatto è stato commesso dal coniuge legalmente separato o divorziato, o da una persona già ammonita dal questore. La pena è aumentata fino alla metà se l'atto di molestie è commesso nei confronti di un minore, di una donna in stato di gravidanza o di una persona con disabilità, o se è commesso con armi.

52. Il dispositivo speciale e urgente degli «ordini di protezione» (articolo 736 bis del codice di procedura civile e articolo 342 bis e ter del codice civile) prevede che:

Il giudice civile può adottare misure urgenti per impedire l'aumento dei comportamenti che mettono a repentaglio la serenità familiare, che si tratti di matrimonio o di convivenza. Il criterio essenziale è la comunione di vita. La richiesta può essere formulata senza obbligo di essere assistito da un avvocato. Il ricorso introduttivo deve indicare il contenuto della misura

protettiva richiesta. È possibile richiedere l'intervento dei servizi sociali e l'esecuzione di perizie psicologiche o mediche e indagini patrimoniali.

Il giudice può adottare una o più misure denominate «ordini di protezione», volte ad ottenere la cessazione del comportamento in questione, l'allontanamento dalla casa familiare, il divieto di avvicinarsi ai luoghi frequentati dalla persona interessata e/o il pagamento di un assegno alle persone conviventi che rimangono prive di mezzi adeguati. Nella sua decisione, il giudice fissa le modalità di esecuzione. Qualora sorgano difficoltà in ordine all'esecuzione, può emanare i provvedimenti più opportuni per risolverle, ivi compreso l'intervento della forza pubblica e quello dell'ufficiale sanitario.

53. La legge n. 119 del 15 ottobre 2013, (piano d'azione straordinario per il contrasto alla violenza di genere) prevede misure importanti orientate sui diritti procedurali delle vittime di violenza domestica, abuso sessuale, sfruttamento sessuale e molestie. In conformità alle nuove norme, il pubblico ministero e le forze dell'ordine hanno l'obbligo legale di informare le vittime che esse possono farsi rappresentare da un avvocato durante il procedimento penale e che loro stesse, o i loro avvocati, possono chiedere un'udienza protetta. Essi devono inoltre informare le vittime della possibilità loro offerta di beneficiare di un'assistenza giuridica e delle modalità di concessione di questo tipo di assistenza.

Inoltre, la legge prevede che le indagini sui presunti reati siano completate entro il termine di un anno a decorrere dalla data della segnalazione alle forze dell'ordine e che i permessi di soggiorno degli stranieri vittime di violenza, compresi i migranti sprovvisti di documenti d'identificazione, siano prolungati.

La legge prevede inoltre la raccolta strutturata di dati sul fenomeno, aggiornati periodicamente (almeno ogni anno), anche mediante il coordinamento delle banche di dati già esistenti.

54. Il disegno di legge n. 724 recante «Disposizioni per la promozione della soggettività femminile e per il contrasto al femminicidio» e il disegno di legge del Senato n. 764, detto «Introduzione del reato di femminicidio», sono all'esame. Occorre menzionare a questo proposito, il disegno di legge inteso a contribuire alla risposta globale alla lotta contro la violenza sessista. Il disegno mira in particolare a fare della discriminazione e della violenza di genere dei reati caratterizzati.

55. Nel suo Rapporto «La violenza contro le donne» (2014) l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) ha fornito dei dati statistici riguardanti la violenza nei confronti delle donne.

«L'Istat ha condotto l'indagine nel 2014, su un campione di 24.000 donne in età compresa tra 16 e 70 anni. I risultati devono essere estesi anche alle donne immigrate. Secondo le stime, le donne straniere maggiormente colpite dal fenomeno provengono da: Romania, Ucraina, Albania, Marocco, Moldavia, Cina.

Più precisamente, stando alla seconda statistica condotta dall'Istat, 6.788.000 donne hanno subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale, il 31,5% delle donne tra i 16 e i 70 anni: il 20,2% ha subito violenza fisica, il 21% violenza sessuale, il 5,4% forme più gravi di violenza sessuale come stupri e tentati stupri. Sono 652.000 le donne che hanno subito stupri e 746.000 le vittime di tentati stupri.

Le donne straniere hanno subito violenza fisica o sessuale in misura simile alle italiane nel corso della vita (31,3% e 31,5%). La violenza fisica è più frequente fra le straniere (25,7% contro 19,6%), mentre quella sessuale più tra le italiane (21,5% contro 16,2%). Le straniere

sono molto più soggette a stupri e tentati stupri (7,7% contro 5,1%). Le donne moldave (37,3%), rumene (33,9%) e ucraine (33,2%) subiscono più violenze. I partner attuali o ex commettono le violenze più gravi. Il 62,7% degli stupri è commesso da un partner attuale o precedente. Gli sconosciuti sono nella maggior parte dei casi autori di molestie sessuali (76,8%).

Il 10,6% delle donne ha subito violenze sessuali prima dei 16 anni. Considerando il totale delle violenze subite da donne con figli, aumenta la percentuale dei figli che hanno assistito ad episodi di violenza sulla propria madre (dal 60,3% del dato del 2006 al 65,2% rilevato nel 2014).

Le donne separate o divorziate hanno subito violenze fisiche o sessuali in misura maggiore rispetto alle altre (51,4% contro 31,5%).

Critica anche la situazione delle donne con problemi di salute o disabilità: ha subito violenze fisiche o sessuali il 36% di chi è in cattive condizioni di salute e il 36,6% di chi ha limitazioni gravi. Il rischio di subire stupri o tentati stupri è doppio (10% contro il 4,7% delle donne senza problemi).

Emergono importanti segnali di miglioramento rispetto all'indagine precedente: negli ultimi 5 anni le violenze fisiche o sessuali sono passate dal 13,3% all'11,3%, rispetto ai 5 anni precedenti il 2006. Ciò è frutto di una maggiore informazione, del lavoro sul campo ma soprattutto di una migliore capacità delle donne di prevenire e combattere il fenomeno e di un clima sociale di maggiore condanna della violenza.

È in calo sia la violenza fisica sia la sessuale, dai partner e ex partner (dal 5,1% al 4% la fisica, dal 2,8% al 2% la sessuale) come dai non partner (dal 9% al 7,7%).

Il calo è particolarmente accentuato per le studentesse, che passano dal 17,1% all'11,9% nel caso di ex partner, dal 5,3% al 2,4% da partner attuale e dal 26,5% al 22% da non partner.

In forte calo anche la violenza psicologica dal partner attuale (dal 42,3% al 26,4%), soprattutto se non affiancata da violenza fisica e sessuale.

Alla maggiore capacità delle donne di uscire dalle relazioni violente o di prevenirle si affianca anche una maggiore consapevolezza. Più spesso considerano la violenza subita un reato (dal 14,3% al 29,6% per la violenza da partner) e la denunciano di più alle forze dell'ordine (dal 6,7% all'11,8%). Più spesso ne parlano con qualcuno (dal 67,8% al 75,9%) e cercano aiuto presso i servizi specializzati, centri antiviolenza, sportelli (dal 2,4% al 4,9%). La stessa situazione si riscontra per le violenze da parte dei non partner.

Rispetto al 2006, le vittime sono più soddisfatte del lavoro delle forze dell'ordine. Per le violenze da partner o ex, le donne molto soddisfatte passano dal 9,9% al 28,5%.

Si segnalano però anche elementi negativi. Non si intacca lo zoccolo duro della violenza, gli stupri e i tentati stupri (1,2% sia per il 2006 sia per il 2014).

Le violenze sono più gravi: aumentano quelle che hanno causato ferite (dal 26,3% al 40,2% da partner) e il numero di donne che hanno temuto per la propria vita (dal 18,8% del 2006 al 34,5% del 2014). Anche le violenze da parte dei non partner sono più gravi.

3.466.000 donne hanno subito stalking nel corso della vita, il 16,1% delle donne. Di queste, 1.524.000 l'ha subito dall'ex partner, 2.229.000 da persone diverse dall'ex partner.»

III. IL DIRITTO INTERNAZIONALE PERTINENTE

56. Il diritto pertinente è descritto in parte nella causa Opuz c. Turchia (n. 33401/02, §§ 72-82, CEDU 2009) e in parte nella causa Rumor c. Italia (n. 72964/10, § 31-35, 27 maggio 2014).

57. Nella sua 49a sessione, che si è tenuta dall'11 al 29 luglio 2010, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne («il Comitato della CEDAW») ha adottato le sue osservazioni finali riguardanti l'Italia che, nei passaggi pertinenti nel caso di specie, sono così formulate:

«26. Il Comitato accoglie con favore l'adozione della Legge n.11/2009, che ha introdotto il reato di stalking e la detenzione obbligatoria per gli atti di violenza sessuale, il Piano di Azione Nazionale per Combattere la Violenza contro le Donne e lo Stalking, così come la prima ricerca completa sulla violenza fisica, sessuale e psicologica contro le donne, sviluppata dall'ISTAT. Tuttavia il Comitato rimane preoccupato per l'elevata prevalenza della violenza contro le donne e le fanciulle, nonché per il persistere di attitudini socio-culturali che tollerano la violenza domestica, oltre ad essere preoccupato per la mancanza di dati sulla violenza contro le donne e bambine immigrate, rom e sinti. Il Comitato è inoltre preoccupato per l'elevato numero di donne uccise dai propri partner o ex-partner (femminicidi), che può indicare il fallimento delle Autorità dello Stato-parte nel proteggere adeguatamente le donne, vittime dei loro partner o ex-partner. In linea con la Raccomandazione Generale n. 19 sulla violenza contro le donne e con i pareri adottati dal Comitato, alla luce delle procedure previste dal Protocollo opzionale, il Comitato esorta lo Stato parte a:

- a. sottolineare l'importanza di misure omnicomprensive per affrontare la violenza contro le donne nella famiglia e nella società, anche attraverso la trattazione degli specifici bisogni delle donne rese vulnerabili da particolari circostanze, quali le donne rom e sinti, le migranti, le anziane e le donne con disabilità;
- b. assicurare che le donne, vittime di violenza, abbiano immediata protezione, compreso l'allontanamento dell'aggressore da casa, la garanzia che possano accedere a rifugi sicuri e ben finanziati su tutto il territorio nazionale; e che possano avere accesso al gratuito patrocinio, all'assistenza psicosociale e ad adeguata riparazione, incluso il risarcimento;
- c. assicurare che i pubblici ufficiali, specialmente i funzionari delle Forze dell'ordine ed i professionisti del settore giudiziario, medico, sociale e scolastico siano sensibilizzati ampiamente ed in modo sistematico su tutte le forme di violenza contro le donne e le fanciulle;
- d. migliorare il sistema per una appropriata raccolta dei dati relativi a tutte le forme di violenza contro le donne, compresa la violenza domestica, le misure di protezione, le azioni penali e le sentenze di condanna, oltre a condurre indagini appropriate per valutare la prevalenza della violenza subita dalle donne appartenenti a categorie svantaggiate, quali le donne rom e sinti, le migranti, le anziane e le disabili;
- e. continuare a portare avanti, in collaborazione con un'ampia gamma di parti interessate, comprese le organizzazioni di donne e le altre organizzazioni della società civile, delle campagne di sensibilizzazione attraverso i media e dei programmi di educazione

pubblica, affinché la violenza contro le donne sia ritenuta socialmente inaccettabile, oltre a diffondere nell'opinione pubblica, informazioni sulle misure disponibili per prevenire gli atti di violenza contro le donne;

- f. ratificare prontamente la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica.»

58. Il 27 settembre 2012 è stata firmata la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul). Ratificata dall'Italia il 10 settembre 2013, è entrata in vigore in questo paese il 1° agosto 2014. I passaggi di questa convenzione pertinenti nel caso di specie sono in parte esposti nella causa Y. c. Slovenia (n. 41107/10, § 72, CEDU 2015 (estratti)). L'articolo 3 di questa convenzione è così formulato:

Articolo 3 – Definizioni

«Ai fini della presente Convenzione:

- a. con l'espressione «violenza nei confronti delle donne» si intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata;
- b. l'espressione «violenza domestica» designa tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima;

(...)»

59. Le conclusioni del relatore speciale delle Nazioni Unite investito della questione delle violenze contro le donne, delle cause e delle conseguenze delle stesse, redatte in seguito alla sua missione in Italia (dal 15 al 26 gennaio 2012), sono così formulate:

«VII. Conclusioni e raccomandazioni.

91. Il Governo si è impegnato nell'affrontare il problema della violenza contro le donne, anche mediante l'adozione di leggi e politiche nonché l'istituzione e l'unificazione di organismi governativi responsabili della promozione e della tutela dei diritti delle donne. Questi risultati positivi, tuttavia, non hanno comportato una diminuzione del tasso di femminicidi, né si sono tradotti in miglioramenti concreti nella vita di molte donne e ragazze, in particolare donne rom e sinti, donne migranti e donne con disabilità.

92. Nonostante le sfide poste dall'attuale situazione politica ed economica, è necessario che sforzi mirati e coordinati per affrontare il problema della violenza contro le donne, attraverso un uso pratico e innovativo delle risorse limitate, continuino a rimanere una priorità. Gli alti livelli di violenza domestica, che contribuiscono all'aumento dei tassi di femminicidi, richiedono un'attenzione particolare.

93. La Relatrice speciale si pregia di offrire al Governo le seguenti raccomandazioni.

A. Riforme legislative e politiche

94. Il Governo dovrebbe:

- a. Istituire una struttura governativa unica e dedicata che affronti esclusivamente il problema dell'uguaglianza di genere sostanziale, in generale, e la violenza contro le donne, in particolare, al fine di evitare doppioni e mancanza di coordinamento;
- b. Creare un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani con una sezione dedicata ai diritti delle donne;
- c. Adottare una legge specifica sulla violenza contro le donne per risolvere l'attuale frammentazione che si registra in pratica a causa dell'interpretazione e dell'applicazione dei codici civile, penale e di procedura;
- d. Colmare le lacune normative nel campo dell'affidamento dei minori e inserire disposizioni pertinenti in merito alla protezione delle donne vittime di violenza domestica;
- e. Fornire istruzione e formazione per consolidare le competenze dei giudici affinché gestiscano in modo efficace i casi di violenza contro le donne;
- f. Garantire un gratuito patrocinio di qualità, sostenuto finanziariamente dallo Stato, alle donne vittime di violenza così come previsto dalla legge n. 154/2001 «Misure contro la violenza nelle relazioni familiari»;
- g. Promuovere le esistenti misure alternative alla detenzione, compresi gli arresti domiciliari e gli istituti a custodia attenuata per le donne con prole, tenendo in debito conto la natura non violenta della gran parte dei reati per cui scontano una pena detentiva, nonché l'interesse superiore dei minori;
- h. Adottare una politica sostenibile di lungo periodo attenta alle specificità di genere che sia finalizzata all'inclusione sociale nonché all'autonomizzazione e responsabilizzazione [empowerment] delle comunità emarginate, con un'attenzione specifica per la salute, l'istruzione, l'occupazione e la sicurezza delle donne;
- i. Garantire il coinvolgimento dei rappresentanti delle suddette comunità, in particolare delle donne, nella messa a punto, sviluppo e applicazione delle politiche che le riguardano;
- j. Stabilire l'inclusività nelle scuole, in particolare disponendo la revoca della circolare del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca relativa al limite del 30% di alunni non italiani per classe.
- k. Modificare il «pacchetto sicurezza», in generale, e il reato di immigrazione clandestina, in particolare, al fine di assicurare alle donne migranti in situazioni di irregolarità l'accesso alla giustizia e alle forze di polizia senza paura di essere arrestate e espulse;
- l. Affrontare le esistenti disparità di genere nel settore pubblico e privato, attuando in modo efficace le misure previste dalla Costituzione, dalla legislazione e dalle politiche, al fine di aumentare il numero di donne, provenienti anche da gruppi emarginati, nella sfera politica, economica, sociale, culturale, e giudiziaria;
- m. Rimuovere gli ostacoli giuridici che gravano sull'occupazione delle donne, resa più difficile dalla prassi di firmare le dimissioni in bianco nonché dal fatto che le donne occupano posizioni più basse e percepiscono retribuzioni inferiori. Rafforzare il sistema di welfare rimuovendo gli impedimenti all'integrazione delle donne nel mercato del lavoro;
- n. Ratificare e applicare la Convenzione dell'Aia in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, la Convenzione ILO sulle lavoratrici e i lavoratori domestici n. 189 (2011), la Convenzione europea relativa al

risarcimento delle vittime di reati violenti e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

B. Cambiamenti sociali e iniziative di sensibilizzazione

95. Il Governo dovrebbe anche:

- a. Predisporre campagne di sensibilizzazione finalizzate all'eliminazione di atteggiamenti stereotipati riguardo al ruolo e alle responsabilità di donne e uomini nella famiglia, nella società e sul lavoro;
- b. Rafforzare la capacità dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR) di realizzare programmi atti a modificare la percezione della società nei confronti delle donne appartenenti a comunità e gruppi emarginati;
- c. Predisporre, anche in collaborazione con le organizzazioni della società civile, campagne mirate di sensibilizzazione finalizzate ad accrescere la consapevolezza circa la violenza contro le donne in generale, e contro le donne appartenenti a gruppi emarginati in particolare;
- d. Formare e sensibilizzare i media circa i diritti delle donne, compresa la violenza contro le donne, al fine di pervenire ad una rappresentazione non stereotipata di donne e uomini nei media nazionali.

C. Servizi di sostegno

96. Il Governo dovrebbe inoltre:

- a. Adottare le misure necessarie, anche di natura finanziaria, per mantenere i centri antiviolenza esistenti e/o istituirne di nuovi per l'accoglienza e la protezione delle donne vittime di violenza;
- b. Assicurare che i centri operino conformemente agli standard internazionali e nazionali in materia di diritti umani e che vi siano meccanismi di imputazione delle responsabilità per verificare il sostegno fornito alle donne vittime di violenza;
- c. Potenziare il coordinamento e lo scambio di informazioni fra magistratura, polizia, operatori psicosociali e sanitari che si occupano di violenza contro le donne;
- d. Riorganizzare, incoraggiare e sostenere il partenariato pubblico privato con le organizzazioni della società civile e le istituzioni di istruzione superiore al fine di fornire ricerche e risposte al problema della violenza contro le donne.»

60. Nel 2015 è stato pubblicato un rapporto dell'organizzazione non governativa WAVE (Women against violence Europe) relativo all'Italia. La parte pertinente nel caso di specie è così formulata:

«Nel 2014, 681 donne e 721 minori sono stati ospitati presso 45 case rifugio che fanno parte della rete nazionale Associazione Nazionale Donne in Rete contro la violenza - D.i.R.e.

Inoltre vi sono tre rifugi per donne di colore e appartenenti a minoranze etniche (BME), migranti e richiedenti asilo nelle città di Reggio Emilia, Imola e Modena, una casa rifugio per ragazze e giovani donne vittime di matrimonio forzato e 12 case rifugio per vittime di tratta.

Centri per le donne

Esistono 140 centri per le donne che forniscono servizi non residenziali a donne sopravvissute a ogni tipo di violenza in Italia: 113 di questi centri sono gestiti da ONG, 19 dallo Stato e 8 da organizzazioni di ispirazione religiosa. Anche se non se ne conosce il numero esatto, vi sono diversi centri per le donne di colore e appartenenti a minoranze etniche (BME), e centri per donne vittime di tratta. Tutti i centri per le donne forniscono informazioni e consulenza di tipo psicologico e legale, e sostegno pratico per l'accesso ai diritti sociali (p. es., abitazione, reddito, assistenza sanitaria) e servizi legali. Alcuni forniscono esclusivamente sostegno specializzato ai minori e alle famiglie e collaborano con programmi per responsabili di violenza sulle donne.

Reti di donne

Esiste una rete nazionale di donne in Italia, chiamata Associazione Nazionale Donne in Rete contro la violenza - D.i.R.e. La rete comprende 73 membri, tutte associazioni di donne che gestiscono case rifugio e centri antiviolenza in Italia. Costituitasi nel 2008 e con sede a Roma, la rete svolge attività nei settori della sensibilizzazione della popolazione, delle attività di lobbying e di consulenza legale, formazione, ricerca e creazione di reti. Nel 2014, la rete ha ricevuto EUR 66.747 in finanziamenti da parte di vari donatori privati e fondazioni per progetti specifici e EUR 20.000 in quote associative.

Politiche e finanziamenti

Il Piano di Azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere ai sensi dell'art 5 comma 1 D.L. 14 agosto 2013 n. 93 convertito con modifiche nella legge del 15 ottobre 2013 n. 119 è stato avviato nel 2015 e copre un periodo di tre anni [si veda paragrafo 53 supra]. Il Piano affronta lo stupro e la violenza sessuale solo marginalmente, e non prevede un finanziamento adeguato dei servizi esistenti o la creazione di nuovi servizi nelle molte regioni dove non esistono. Anche se nel Piano vengono menzionati il matrimonio precoce e forzato, non viene prevista alcuna misura specifica. Concepito come una misura straordinaria contenuta in un decreto legge relativo ad altre materie, il Piano in linea generale non affronta le caratteristiche strutturali della violenza sulle donne e di genere. Le misure e gli interventi previsti dal Piano non considerano le case rifugio e i centri antiviolenza come elementi fondamentali per il sostegno specialistico alle sopravvissute alla violenza, con una prospettiva di genere.

Il Dipartimento per le Pari Opportunità – Presidenza del Consiglio dei Ministri – svolge funzioni di coordinamento per l'attuazione di politiche in materia di violenza sulle donne, ma la sua azione ha in pratica scarsa efficacia soprattutto perché la Presidenza del Consiglio dei Ministri non ha nominato un Ministro dotato di poteri decisionali.

Attualmente non esiste in Italia un ente nazionale a cui siano affidati il controllo e la valutazione delle strategie nazionali in materia di violenza sulle donne, e le associazioni di donne sono raramente invitate a formulare tali valutazioni. Tuttavia, nel 2014, una coalizione di ONG italiane (tra le quali D.i.R.e.) ha presentato una relazione ombra sull'attuazione della Dichiarazione di Pechino e sulla Piattaforma di Azione per il quinquennio 2009-2014, nella quale si effettuava una analisi delle strategie nazionali in materia di violenza sulle donne.

Nel 2014, i finanziamenti per l'attività governativa per la lotta alla violenza sulle donne sono ammontati a EUR 7 milioni, mentre finanziamenti veramente esigui sono stati concessi per l'attività delle ONG tramite i locali governi regionali; non si dispone di informazioni più precise sui finanziamenti all'attività delle ONG a causa della decentralizzazione dei bilanci. I

finanziamenti dello Stato alle associazioni di donne che forniscono servizi sono basati esclusivamente su progetti.

Campagne di prevenzione e di sensibilizzazione

La rete nazionale delle donne, insieme alla maggior parte delle case rifugio e dei centri per le donne, e Telefono Rosa svolgono campagne di prevenzione e di sensibilizzazione; a parte Telefono Rosa (1522), nel 2014 nessuno di loro ha ricevuto finanziamenti per svolgere tali attività.

Formazione

La maggior parte delle case rifugio e centri per le donne svolgono attività di formazione rivolta a gruppi mirati: polizia, magistratura, dipendenti pubblici, operatori sanitari, psicologi, assistenti sociali, educatori professionisti, mezzi di informazione, e altri.»

IN DIRITTO

I. SULLA RICEVIBILITÀ

61. Il Governo solleva due eccezioni di irricevibilità.

A. Sulla dedotta inosservanza del termine di sei mesi previsto dall'articolo 35 § 1 della Convenzione

62. Il Governo sostiene che il ricorso è tardivo in quanto la ricorrente lo ha presentato successivamente all'archiviazione della denuncia, ossia il 1° agosto 2013. Peraltro, la ricorrente non avrebbe espresso la volontà di essere informata dell'eventuale archiviazione della denuncia.

63. Facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte (Varnava e altri c. Turchia [GC], nn. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 e 16073/90, §156-158, CEDU 2009, e Edwards c. Regno Unito (dec.), n. 46477/99, 7 giugno 2001), la ricorrente indica che ha preso coscienza soltanto il 26 novembre 2013 del fatto che l'unico rimedio a sua disposizione non era effettivo, e ritiene che sia questa la data da considerare come punto di partenza del termine di sei mesi.

64. La stessa aggiunge che le indagini per maltrattamenti in famiglia sono state riavviate subito dopo l'omicidio, e che A.T. è stato condannato dal GUP nel 2015 e dalla corte d'appello nel 2016, e afferma che, di conseguenza, il termine di sei mesi è stato rispettato.

65. La Corte osserva che la ricorrente ha presentato il suo ricorso entro un termine di sei mesi a decorrere dalla data in cui il figlio è stato ucciso e in cui lei stessa ha subito un tentato omicidio da parte di A.T., e considera che quest'ultima abbia preso coscienza dell'ineffettività dei ricorsi disponibili nell'ordinamento interno quando si è resa conto dell'incapacità delle autorità di impedire ad A.T. di commettere nuove violenze (Opuz, sopra citata, § 112). Inoltre, la Corte osserva che la denuncia della ricorrente è stata archiviata solo parzialmente e che A.T. è stato rinviato a giudizio per le lesioni personali che aveva inflitto alla ricorrente durante l'aggressione di agosto 2012, e constata altresì che le indagini per

maltrattamenti in famiglia sono state riavviate nel novembre 2013 e che A.T. è stato condannato per lesioni personali aggravate.

66. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che il termine di sei mesi abbia iniziato a decorrere non prima del 26 novembre 2013.

67. Tenuto conto delle peculiarità della causa, è opportuno considerare che la ricorrente ha presentato il ricorso entro il termine di sei mesi previsto dall'articolo 35 § 1 della Convenzione. Di conseguenza, la Corte respinge l'eccezione preliminare del Governo relativa al mancato rispetto del termine di sei mesi.

B. Sul dedotto mancato esaurimento delle vie di ricorso interne

68. Il Governo eccepisce il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne per due motivi. In primo luogo, indica che la ricorrente ha presentato il suo ricorso quando il procedimento per omicidio e tentato omicidio sarebbe stato ancora pendente. In secondo luogo, il Governo afferma che la stessa non ha proposto opposizione contro la richiesta di archiviazione fatta dal procuratore al GIP relativamente al reato di maltrattamenti in famiglia e non ha nemmeno presentato ricorso per cassazione contro la decisione di archiviazione.

69. Il Governo argomenta che, del resto, la ricorrente avrebbe anche potuto chiedere al giudice civile di applicare le misure di protezione previste dall'articolo 342 bis e ter del codice civile, anche se, a suo parere, il giudice civile avrebbe potuto non applicarle in quanto, al momento del deposito della denuncia, la ricorrente aveva lasciato il domicilio familiare e non viveva più con A.T.

70. La ricorrente contesta gli argomenti del Governo. Anzitutto, afferma di aver esaurito le vie di ricorso interne, considerando che la denuncia penale da lei depositata il 5 settembre 2012 non fosse un rimedio effettivo. A questo proposito, dichiara che, nonostante la richiesta di misure di protezione e l'urgenza segnalata dal procuratore alla polizia, incaricata delle indagini (paragrafo 21 supra), è stata sentita soltanto dopo sette mesi. La stessa espone che la prima udienza si è svolta solo nel 2014, dopo l'omicidio di suo figlio, e aggiunge che, per di più, le autorità italiane hanno omesso di proteggerla e di fornirle assistenza dopo le violenze che avrebbe subito.

71. La ricorrente dichiara infine che la sua denuncia è stata archiviata solo in parte, che la prima udienza nell'ambito della causa relativa al reato di lesioni personali per l'aggressione commessa da A.T. nell'agosto 2012 si è svolta nel 2014 e che le indagini per maltrattamenti sono state riavviate dopo i fatti del 26 novembre 2013. La stessa ribadisce che la sua denuncia non ha costituito un rimedio effettivo e che ha esaurito le vie di ricorso interne.

72. Quanto al fatto che il procedimento penale contro A.T. per l'omicidio di suo figlio e il tentato omicidio sulla sua persona è ancora pendente, la ricorrente indica che il suo ricorso verte sull'inazione delle autorità dal 2 giugno 2012 fino alla data dell'omicidio di suo figlio e non riguarda il procedimento relativo alla responsabilità penale di A.T.

73. Considerato che non ha proposto opposizione contro la richiesta della procura di archiviare in parte la denuncia, la ricorrente assicura di non essere stata informata della decisione di archiviazione.

74. La Corte osserva che la questione centrale che si pone nella fattispecie per quanto riguarda l'esaurimento delle vie di ricorso interne è quella di stabilire se la ricorrente si sia avvalsa delle vie di diritto disponibili nell'ordinamento giuridico interno, e osserva inoltre che l'oggetto principale del ricorso è anzitutto stabilire se le autorità abbiano dimostrato la diligenza richiesta per prevenire gli atti di violenza commessi contro la ricorrente e suo figlio, in particolare adottando nei confronti di A.T. misure adeguate di tipo repressivo o preventivo. Essendo queste due questioni indissolubilmente legate, la Corte decide di unirle al merito e di esaminarle sotto il profilo degli articoli 2 e 3 della Convenzione (Opuz, sopra citata, § 116).

75. Considerato quanto sopra esposto, la Corte ritiene che il ricorso non sia manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione e, constatando peraltro che esso non incorre in altri motivi di irricevibilità, lo dichiara ricevibile.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 2 E 3 DELLA CONVENZIONE

76. Invocando gli articoli 2, 3 e 8 della Convenzione la ricorrente lamenta che, con la loro inerzia e la loro indifferenza, le autorità italiane, benché ripetutamente avvertite della violenza di suo marito, non hanno adottato le misure necessarie e appropriate per proteggere la sua vita e quella di suo figlio contro il pericolo, a suo parere reale e conosciuto, costituito da suo marito, e non hanno impedito la perpetrazione di altre violenze domestiche. Le autorità perciò sono venute meno al loro obbligo positivo sancito dalla Convenzione.

77. La Corte rammenta che, essendo libera di qualificare giuridicamente i fatti di causa, non si considera vincolata dalla qualificazione data a tali fatti dai ricorrenti o dai governi. In virtù del principio *jura novit curia*, essa ha, ad esempio, esaminato d'ufficio alcuni motivi di ricorso dal punto di vista di un articolo o di un paragrafo che le parti non avevano invocato. Un motivo di ricorso si caratterizza in effetti per i fatti che denuncia e non semplicemente per i mezzi di ricorso o gli argomenti di diritto invocati (Aksu c. Turchia [GC], nn. 4149/04 e 41029/04, § 43, CEDU 2012). Considerate le circostanze denunciate dalla ricorrente e la formulazione dei suoi motivi, la Corte esaminerà questi ultimi sotto il profilo degli articoli 2 e 3 della Convenzione (per un approccio simile, si vedano E.M. c. Romania, n. 43994/05, § 51, 30 ottobre 2012, Valiulienė c. Lituania, n. 33234/07, § 87, 26 marzo 2013, e M.G. c. Turchia, n. 646/10, § 62, 22 marzo 2016).

Ai sensi di questi articoli:

Articolo 2

«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 reato sia punito dalla legge con tale pena.»

Articolo 3

«Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.»

78. Il Governo si oppone a questa tesi.

A. Argomenti della ricorrente

79. La ricorrente afferma che l'inadempimento da parte delle autorità al loro obbligo di proteggere la sua vita e quella di suo figlio, ucciso da suo marito, ha comportato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, e afferma a questo proposito che le autorità italiane non hanno protetto il diritto alla vita di suo figlio e hanno dato prova di negligenza dinanzi agli atti di violenza, alle minacce e alle ferite che lei stessa avrebbe ripetutamente subito.

80. La stessa argomenta che le autorità italiane hanno tollerato de facto la violenza di suo marito, e ritiene che gli agenti di polizia, essendo a conoscenza da giugno 2012 che lei era vittima di violenze, avrebbero dovuto sapere che vi era un rischio reale e serio che A.T. perpetrasse delle azioni violente contro di lei. Secondo la ricorrente, vi sono stati dei segni evidenti del persistere del pericolo che la minacciava, ma le autorità non hanno adottato le misure necessarie subito dopo che lei ha presentato denuncia e, in tal modo, l'hanno lasciata sola e indifesa.

81. La ricorrente afferma inoltre che, nonostante il certificato dell'ospedale del 19 agosto 2012 attestasse che era stata percossa e minacciata con un coltello, questa circostanza non è stata presa seriamente.

82. Secondo la ricorrente, l'unico rimedio disponibile era la denuncia penale e non è stato effettivo. La ricorrente indica di avere presentato una denuncia il 5 settembre 2012 e di essere stata sentita nell'aprile 2013, e aggiunge che, durante i sette mesi intercorsi tra il deposito della denuncia e la sua audizione, non sono stati condotti atti di indagine e non sono stati sentiti testimoni. Nel marzo 2013 il procuratore ha dovuto nuovamente sollecitare la polizia affinché fossero condotte le indagini (paragrafo 29 supra).

83. La ricorrente denuncia l'inerzia delle autorità e afferma di avere cambiato la propria versione dei fatti una volta interrogata dalla polizia sette mesi dopo aver depositato la sua denuncia. Secondo lei, è evidente che lo Stato non l'ha protetta e che è stata abbandonata dalle autorità, che non avrebbero adottato misure di protezione nei suoi confronti malgrado lei avesse presentato una domanda in tal senso. La ricorrente afferma inoltre che il Comune di Udine, pur essendo a conoscenza della situazione difficile nella quale si trovava, le aveva negato l'aiuto sospendendo il finanziamento del suo soggiorno presso il centro gestito dall'associazione di tutela delle donne vittime di violenze, e ritiene che le autorità avrebbero dovuto intervenire d'ufficio, tenuto conto delle circostanze del caso di specie e della sua vulnerabilità.

84. La ricorrente argomenta che, secondo la giurisprudenza della Corte, gli obblighi positivi derivanti dall'articolo 2 della Convenzione implicano, per lo Stato, principalmente il dovere di assicurare il diritto alla vita mediante la realizzazione di una legislazione penale concreta che dissuada dal commettere reati contro la persona e basata su un meccanismo di applicazione concepito per prevenirne, reprimerne e sanzionarne le violazioni. La stessa ritiene che questo possa anche significare, in alcune circostanze, porre a carico delle autorità l'obbligo positivo di adottare preventivamente delle misure di ordine pratico per proteggere l'individuo la cui vita è minacciata dalle azioni criminali di altri (Osman c. Regno Unito, 28 ottobre 1998, § 115, Recueil des arrêts et décisions 1998-VIII, citato in Kontrová c. Slovacchia, n. 7510/04, § 49, 31 maggio 2007). Essa conclude che, nel caso di specie, lo Stato italiano non ha adottato le misure necessarie per proteggere la sua vita e quella di suo figlio.

85. Facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte (Opuz, sopra citata, § 159), la ricorrente lamenta di essere stata vittima anche di un trattamento inumano e degradante. Essa ribadisce che ha depositato una denuncia, suffragata da una cartella clinica, nel settembre 2012 e che, per sette mesi, le autorità non hanno fatto nulla per proteggerla, aggiungendo che, durante questo periodo, suo marito era riuscito a convincerla a ritornare a vivere con lui.

86. In conclusione, la ricorrente considera che lo Stato si sia sottratto ai suoi obblighi positivi derivanti dagli articoli 2 e 3 della Convenzione.

B. Argomenti del Governo

87. Dopo avere esposto i principi che deriverebbero dalla giurisprudenza della Corte, il Governo indica che una qualsiasi minaccia contro la vita non obbliga le autorità, rispetto alla Convenzione, ad adottare misure concrete per prevenirne la realizzazione (Opuz, sopra citata, § 129), e considera che, inoltre, deve essere accertato che le autorità sapevano o avrebbero dovuto sapere sul momento che la vita di un determinato individuo era minacciata in maniera reale e immediata a causa di atti criminali da parte di un terzo, e non hanno adottato, nell'ambito dei loro poteri, le misure che, da un punto di vista ragionevole, avrebbero senza dubbio evitato a questo rischio.

88. Inoltre, il Governo ritiene che la presente causa debba essere distinta dalla causa Opuz (sentenza sopra citata) e ritiene che, nella fattispecie, le autorità non sapessero e non avrebbero potuto sapere che la ricorrente e suo figlio erano in pericolo di morte, in quanto non esistevano prove tangibili di un pericolo imminente per la vita dell'interessata e di suo figlio. Il Governo espone che, dopo i due episodi di violenze che si sono verificati nei mesi di giugno e di agosto 2012, la ricorrente aveva trovato rifugio in un centro di assistenza alle vittime e aveva poi trovato un lavoro che le garantiva una indipendenza economica. A suo parere, i due episodi segnalati in giugno e in agosto 2012 facevano verosimilmente pensare a semplici conflitti famigliari. Il Governo considera che le autorità abbiano fatto tutto quanto era in loro potere verbalizzando A.T. per porto abusivo di arma, e che per avviare le indagini per maltrattamenti e lesioni personali fosse necessario il deposito di una denuncia penale.

89. Il Governo afferma inoltre che la ricorrente ha lasciato il centro in cui si era rifugiata e, quando è stata interrogata dalla polizia nell'aprile 2013, ha modificato le sue precedenti dichiarazioni. Esso assicura che le autorità, prima di procedere all'archiviazione della denuncia per maltrattamenti in famiglia, hanno verificato se la sua versione dei fatti fosse esatta, se vi fossero stati altri eventi di questo tipo e se l'interessata si trovasse in una situazione di vulnerabilità che potesse portarla a modificare le sue dichiarazioni. Secondo il Governo, la ricorrente aveva allora dichiarato che non vi erano più stati incidenti e che A.T. era tranquillo.

90. In queste circostanze, il Governo giudica che un intervento delle autorità avrebbe potuto contravvenire all'articolo 8 della Convenzione.

91. A suo parere, il tempo trascorso tra il deposito della denuncia e l'audizione della ricorrente non ha avuto come conseguenza quella di lasciare la ricorrente esposta alle violenze di A.T. Il Governo riferisce inoltre che, non essendo state segnalate altre richieste di intervento, non vi erano segni concreti di violenze reali e immediate, e aggiunge che le autorità hanno deciso di non procedere nei confronti di A.T. per maltrattamenti in famiglia sulla base degli elementi sopra citati.

92. Il Governo afferma che la ricorrente non ha mai dimostrato di avere subito in maniera continua abusi o violenze, né di aver vissuto nella paura di essere aggredita, e precisa che, invece, durante la sua audizione dinanzi alla polizia nell'aprile 2013, la stessa ha affermato che non subiva più violenze.

93. Di conseguenza, il Governo ritiene che gli atti di violenza presumibilmente subiti dalla ricorrente non possano essere definiti trattamenti inumani e degradanti.

94. Dal punto di vista procedurale, il Governo ritiene di avere adempiuto ai propri obblighi positivi derivanti dalla Convenzione, e afferma che, in seguito alle indagini, poiché la ricorrente aveva modificato le sue dichiarazioni, la procura ha dovuto chiedere l'archiviazione della denuncia. Aggiunge peraltro che il procedimento è continuato per il reato di lesioni personali e che A.T. è stato condannato il 1° ottobre 2015 a pagare una multa di 2.000 EUR.

C. Valutazione della Corte

1. Principi applicabili

95. La Corte esaminerà le doglianze dal punto di vista degli articoli 2 e 3 della Convenzione alla luce dei principi convergenti derivanti dall'una e dall'altra di queste disposizioni, principi ben consolidati in materia e riassunti, tra l'altro, nelle sentenze Natchova e altri c. Bulgaria ([GC], nn. 43577/98 e 43579/98, §§ 110 e 112-113, CEDU 2005-VII), Ramsahai e altri c. Paesi Bassi ([GC], n. 52391/99, §§ 324-325, CEDU 2007 II).

96. La Corte ha già precisato che deve interpretare gli articoli 2 e 3 tenendo presente che l'oggetto e lo scopo della Convenzione, in quanto strumento di protezione degli esseri umani, richiedono che le disposizioni di quest'ultima siano comprese e applicate in modo tale che le esigenze in esse contenute risultino concrete ed effettive.

97. Essa rammenta che, come l'articolo 2, l'articolo 3 deve essere considerato tra le clausole fondamentali della Convenzione che sanciscono uno dei valori fondanti delle società democratiche che formano il Consiglio d'Europa (Soering c. Regno Unito, sentenza del 7 luglio 1989, serie A n. 161, p. 34, § 88). Contrariamente alle altre disposizioni della Convenzione, esso è formulato in termini assoluti, che non prevedono eccezioni né limitazioni, e conformemente all'articolo 15 della Convenzione non è soggetto ad alcuna deroga (Pretty c. Regno Unito, n. 2346/02, § 49, CEDU 2002 III).

98. La Corte rammenta anche i principi generali che derivano dalla sua giurisprudenza in materia di violenze domestiche come enunciati nella causa Opuz (sentenza sopra citata, § 159, con i riferimenti giurisprudenziali ivi citati).

99. A questo proposito, la Corte ribadisce che i bambini e le altre persone vulnerabili – tra cui vi sono le vittime di violenze domestiche – in particolare, hanno diritto alla protezione dello Stato, sotto forma di una prevenzione efficace, che li metta al riparo da forme altrettanto gravi di offese all'integrità della persona (Opuz, sopra citata, § 159). Essa rammenta inoltre che gli obblighi positivi di cui alla prima frase dell'articolo 2 della Convenzione implicano anche l'obbligo di istituire un sistema giudiziario efficace ed indipendente che permetta di stabilire la causa dell'omicidio di un individuo e di punire i colpevoli. Lo scopo fondamentale di tale inchiesta è assicurare l'attuazione effettiva delle disposizioni di diritto interno che

proteggono il diritto alla vita e, quando il comportamento di agenti o di autorità dello Stato potrebbe essere chiamato in causa, vigilare affinché questi ultimi rispondano dei decessi verificatisi sotto la loro responsabilità. Un'esigenza di prontezza e di diligenza ragionevole è implicita in questo contesto (*idem*, §§ 150-151).

100. La Corte, inoltre, ha già affermato che gli obblighi positivi che gravano sulle autorità – in alcuni casi in virtù dell'articolo 2 o dell'articolo 3 della Convenzione, e in altri casi in virtù dell'articolo 8 considerato da solo o in combinato disposto con l'articolo 3 – possono comportare un dovere di istituire e applicare un quadro normativo adeguato che offra una protezione contro gli atti di violenza che possono essere commessi da privati (si veda, tra altre, *Bevacqua e S. c. Bulgaria*, n. 71127/01, § 65, 12 giugno 2008, *Sandra Janković c. Croazia*, n. 38478/05, § 45, 5 marzo 2009, *A. c. Croazia*, n. 55164/08, § 60, 14 ottobre 2010, e *Đorđević c. Croazia*, n. 41526/10, §§ 141-143, CEDU 2012 M. e M. c. Croazia, n. 10161/13, § 136, CEDU 2015 (estratti).

101. Così, in alcune circostanze ben definite, l'articolo 2 può porre a carico delle autorità l'obbligo positivo di adottare in via preliminare delle misure di ordine pratico per proteggere l'individuo la cui vita sia minacciata dagli atti criminali altrui (*Osman c. Regno Unito*, 28 ottobre 1998, § 115, *Recueil 1998 VIII*; *Branko Tomašić e altri c. Croazia*, n. 46598/06, § 50, 15 gennaio 2009, e *Opuz*, sopra citata § 128; *Mahmut Kaya c. Turchia*, n. 22535/93, § 85, CEDU 2000 III, *Kılıç c. Turchia*, n. 22492/93, § 62, CEDU 2000 III).

La portata dell'obbligo positivo deve essere interpretata in modo da non imporre alle autorità un onere insostenibile o eccessivo, senza perdere di vista le difficoltà per la polizia di esercitare le sue funzioni nelle società contemporanee, l'imprevedibilità del comportamento umano e le scelte operative da fare in termini di priorità e di risorse. Pertanto, ogni asserita minaccia contro la vita non obbliga le autorità, rispetto alla Convenzione, ad adottare misure concrete per prevenirne la realizzazione. Perché vi sia un obbligo positivo, deve essere accertato che le autorità sapevano o avrebbero dovuto sapere lì per lì che una determinata persona era minacciata in maniera effettiva e immediata nella sua vita e che esse non hanno adottato, nell'ambito dei loro poteri, le misure che, da un punto di vista ragionevole, avrebbero senza dubbio evitato a tale rischio (*Keenan c. Regno Unito*, n. 27229/95, §§ 89-90, CEDU 2001 III, *Gongadze c. Ucraina*, n. 34056/02, § 165, CEDU 2005 XI, e *Opuz* sopra citata, § 129-130). Un'altra considerazione pertinente è la necessità di assicurarsi che la polizia eserciti il proprio potere di reprimere e prevenire la criminalità rispettando pienamente le vie legali ed altre garanzie che limitano legittimamente la portata dei suoi atti di indagine penale e di traduzione dei delinquenti in giustizia, ivi comprese le garanzie di cui agli articoli 5 e 8 della Convenzione (*Osman*, sopra citata, § 116 e *Opuz*, sopra citata, § 129).

102. La Corte rammenta che, combinato con l'articolo 3 della Convenzione, l'obbligo che l'articolo 1 della Convenzione pone a carico delle Alte Parti contraenti di garantire a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà sanciti dalla Convenzione impone loro di adottare misure idonee a impedire che tali persone siano sottoposte a torture, a trattamenti o punizioni inumani o degradanti, anche inflitti da privati.

103. Ciò premesso, non rientra nelle attribuzioni della Corte sostituirsi alle autorità nazionali ed operare al posto di quest'ultime una scelta tra la vasta gamma di misure idonee a garantire il rispetto degli obblighi positivi che l'articolo 3 della Convenzione impone loro (*Đorđević*, sopra citata, § 165). Peraltro, in virtù dell'articolo 19 della Convenzione e del principio secondo il quale lo scopo di quest'ultima consiste nel garantire diritti concreti ed effettivi, e non teorici o illusori, la Corte deve vigilare affinché gli Stati adempiano correttamente al loro

obbligo di proteggere i diritti delle persone sottoposte alla loro giurisdizione (Sandra Janković, sopra citata, § 46, e Hajduová c. Slovacchia, n. 2660/03, § 47, 30 novembre 2010). La questione dell'adeguatezza della risposta delle autorità può sollevare un problema rispetto alla Convenzione (Bevacqua e S., sopra citata, § 79).

104. L'obbligo positivo di proteggere l'integrità fisica dell'individuo riguarda anche le questioni relative all'effettività di un'inchiesta penale, il che non può essere limitato ai soli casi di maltrattamenti inflitti da agenti dello Stato (M.C. c. Bulgaria, n. 39272/98, § 151, CEDU 2003 XII).

105. Questo aspetto dell'obbligo positivo non richiede necessariamente una condanna ma l'applicazione effettiva delle leggi, soprattutto penali, per assicurare la protezione dei diritti garantiti dall'articolo 3 della Convenzione (M.G. c. Turchia, sopra citata, § 80).

106. Un'esigenza di celerità e di diligenza ragionevole è implicita nell'obbligo di indagare. I meccanismi di protezione previsti nel diritto interno devono funzionare in pratica entro termini ragionevoli che permettano di concludere l'esame sul merito delle cause concrete ad essi sottoposte (Opuz, sopra citata, §§ 150-151). In effetti, l'obbligo dello Stato rispetto all'articolo 3 della Convenzione non si può considerare soddisfatto se i meccanismi di protezione previsti nel diritto interno esistono soltanto in teoria: è soprattutto necessario che essi funzionino effettivamente nella pratica, il che presuppone un esame della causa sollecito e senza inutili ritardi.

2. Applicazione dei principi sopra menzionati nel caso di specie

a) Sull'articolo 2

107. La Corte osserva anzitutto che senza alcun dubbio l'articolo 2 della Convenzione si applica alla situazione risultante dal decesso del figlio della ricorrente.

108. La Corte rileva poi che, nel caso di specie, la forza utilizzata nei confronti della ricorrente non è stata in definitiva omicida. Tuttavia, questo elemento non esclude in linea di principio un esame delle doglianze dal punto di vista dell'articolo 2, il cui testo, considerato complessivamente, dimostra che tale articolo non riguarda unicamente l'omicidio intenzionale ma anche le situazioni in cui è possibile fare ricorso alla forza, il che può portare a dare la morte in maniera involontaria (Makaratzis c. Grecia [GC], n. 50385/99, §§ 49-55, CEDU 2004 XI). In effetti la prima frase dell'articolo 2 § 1 della Convenzione obbliga lo Stato non soltanto ad astenersi dal provocare la morte in maniera volontaria e irregolare, ma anche ad adottare le misure necessarie alla protezione della vita delle persone sottoposte alla sua giurisdizione (L.C.B. c. Regno Unito, 9 giugno 1998, § 36, Recueil des arrêts et décisions 1998 III).

109. È inoltre necessario tenere presente che, quando si tratta di obblighi positivi dello Stato relativi alla protezione del diritto alla vita, si può trattare sia del ricorso alla forza omicida da parte delle forze dell'ordine, sia di una omissione delle autorità di adottare misure di protezione per fronteggiare un eventuale pericolo proveniente da terze persone (si veda, ad esempio, Osman c. Regno Unito, 28 ottobre 1998, §§ 115-122, Recueil 1998 VIII).

110. La Corte considera che la ricorrente sia stata vittima di una condotta che, per la sua stessa natura, ha messo in pericolo la sua vita, sebbene alla fine sia riuscita a sopravvivere

alle ferite (si veda *Camekan c. Turchia*, n. 54241/08, § 38, 28 gennaio 2014). L'articolo 2 della Convenzione si applica pertanto nel caso di specie anche in capo alla ricorrente.

111. Passando a esaminare le circostanze del caso di specie, la Corte osserva che, in seguito alle violenze di cui era stata oggetto nei mesi di giugno e agosto 2012, la ricorrente ha depositato, il 5 settembre 2012, una denuncia penale per le violenze inflitte da A.T. (paragrafo 21 supra). Essa osserva che la ricorrente ha allegato alla denuncia un rapporto medico redatto dopo l'aggressione, che descriveva le contusioni visibili sul suo corpo (paragrafo 16 supra). In tale occasione, l'interessata ha espresso i timori che provava per la sua vita e per quella della figlia e ha chiesto di beneficiare di misure di protezione. È pertanto opportuno esaminare il comportamento delle autorità interne a partire da tale data.

112. La Corte osserva che nei confronti di A.T. è stata aperta un'inchiesta giudiziaria per i reati di maltrattamenti in famiglia, lesioni personali e minacce. La polizia ha trasmesso la denuncia della ricorrente alla procura il 9 ottobre 2012. Il 15 ottobre 2012 la procura, considerata la richiesta di misure di protezione formulata dalla ricorrente, ha disposto con urgenza che fossero eseguite misure di indagine. In particolare, ha chiesto alla polizia di verificare se vi fossero stati testimoni, compresa la figlia della ricorrente. La Corte osserva che, nel frattempo, la ricorrente ha trovato rifugio, per il tramite di un'associazione, in un centro per le vittime di violenze, dove è rimasta per tre mesi.

113. La Corte rileva che non è stata emessa alcuna misura di protezione, che la procura ha reiterato la sua richiesta presso la polizia nel marzo 2013 sottolineando l'urgenza della situazione e che la ricorrente è stata sentita soltanto nell'aprile 2013.

114. In effetti, mentre nel contesto delle violenze domestiche, le misure di protezione sono, in linea di principio, destinate a fronteggiare quanto prima una situazione di pericolo, la Corte osserva che si sono dovuti attendere sette mesi prima che la ricorrente fosse sentita. Un tale ritardo non poteva che privare la ricorrente del beneficio della protezione immediata che la situazione richiedeva. Certo, come afferma il Governo, durante il periodo in questione, la ricorrente non è stata vittima di nuove violenze fisiche da parte di A.T. Ciò premesso, la Corte ritiene che non si possa ignorare il sentimento di paura nel quale la ricorrente, tormentata telefonicamente da A.T., ha vissuto quando è stata ospitata nel centro.

115. Per la Corte, erano le autorità nazionali a dover tenere conto della situazione di precarietà e di particolare vulnerabilità morale, fisica e materiale, nella quale si trovava la ricorrente e valutare la situazione di conseguenza, offrendole un'assistenza appropriata. Così non è stato nel caso di specie.

116. Se è vero che, sette mesi dopo, nell'aprile 2013, la ricorrente ha in parte modificato le sue dichiarazioni, il che ha portato le autorità a archiviare parzialmente la denuncia, la Corte osserva tuttavia che un procedimento per lesioni personali aggravate sulla persona della ricorrente era ancora pendente in tale data. In questo modo, le autorità non hanno proceduto ad alcuna valutazione dei rischi che correva la ricorrente, compreso il rischio di nuove aggressioni di cui avrebbe potuto essere oggetto.

117. Considerato quanto sopra esposto, la Corte ritiene che, non agendo rapidamente in seguito al deposito della denuncia della ricorrente, le autorità nazionali abbiano privato la stessa denuncia di ogni efficacia, creando un contesto di impunità tale da permettere ad A.T.

di reiterare le violenze nei confronti della moglie e dei famigliari (Halime Kılıç c. Turchia, n. 63034/11, § 99, 28 giugno 2016).

118. Benché il Governo affermi che non esisteva alcuna prova tangibile di un pericolo imminente per la vita della ricorrente e per quella di suo figlio, la Corte ritiene che le autorità non sembrano aver proceduto alla valutazione dei rischi che A.T. faceva correre a quest'ultima.

119. La Corte ritiene infatti che il contesto di impunità sopra menzionato (paragrafo 117) sia culminato alla fine nei tragici eventi della notte del 25 novembre 2013. La Corte osserva a questo proposito che le forze dell'ordine sono intervenute due volte durante la notte in questione. Allertati dall'interessata, gli agenti hanno inizialmente trovato la porta della camera da letto spaccata e il pavimento cosparso di bottiglie di alcool. La ricorrente li aveva informati che il marito aveva bevuto e lei aveva deciso di chiamarli perché riteneva che quest'ultimo avesse bisogno di un medico; aveva detto loro che aveva presentato denuncia contro il marito in passato, ma poi aveva cambiato le accuse. Il figlio della coppia aveva dichiarato che il padre non era violento nei suoi confronti. Infine, né la ricorrente né suo figlio presentavano segni di violenze. A.T. era stato condotto in ospedale in stato di ubriachezza ma ne era poi uscito per recarsi in una sala giochi. La polizia è intervenuta una seconda volta la stessa notte quando A.T. è stato sottoposto a un controllo di identità per la strada. Dal relativo verbale risulta che A.T. era in stato di ubriachezza, che faceva fatica a mantenersi in equilibrio e che la polizia lo aveva lasciato andare dopo avere redatto il verbale.

120. La Corte osserva che in nessuna delle due occasioni suddette le autorità hanno adottato disposizioni particolari al fine di fornire alla ricorrente una protezione adeguata rispetto alla gravità della situazione, sebbene le violenze esercitate da A.T. nei confronti della moglie fossero note alla forze dell'ordine, essendo ancora pendente, in tale data, un procedimento per lesioni personali aggravate sulla persona della ricorrente (paragrafo 35 supra).

121. La Corte non può sapere come sarebbero andati i fatti se le autorità avessero adottato un comportamento diverso, e rammenta tuttavia che la mancata attuazione di misure ragionevoli che avrebbero avuto una possibilità reale di cambiare il corso degli eventi o di attenuare il danno provocato è sufficiente per chiamare in causa la responsabilità dello Stato (E. e altri c. Regno Unito, n. 33218/96, § 99 26 novembre 2002; Opuz, sopra citata § 136; Bljakaj e altri c. Croazia, n. 74448/12, § 124, 18 settembre 2014).

122. Secondo la Corte, il rischio di una minaccia reale e immediata (paragrafo 99 supra) deve essere valutato tenendo debitamente conto del contesto particolare delle violenze domestiche. Si tratta in tali situazioni non soltanto di un obbligo di assicurare una protezione generale della società (Mastromatteo c. Italia [GC], n. 37703/97, § 69, CEDU 2002 VIII; Maiorano e altri c. Italia, n. 28634/06, § 111 15 dicembre 2009; e Choreftakis e Choreftaki c. Grecia, n. 46846/08, § 50, 17 gennaio 2012; Bljakaj, sopra citata § 121) ma soprattutto di tenere conto del fatto che degli episodi di violenza si ripetono nel tempo all'interno del nucleo famigliare. In questo contesto, la Corte ribadisce che le forze dell'ordine sono dovute intervenire due volte la notte del 25 novembre 2013: dapprima hanno constatato che l'appartamento era stato devastato e successivamente hanno fermato A.T., che si trovava in stato di ubriachezza, e redatto un verbale nei suoi confronti. Tenendo conto anche che le forze dell'ordine avevano la possibilità di verificare in tempo reale i precedenti di A.T., la Corte considera che le stesse avrebbero dovuto sapere che il marito della ricorrente rappresentava per quest'ultima una

minaccia reale, per la quale non si poteva escludere una realizzazione imminente. Essa conclude pertanto che le autorità competenti non hanno adottato, nell'ambito delle loro attribuzioni, le misure che, da un punto di vista ragionevole, avrebbero senza dubbio attenuato, se non addirittura impedito, il concretizzarsi di un rischio reale per la vita della ricorrente e di suo figlio.

123. La Corte rammenta che, nelle cause in materia di violenza domestica, i diritti dell'aggressore non possono prevalere sui diritti alla vita e all'integrità fisica e psichica delle vittime (Opuz, sopra citata, § 147). Per di più, lo Stato ha l'obbligo positivo di mettere in atto preventivamente delle misure di ordine pratico per proteggere l'individuo la cui vita sia minacciata.

124. In queste circostanze, la Corte conclude che non si possa considerare che le autorità abbiano dimostrato la diligenza richiesta. Pertanto, essa ritiene che le stesse si siano sottratte al loro obbligo positivo di proteggere la vita della ricorrente e di suo figlio a titolo dell'articolo 2 della Convenzione.

125. Alla luce di quanto sopra esposto, la Corte ritiene che le inosservanze sopra constatate abbiano reso inoperante la denuncia penale della ricorrente nelle circostanze del caso di specie. Pertanto, essa rigetta l'eccezione preliminare del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne (paragrafo 68 supra) e conclude che vi è stata violazione dell'articolo 2 della Convenzione.

b) Sull'articolo 3

126. La Corte ritiene che la ricorrente possa essere considerata come appartenente alla categoria delle «persone vulnerabili» che hanno diritto alla protezione dello Stato (A. c. Regno Unito, 23 settembre 1998, § 22, Recueil 1998 VI). A questo proposito, essa prende atto delle violenze che la ricorrente ha subito in passato, e osserva inoltre che le violenze inflitte all'interessata, che si sono tradotte in lesioni personali e pressioni psicologiche, sono sufficientemente gravi per essere qualificate come maltrattamenti ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. È pertanto opportuno determinare se le autorità interne abbiano agito in maniera da soddisfare le esigenze di questo articolo.

127. La Corte ha appena constatato dal punto di vista dell'articolo 2 della Convenzione (paragrafo 117 supra) che, non agendo con rapidità dopo il deposito della denuncia della ricorrente, le autorità nazionali hanno privato detta denuncia della sua efficacia, creando un contesto di impunità favorevole alla reiterazione da parte di A.T. dei suoi atti di violenza nei confronti della moglie e dei suoi familiari. Essa osserva anche che A.T. è stato condannato il 1° ottobre 2015 per lesioni personali aggravate in seguito all'incidente dell'agosto 2012, mentre, nel frattempo, aveva ucciso suo figlio e commesso un tentato omicidio sulla ricorrente, e che è stato inoltre condannato l'8 gennaio 2015 dal giudice dell'udienza preliminare («il GUP») di Udine alla pena dell'ergastolo per l'omicidio di suo figlio e il tentato omicidio nei confronti di sua moglie, e per i maltrattamenti commessi nei confronti della ricorrente e di sua figlia. Fu accertato che la ricorrente e i suoi figli vivevano in un clima di violenze (paragrafo 47 supra).

128. La Corte rammenta su questo punto che il semplice passare del tempo può nuocere all'inchiesta ma anche compromettere definitivamente le possibilità che questa sia portata a termine (M.B. c. Romania, n. 43982/06, § 64, 3 novembre 2011), e ricorda anche che il

passare del tempo intacca inevitabilmente la quantità e la qualità delle prove disponibili e che, inoltre, l'apparenza di una mancanza di diligenza porta a dubitare della buona fede con cui vengono condotte le indagini e fa perdurare lo stato di prostrazione cui sono sottoposti i denunciati (Paul e Audrey Edwards c. Regno Unito, n. 46477/99, § 86, CEDU 2002 II).

129. La Corte insiste nuovamente sulla diligenza particolare che richiede il trattamento delle denunce per violenze domestiche e ritiene che, nell'ambito dei procedimenti interni, si debba tenere conto delle specificità dei fatti di violenza domestica, riconosciute nel preambolo della Convenzione di Istanbul (paragrafo 58 supra).

Essa sottolinea in tal senso che la Convenzione di Istanbul impone agli Stati parti di adottare «le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che le indagini e i procedimenti penali relativi a tutte le forme di violenza che rientrano nel campo di applicazione della (...) Convenzione siano avviati senza indugio ingiustificato, prendendo in considerazione i diritti della vittima in tutte le fasi del procedimento penale».

130. A questo proposito, la Corte ritiene anche che, nel trattamento giudiziario del contenzioso delle violenze contro le donne, spetti ai giudici nazionali tenere conto della situazione di precarietà e di particolare vulnerabilità morale, fisica e/o materiale della vittima, e di valutare la situazione di conseguenza, nel più breve tempo possibile. Nella fattispecie, nulla può spiegare la passività delle autorità per un periodo così lungo – sette mesi – prima che fosse avviata l'azione penale. Parimenti, nulla può spiegare perché il procedimento penale per lesioni personali aggravate avviato in seguito alla denuncia depositata dalla ricorrente sia durato tre anni, per concludersi il 1° ottobre 2015.

131. Considerate le constatazioni operate nel caso di specie, la Corte ritiene che anche il modo in cui le autorità interne hanno condotto il procedimento penale nella presente causa contribuisca a questa passività giudiziaria e che non si possa considerare che esso soddisfi le esigenze dell'articolo 3 della Convenzione.

132. Ritenendo che il ricorso idoneo a porre rimedio, secondo il Governo, alla doglianza basata sull'articolo 3 della Convenzione non si è rivelato efficace nel caso di specie, la Corte rigetta l'eccezione di mancato esaurimento da esso formulata (paragrafo 68 supra) e conclude che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 14 DELLA CONVENZIONE IN COMBINATO DISPOSTO CON GLI ARTICOLI 2 E 3

133. Invocando l'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con gli articoli 2 e 3, la ricorrente sostiene, da un lato, che le omissioni delle autorità italiane dimostrano la discriminazione di cui sarebbe stata oggetto in quanto donna e, dall'altro lato, che il sistema legislativo nazionale in materia di contrasto alla violenza domestica non è appropriato.

L'articolo 14 della Convenzione è così formulato:

«Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella (...) 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 quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.»

A. Tesi delle parti

134. La ricorrente fa riferimento a tutta la legislazione interna e internazionale pertinente secondo lei nel caso di specie, ed invoca le conclusioni del relatore speciale delle Nazioni Unite, che ha chiesto all'Italia di eliminare gli atteggiamenti stereotipati riguardanti la ripartizione dei ruoli e delle responsabilità tra uomo e donna nella famiglia, nel lavoro e nella società.

135. La ricorrente sostiene di non aver beneficiato di una tutela legislativa appropriata e che le autorità non hanno dato una risposta adeguata alle sue affermazioni secondo le quali lei era vittima di violenza domestica. Ritiene che ciò costituisca un trattamento discriminatorio basato sul sesso.

136. Facendo riferimento alla conclusione della Corte sotto il profilo dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 nella causa T.M. e C.M. c. Repubblica di Moldavia (n. 26608/11, § 49 e § 62, 28 gennaio 2014), la ricorrente chiede alla Corte di concludere che vi è stata violazione dell'articolo 14.

137. Il Governo ritiene che nel caso di specie non vi sia stata alcuna discriminazione fondata sul sesso. Inoltre, a suo parere, la tesi secondo la quale esisterebbe una discriminazione istituzionalizzata dalla legislazione penale o dalla prassi amministrativa o giudiziaria, non reggerebbe se sottoposta ad un esame serio.

138. Il Governo indica peraltro che il Consiglio superiore della magistratura ha adottato due risoluzioni, l'11 febbraio 2009 e il 18 marzo 2014, con cui richiede ai capi degli uffici giudiziari di organizzarsi e di specializzarsi in questo settore in modo da poter dare risposte efficaci ai casi di violenza domestica.

139. Il Governo aggiunge inoltre che la legislazione nazionale prevede una risposta ferma contro questi atti di violenza: a tale riguardo, la legge relativa al reato di molestie (stalking) (paragrafo 54 supra) contiene delle norme per contrastare la violenza nei confronti delle donne.

B. Valutazione della Corte

1. Sulla ricevibilità

140. La Corte, pur evidenziando che questo motivo di ricorso non è mai stato esaminato in quanto tale dai giudici nazionali, ritiene, alla luce delle circostanze del caso di specie, che lo stesso sia talmente collegato a quelli precedentemente esaminati da doverne seguire la sorte e, di conseguenza, essere dichiarato ricevibile.

2. Sul merito

141. La Corte rammenta che, secondo la sua giurisprudenza, l'inadempimento – anche involontario – di uno Stato al suo obbligo di proteggere le donne dalla violenza domestica costituisce una violazione del diritto di queste ultime ad una pari tutela da parte della legge (Opuz, sopra citata, § 191). Infatti, la Corte ha già concluso che la «passività generalizzata e discriminatoria della polizia» che creava «un clima favorevole a questa violenza» comportava una violazione dell'articolo 14 della Convenzione (ibidem, §§ 191 e segg.). La Corte ha

peraltro constatato che si era in presenza di un trattamento discriminatorio di questo tipo quando era possibile stabilire che gli atti delle autorità non costituivano un semplice inadempimento o ritardo a trattare i fatti di violenza in questione, ma una tolleranza reiterata nei confronti di questi fatti e riflettevano un atteggiamento discriminatorio verso l'interessata in quanto donna (Eremia c. Repubblica di Moldavia, n. 3564/11, § 89, 28 maggio 2013).

142. Nella presente causa, la Corte rileva che la ricorrente è stata vittima di violenze da parte di A.T. a più riprese (paragrafi 10, 16, 21 e 47 supra) e che le autorità erano a conoscenza di tali fatti.

143. La Corte rammenta che le autorità non hanno svolto alcuna indagine nei sette mesi successivi al deposito della denuncia della ricorrente e che non è stata adottata nessuna misura di protezione. Se è vero che la denuncia della ricorrente è stata archiviata circa un anno dopo, a causa della modifica delle dichiarazioni di quest'ultima, la Corte nota anche che A.T. è stato condannato per lesioni personali aggravate tre anni dopo, il 1° ottobre 2015, ossia dopo aver ucciso suo figlio e tentato di assassinare la ricorrente.

144. L'inerzia delle autorità nel caso di specie è ancor più evidente in quanto il pubblico ministero aveva chiesto alle forze dell'ordine, rimaste inattive per sei mesi, di agire immediatamente tenuto conto della domanda di misure di protezione presentata dalla ricorrente. Al riguardo la Corte rammenta le conclusioni cui è pervenuta quanto all'inadempimento delle autorità nazionali che non hanno assicurato alla ricorrente una protezione effettiva, e al contesto di impunità nel quale si trovava A.T. (paragrafo 117 supra).

145. Secondo la Corte, la combinazione degli elementi sopra menzionati, dimostra che, sottovalutando, con la loro inerzia, la gravità della violenza in questione, le autorità italiane l'hanno sostanzialmente causata. La ricorrente di conseguenza è stata vittima, in quanto donna, di una discriminazione contraria all'articolo 14 della Convenzione. (T.M. e C.M. c. Repubblica di Moldavia [GC], n. 26608/11, § 62, 28 gennaio 2014; Eremia, sopra citata, § 98, e Mudric contro Repubblica di Moldavia, n. 74839/10, § 63, 16 luglio 2013). Inoltre, le conclusioni presentate del relatore speciale incaricato della questione della violenza contro le donne, delle sue cause e conseguenze in seguito alla sua missione in Italia (paragrafo 59 supra), quelle del comitato della CEDAW (paragrafo 57 supra) nonché quelle dell'Ufficio nazionale di statistica (paragrafo 55 supra) dimostrano l'entità del problema della violenza domestica in Italia e la discriminazione subita dalle donne a questo proposito. La Corte ritiene che la ricorrente abbia fornito un inizio di prova, suffragato da dati statistici non contestati che dimostrano, da una parte, che la violenza domestica colpisce soprattutto le donne e che, nonostante le riforme intraprese, un considerevole numero di donne muoiono uccise dai loro compagni o ex compagni (femminicidi) e, dall'altro, che gli atteggiamenti socioculturali di tolleranza nei confronti della violenza domestica persistono (paragrafi 57 e 59 supra).

146. L'inizio di prova in questione, non contestato dal Governo, distingue il caso di specie dalla causa Rumor (sopra citata, § 76), in cui la Corte aveva affermato – in circostanze di fatto molto diverse da quelle qui esaminate – che il quadro normativo in Italia in materia di lotta contro la violenza domestica si era rivelato in quel caso efficace punendo l'autore del crimine di cui la ricorrente era stata vittima ed impedendo la reiterazione di aggressioni violente contro la sua integrità fisica e pertanto aveva concluso che non vi era stata violazione dell'articolo 3, considerato separatamente e in combinato disposto con l'articolo 14.

147. La Corte rammenta che, avendo constatato che l'applicazione del diritto penale nel presente caso non ha avuto l'effetto dissuasivo richiesto per prevenire efficacemente le violazioni dell'integrità personale della ricorrente e del figlio commesse da A.T., essa ha dichiarato che i diritti della ricorrente sotto il profilo degli articoli 2 e 3 della Convenzione erano stati violati.

148. Tenuto conto delle conclusioni cui è giunta sopra (paragrafo 145), la Corte ritiene che le violenze inflitte all'interessata debbano essere considerate fondate sul sesso e che costituiscano perciò una forma di discriminazione nei confronti delle donne.

149. Pertanto, nelle circostanze della presente causa, la Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Convenzione.

IV. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 8 E 13 DELLA CONVENZIONE

150. La ricorrente invoca anche, a sostegno delle sue affermazioni, gli articoli 8 e 13 della Convenzione.

151. Avendo già concluso che vi è stata violazione degli articoli 2, 3 e 14 della Convenzione (paragrafi 125, 132 e 149 supra), la Corte ritiene che non sia necessario esaminare gli stessi fatti dal punto di vista di queste disposizioni (Opuz, sopra citata, § 205).

V. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

152. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

A. Danno

153. La ricorrente fa riferimento alla decisione del GUP di Udine e chiede la somma di 300.000 EUR a titolo di risarcimento del danno materiale che avrebbe subito per la morte di suo figlio. Chiede inoltre la somma di 30.000 EUR per danno morale in seguito alla morte di suo figlio e la somma di 80.000 EUR per danno morale a causa del tentato omicidio di cui è stata oggetto. Ritiene infine che il danno morale derivante dalla violenza domestica che essa avrebbe subito per un lungo periodo ammonti a 20.000 EUR.

154. Il Governo contesta le richieste della ricorrente e dichiara che, nelle cause simili esaminate dalla Corte (Kontrová, sopra citata, Branko Tomašić e altri c. Croazia, n. 46598/06, 15 gennaio 2009, e Civek c. Turchia, n. 55354/11, 23 febbraio 2016), quest'ultima ha riconosciuto somme inferiori a quelle richieste dalla ricorrente. Ritiene pertanto che le somme richieste siano eccessive.

155. La Corte non vede il nesso causale tra la violazione accertata e il danno materiale dedotto e rigetta questa richiesta. Ritiene invece doversi accordare alla ricorrente la somma di 30.000 EUR a titolo di risarcimento del danno morale.

B. Spese

156. Producendo la relativa documentazione, la ricorrente chiede anche la somma di 18.208,68 EUR per le spese che avrebbe sostenuto dinanzi alla Corte.

157. Il Governo contesta la domanda formulata dalla ricorrente, affermando che la stessa non ha dimostrato di aver sostenuto le spese richieste.

158. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole. Nella fattispecie, tenuto conto dei documenti di cui dispone e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole la somma di 10.000 EUR per il procedimento dinanzi ad essa e la accorda alla ricorrente.

C. Interessi moratori

159. La Corte ritiene opportuno basare il tasso degli interessi moratori sul tasso di interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. Unisce al merito dei motivi di ricorso formulati in base agli articoli 2 e 3 della Convenzione le eccezioni preliminari del Governo relative al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne e le rigetta all'unanimità;
2. Dichiara, all'unanimità, il ricorso ricevibile;
3. Dichiara, con sei voti contro uno, che vi è stata violazione dell'articolo 2 della Convenzione in ragione dell'omicidio del figlio della ricorrente e del tentato omicidio nei confronti di quest'ultima;
4. Dichiara, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione in ragione dell'inadempimento delle autorità al loro obbligo di proteggere la ricorrente dagli atti di violenza domestica commessi da A.T.;
5. Dichiara, all'unanimità, non doversi esaminare i motivi di ricorso formulati in base agli articoli 8 e 13 della Convenzione;
6. Dichiara, con cinque voti contro due, che vi è stata violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con gli articoli 2 e 3;
7. Dichiara, con cinque voti contro due,
 - a. che lo Stato convenuto deve versare alla ricorrente, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le somme seguenti:
 - i. 30.000 EUR (trentamila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno morale,
 - ii. 10.000 EUR (diecimila euro), più l'importo eventualmente dovuto dalla ricorrente a titolo di imposta, per le spese;
 - b. che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello

delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;

8. Rigetta, all'unanimità, la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 2 marzo 2017, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento della Corte.

Abel Campos
Cancelliere

Mirjana Lazarova Trajkovska
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione delle opinioni separate seguenti:

- opinione parzialmente concordante e parzialmente dissenziente del giudice Eicke;
- opinione parzialmente dissenziente del giudice Spano.

M.L.T.

A.C.

OPINIONE PARZIALMENTE CONCORDANTE E PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE EICKE

I. L'articolo 2 e/o 3 della Convenzione

1. Avendo avuto l'opportunità di leggere, in bozza, l'opinione parzialmente dissenziente del giudice Spano sulla presente causa, concordo con la sua formulazione dei principi applicabili (derivati da Opuz c. Turchia, n. 33401/02, CEDU 2009, e da Osman c. Regno Unito, 28 ottobre 1998, Reports 1998-VIII), nonché con l'individuazione delle due questioni cui occorre rispondere che concernono «l'immediatezza del rischio» e «la realtà del rischio»: si vedano le sezioni I e II di tale opinione parzialmente dissenziente. Tuttavia, diversamente dal mio collega, e non senza notevoli esitazioni, sono pervenuto a una conclusione diversa sull'applicazione di tali principi ai fatti del caso di specie e ho votato a favore della constatazione di violazione degli articoli 2 e 3.

2. Per quanto riguarda la questione dell'immediatezza del rischio il giudice Spano si concentra sugli «intervalli di tempo» intercorsi tra gli episodi iniziali culminati nella presentazione della denuncia da parte della ricorrente il 5 settembre 2012 e i tragici eventi del 25 novembre 2013, e conclude che tali intervalli «mettono in dubbio l'imminenza del rischio nella presente causa» (§ 5). Tuttavia, dal punto di vista delle competenti «forze dell'ordine», per le quali un rischio imminente e reale doveva risultare ragionevolmente prevedibile, vi erano, come suggerito dalle prove, una serie di eventi rilevanti nel periodo di tempo intercorso fino alla fine del 2013, che comprendono:

- a. Il 19 agosto 2012 – 4 dicembre 2012, a seguito della asserita seconda aggressione alla ricorrente da parte del marito (con il potenziale utilizzo di un coltello a serramanico), la ricorrente, col sostegno della polizia e dei servizi sociali locali che ne erano a

conoscenza, ha vissuto in una casa rifugio gestita da un'associazione per la protezione delle donne vittime di violenza domestica (§§ 18-19 e 27);

- b. La denuncia penale presentata dalla ricorrente in data 5 settembre 2012 è stata trasmessa alle autorità giudiziarie competenti con la richiesta di adozione di misure cautelari finalizzate alla protezione della stessa;
- c. Il 18 marzo 2013 il procuratore, rilevando che, nonostante l'ordine del 15 ottobre 2012 di adottare urgenti misure investigative, nessuna delle indagini era stata conclusa, ha dato nuovamente disposizioni alla polizia affinché indagasse senza indugio sulle dichiarazioni della ricorrente (§ 29);
- d. Il 4 aprile 2013 la ricorrente è stata sentita per la prima volta dalla polizia (§ 30). Benché, durante tale colloquio, abbia modificato le sue accuse iniziali, asseritamente a seguito di pressioni psicologiche del marito (fenomeno non insolito nel contesto della violenza domestica), la ricorrente ha tuttavia confermato che l'alcolismo del marito era il fulcro dei suoi problemi famigliari;
- e. Il 30 maggio 2013, il pubblico ministero ha invitato il giudice delle indagini preliminari a chiudere le indagini sul reato di maltrattamenti in famiglia ma a proseguire le indagini sul marito della ricorrente per lesioni personali gravi nei confronti della stessa (§ 32);
- f. Il 1° agosto 2013, il giudice per le indagini preliminari ha chiuso le indagini sul reato di maltrattamenti in famiglia ma ha rimesso al giudice di pace l'accusa di lesioni personali (§§ 33-34);
- g. Il 28 ottobre 2013, il marito della ricorrente è stato rinviato al giudizio del giudice di pace per aver cagionato lesioni personali (la prima udienza è stata fissata per il 13 febbraio 2014) (§ 35);
- h. Il 18 novembre 2013, al marito della ricorrente è stata notificata la data del suo processo (19 maggio 2014) relativo all'aggressione contro la ricorrente dell'agosto 2012 (§ 36); e infine
- i. In data imprecisata nel novembre 2013 il pubblico ministero ha riaperto le indagini a carico del marito della ricorrente per maltrattamenti fisici nei confronti della moglie (§ 44).

3. Considerando tutto ciò assieme alle aggressioni iniziali contro la ricorrente ad opera del marito (nel giugno e nell'agosto 2012), verbalizzate dalla polizia, e il fatto che esse erano apparentemente collegate a (se non causate da) l'abuso di alcol del marito, non mi sembra irragionevole partire dal presupposto che la polizia sapeva o avrebbe dovuto sapere che (a) il marito della ricorrente era stato ed era nuovamente indagato per ripetuti episodi di maltrattamenti in famiglia nei confronti della ricorrente, (b) era stato accusato di aver cagionato lesioni fisiche alla ricorrente in due diverse occasioni e le date del processo erano state notificate il 28 ottobre 2013 e il 18 novembre 2013 (una settimana prima dei tragici eventi del 25 novembre 2013) e (c) le aggressioni per le quali il marito era indagato e/o imputato erano avvenute quando egli era in grave stato di ubriachezza (se non in conseguenza del suo abuso di alcol).

4. Occorre esaminare gli eventi del 24 e 25 novembre 2013 tenendo presente tale quadro.

5. La sentenza al paragrafo 38 spiega che, stando all'evidenza, la polizia ha verbalizzato che quando è arrivata al domicilio della ricorrente (si suppone il 24 novembre) chiamata da quest'ultima a seguito di un litigio tra lei e il marito:

- a. ha trovato la porta della stanza da letto spaccata e il pavimento cosparso di bottiglie di alcolici vuote;

- b. la ricorrente ha confermato che il marito era ubriaco e ha detto di aver chiamato aiuto poiché riteneva che egli potesse avere necessità dell'assistenza di un medico; e
- c. ha rammentato agli agenti la sua denuncia penale precisando di averla successivamente modificata.

6. In seguito il marito della ricorrente era stato condotto in ospedale in stato di ubriachezza (§ 39) ma aveva lasciato la struttura la notte stessa.

7. Mi sembra che la questione cruciale, pertanto, sia se si possa affermare che gli agenti di polizia che alle 2.25 del 25 novembre 2013 hanno fermato il marito della ricorrente per controllarne l'identità e hanno constatato che egli era (di nuovo) in stato di ubriachezza e aveva difficoltà a mantenersi in equilibrio fossero o avrebbero dovuto essere a conoscenza (dopo aver controllato la sua identità) dei fatti e delle circostanze sopra esposti. A quel punto avrebbero dovuto, anziché impartirgli un semplice ammonimento verbale, giungere alla conclusione che, nello stato in cui era, egli costituiva un rischio imminente e reale all'integrità fisica e/o alla vita della ricorrente se gli fosse stato consentito di tornare a casa (dalla ricorrente) in tale stato.

8. Come ho detto sopra, e non senza notevoli esitazioni, sono giunto alla conclusione che le forze dell'ordine avrebbero dovuto sapere, quando hanno fermato il marito della ricorrente e ne hanno controllato l'identità alle 2.25 del 25 novembre 2013, dell'esistenza di un rischio reale e immediato per l'integrità fisica e/o la vita della ricorrente (e dei suoi figli), per via dei suoi atti criminali, e hanno omesso di adottare misure nell'ambito delle loro attribuzioni che si poteva ragionevolmente presumere avrebbero scongiurato tale rischio.

9. Nell'affermare ciò, sono naturalmente consapevole delle limitazioni (con cui concordo) individuate al paragrafo 116 della causa Osman:

«(...) tenendo presenti le difficoltà inerenti al mantenimento dell'ordine nelle società moderne, l'imprevedibilità del comportamento umano e le scelte operative che occorre compiere in termini di priorità e di risorse, tale obbligo deve essere interpretato in modo tale da non imporre un onere impossibile o sproporzionato alle autorità. Di conseguenza, ogni asserito rischio per la vita non comporta per le autorità l'obbligo, ai sensi della Convenzione, di adottare misure operative per impedire che tale rischio si concretizzi. Un'altra considerazione pertinente riguarda la necessità di garantire che la polizia eserciti le proprie funzioni di controllo e prevenzione dei reati in maniera tale da rispettare pienamente le procedure previste dalla legge e le altre garanzie che legittimamente impongono restrizioni al suo raggio di azione nell'indagare i reati e assicurare i rei alla giustizia, tra cui le garanzie di cui agli articoli 5 e 8 della Convenzione.»

10. Ad ogni modo, a mio avviso esiste una distinzione fondamentale tra la presente causa e la causa Osman. Dopotutto, nel caso di specie, a differenza della causa Osman, il marito della ricorrente è stato sotto il controllo della polizia per poco più di due ore e mezza prima della mortale aggressione contro sua moglie e suo figlio, in un momento in cui era presente il fattore comune a (e probabilmente la causa di) tutte le sue precedenti aggressioni (ovvero l'abuso di alcol), fattore evidente a tutti quando la polizia aveva controllato la sua identità (e pertanto aveva avuto, o avrebbe dovuto avere, accesso a informazioni inerenti al rischio da lui rappresentato specialmente in stato di ubriachezza) e aveva proceduto ad ammonirlo verbalmente. Dopo tutto, è provato che quando è stato fermato dalla polizia, il marito della ricorrente era talmente ubriaco da avere difficoltà a mantenersi in equilibrio. La presente

causa, pertanto, non concerne le misure supplementari (proattive) che la polizia avrebbe potuto o dovuto adottare (che avrebbero potuto imporre a quest'ultima un onere impossibile o sproporzionato) ma le decisioni adottate quando il marito della ricorrente era già sottoposto a controllo.

11. In questo diverso contesto, non sembra esservi alcuna evidente ragione per ritenere che un intervento a breve termine a scopo cautelare delle autorità di polizia, sotto forma di obbligo di ritornare in ospedale o sotto altra forma, fino al recupero della sobrietà (e solo fino ad allora) sarebbe stato incompatibile con i diritti del marito della ricorrente ai sensi dell'articolo 5 o dell'articolo 8. Alla luce delle particolari circostanze della presente causa e delle mie conclusioni in relazione all'articolo 2 (supra) un tale intervento rapido (ed efficacemente preventivo) poteva essere pienamente giustificato, ai sensi dell'articolo 5 § 1, sulla base della necessità di garantire l'esecuzione del «suo obbligo di rispettare la quiete pubblica non commettendo un reato specifico e concreto» (si veda Ostendorf c. Germania, n. 15598/08, § 94, 7 marzo 2013) ai sensi dell'articolo 5 § 1(b), sulla base del fatto che «vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato» come previsto dall'articolo 5 § 1(c), e/o sulla base dell'articolo 5 § 1(e) (arresto o detenzione regolare di alcolizzati «la cui condotta e il cui comportamento sotto l'influenza dell'alcol costituiscono una minaccia per l'ordine pubblico o per loro stessi (...) per la protezione del pubblico o dei loro stessi interessi quali la salute o l'incolumità personale»; Kharin c. Russia, n. 37345/03, § 34, 3 febbraio 2011, si veda anche Witold Litwa c. Polonia, n. 26629/95, § 62, CEDU 2000-III). Ciò, naturalmente, è particolarmente vero in un caso in cui l'ovvia alternativa meno restrittiva a tale intervento era consentire al marito della ricorrente di tornare a casa (cioè nel luogo in cui erano avvenute le precedenti aggressioni e dove, per di più, risiedeva la vittima di queste ultime, la ricorrente, come era noto a seguito del precedente intervento della polizia).

II. L'articolo 14 in combinato disposto con gli articoli 2 e/o 3 della Convenzione

12. Oltre alla doglianza ai sensi degli articoli 2 e/o 3 della Convenzione, la ricorrente ha lamentato anche che «l'irragionevole passività delle autorità dimostra che il sistema di norme e di tutela messo in opera non è sufficientemente idoneo ad assicurare la protezione delle donne vittime di violenza domestica» (§ 124 delle osservazioni della ricorrente del 9 marzo 2016), e che, di conseguenza, l'inefficacia, o l'inidoneità del sistema interno di norme e di tutela costituiva una violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con gli articoli 2 e/o 3. Tale doglianza, pertanto riguardava una carenza sistemica nella tutela delle donne basata su una discriminazione illegittima.

13. Non vi è dubbio che la violenza di genere, e in particolare la violenza domestica, continuano a «rispecchiare (...) e rafforzare (...) le disuguaglianze tra uomini e donne continuando ad essere un grave problema in seno all'Unione europea, molto diffuso in tutte le società e basato su rapporti di forza non paritetici tra uomini e donne che fanno prevalere gli uni sulle altre (Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) (2016) p. 8). Il fatto che la violenza di genere continui ad essere un grave problema non solo nell'Unione europea ma anche oltre i suoi confini non solo costituisce il fulcro dell'attuale operato dell'Agenzia per i diritti fondamentali della UE e dell'EIGE nella lotta alle cause sociali e giuridiche soggiacenti al problema, ma, evidentemente, ha anche spinto il Consiglio d'Europa, nel 2011, ad adottare la Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza (la «Convenzione di Istanbul»). Come spiega ulteriormente il paragrafo 5 del rapporto esplicativo di tale Convenzione:

«La violenza contro le donne è un fenomeno mondiale. Il Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne (Comitato CEDAW) della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (in prosieguo CEDAW) con la sua raccomandazione generale n. 19 (1992) sulla violenza contro le donne ha favorito il riconoscimento della violenza di genere contro le donne come forma di discriminazione nei loro confronti. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nel 1993, ha adottato una dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne che ha posto le fondamenta dell'azione internazionale relativa alla violenza contro le donne. Nel 1995 la dichiarazione e piattaforma d'azione di Pechino ha individuato nel debellamento della violenza contro le donne un obiettivo strategico tra gli altri requisiti dell'uguaglianza di genere. Nel 2006 il Segretario generale delle Nazioni Unite ha pubblicato uno Studio approfondito su tutte le forme di violenza contro le donne in cui ha indicato le manifestazioni e i quadri giuridici internazionali relativi alla violenza contro le donne e ha anche riepilogato i dettagli delle «prassi promettenti» che hanno dimostrato una certa efficacia nell'affrontare tale problema.»

14. Ciò premesso, concordo con la convinzione espressa nella frase iniziale dell'opinione parzialmente dissenziente del giudice Spano «il diritto ha i suoi limiti, persino il diritto in materia di diritti umani». Questa Corte, ovviamente, è un organo giurisdizionale ed è pertanto costretta ad agire entro i limiti del diritto, la cui osservanza è chiamata ad assicurare (articolo 19), e sulla base delle prove di cui dispone. Di conseguenza, il ruolo che la Convenzione e questa Corte possono giocare nell'affrontare la questione della violenza di genere è chiaramente delimitato dai termini della Convenzione e dalla giurisprudenza della Corte; circostanza che, ovviamente, è rispecchiata anche dal fatto che inter alia il Consiglio d'Europa, le Nazioni Unite e l'Unione europea hanno concluso convenzioni, adottato politiche e legislazioni, e creato agenzie specializzate allo specifico scopo di affrontare tale problema.

15. Esaminando ora il diritto applicabile, con la storica sentenza nella causa *Opuz c. Turchia* (n. 33401/02, § 191, CEDU 2009) questa Corte, ispirandosi ai termini della CEDAW e al lavoro del Comitato CEDAW, ha riconosciuto per la prima volta che l'incapacità dello Stato di proteggere le donne dalla violenza domestica favorisce la violazione del loro diritto ad un'eguale tutela giuridica, a prescindere dal fatto che tale incapacità sia o meno intenzionale. Sulla base dei fatti di tale causa, la Corte ha concluso che la Turchia aveva violato i diritti della ricorrente ai sensi dell'articolo 14 in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Convenzione poiché:

- a. vi era un'«indicazione» che la violenza domestica era tollerata dalle autorità e che le vie di ricorso indicate dal Governo non funzionavano concretamente (§ 197);
- b. vi erano «elementi prima facie» che indicavano che «la generale e discriminatoria passività giudiziaria in Turchia creava un clima che favoriva la violenza domestica» (§ 198); e
- c. la «generale e discriminatoria passività giudiziaria in Turchia, sebbene non intenzionale, colpiva principalmente le donne, [e] la Corte ritiene che la violenza subita dalla ricorrente e da sua madre possa essere considerata violenza di genere, che è una forma di discriminazione nei confronti delle donne» (§ 200).

16. Applicando l'approccio definito nella causa *Opuz*, la Corte ha in seguito avuto occasione di valutare se altre Alte parti contraenti avessero agito in violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con gli articoli 2 e/o 3 nel contesto della violenza domestica.

17. Per quanto riguarda la Repubblica di Moldavia, la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con gli articoli 2 e/o 3 fondata espressamente come segue:

«(...) Nelle azioni delle autorità non vi era semplicemente incapacità o ritardo nell'affrontare la violenza nei confronti della prima ricorrente, esse equivalevano bensì a atti di ripetuta acquiescenza verso tale violenza e rivelavano un atteggiamento discriminatorio nei confronti della prima ricorrente in quanto donna. Le conclusioni del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze (si veda il paragrafo 37 supra) non fanno che confermare l'impressione che le autorità non comprendano a pieno la gravità e la portata del problema della violenza domestica nella Moldavia e il suo effetto discriminatorio sulle donne (si vedano *Eremia c. Repubblica di Moldavia* (n. 3564/11, § 89, 28 maggio 2013), *Mudric c. Repubblica di Moldavia*, n. 74839/10, § 63, 16 luglio 2013 e *T.M. e C.M. c. Repubblica di Moldavia*, n. 26608/11, § 62, 7 gennaio 2014; sottolineatura mia)».

18. Per contro, quando ha esaminato una doglianza analoga nei confronti della Croazia, la Corte, con la sentenza nella causa *A c. Croazia*, n. 55164/08, §§ 94-104, 14 ottobre 2010, ha concluso che la doglianza ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione era manifestamente infondata; «la ricorrente non ha prodotto sufficienti elementi di prova prima facie che dimostrino che le misure o le prassi adottate in Croazia nel contesto della violenza domestica, o gli effetti di tali misure o prassi siano discriminatori» (§ 104). Nel pervenire a tale conclusione la Corte ha individuato la soglia probatoria necessaria per la constatazione di violazione dell'articolo 14 in tale contesto (in riferimento e in contrasto con la conclusione della Corte nella causa *Opuz*):

«96. A sostegno di tali conclusioni la Corte ha invocato il riconoscimento da parte del Governo turco dell'atteggiamento generale delle autorità locali, ad esempio il modo in cui le donne erano trattate nei commissariati quando denunciavano la violenza domestica, e la passività dei giudici nel fornire effettiva protezione alle vittime (si veda *Opuz*, sopra citata, § 192). Inoltre i rapporti presentati indicavano che quando le vittime denunciavano la violenza domestica alla polizia, gli agenti non indagavano sulle loro denunce ma cercavano di assumere il ruolo di mediatori tentando di convincere le vittime a ritornare a casa e a ritirare la denuncia. Gli agenti consideravano il problema una questione di famiglia nella quale non potevano intromettersi (si veda *Opuz*, sopra citata, §§ 92, 96, 102 e 195). I rapporti mostravano inoltre che vi erano ritardi irragionevoli nell'emettere le ordinanze e nel notificarle agli aggressori a causa dell'atteggiamento negativo della polizia. Inoltre, gli autori di reati di violenza domestica non sembravano ricevere delle sanzioni dissuasive, e i tribunali riconoscevano nelle sentenze attenuanti sulla base della consuetudine, della tradizione o dell'«onore» (si veda *Opuz*, sopra citata, §§ 91-93, 95, 101, 103, 106 e 196).

97. La Corte osserva anzitutto che, nel caso di specie, la ricorrente non ha presentato rapporti relativi alla Croazia analoghi a quelli presentati relativamente alla Turchia nella causa *Opuz*. Non vi sono sufficienti dati statistici o di altro genere che rivelino un apparente trattamento discriminatorio di donne vittime di violenza domestica da parte di autorità quali la polizia, il personale preposto alla sicurezza o all'assistenza sanitaria, i servizi sociali, i magistrati inquirenti o i giudici. La ricorrente non ha affermato che gli agenti incaricati delle indagini relative agli atti di violenza contro di lei avevano tentato di dissuaderla dal perseguire B o dal testimoniare nel procedimento instaurato contro di lui, o avevano tentato in qualsiasi altra maniera di ostacolare i suoi sforzi per cercare protezione contro la violenza di B.

(...)

101. La Corte ha già stabilito che non tutte le sanzioni e le misure disposte o raccomandate nel contesto di tale procedimento sono state applicate. Benché tale inadempienza appaia problematica dal punto di vista dell'articolo 8 della Convenzione, essa di per sé non rivela la presenza di discriminazione o di intento discriminatorio basati sul genere nei confronti della ricorrente.»

19. Tale giurisprudenza chiarisce che:

- a. La valutazione ai sensi dell'articolo 14 in combinato disposto con gli articoli 2 e/o 3 è distinta dall'analisi relativa alle asserite violazioni degli obblighi positivi di cui ai medesimi articoli 2 e/o 3 in relazione alle circostanze di una specifica ricorrente;
- b. In assenza di prove che dimostrino che gli agenti incaricati del caso specifico hanno agito in maniera discriminatoria o con intento discriminatorio nei confronti di una determinata ricorrente, prove assenti in tali cause e nella presente causa, si produrrebbe una violazione dell'articolo 14 soltanto in presenza di carenze sistemiche derivanti da un'incapacità evidente e sistemica (anche se non intenzionale) delle autorità nazionali di comprendere e affrontare la gravità e l'ampiezza del problema della violenza domestica nell'ambito della propria giurisdizione e i suoi effetti discriminatori sulle donne; e
- c. La mancata applicazione delle «sanzioni e misure» presenti nel diritto nazionale alle circostanze di una causa particolare sottoposta alla Corte, benché potenzialmente problematica ai sensi degli articoli 2, 3 o 8 della Convenzione, non è di per sé sufficiente a chiamare in causa l'articolo 14 della Convenzione in modo tale da trasferire l'onere della prova di dimostrare che le differenze di trattamento non sono discriminatorie sul governo convenuto.

20. Questi sono gli antefatti e il contesto della decisione della Corte, fino al 27 maggio 2014, nella causa Rumor c. Italia, n. 72964/10. In tale causa si invitava la Corte a valutare la situazione dell'Italia sulla base della doglianza secondo la quale le «missioni, così come l'inadeguatezza del quadro normativo interno di contrasto alla violenza domestica, dimostravano che la ricorrente era stata discriminata sulla base del sesso» (§ 36). Dopo aver esaminato la doglianza della ricorrente, la Corte ha tuttavia concluso senza mezzi termini che:

«(...) le autorità avevano posto in essere un quadro normativo che consentiva loro di adottare delle misure nei confronti delle persone accusate di violenza domestica e che tale quadro era stato effettivo nel punire l'autore del reato di cui la ricorrente era stata vittima e nell'impedire il ripetersi di violenti attentati alla sua integrità fisica. (§ 76)»

21. Di conseguenza, nel caso di specie, la questione per la Corte era di stabilire non solo se (per usare il linguaggio della causa A c. Croazia) la ricorrente avesse prodotto «sufficienti dati statistici o di altro genere che rivel[assero] un apparente trattamento discriminatorio di donne vittime di violenza domestica da parte di autorità (...) quali la polizia, il personale preposto alla sicurezza o all'assistenza sanitaria, i servizi sociali, i magistrati inquirenti o i giudici», ma se ella avesse prodotto prove sufficienti a giustificare che la Corte concludesse che, alla luce di tali ulteriori prove, la sua decisione nella causa Rumor era errata (o come minimo prematura) o che dal 2014 si erano prodotti cambiamenti nel contesto legislativo e politico italiano sufficienti a consentire alla Corte di concludere che mentre allora il sistema italiano era conforme, non era più altrettanto conforme nel 2017.

22. Se si esamina la documentazione invocata nella sentenza (§§ 55-60), appare chiaro che, in effetti, tranne che in un caso, essa non è mai posteriore alla sentenza Rumor ed è di natura tale da non essere stata disponibile per le parti o per la Corte in tale causa. L'unico documento (appena) posteriore alla sentenza Rumor cui si fa riferimento è il rapporto dell'ISTAT «la violenza contro le donne» (2014) citato al paragrafo 55 della sentenza. Benché dipinga un quadro (ancora) deprimente del numero di donne vittime di violenza sessuale o fisica in Italia, il più delle volte per mano dei loro partner o ex partner, tale rapporto fornisce prove scarse o nulle a sostegno della conclusione dell'esistenza di «un trattamento discriminatorio di donne vittime di violenza domestica da parte di autorità (...) quali la polizia, il personale preposto alla sicurezza o all'assistenza sanitaria, i servizi sociali, i magistrati inquirenti o i giudici». Per quel che vale, il rapporto, in realtà, sembra registrare una riduzione dei casi di violenze fisiche o sessuali commesse dai partner o dagli ex partner e osserva che, in confronto al rapporto ISTAT del 2006, è aumentata la consapevolezza che la violenza domestica è un reato e viene denunciata alla polizia molto più spesso. Il rapporto osserva anche che «le donne sopravvissute sono molto più soddisfatte del lavoro svolto dalla polizia. Nei casi di violenza commessa dal partner o dall'ex partner, i dati mostrano un aumento dal 9,9% al 28,5%.»

23. In ogni caso, mi sembra che quando la Corte valuta (come si deve presumere la maggioranza abbia fatto nella presente causa) che vi siano prove sufficienti per pervenire alla conclusione che una precedente decisione era errata o prematura oppure che la situazione legislativa nello Stato convenuto è sufficientemente mutata da giustificare allo stato attuale una constatazione di violazione, sarebbe prudente che la Corte indicasse (a beneficio tanto del Governo convenuto quanto del Comitato dei ministri incaricato di vigilare sull'esecuzione della presente sentenza):

- a. a quale delle suddette conclusioni essa è pervenuta; e
- b. nel caso sia giunta alla seconda delle due, quali sono gli sviluppi intercorsi dall'ultima sentenza che indicano che un sistema che era conforme è ora divenuto carente.

La semplice dichiarazione, formulata nel paragrafo 147 della sentenza, che le circostanze fattuali della causa Rumor erano «chiaramente» diverse da quelle del caso di specie non mi sembra in grado di giustificare la conclusione di violazione ai sensi dell'articolo 14 o di spiegare perché la conclusione di cui al paragrafo 76 della causa Rumor sarebbe errata o prematura o cosa sarebbe mutato dal 2014 a punto da giustificare la conclusione che l'attuale «quadro normativo» italiano è divenuto carente.

OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE SPANO

I. Osservazioni preliminari

1. Il diritto ha i suoi limiti, persino il diritto in materia di diritti umani. Quando viene presentato un ricorso perché lo Stato non ha adottato ogni ragionevole misura per evitare che si perpetrasse un omicidio, sorge un conflitto tra la domanda di giustizia dei parenti delle vittime e l'imposizione di oneri poco realistici sulle forze di polizia governate dallo stato di diritto. La decisione giudiziaria in merito a tali controversie, derivanti come sono da avvenimenti drammatici, richiede pertanto che si raggiunga un delicato equilibrio tra questi due interessi contrastanti basato sull'applicazione oggettiva e imparziale di norme giuridiche chiare e prevedibili. In considerazione del fatto che, applicando i principi stabiliti dall'articolo 2 della Convenzione ai fatti della presente causa, la Corte indebitamente trova

l'equilibrio a favore del primo, senza tenere in debito conto il secondo, dissento rispettosamente dalla maggioranza nella sua conclusione che vi è stata una violazione dell'articolo 2, come spiegherò più diffusamente nella Parte II della presente opinione. Inoltre, e per i motivi illustrati nella Parte III che segue, dissento dalla conclusione della Corte che vi è stata violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Convenzione.

II. L'obbligo preventivo dello Stato di proteggere la vita ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione – il test di Osman e la violenza domestica

2. Nella giurisprudenza della Corte sulla violenza domestica, in particolare nella storica sentenza *Opuz c. Turchia*, la Corte ha stabilito che l'obbligo positivo di proteggere il diritto alla vita ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione richiede che le autorità nazionali mostrino la debita diligenza, ad esempio, adottando misure di prevenzione operative e proteggendo un individuo che si trovi in pericolo di vita. Nella causa *Osman c. Regno Unito* e, successivamente, nella causa *Opuz c. Turchia* la Corte ha ritenuto che “laddove si affermi che le autorità hanno violato il loro obbligo positivo di proteggere il diritto alla vita nell'ambito del loro sopra menzionato dovere di prevenire e reprimere i reati contro la persona, si deve stabilire in modo convincente che le autorità fossero a conoscenza, o avrebbero dovuto essere a conoscenza in quel momento, dell'esistenza di un pericolo reale e immediato per la vita di uno o più soggetti identificati a causa degli atti criminali di terzi e che esse non abbiano adottato le misure nell'ambito delle loro competenze che, considerate ragionevolmente, avrebbero potuto probabilmente evitare tale rischio” (si vedano *Osman*, § 116, e *Opuz*, § 130; corsivi miei).

3. Ne consegue pertanto che, affinché la conclusione che vi è stata una violazione dell'articolo 2 sia debitamente motivata nella presente causa, il test di *Osman* deve essere soddisfatto. Questo porta a chiedersi: le autorità nazionali sapevano, o avrebbero dovuto sapere, che la vita della ricorrente e di suo figlio erano in pericolo reale e immediato il 25 novembre 2013? La risposta a questa domanda richiede una analisi dei fatti con riferimento ai due cardini del test di *Osman*, vale a dire l'immediatezza e la realtà del pericolo nella misura in cui esse erano ragionevolmente prevedibili dalle forze dell'ordine, come vado ora a spiegare.

4. Il 2 giugno 2012, la polizia intervenne su richiesta della ricorrente dopo che la stessa aveva denunciato suo marito, A.T. per percosse nei confronti suoi e di sua figlia. Il 19 agosto 2012, la ricorrente chiese nuovamente l'intervento della polizia dopo essere stata aggredita fisicamente da suo marito. La ricorrente presentò una denuncia nei confronti del marito in data 5 settembre 2012 per lesioni personali, violenza domestica e minacce. L'evento finale, l'aggressione mortale, è poi avvenuta il 25 novembre 2013. La sera in questione, la ricorrente aveva richiesto un intervento della polizia in casa. Quando gli agenti erano arrivati, avevano notato una porta spaccata e alcune bottiglie sul pavimento, ma non vi erano segni di violenza né sulla ricorrente né su suo figlio, né erano state presentate denunce in tal senso. Sebbene la ricorrente avesse menzionato il fatto che in precedenza aveva presentato una denuncia nei confronti di suo marito, aveva anche detto che successivamente aveva modificato la sua accusa e che quella sera aveva chiesto aiuto in quanto pensava che lo stato di ubriachezza di suo marito richiedesse cure mediche. La polizia portò opportunamente A.T. in ospedale, da dove egli uscì la sera stessa. Quando venne fermato per strada dalla polizia più tardi quella notte, non minacciò alcuna violenza. Ritornando all'abitazione della famiglia nelle prime ore del mattino, egli perpetrò la sua aggressione mortale.

5. Nel determinare l'immediatezza del pericolo, è fondamentale rilevare il periodo trascorso tra il primo intervento della polizia nel giugno 2012, l'episodio dell'agosto 2012, e la presentazione della denuncia nel settembre 2012, e tra quel periodo e i tragici eventi del 25 novembre 2013, un intervallo di tempo di oltre quattordici mesi. Messo a confronto con la stretta connessione temporale e con la regolarità delle violente condotte nella causa Opuz c. Turchia, che ha dato luogo alla conclusione della Corte sulla conoscenza costruttiva, vale a dire che le autorità avrebbero dovuto essere a conoscenza di un pericolo reale e immediato ai sensi del test di Osman, è evidente che il requisito dell'intervallo di tempo che permette di concludere che vi fosse immediatezza non sussiste nella presente causa. Bljakaj e altri c. Croazia presenta un analogo netto contrasto e mostra la misura necessaria di immediatezza, visto che l'autore del reato in quella causa ha fatto delle minacce il giorno prima, nella mattina e ore prima dell'evento mortale. Vale la pena osservare che la giurisprudenza della Corte a questo proposito è in linea con gli obblighi stabiliti dalla Convenzione di Istanbul¹, il cui rapporto esplicativo stabilisce che il termine "pericolo immediato" si riferisce a ogni situazione di violenza domestica nella quale il pericolo sia imminente o si sia già materializzato ed è probabile che si presenti in futuro². L'intervallo di tempo evidenziato chiaramente contrasta con le possibilità dell'imminenza del pericolo nella presente causa.

6. Passando alla realtà del pericolo, oltre alla loro stretta connessione temporale, anche la misura e la regolarità delle condotte violente e la diretta conoscenza che le autorità avevano delle stesse hanno costituito la base affinché la Corte concludesse che nella causa Opuz esistesse la conoscenza costruttiva ai sensi di Osman. E' evidente che le aggressioni del giugno e dell'agosto del 2012 e il loro impatto sulla ricorrente non avrebbero dovuto essere in alcun modo sottovalutate, e che i tribunali italiani avrebbero dovuto in ultimo condannare A.T. per le violenze commesse in quelle occasioni. Tuttavia, se messe a confronto con la gravità delle otto precedenti aggressioni identificate nella causa Opuz, che hanno compreso reiterate minacce di morte e hanno causato lesioni potenzialmente letali in svariate occasioni, la conoscenza costruttiva derivante inevitabilmente da tale corso di eventi non può essere imputata nella presente causa alle autorità, che non erano in possesso delle informazioni sulle aggressioni e sulle minacce di morte in questa misura. Analogamente, nel concludere che vi fosse una violazione dell'articolo 2 nella causa Kontrová c. Slovacchia, la Corte ha evidenziato che non erano state adottate misure rispetto al fatto che la ricorrente avesse denunciato che il marito era in possesso di un fucile e che le aveva rivolto delle violente minacce con lo stesso.

7. La maggioranza sostiene che le autorità non hanno effettuato una valutazione di rischio adeguata sia nella notte in questione che durante i mesi precedenti, per cui il contesto di impunità è culminato alla fine nell'aggressione mortale (si vedano i paragrafi 118-119). Avendo esaminato la precedente questione, sorge quindi la domanda rispetto alla seconda: la passività investigativa può dare luogo alla conoscenza costruttiva?

8. Nella causa Opuz c. Turchia, il Governo sostenne che non vi fosse prova tangibile che la vita della madre della ricorrente si trovasse in pericolo immediato. Tuttavia, la Corte concluse che non fosse evidente che le autorità avessero valutato la minaccia posta dall'autore del reato e solo allora conclusero che in tali circostanze il suo arresto fosse una misura sproporzionata; piuttosto, le autorità non hanno affatto affrontato la questione (si veda Opuz, § 147). Nonostante la vittima avesse denunciato che l'autore del reato la avesse molestata, girovagando per la sua proprietà e portando coltelli e fucili, la polizia e le autorità giudiziarie non lo avevano né arrestato, né avevano adottato altre azioni adeguate rispetto alla denuncia che egli era in possesso di un fucile e che aveva compiuto violente minacce con lo stesso.

Pertanto l'inerzia mostrata nella presente causa e le conseguenze della stessa non creano di per sé conoscenza costruttiva tale da far scattare l'obbligo ai sensi dell'articolo 2 (sebbene normalmente, e accade nella presente causa, dia luogo a una violazione dell'articolo 3 nell'ambito della violenza domestica). Quello che si richiede, in definitiva, è una serie di eventi che renda indifendibile l'affermazione che le autorità non sapevano o non potevano aver saputo che vi fosse un pericolo di vita reale e immediato.

9. Di conseguenza, sebbene la maggioranza ritenga che la natura della condotta dell'agosto 2012 e le indagini in corso nel novembre 2013, insieme agli eventi di quella tragica sera, sono sufficienti per stabilire che vi fosse la conoscenza costruttiva di un pericolo reale e immediato per la vita della ricorrente e di suo figlio, il test di Osman, applicato ai fatti, punto cruciale dell'affermazione sostanziale dell'articolo 2, non è dimostrato. A prescindere da come la sentenza lo formuli, il test di Osman continua ad applicarsi nello stesso modo, in questo caso come in altri contesti, facendo scattare l'obbligo di prevenzione dello Stato ai sensi dell'articolo 2; la giurisprudenza della Corte in materia di violenza domestica ha continuato ad applicare un rigoroso test di Osman senza alcuna modifica. Abbassare lo standard di Osman, per prendere in considerazione la natura di diversi tipi di reati penali mortali tra i soggetti impone semplicemente un onere poco realistico sulle forze di polizia. Di nuovo, il diritto, persino il diritto in materia di diritti umani, ha i suoi limiti.

10. E' inoltre importante che i principi applicabili, come sintetizzati ai §§ 129-130 di Opuz c. Turchia, non si riflettono pienamente nella sentenza della maggioranza che, in particolare, non prende in considerazione le difficoltà delle attività di polizia nella società attuale, l'imprevedibilità della condotta umana e le scelte operative che devono essere effettuate in termini di priorità e di risorse, essendo richiesto alla Corte di interpretare la misura degli obblighi positivi di cui all'articolo 2 in modo da non imporre un onere impossibile o sproporzionato sulle autorità. Invero, «l'esigenza di garantire che la polizia eserciti i suoi poteri di controllo e di prevenzione del crimine in modo da rispettare pienamente il giusto processo e altre garanzie che legittimamente pongano delle restrizioni sulla misura della loro attività al fine di indagare sui reati e di assicurare i responsabili alla giustizia, comprese le garanzie contenute negli articoli 5 e 8 della Convenzione», è una considerazione particolarmente importante in casi come questi (si veda Opuz, § 129).

11. Non è chiaro quale tipo di misure conformi alla Convenzione la polizia avrebbe potuto adottare la notte in questione per evitare la tragica conclusione finale. Nonostante sia giunta alla conclusione, nel paragrafo 122 della sentenza, che vi fossero delle misure possibili al momento opportuno, la maggioranza non ne specifica né i dettagli, né spiega come fosse possibile rispettare i requisiti del giusto processo e delle garanzie della Convenzione utilizzando tali misure. In assenza di ogni prova o denuncia di violenza, la polizia non disponeva di prove sufficienti per arrestare A.T. L'aggressione mortale di quella sera, motivata come è stata da un comportamento umano imprevedibile e collerico piuttosto che da ininterrotte e ripetute minacce dirette e indirette di morte, non avrebbe potuto, a mio parere, essere ragionevolmente prevista dalla polizia.

12. Il giudice Eicke sostiene nella sua opinione parzialmente concorrente e parzialmente dissenziente che non sembra sussistere nessuna ragione oggettiva perché un intervento preventivo a breve termine da parte delle forze di polizia, sia nella forma di un nuovo ricovero forzato in ospedale che di altro tipo, fino a quando (e solo fino a quando) il marito della ricorrente fosse sobrio, sarebbe stato incompatibile con i suoi diritti sia ai sensi dell'articolo 5 che ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. Tuttavia, a mio parere, la Corte

dovrebbe essere molto cauta nell'emettere sentenze sulla possibile legalità di ipotetiche misure di polizia ai sensi dell'articolo 5 quando questo tipo di argomentazione non è mai stata sollevata né dinanzi a essa né dinanzi ai tribunali nazionali.

13. La cosa più importante è che non è stato in alcun modo dimostrato dinanzi a questa Corte che l'arresto o la detenzione di A.T. il 25 novembre 2013 sarebbero stati conformi a diritto ai sensi dell'articolo 5 § 1 (c), visto che, ai sensi di tale disposizione non vi erano ragionevoli sospetti del fatto che lui avrebbe commesso un reato. Né il suo arresto o la sua detenzione erano stati considerati ragionevolmente necessari per impedirgli di commettere un reato, visto che, come è risultato sia dalla situazione riscontrata dalla polizia che dalla conversazione con la ricorrente e suo figlio, non era stata effettuata nessuna minaccia e non era avvenuta alcuna violenza. Su quale base, dunque, egli avrebbe potuto essere detenuto, arrestato o tenuto in ospedale contro la sua volontà visto che avere dei «sospetti ragionevoli» presuppone l'esistenza di eventi o informazioni che convincerebbero un osservatore oggettivo del fatto che lui avrebbe potuto commettere un reato e che non avrebbe potuto sussistere chiaramente alcun «sospetto ragionevole» se gli atti o i fatti assunti a suo carico, come trovarsi in stato di ubriachezza nella sua casa, non costituiscono un reato al momento dei fatti?

14. Resta il fatto che, drammaticamente, il 25 novembre 2013 la polizia ha fatto tutto quello che poteva allontanandolo fisicamente dalla casa e portandolo in ospedale, ma non avrebbe potuto tenerlo lì con la forza. Inoltre, al contrario del Giudice Eicke, non posso accettare che fatti inerenti l'intervento della polizia in strada alle 2.25 del mattino in questione abbiano fornito alla polizia informazioni finalizzate all'azione, anche quando considerate ragionevolmente nel contesto delle altre informazioni disponibili, rispetto a un pericolo reale e immediato per la vita della ricorrente e dei suoi figli. Infatti, fatto salvo lo stato di ubriachezza del marito della ricorrente, che da solo non era sufficiente a questo fine, non vi furono commenti, minacce o altri segnali nel suo comportamento che avrebbero potuto giustificare l'utilizzo da parte della polizia delle misure operative dell'arresto o della detenzione a questo punto.

15. In sintesi, la dottrina degli obblighi positivi non può porre rimedio a tutte le violazioni di diritti umani che avvengono nella sfera privata a meno di dover ritenere superate le considerazioni sul giusto processo, che merita anche la protezione della Convenzione. In altri termini, è vero che gli Stati sono effettivamente sottoposti a un obbligo positivo basato sulla Convenzione, per combattere la violenza domestica. Ma, tale lotta, come ogni altra azione condotta dal Governo per tutelare la vita e proteggere l'integrità fisica dei suoi cittadini, deve essere combattuta entro i limiti previsti dalla legge, non al di fuori di essi.

16. Infine, è sin troppo facile ripercorrere eventi drammatici retrospettivamente e collocarne la responsabilità dove, dopo un esame oggettivo e imparziale non ve ne è alcuna. Esiste un limite rispetto a quanto gli obblighi positivi ai sensi dell'articolo 2 si possono estendere per proteggere le vittime da aggressioni imprevedibili senza imporre obblighi poco realistici sull'accuratezza della polizia nel prevedere comportamenti umani e nell'agire su tali previsioni limitando indebitamente altri diritti tutelati dalla Convenzione. Sebbene si possa essere tentati di attenuare concetti giuridici come il test di Osman di fronte a eventi strazianti e di offrire consolazione a soggetti che si trovano in situazioni come quella della ricorrente, esistono delle ragioni per le quali la Convenzione stabilisce una soglia alta che, a mio parere, deve continuare a rimanere tale. Anche in materia di violenza domestica i fini non possono giustificare i mezzi in una società democratica governata dallo Stato di diritto.

III. Discriminazione di genere sistemica ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione

17. Sia il sottoscritto che il Giudice Eicke siamo concordi nel ritenere che una causa per la violazione dell'articolo 14 della Convenzione, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3, non sia motivata dai fatti e dai documenti presentati dinanzi alla Corte e personalmente condivido ampiamente le argomentazioni esposte nella sua opinione separata. Vorrei solamente evidenziare i seguenti elementi.

18. La Corte è giunta in precedenza alla conclusione, nella storica sentenza della causa Opuz, che la passività giudiziaria generalmente discriminatoria creando un clima favorevole alla violenza domestica comporta una violazione dell'articolo 14 della Convenzione, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 (si veda Opuz, §§ 198 e 202). Ha inoltre affermato che si giungerà a tale conclusione laddove le attività dell'autorità non sono semplicemente una disfunzione o un ritardo nella gestione della violenza, ma corrispondono a una reiterata tolleranza di tale violenza e riflettono un atteggiamento discriminatorio quando il soggetto che denuncia è una donna (si veda Eremia c. Repubblica di Moldavia, § 89). In considerazione di questa alta soglia e delle precedenti sentenze emesse in conformità con tale norma rispetto all'Italia nella causa Rumor c. Italia, non posso associarmi alla conclusione della maggioranza secondo la quale l'inerzia delle autorità, per come si è manifestata nella presente causa, riflette una sistemica discriminazione di genere, visto che non sussistono prove sufficienti che dimostrino passività discriminatoria generale del tipo precedentemente stabilito dalla giurisprudenza della Corte.

19. Nella causa Opuz, la Corte ha chiarito quali sono gli elementi che tendenzialmente dimostrano una violazione dell'articolo 14 in questo ambito. Ha fatto riferimento a una insensibilità complessiva del sistema giudiziario e all'impunità di cui godono gli aggressori. In particolare, ha rilevato il modo in cui le vittime di sesso femminile vengono trattate presso le stazioni di polizia, con rapporti che indicano che quando denunciano delle violenze domestiche gli agenti di polizia cercano di convincerle a tornare a casa e a ritirare la denuncia, considerando il problema come una questione familiare con la quale non è possibile interferire. Gli autori di reati di violenza domestica non sembrano ricevere delle sanzioni dissuasive, e i tribunali riconoscono nelle sentenze attenuanti sulla base della consuetudine, della tradizione o dell'«onore». Tali conclusioni sono state confermate in Halime Kılıç c. Turchia, e la Corte ha evidenziato il rifiuto deliberato delle autorità di accettare la gravità dei casi di violenza domestica. Chiudendo regolarmente un occhio di fronte ai ripetuti atti di violenza e di minacce di morte le autorità hanno creato un clima favorevole alla violenza domestica. In entrambi i casi la Corte ha ritenuto che l'inerzia, i ritardi e, in particolare, i tentativi di dissuadere le donne dal presentare denuncia che hanno caratterizzato la gestione delle denunce di violenza domestica in Turchia derivassero direttamente dall'atteggiamento discriminatorio delle autorità.

20. Per contro, e più in linea con i fatti della presente causa, in A. c. Croazia, n. 55164/08, § 97, 14 ottobre 2010, la Corte è giunta alla conclusione che non vi fossero sufficienti statistiche o altre informazioni che rivelassero la presenza di trattamento discriminatorio di donne vittime di violenza domestica da parte di autorità quali la polizia, il personale preposto alla sicurezza o all'assistenza sanitaria, i servizi sociali, i magistrati inquirenti o i giudici. La ricorrente non ha dichiarato che hanno cercato di dissuaderla dal presentare denuncia nei confronti dell'aggressore o dal testimoniare contro di lui, o che hanno cercato in una maniera o nell'altra di ostacolare i suoi tentativi di trovare protezione contro la sua violenza. La Corte ha pertanto dichiarato il ricorso della ricorrente ai sensi dell'articolo 14 inammissibile, visto

che la stessa non aveva fornito sufficienti prove del fatto che le prassi adottate in Croazia riguardo alla violenza domestica fossero discriminatorie.

21. La cosa più importante è che la Corte aveva in precedenza ritenuto che laddove il quadro normativo non può essere considerato discriminatorio anche se non tutte le sanzioni e i provvedimenti disposti o raccomandati sono risultati conformi, tale mancanza «di per sé non rivela la presenza di discriminazione o di un intento discriminatorio sulla base del genere» (si veda A. c. Croazia, § 101). Pertanto la discriminazione sociale e gli alti livelli di violenza domestica di cui al paragrafo 146, non sono di per sé, sufficienti per affermare che vi sia stata una violazione dell'articolo 14; è il quadro normativo e la sua applicazione da parte delle autorità nazionali che occorre valutare. A questo proposito, sia nella considerazione sostanziale degli articoli 2 e 3 che nell'ambito dell'articolo 14 la sentenza non tiene nel giusto conto le conclusioni della Corte nella causa Rumor c. Italia, nell'ambito dell'articolo 3, secondo le quali «le autorità avevano posto in essere un quadro normativo che consentiva loro di adottare delle misure nei confronti delle persone accusate di violenza domestica e che tale quadro era stato effettivo nel punire l'autore del reato di cui la ricorrente era stata vittima e nell'impedire il ripetersi di violenti attentati alla sua integrità fisica» (si veda Rumor c. Italia, § 76). Sebbene, come rilevato dalla sentenza, quella causa poteva riguardare un diverso insieme di circostanze, il sistema di cui si tratta è lo stesso. Visto che le omissioni impugnate non erano basate sull'intento discriminatorio delle autorità quanto piuttosto sulla pura passività, non costituiscono una valida ragione per allontanarsi dalle conclusioni sull'articolo 14 a cui si è arrivati in precedenza rispetto all'Italia.

22. Anche gli strumenti internazionali sui quali la maggioranza si basa per riscontrare una violazione dell'articolo 14 non evidenziano un difetto discriminatorio del sistema. Sebbene le Osservazioni conclusive del 2010 della CEDAW (si veda il paragrafo 57 della sentenza) hanno rilevato che un sempre crescente numero di femminicidi potrebbe portare a pensare che le autorità italiane non stanno proteggendo a sufficienza le donne, nel 2012 il Relatore Speciale dell'ONU è giunto alla conclusione che il quadro normativo in Italia «fornisce in modo ampio protezione sufficiente dalla violenza contro le donne» (si veda il paragrafo 68 del rapporto citato dalla maggioranza al paragrafo 59 della sentenza). Nei casi in cui, in precedenza, la Corte si è basata su rapporti internazionali in questo ambito, le critiche contenute negli stessi erano state indubbiamente inequivocabili. Per esempio, in Mudric c. Repubblica di Moldavia, la Corte era dell'opinione che le conclusioni del Relatore Speciale avvalorassero «l'impressione che le autorità non si rendessero conto pienamente della gravità e dell'entità del problema della violenza domestica e del suo effetto discriminatorio sulle donne» (si veda Mudric, § 63).

23. Infine, la conclusione alla quale si è giunti nella causa Rumor combinata con la soglia stabilita nella causa Opuz rende evidente che non vi è prova sufficiente di discriminazione istituzionale in Italia sulla quale possa essere basata la conclusione di una violazione dell'articolo 14. Il relativo quadro normativo è ancora efficace, indipendentemente da quanto tutte le misure previste dallo stesso siano state utilizzate nel caso di specie (si veda A. c. Croazia, § 101).

¹Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

²Rapporto esplicativo alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, paragrafo 265.