

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2022

Data: 1 novembre 2022

***L'Italia davanti alla Corte EDU per l'insufficiente protezione delle vittime della
violenza di genere: una questione costituzionale****

di **Barbara Pezzini** – *Professoressa Ordinaria di Diritto Costituzionale nell'Università degli
Studi di Bergamo*

TITLE: Italy facing the ECtHR due to the lack of protection for victims of gender-based violence:
a constitutional issue

ABSTRACT: Le tre condanne subite in pochi mesi dall'Italia nei casi *Landi*, *De Giorgi* e *Scavone* per l'insufficiente protezione delle vittime della violenza di genere sono esaminate alla luce non solo della violazione degli obblighi positivi di protezione scaturenti dagli articoli 2 e 3 Cedu, ma anche come questione costituzionale, nel quadro del principio antisubordinazione di genere della Costituzione italiana. La disciplina giuridica della violenza di genere si dimostra, infatti, luogo cruciale per la costruzione dell'uguaglianza costituzionale. Benché le condanne, a differenza del precedente *Talpis*, abbiano escluso il riconoscimento anche dell'art. 14 per discriminazione per ragioni di sesso, le preoccupanti carenze puntualmente attestate dai casi, viste nel loro indubbio collegamento, non possono essere considerate semplici ed occasionali disfunzioni di singoli elementi del sistema – in qualche misura inevitabili – ma ne attestano difetti strutturali e una perdurante difficoltà a garantire le cosiddette «quattro P»: non solo il versante punitivo, nella sua effettività e capacità di deterrenza, ma soprattutto prevenzione, protezione e politiche integrate.

* Lavoro sottoposto al referaggio secondo le linee guida della Rivista.

In three cases within a few months (Landi, De Giorgi and Scavone), the *European Court of Human Rights* held that Italy had not complied with the Convention obligations in the matter of protection of the victims of gender-based violence; the judgements are examined not only in the light of the violation of the obligations arising from articles 2 and 3 ECHR, but also as a constitutional issue, within the framework of the gender anti-subordination principle of the Italian Constitution. The legal discipline of gender-based violence proves, indeed, to be a crucial area for the construction of constitutional equality. Although the Court, unlike in the previous case *Talpis v. Italy*, excluded a discriminatory attitude on the part of the authorities, rejecting the alleged violation of art. 14, the worrying failures attested by the cases, seen in their undoubted connection, cannot be considered simple and occasional dysfunctions of individual elements of the system - to some extent unavoidable; rather, these shortcomings show structural defects of the Italian legal system and its lasting difficulty in guaranteeing the so-called “four Ps”: not only an actual and dissuasive *Prosecution*, but also – at least just as important – *Prevention*, *Protection* and *Co-ordinated Policies*.

KEYWORDS: violenza di genere; principio costituzionale antisubordinazione di genere; diritto alla vita; divieto di trattamenti inumani e degradanti; doveri statali di protezione; gender based violence; gender anti-subordination principle; right to life; prohibition of inhuman or degrading treatment

SOMMARIO: 1. Tre condanne in pochi mesi: una questione costituzionale. – 2. I casi. – 3. Le condanne. – 4. Da *Talpis* a *Scavone*: il riconoscimento della discriminazione di genere in *Talpis* è solo un «hapax legomenon»? – 5. Integrare la prospettiva antisubordinazione.

1. Tre condanne in pochi mesi: una questione costituzionale

Mentre le cronache restituiscono con implacabile continuità l’evidenza del radicamento della violenza di genere nel nostro paese (un femminicidio ogni 3 giorni¹), nel corso del 2022, l’Italia ha

¹ I dati diffusi a ferragosto dal report del Viminale in occasione del *Comitato per l’ordine e la sicurezza* (v. <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/ferragosto-dossier-viminale>), riferiscono che tra il primo agosto 2021 e il 31 luglio 2022 sono state uccise 125 donne, in aumento rispetto alle 108 dei 12 mesi precedenti, in media più di una ogni 3 giorni; 108 di questi omicidi sono stati compiuti in ambito familiare o di relazioni

subito nello spazio di pochi mesi – nei casi *Landi* del 7 aprile 2022, *De Giorgi* del 16 giugno e *Scavone* del 7 luglio – tre condanne da parte della prima sezione della Corte europea dei diritti umani per violazioni della CEDU in relazione a casi di violenza domestica.

Le tre vicende si prestano a venire considerate nel loro insieme per attestare lo stato dell'arte nella tutela garantita dall'ordinamento italiano alle vittime della violenza di genere, non solo dal punto di vista della Corte di Strasburgo e non solo in riferimento all'attuazione della Convenzione di Istanbul, ma assumendo il tema come centrale per il diritto costituzionale.

Il recepimento e l'attuazione della Convenzione hanno indubbiamente rappresentato uno spartiacque decisivo nel riconoscimento della violenza di genere e nell'apprestamento di misure adeguate di prevenzione e contrasto, ma resta ugualmente di fondamentale importanza non dimenticare che, ben sessant'anni prima della Convenzione di Istanbul, la Costituzione italiana ha fornito una propria solida e autonoma base giuridica per il contrasto a ogni forma di violenza di genere, declinando il *principio costituzionale antisubordinazione di genere* come suo principio fondamentale e costitutivo. È, infatti, nella cornice di tale principio che trova inquadramento il fenomeno giuridico complesso della violenza di genere (o più precisamente il contrasto alla violenza di genere); proprio la complessità del fenomeno giuridico ne attesta l'appartenenza al diritto costituzionale prima che a ogni altro ramo del diritto – internazionale, penale, processuale o di famiglia –, nella misura in cui la violenza di genere esprime le strutture profonde dello Stato-comunità dal punto di vista dei rapporti di genere e di quelle strutture profonde è, a sua volta, espressione, nell'incessante rapporto circolare tra genere e diritto.

Un'adeguata consapevolezza della portata del principio antisubordinazione di genere rende così la disciplina giuridica della violenza di genere luogo cruciale per la costruzione dell'uguaglianza

affettive e, in particolare, 68 da un partner o ex-partner. L'incremento dell'ultimo anno risulta proporzionale all'aumento complessivo degli omicidi (319 contro i 276 nei 12 mesi precedenti), ma va inquadrato in un contesto complessivo in cui la serie storica degli omicidi per genere mostra un diverso andamento delle uccisioni di uomini e donne: mentre le donne vittime di omicidio sono rimaste complessivamente stabili (dal 1992 al 2018 da 0,6 a 0,4 per 100.000 femmine), gli omicidi di uomini registrano una diminuzione significativa e costante (da 4,0 per 100.000 maschi nel 1992 a 0,7 nel 2018): v. <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/omicidi-di-donne>. Per i maschi, sebbene l'incidenza degli omicidi si mantenga maggiore rispetto alle femmine, i progressi sono stati molto visibili. Per le donne, che partivano da una situazione molto più favorevole, la diminuzione nel tempo ha ritmi molto più lenti, fino ad arrestarsi. Il calo differenziale nel periodo tra i due sessi è stato favorito anche dalla contrazione degli omicidi legati alla criminalità organizzata, che coinvolgono – esclusivamente o comunque con netta prevalenza – gli uomini. Alla voce “Violenza di genere” il report del Viminale riporta anche una diminuzione delle denunce per stalking (15.817, a fronte di 18.653 nel periodo precedente, e un incremento degli ammonimenti del questore (3.100 contro 2.565, di cui 1.640 contro 1.208 per violenza domestica), mentre gli allontanamenti sono in diminuzione (361 contro 414).

costituzionale², permettendo di osservare criticamente i processi e le forme attraverso le quali il diritto oggettivo – nelle sue strutture, nelle sue norme e nelle sue applicazioni – si indirizza ad assumere coerentemente la prospettiva *di genere della violenza*: il che significa riconoscere che la *violenza subita dalle donne* in forme molteplici e diverse tra di loro (la violenza domestica, le molestie sessuali, lo stupro, il matrimonio forzato, i delitti d'onore, le mutilazioni genitali femminili, secondo l'elencazione che ne fa il *Preambolo* della Convenzione di Istanbul, ma anche lo *stalking*, anche la violenza per immagini e minacce in rete, anche la violenza assistita) esprime qualcosa che trascende la rilevanza dell'atto specifico e della sua dimensione criminale, particolare (in quanto legata al fatto materiale ed alle sue connotazioni) e generale/generica (in quanto fattispecie già qualificata come reato).

Si tratta di riconoscere un'eccedenza: il carattere *di genere* della violenza, la cui messa a fuoco diventa essenziale per costruire le strategie efficaci a sradicarla. Affermare che la violenza ha un genere non è semplicemente una questione di statistica, per quanto di per sé rilevante³; implica la ricostruzione di un *doppio movimento* – imposto dalla Costituzione repubblicana e corrispondente alla consapevolezza complessiva e integrata propria della Convenzione di Istanbul – che *elabora una nuova interpretazione della realtà* accompagnata dalla *delegittimazione* della violenza degli uomini contro le donne: comportamenti, fatti e modalità delle relazioni di genere, che un tempo erano considerati normali e non problematici nelle relazioni fra i sessi, vengono ri-concettualizzati come inaccettabili forme di subordinazione di genere, come espressione di una relazione di dominio di tipo patriarcale (sessista).

E solo l'analisi complessiva del contesto in cui si è andata modificando, nel corso dei settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, la condizione di subordinazione delle donne permette di comprendere come comportamenti che una volta la società celava nel chiuso delle relazioni domestiche, e della vergogna della vittima, acquistino oggi visibilità e appaiano per quello che sono, inaccettabili forme di violenza e subordinazione. Viene meno l'indulgenza sociale nel

² V. *La violenza di genere dal codice Rocco al codice rosso. Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, a cura di B. PEZZINI, A. LORENZETTI, Torino, Giappichelli 2020.

³ B. CARSANA, *Il problema dei numeri della violenza contro le donne*, in *La violenza di genere dal codice Rocco al codice rosso* cit., p. 23. La necessità di garantire – secondo le sollecitazioni del rapporto del GREVIO del Consiglio d'Europa (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*) e dell'*European Institute for Gender Equality* (EIGE) – un flusso attendibile e costante di dati sulla violenza contro le donne, adeguato per cadenza e contenuti alle esigenze di progettazione di politiche efficaci, ha recentemente sollecitato l'approvazione della l. 53/2022, *Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere*.

trattare i casi di violenza, a patto di ricordare che la società è indulgente con se stessa e con la propria struttura di genere non solo quando li relega a comportamenti arretrati, espressione di culture primitive e non moderne, ovvero a patologie individuali o persino al “troppo amore”, ma anche quando non è capace di rilevare o perseguire adeguatamente i fatti di violenza. Non essere indulgenti significa riconoscere che la violenza degli uomini sulle donne ha una funzione di rinforzo e di riproduzione della disuguaglianza di sesso, ciò che rende il fatto singolo di violenza parte, espressione, conferma, addirittura rinforzo di una violenza strutturale contro il genere femminile che è diffusa nella società e ne pervade tutte le coordinate.

Non è necessario precisare che la violenza di genere non è l'unica violenza che percorre le nostre società e non esclude una violenza agita e non subita dalle donne (rivolta verso altre donne e/o uomini, verso i/le minori – la violenza domestica è, del resto, categoria generale considerata dalla Convenzione di Istanbul). La violenza di genere è però una dimensione specifica e non eludibile della violenza e – *insieme* – dei rapporti di genere, di cui è una componente strutturale, non solo nella prospettiva patriarcale e nelle sue persistenze, ma anche nella prospettiva del *backlash*⁴ e dello smarrimento delle categorie tradizionali; in questo senso parliamo di violenza di genere per significare una violenza che è, insieme, espressione e frutto della costruzione dei rapporti di genere (assumendo la prospettiva che è anche propria della Convenzione di Istanbul). Senza, naturalmente, implicare con ciò che i maschi in quanto tali siano violenti e violentatori in potenza, ma in ragione della costruzione di un modello maschile di riferimento e di un modello di relazioni tra uomini e donne che accetta e implica la violenza⁵; un modello la cui messa in discussione chiama a riflettere su una configurazione delle relazioni sociali tra i sessi diversa dalla gerarchizzazione o dalla complementarietà statica, capace di ripensare, da entrambi i lati, la propria parzialità come dialogante con l'altra parzialità per costruire una *diversa universalità duale*⁶.

⁴ *Backlash* o contrattacco, come strategia di svuotamento e neutralizzazione delle conquiste del femminismo: S. FALUDI, *Contrattacco. La guerra non dichiarata contro le donne*, Dalai editore, 1992.

⁵ G. BURGIO, *La violenza di genere. Una prospettiva analitica maschile*, in *La violenza di genere dal codice Rocco al codice rosso* cit., p. 219.

⁶ E per vedere oltre: integrare la prospettiva di genere della violenza significa anche promuovere la capacità di riconoscere come violenza di genere anche quella omofobica e trans-fobica, non in una sorta di moltiplicazione di segmenti, ma in termini di consapevolezza; il genere si riferisce a *ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriate per donne e uomini* e richiede di agire contro ogni fissità dei ruoli di genere, nell'identificazione sessuale e di genere e nell'orientamento affettivo e sessuale. Una stessa qualità normativa dell'uguaglianza costituzionale impone di rispondere sia alle forme di discriminazione e violenza che persistono nei confronti del genere femminile, sia alle discriminazioni che colpiscono le “minoranze sessuali”. La matrice delle discriminazioni di genere risiede nella elaborazione sociale della differenza uomo/donna in termini di

Per questo la teorizzazione della violenza di genere si interessa delle vittime e dei responsabili, ma anche delle risposte giudiziarie e dell'opinione pubblica, nonché del ruolo di tutte le istituzioni nel tollerare, consentire, assecondare, veicolare la violenza; per questo, le tre condanne subite in rapida sequenza dal nostro Paese in questa materia che, come vedremo, mettono in discussione in particolare il funzionamento delle istituzioni giudiziarie, meritano tutta la nostra attenzione.

2. I casi

Le tre vicende da cui hanno avuto origine i ricorsi alla Corte Edu presentano analogie e differenze, che ci permettono di osservare, da un lato, alcuni tratti tipici della fenomenologia della violenza di genere – in particolare della violenza domestica – e, dall'altro, alcuni meccanismi altrettanto ricorrenti dei modi in cui, in concreto, l'ordinamento giuridico reagisce di fronte ad essa.

Nel caso *Landi* il ricorso è presentato alla Corte Edu nel 2019 (ricorso 10929/19), deducendo una violazione degli articoli 2 e 14 della Convenzione e lamentando la mancata adozione da parte dello Stato italiano delle misure di protezione e di assistenza nei confronti della ricorrente e dei suoi figli nel contesto delle violenze domestiche inflitte dal suo compagno, che hanno portato all'omicidio del loro figlio di un anno e al tentato omicidio dell'interessata. Il caso restituisce una classica vicenda di *escalation* della violenza domestica, con altrettanto tipiche manifestazioni della fatica da parte della donna vittima di uscire da una relazione violenta, tanto più in un contesto segnato anche dall'emergere del disagio psichico del maltrattante⁷.

La violenza che nel settembre 2018 è sfociata nell'aggressione della ricorrente e nell'uccisione del secondogenito della coppia, di poco più di un anno, era stata preceduta da una serie di

gerarchizzazione e subordinazione: i processi di costruzione del genere che hanno gerarchizzato la differenza tra uomini e donne hanno stretto in un nesso ineludibile differenza e gerarchia, alimentando un modello di relazione sociale e di pensiero che conduce a pensare qualsiasi differenza, a partire da quella che marca nel corpo femminile l'origine di ogni persona umana, nel segno della gerarchia. Ma proprio a partire dalla reazione contro tale discriminazione, prendono corpo processi di ridefinizione critica di tutte le relazioni di genere: ciò che richiede di riconoscere e contrastare la discriminazione e la gerarchizzazione che continuano a proporsi incrociando sesso e genere, in tutte le forme in cui si presentano; provando a ridefinire un universo complesso senza procedere per categorie giustapposte, in applicazione di quel precetto di *uguaglianza sostanziale* (art. 3, co. 2, Cost.) che richiede la rimozione degli ostacoli che si frappongono al pieno sviluppo della persona e all'effettiva partecipazione, nonché all'eguale accesso ed esercizio dei diritti.

⁷ Che lascia intravedere i limiti dell'assistenza psichiatrica sul territorio e la "delega" di fatto alle famiglie del trattamento e contenimento del disagio psichico.

maltrattamenti, aggressioni e violenze, ripetutamente segnalate ai carabinieri, che avevano persino direttamente assistito a talune delle manifestazioni della violenza (quando avvenute in luogo pubblico o in loro presenza a seguito della richiesta di intervento da parte della vittima). La ricorrente, però, che dal 2010 viveva in provincia di Firenze con il compagno N.P. e con una prima figlia, nata nel 2011, per ben due volte aveva ritirato le denunce presentate, una prima volta nel 2015 e una seconda nel 2018.

Dei servizi a vario titolo coinvolti dalla vicenda, solo i carabinieri risultano aver rilevato adeguatamente il rischio di violenza intra-familiare, più volte segnalato all'autorità giudiziaria, anche in coincidenza con gli aggiornamenti sul ritiro delle denunce; in particolare, la procura era stata portata a conoscenza dei precedenti specifici a carico dell'uomo, oggetto nel 2010 di un'indagine di polizia per reati simili in una precedente relazione nel corso della quale era stato raggiunto da un ordine che gli proibiva di avvicinarsi alla fidanzata, e i carabinieri avevano espressamente suggerito l'emanazione di misure cautelari di allontanamento del maltrattante dalla casa familiare e divieto di avvicinamento alla compagna, al figlio e ai familiari di lei. La situazione di pericolo è, invece, trascurata o sottovalutata non solo dal pubblico ministero che, pur avendo due volte avviato procedimenti per molestie e maltrattamenti, non dispone attivamente alcuna indagine e non richiede l'adozione di alcuna misura precauzionale, ma, con tutta evidenza, anche dai servizi psichiatrici, visto che medico curante del maltrattante pochi mesi prima dell'aggressione mortale aveva raccomandato una riunione della coppia a supporto della terapia dell'uomo.

Il primo procedimento aperto per molestie nel 2015 viene archiviato nel 2016 dopo il ritiro della denuncia. Dopo un periodo di relativa tranquillità, nel 2017 nasce un secondo figlio della coppia e ricominciano i maltrattamenti e le minacce; nel febbraio del 2018, dopo un ricovero psichiatrico e un periodo di lontananza dell'uomo dalla casa familiare, la vittima ritira per la seconda volta un'ulteriore denuncia che aveva presentata e nell'aprile la convivenza riprende, anche dietro suggerimento del medico curante. Nel luglio 2018, una relazione psichiatrica fornisce elementi che, nel quadro della patologia specifica diagnosticata al soggetto (disturbo bipolare), permetterebbero di inquadrare la violenza da lui messa in atto contro moglie e figli come tipica violenza di genere: viene, infatti, esclusa la componente psicotica nel momento delle aggressioni, mentre si sottolinea la pericolosità sociale dell'uomo, rilevando come i problemi comportamentali del soggetto, con ridotto controllo delle reazioni anormali e impulsive, derivassero sempre dalle discussioni e dalle liti nell'ambiente familiare. Ma è evidentemente troppo tardi. Il 14 settembre 2018, prima di cena,

disturbato dal rumore causato dal figlio e da una telefonata ricevuta dalla compagna, N.P. si altera, impugna un coltello e insegue la donna e i figli sul balcone, aggredendoli e provocando la morte del figlio minore e il ferimento della donna e dell'altra figlia⁸.

Negli altri due casi (*De Giorgi* e *Scavone*) viene ugualmente lamentata la mancata protezione e assistenza da parte dello Stato per le violenze domestiche inflitte alle mogli, e in un caso anche ai figli, in violazione questa volta degli obblighi positivi derivanti dall'art. 3 Cedu, non avendo i maltrattamenti raggiunto il livello di gravità irreversibile del caso Landi. In entrambi i casi violenze e molestie si intrecciano con un procedimento di separazione giudiziale.

Il ricorso per il caso *De Giorgi* è presentato alla Corte nel 2019 (ricorso 23735/19).

La ricorrente e il marito, genitori di tre figli, si separano nel 2013; i figli restano con la madre e il padre, tenuto al versamento di un assegno di mantenimento, può vederli liberamente in base all'accordo di separazione omologato. Dal momento della separazione hanno inizio molestie e minacce, denunciate dalla donna ai carabinieri di Padova nel 2015; viene aperto un procedimento penale per maltrattamenti in famiglia e aggressione e, a seguito di una nuova denuncia per un fatto di violenza che aveva visto l'intervento diretto delle forze dell'ordine, anche in questa vicenda viene inutilmente richiesta dai carabinieri l'adozione di misure di protezione e allontanamento del maltrattante, nuovamente sollecitata dopo una terza denuncia per atti persecutori. Nel febbraio 2016 la misura di allontanamento e divieto di avvicinamento viene richiesta in sede civile ma, nonostante fossero nel frattempo stati segnalati ulteriori reati "sentinella" (diffamazione, interferenza illecite nella vita privata e violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza), anche il tribunale civile di Padova respinge la domanda di ordine di protezione: manca, nel caso specifico, il presupposto della convivenza tra le parti e, comunque, la situazione viene interpretata riconducendo il comportamento del marito a un ordinario «*contesto di separazione conflittuale*»⁹. Sulla medesima linea interpretativa delle violenze si pongono in sede penale anche il pubblico ministero, che dispone l'archiviazione di alcune denunce (rilevando in particolare che per il reato di maltrattamenti mancherebbe la continuità), e, dopo l'opposizione della vittima, il GIP che,

⁸ Con sentenza del 24 ottobre 2019, N.P. veniva condannato dal tribunale a venti anni di reclusione per l'omicidio del figlio, il tentato omicidio della ricorrente e per i maltrattamenti dalla stessa subiti. Gli atti commessi contro l'altro figlio venivano riclassificati come aggressione e percosse, non potendo così essere perseguiti per mancanza di denuncia.

⁹ La condotta di L.B, nonostante la condotta irrispettosa e poco atta all'ascolto rilevata persino nel corso dell'udienza, non viene considerata di vessazione dell'altro coniuge, ma «*espressione di una elevata conflittualità solo occasionalmente travalicata in un atto grave*», che rientrerebbe «*nella tipica conflittualità molto elevata di alcune separazioni*» (così riferito nel par. 22).

archiviando parzialmente, contesta la credibilità della donna proprio adducendo a motivo l'elevata conflittualità tra le parti.

Mentre un nuovo fascicolo penale viene aperto nel settembre 2016, nella sede del procedimento civile di separazione viene depositata, nel febbraio 2018, una relazione dei servizi sociali che attesta i maltrattamenti del padre nei confronti dei figli, rilevando che gli stessi non sarebbero stati adeguatamente protetti dalla madre: al netto di ogni considerazione sui rischi di una *vittimizzazione secondaria* della madre¹⁰, nemmeno la trasmissione di questa relazione al pubblico ministero stimola alcuna indagine nonostante le sollecitazioni della ricorrente. Per i fatti del 2015 si avrà il rinvio a giudizio solo nel luglio 2020, con prima udienza fissata nell'aprile 2021.

Nel frattempo, nel novembre 2019 il caso viene presentato dalla vittima alla Corte di Strasburgo, lamentando innanzitutto l'inerzia degli uffici giudiziari che, ritenendo che si trattasse di "semplici" liti dovute alla procedura di separazione, non hanno dato seguito alle richieste dei carabinieri di disporre una misura di protezione e non hanno disposto alcuna indagine in merito alle denunce riguardanti i maltrattamenti subiti dai bambini e segnalati dai servizi sociali. La ricorrente lamenta anche l'esistenza di una carenza legislativa, per il fatto che l'applicazione della misura di protezione in sede civile richieda come presupposto una situazione di convivenza.

Nell'ultimo dei tre casi considerati, il caso *Scavone* (ricorso 32715/19), le violenze del marito contro la moglie, attestate dalle ripetute denunce presentate dalla donna, risalgono addirittura al 2004 e si intrecciano – come nel caso *De Giorgi* – alle vicende relative al procedimento di separazione avviato nel 2007, protraendosi con svariati episodi, che in taluni casi hanno coinvolto anche i figli, per oltre un decennio. Come nel caso *Landi*, si registrano evidenti carenze rispetto alla tempestività ed efficacia dell'applicazione di misure cautelari a protezione della vittima (dopo la cessazione degli arresti domiciliari per esigenze cautelari disposti dal novembre 2008 a febbraio 2009, il GIP respinge la richiesta di divieto di soggiorno nel comune di Potenza e l'obbligo di firma,

¹⁰ In realtà, il riverberarsi degli effetti della violenza sulle funzioni genitoriali del genitore maltrattato è proprio una delle tipiche complessità del fenomeno della violenza contro le donne (sulla complessità come chiave metodologica di fronte alla violenza di genere, v. A. LORENZETTI, *La violenza contro le donne come fenomeno giuridico complesso*, in *La violenza di genere dal codice Rocco al codice rosso* cit., p. 56), che richiede indagini e accertamenti particolarmente attenti e consapevoli, alieni da quelle ricorrenti semplificazioni e stereotipizzazioni ad alto rischio di produrre una «vittimizzazione secondaria» delle madri: v. *Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale*, approvata dalla Commissione parlamentare sul femminicidio il 20 aprile 22, comunicata alla Presidenza l'11 maggio 22, <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Testi/Allegati/00000366.pdf>.

in mancanza di fatti nuovi – che, peraltro, non tarderanno a manifestarsi, portando a una nuova denuncia nel 2010).

Emerge nella vicenda una lunga sequenza di maltrattamenti, che consistono in aggressioni e lesioni fisiche prodotte con l'uso di armi (coltello, bastone, armi da fuoco), oltre che nella intimidazione e minaccia continuativa attraverso il controllo degli spostamenti e delle comunicazioni della vittima, appostamenti e inseguimenti. A fronte della prima denuncia – e di numerose altre che si susseguono tra il 2006 e il 2013 – vengono attivati davanti ai giudici di Potenza ben quattro procedimenti penali, che tutti, però, ristagnano in modo inconcludente e finiscono in buona parte per concludersi con un nulla di fatto per il decorso dei termini di prescrizione: la prima indagine, relativa al fatto del gennaio 2007 (aggressione con un coltello durante un incontro, in presenza di accompagnatori e legali, per discutere del procedimento di separazione), vede il rinvio a giudizio del maltrattante nell'ottobre 2008, ventuno mesi dopo i fatti; la condanna in primo grado sopraggiunge però solo nel giugno 2014, sette anni dopo i fatti, con motivazione depositata nel marzo 2015, e il giudizio d'appello si conclude nel giugno 2016 con la declaratoria della prescrizione dei reati. Un esito parzialmente analogo incontra una seconda indagine, relativa alle denunce depositate per nuove violenze e minacce tra febbraio 2007 e ottobre 2008: la sentenza di primo grado viene pronunciata solo ad aprile 2015 e il soggetto denunciato viene condannato per le lesioni personale provocate da un'aggressione con un bastone, mentre altri reati (maltrattamenti e minacce) sono dichiarati prescritti un anno dopo nel corso del giudizio d'appello (la Cassazione conferma la condanna nel gennaio 2018). In una terza indagine, relativa a denunce presentate nel 2010 per molestie ed estorsione, la sentenza di condanna per molestie sopraggiunge in primo grado nel novembre 2020, a dieci anni dai fatti. Infine, per quanto riguarda l'ultima indagine in merito alla denuncia per molestie presentata nel 2013, il denunciato è stato rinviato a giudizio quattro anni dopo (e il procedimento risulta pendente al momento del giudizio in sede europea).

3. Le condanne

I tre procedimenti si concludono tutti con la condanna dello Stato italiano: nel caso *Landi* la Corte di Strasburgo accerta la violazione dell'art. 2 (diritto alla vita) e riconosce alla ricorrente la

somma di 32.000 euro per il danno morale subito per l'omicidio del figlio e il tentato omicidio nei suoi confronti; nel caso *De Giorgi* è accertata la violazione degli aspetti materiali e procedurali dell'art. 3 (divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti) e sono attribuiti 10.000 euro per il danno morale¹¹ dovuto all'angoscia e sofferenza a causa delle violenze domestiche subite e dell'inosservanza da parte delle autorità del loro obbligo positivo di adottare misure adeguate; anche nel caso *Scavone* viene dichiarata la violazione dell'art. 3 sotto il profilo procedurale – e, per un più limitato lasso di tempo, fino al 21 ottobre 2008, anche sotto quello materiale – e parimenti sono riconosciuti alla ricorrente 10.000 euro a titolo di danno morale¹².

Il percorso seguito nelle tre pronunce dalla Corte EDU risulta per molti versi sovrapponibile.

A partire dalla ricostruzione del quadro normativo nazionale e internazionale che, addirittura, nella sentenza *Scavone* viene fatto con esplicito richiamo a quanto esposto nel caso *Landi*¹³; specificamente pertinenti alla fattispecie sono, semmai, gli ulteriori richiami al *Rapporto di valutazione 2020* a cura del GREVIO¹⁴.

La valutazione in diritto si concentra sull'accertamento dell'inadempimento da parte dello Stato italiano degli obblighi positivi di protezione che scaturiscono dagli articoli 2 e 3 CEDU; in particolare dell'obbligo, ex art. 2, di adottare di adottare misure operative preventive per proteggere una persona la cui vita è minacciata dalle azioni criminali di terzi¹⁵ (caso *Landi*) o degli obblighi di adozione di misure materiali e procedurali per tutelare da torture e trattamenti inumani e degradanti,

¹¹ Non viene, invece, ravvisato alcun nesso causale tra la violazione constatata e il danno materiale dedotto a causa delle somme non pagate dal marito e del tempo impiegato dalle autorità per condurre l'indagine.

¹² De Giorgi aveva avanzato una richiesta a titolo di danno morale di 100.000 euro, pari a quella che era stata formulata da Landi, mentre la richiesta di danno morale da parte di Scavone era stata fatta senza esporre una quantificazione, tenuto conto dei precedenti per cui la Corte, come farà nel caso di specie, aveva comunque preso in considerazione richieste di danno morale genericamente formulate, assumendo che, in sostanza, rimettono al giudice la determinazione dell'importo da liquidare (i precedenti sono citati al par. 171, tra cui *Volodina c. Russia*, 9 luglio 2019).

¹³ Si veda nei par. 65 e 84 di Scavone il rimando ai paragrafi, rispettivamente, da 47 a 49 e da 50 a 55 della pronuncia Landi.

¹⁴ In particolare, la sentenza Scavone aggiunge alle parti del *Rapporto* già implicitamente richiamate tramite il rimando al par. 54 della sentenza Landi – espressamente citate in modo del tutto analogo anche nella pronuncia De Giorgi – le considerazioni critiche sul rapporto tra termini di prescrizione e durata media dei procedimenti in materia di violenza di genere, raccomandando di proseguire gli sforzi, anche finanziari, per garantire un'accelerazione di tali processi, anche nella prospettiva di preservare il carattere dissuasivo delle sanzioni previste dalla legge garantendone la certezza di applicazione (par. 85).

¹⁵ Formulato per la prima volta nella causa *Osman c. Regno Unito* (28 ottobre 1998, par. 115-16): le autorità, se sanno o avrebbero dovuto sapere che esiste un rischio reale e immediato per la vita di una determinata persona a causa degli atti criminali di un terzo, devono adottare, nell'ambito dei loro poteri, tutte le misure che si possono ragionevolmente attendere per evitare tale rischio.

che gravano sulle autorità in virtù dell'articolo 3 della Convenzione¹⁶ (casi *De Giorgi e Scavone*): sono identificati come obblighi *materiali* sia quello di mettere in atto un quadro legislativo e regolamentare di protezione, sia l'obbligo di adottare, in alcune circostanze, misure operative per proteggere delle persone determinate da un rischio di trattamenti contrari a tale disposizione; l'obbligo *procedurale* richiede, invece, di condurre un'indagine effettiva nei casi in cui emergano accuse relative all'inflizione di tali trattamenti.

La portata e il contenuto di tali obblighi nel contesto specifico della violenza di genere sono stati chiariti nel precedente *Kurt c. Austria* [GC], 15 giugno 2021, esplicitamente richiamato nei tre giudizi; oggetto di valutazione da parte della Corte EDU è la capacità delle istituzioni statali di dimostrare, di fronte alla evidenza di fatti di violenza: a) tempestività di reazione; b) autonomia, proattività ed esaustività nella valutazione del rischio; c) adozione di misure preventive adeguate e proporzionate al livello del rischio accertato.

Nel caso *Landi* la condanna per violazione dell'art. 2 muove dalla rilevazione di una evidente dissociazione tra la tempestività e adeguatezza della reazione dei carabinieri nella rilevazione e documentazione del rischio, da un lato, e l'inattività dell'ufficio del pubblico ministero, dall'altro: la sentenza segnala come per quattro mesi non fosse stata condotta alcuna indagine, la vittima non fosse mai stata ascoltata e nessuna misura protettiva fosse stata richiesta al giudice neppure dopo l'istanza motivata che i carabinieri, avendo assistito alle minacce di morte, avevano inviato alla procura; la stessa decisione del procuratore di archiviare la prima denuncia presentata dalla donna risulta essersi fondata unicamente sul ritiro della stessa da parte della ricorrente, senza aver tenuto in alcuna considerazione il fatto che non si fosse trattato di un episodio isolato, ma che le minacce subite dalla ricorrente fossero continue e che la stessa fosse stata anche sottoposta a violenza fisica.

Pur rimarcando che non è nei suoi poteri sostituirsi nelle scelte delle autorità nazionali, la Corte ha ritenuto di rilevare carenze di immediata evidenza nell'attività della procura, avvertendo in particolare che, alla luce degli elementi a disposizione per la valutazione del rischio – plurimi e significativi – il procuratore incaricato del caso avrebbe, comunque, avuto la possibilità di proseguire l'azione penale, nonostante il ritiro della denuncia, e avrebbe, quantomeno, dovuto svolgere un'indagine approfondita prima di decidere di disporre l'archiviazione.

¹⁶ Si richiamano in merito le pronunce *Tunikova e altri c. Russia*, 14 dicembre 2021, e *Volodina c. Russia*, 9 luglio 2019 e *X e altri c. Bulgaria* [GC], 2 febbraio 2021.

Anche la condanna nel caso *De Giorgi* è dovuta alle carenze che emergono nella fase giudiziaria, apprezzate secondo la qualificazione specifica della diligenza richiesta dalla Corte EDU alle istituzioni nel trattare, tra tutti i casi di violenza, quelli relativi alla violenza domestica. La Corte, inoltre, mostra e pratica una specifica attenzione all’impatto della violenza psicologica come elemento tipicamente rilevante nei casi di violenza domestica¹⁷; pur osservando preliminarmente che, ai fini dell’applicabilità dell’art. 3, un maltrattamento deve raggiungere una soglia minima di gravità che in generale implica lesioni al corpo o forti sofferenze fisiche o psicologiche, sottolinea, infatti, come anche il trattamento che umilia o svilisce, manca di rispetto per la dignità umana o la sminuisce, o che suscita sentimenti di paura, angoscia o inferiorità tali da annientare la resistenza morale e fisica, possa essere qualificato *degradante* e rientrare così nel divieto di cui all’articolo 3¹⁸.

L’apprezzamento delle condizioni di tempestività della reazione e dell’adeguatezza della qualità della valutazione del rischio – secondo lo schema degli obblighi derivato da *Kurt c. Austria* – conduce a una valutazione molto simile a quella del caso *Landi*; la sentenza rileva che a un’azione sostanzialmente positiva da parte dei carabinieri non è corrisposta una reazione parimenti adeguata da parte dell’autorità giudiziaria, benché l’ampia serie di misure giuridiche e operative disponibili nel sistema legislativo italiano offrisse una varietà sufficiente di possibilità adeguate e proporzionate rispetto al livello di rischio esistente nel caso di specie. L’autorità giudiziaria sarebbe così venuta meno all’obbligo di condurre un’indagine effettiva sui casi di violenza domestica, in quanto – dice la Corte – per essere efficace un’indagine deve essere rapida e approfondita in tutto il complesso delle procedure, compresa la fase propriamente processuale, garantendo quel livello particolare di diligenza che è richiesto proprio in materia di violenza di genere.

La violazione dell’art. 3 viene riconosciuta sia sotto il profilo materiale, sia sotto quello procedurale: agli inquirenti è mancata la capacità di collegare la successione degli incidenti violenti in una visione d’insieme, che è, invece, un’esigenza propria dei procedimenti in questa materia; e la scarsa consapevolezza delle particolari caratteristiche dei procedimenti in materia di violenza domestica rivela l’assenza di una reale volontà di fare in modo che l’autore di atti di violenza di genere venga effettivamente chiamato a risponderne. L’obbligo dello Stato di indagare non si può considerare soddisfatto se i meccanismi di protezione previsti nel diritto interno esistono soltanto in

¹⁷ Già rimarcata in *Valiulienė c. Lituania*, 26 marzo 2013, e *Volodina c. Russia*, cit.

¹⁸ *Bouyid c. Belgio* [GC], 28 settembre 2015.

teoria: è soprattutto necessario che essi funzionino effettivamente nella pratica, il che presuppone un esame della causa sollecito e senza inutili ritardi. Per mantenere la fiducia e il sostegno dei cittadini nello Stato di diritto è indispensabile prevenire qualsiasi apparenza di tolleranza o collusione delle autorità rispetto agli atti di violenza, tenendo conto della situazione di precarietà e di particolare vulnerabilità, morale, fisica e/o materiale, della vittima e, di conseguenza, valutandone la condizione nel più breve tempo possibile, dal momento che anche il semplice passare del tempo può nuocere all'indagine e intaccare quantità e qualità delle prove disponibili.

Anche nel caso *Scavone* la tempestività della reazione, la qualità della valutazione del rischio e l'adeguatezza delle misure corrispondenti sono oggetto di una valutazione negativa, che porta ad accertare – in particolare per quanto riguarda la fase giudiziale – l'inadempimento dell'obbligo di garantire che i fatti di maltrattamento rilevanti ai sensi dell'art. 3 CEDU siano oggetto di indagine effettiva e approfondita.

Il punto specificamente dolente in questo caso è costituito dall'impatto dei termini di prescrizione nei procedimenti a carico del maltrattante; pur sottolineando che l'obbligo statale di indagine costituisce una obbligazione di mezzi e non di risultato, la sentenza rimarca come sia necessario che, nell'impegno dispiegato per far sì che gli autori di comportamenti penalmente illeciti siano chiamati a risponderne, non si riscontrino colpevoli inefficienze.

L'effetto di impunità determinato dall'applicazione delle regole sulla prescrizione¹⁹ viene considerato alla luce di una sorta di parallelismo con la concessione – vietata – di misure di clemenza individuale o collettiva ai casi di maltrattamenti qualificati ex art. 3, provenienti sia da soggetti pubblici che da privati²⁰; e avendo accertato come il decorso dei termini di prescrizione sia dipeso dai ritardi e dalle inefficienze dimostrate nello svolgimento del processo, la Corte, condividendo sul punto le preoccupazioni espresse anche dal GREVIO, stigmatizza il fatto che il combinarsi del sistema italiano in materia di prescrizione e dei ritardi nella gestione delle procedure conducano all'estinzione un numero significativo di casi nell'ambito della violenza domestica, in particolare maltrattamenti, molestie e violenze sessuali (par. 147).

¹⁹ Dettagliatamente ricostruite nella ricostruzione della normativa nazionale pertinente, con ampio richiamo anche del caso *Taricco*: v. par. 78-83.

²⁰ I precedenti richiamati nel par. 136 sono *Mocanu e altri c. Romania* [GC], 17 settembre 2014, applicato a maltrattamenti da parte di agenti statali; *Pulfer c. Albania*, 20 novembre 2018 e *E.G. c. Rep. Moldova*, 13 aprile 2021, nei confronti di soggetti privati; *Ibrahim Demirtas c. Turchia*, 28 ottobre 2014, per l'impunità effetto di prescrizione.

4. Da Talpis a Scavone: il riconoscimento della discriminazione di genere in Talpis è davvero solo un «hapax legomenon»?

La Corte non ha ritenuto, invece, di ravvisare la violazione dell'art. 14 CEDU nello specifico di una discriminazione fondata sul sesso, benché le ricorrenti avessero sollecitato una pronuncia in tal senso sia nel caso *Landi*, sia nel caso *Scavone*.

Questa parte dei giudizi si confronta specificamente con il precedente del caso *Talpis c. Italia*, nel quale la Corte, nel 2017, aveva, invece, rilevato una «passività generalizzata e discriminatoria della giustizia italiana»²¹ tale da creare un clima favorevole alla violenza domestica; ed è probabile che le ricorrenti ritenessero che questo riconoscimento fornisse un dato già obiettivamente accertato e di per sé passibile di consolidamento (o, perlomeno, questo è quanto appare scorrendo le sommarie argomentazioni sul punto, come riferite nelle due pronunce²²).

La Corte si pronuncia sulla questione della violazione dell'art. 14 premettendo il richiamo delle rigorose condizioni richieste per l'accertamento della discriminazione di genere espresse per la prima volta nel 2009 nella sentenza *Opuz* e ribadite, dopo un apparente “allentamento” in *Talpis*, dieci anni dopo nel caso *Volodina*²³; il riferimento a *Talpis* viene utilizzato per sottolineare le

²¹ Così riassume il precedente il par. 159 della sentenza *Scavone*; sul caso *Talpis v. M. Buscemi*, *La protezione delle vittime di violenza domestica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Alcune osservazioni a margine del caso Talpis c. Italia*, Osservatorio sulle fonti, n. 3/2017, <http://www.osservatoriosullefonti.it>; P. DE FRANCESCHI, *Violenza domestica: dal caso Rumor al caso Talpis cosa è cambiato nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo?* in *Giurisprudenza penale Web*, 2018, 1.

²² *Landi* si sarebbe limitata a ricordare i dati statistici del 2014 forniti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) esaminati nella sentenza *Talpis*, che attesterebbero una situazione che resta critica nonostante i cambiamenti legislativi, perché le leggi resterebbero lettera morta e le autorità non adotterebbero le misure necessarie per lottare contro la violenza domestica, neppure in presenza di segni che lasciano presagire l'imminenza evidente di un'aggressione, e continuerebbero a condurre indagini basandosi su criteri da considerarsi superati dal quadro legislativo interno e da quello europeo (par. 99-100). *Scavone* avrebbe, da un lato, genericamente affermato una discriminazione in quanto donna e in quanto avvocatessa, riportando che le autorità avrebbero usato minore diligenza nei suoi confronti ritenendo che, in quanto professionista legale, fosse in grado di difendersi, lamentando, dall'altro, che la sola misura preventiva applicata nei confronti del marito non avrebbe avuto alcuna efficacia (par.156).

²³ In particolare, per quanto riguarda nello specifico l'ambito della violenza di genere: «c. La violenza contro le donne, compresa la violenza domestica, è una forma di discriminazione nei confronti delle donne. L'inosservanza – anche involontaria – da parte di uno Stato del suo obbligo di proteggere le donne contro tale violenza costituisce una violazione del diritto di queste ultime a una pari protezione della legge; d. Una disparità di trattamento volta ad assicurare la parità materiale tra i sessi si può giustificare e anche imporre; e. Quando il ricorrente ha dimostrato l'esistenza di una disparità di trattamento, spetta allo Stato convenuto dimostrare che tale disparità era giustificata. Se è stabilito che la violenza domestica riguarda le donne in maniera sproporzionata, spetta a questo Stato dimostrare quali misure correttive ha adottato per porre rimedio agli svantaggi associati al sesso; f. I tipi di elementi idonei a invertire l'onere della prova a svantaggio dello Stato convenuto in tali casi non sono predeterminati, e possono variare. Tali elementi possono essere ricavati da rapporti di organizzazioni non governative o di osservatori internazionali

differenze fra i casi: infatti, da un lato, le sentenze contestano alle ricorrenti di non avere fornito «un inizio di prova relativa a una passività generalizzata della giustizia nel fornire una protezione efficace alle donne vittime di violenza domestica o al carattere discriminatorio delle misure o delle pratiche adottate dalle autorità nei suoi confronti. Essa non ha fornito alcun dato statistico o osservazione di organizzazioni non governative»²⁴; dall'altro, rimarcano proprio i progressi legislativi dopo *Talpis*, che varrebbero a escludere che esista, a monte, un'inadeguatezza a livello normativo di tipo sistematico²⁵. Inoltre, a negare una carenza sistematica nella gestione, nelle pronunce vengono valorizzati il ruolo attivo e la capacità di attenzione dimostrata, a differenza delle autorità inquirenti e giudiziarie, da carabinieri e polizia nella trattazione dei casi²⁶.

Di conseguenza, la Corte ha concluso che, benché le omissioni lamentate fossero dovute a una grave passività da parte delle autorità, da considerarsi certamente *riprovevole e contraria* agli obblighi convenzionali²⁷, tale condotta non fosse non di per sé indicativa di un atteggiamento discriminatorio da parte delle autorità, respingendo la doglianza sollevata ai sensi dell'art 14 CEDU.

Tale ragionamento della Corte è stato particolarmente apprezzato dall'opinione concorrente del giudice Sabato, che ha rimarcato positivamente la distanza di questo approccio²⁸ rispetto alla

come il CEDAW, o da dati statistici, provenienti da autorità o istituzioni accademiche, che dimostrano che (i) la violenza domestica riguarda principalmente le donne, e che (ii) l'atteggiamento generale dell'autorità – che si manifesta, ad esempio, nel modo in cui le donne vengono trattate nei commissariati di polizia quando segnalano dei casi di violenza domestica, o nella passività della giustizia quando si deve offrire una protezione adeguata alle donne che ne sono vittime – ha creato un clima propizio a tale violenza; g. Se è accertato che sussistono importanti pregiudizi strutturali, il ricorrente non ha bisogno di dimostrare che la vittima era anche bersaglio di pregiudizi individuali. Se, invece, le prove della natura discriminatoria della legislazione o delle prassi ufficiali, o dei loro effetti discriminatori, sono insufficienti, la dedotta discriminazione potrà essere dimostrata soltanto provando la parzialità dei funzionari incaricati del caso della vittima. In assenza di tale prova, il fatto che tutte le sanzioni o le misure ordinate o raccomandate nel singolo caso della vittima non siano state rispettate, non rivela di per sé un'intenzione discriminatoria fondata sul sesso» (par. 101 Landi e 157 Scavone).

²⁴ Così in *Landi*, par. 104 e analogamente in *Scavone*, par. 162]; in *Talpis*, al contrario, il par. 145, aveva espressamente riconosciuto «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», fornito in particolare attraverso il richiamo delle conclusioni presentate del *Relatore speciale Onu* per la questione della violenza contro le donne, di quelle del *Comitato della CEDAW* e dell'ISTAT.

²⁵ *Landi*, par. 103; *Scavone*, par. 160.

²⁶ Il par. 106 *Landi* fa riferimento a un «atteggiamento proattivo dei carabinieri» il par. 163 di *Scavone* rimarca le segnalazioni e richieste fatte a più riprese dalle autorità di polizia alla procura della repubblica.

²⁷ Par. 107 *Landi* e 165 *Scavone*.

²⁸ Il par. 14 dell'opinione concorrente rileva un «esplicito allineamento» ai criteri di prova della discriminazione di *Opuz* e *Volodina*, che avrebbe accolto le critiche dei giudici *Eicke* e *Spano* alla sentenza *Talpis*. Sabato dichiara anche

pronuncia *Talpis* che, pur conservando un suo rilievo come precedente, si caratterizzerebbe ormai «in quanto *hápax legómenon* in materia di discriminazione»²⁹.

Ma è proprio vero che la giurisprudenza che stiamo esaminando avrebbe ridotto il precedente *Talpis* a un caso isolato, *una tantum*?

5. Integrare la prospettiva antisubordinazione

Si può intanto osservare che, se è vero che nelle due pronunce considerate la condotta delle istituzioni italiane, in particolare giudiziarie, di fronte ai casi di violenza è apparsa riprovevole e contraria rispettivamente all'art. 2 (Landi) e 3 (Scavone) della Cedu, ma non indicativa di un atteggiamento discriminatorio, è altrettanto vero che la serie di tre condanne in rapida successione, che rilevano differenti profili di carenze e inadeguatezza nell'azione effettiva in materia di violenza di genere, fornisce un quadro complessivamente non certo tranquillizzante.

Chi volesse in futuro tornare a sostenere la violazione dell'art. 14 – oltre ad avvalersi opportunamente dell'ampia documentazione critica disponibile, fornita in sedi istituzionali e da un'ampia rete di associazioni operanti in materia³⁰ – dovrà certamente rilevare i progressi della *law in the books* rispetto a *Talpis*, ma potrà anche far valere le preoccupanti carenze di *law in action*

di apprezzare quella che definisce una «delimitazione» dell'effetto cosiddetto orizzontale dell'articolo 2, osservando che «la dottrina degli obblighi positivi, che permette alla Corte di estendere la protezione della Convenzione ad alcune relazioni interpersonali, presuppone per la sua stessa natura dei limiti – che spetta alla Corte chiarire – strettamente legati al ruolo dello Stato per quanto riguarda le suddette relazioni tra persone in una società democratica, nonché al funzionamento stesso della Convenzione» (par. 5): rispetto al caso *Talpis*, per Sabato l'argomentazione della sent. Landi dimostrerebbe che la Corte sarebbe tornata a un concetto rigoroso della nozione di rischio reale e immediato come fonte dell'obbligo di tempestiva reazione dell'autorità e avrebbe in ciò tenuto conto delle critiche formulate dall'opinione parzialmente dissenziente di Spano in *Talpis* (par. 8).

²⁹ V. par. 13.

³⁰ Dalle relazioni del CSM (da ultimo la delibera 3 novembre 2021, pratica n. 411/VV/2019 - *Risultati del monitoraggio sull'applicazione delle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica*, si veda <https://www.csm.it/documents/21768/87316/risoluzione+monitoraggio+violenza+di+genere+%28delibera+3+novembre+2021%29/f54b046d-85d5-33d0-6675-b5f46be51993>), ai numerosi documenti approvati dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (v. <https://www.senato.it/2030>), ai report dell'Ista e delle associazioni (v. ad es. la ricerca *Il (non) riconoscimento della violenza domestica nei tribunali civili e per i minorenni* prodotta dalla associazione D.i.Re. – *Donne in rete contro la violenza*, che raggruppa 83 organizzazioni sul territorio italiano, che gestiscono oltre 100 Centri antiviolenza e più di 50 Case rifugio, https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2021/07/D.i.Re_Il-non-riconoscimento-della-violenza-domestica_compressed.pdf).

puntualmente attestate da *Landi, De Giorgi e Scavone*, che, viste nel loro indubbio collegamento, non possono essere considerate semplici ed occasionali disfunzioni di singoli elementi del sistema – in qualche misura inevitabili – ma ne attestano difetti strutturali.

La complessità della violenza di genere dipende dalla necessità di integrare in modo soddisfacente tutti gli aspetti che la manifestano e che la determinano, e pretende una corrispondente capacità di integrazione del sistema di reazione e prevenzione. I tre casi fotografano carenze di sensibilità specifica nei confronti della violenza di genere e della sua complessa fenomenologia, mancanza di attenzione alle espressioni sintomatiche della violenza domestica, da un lato, ma anche difficoltà e/o carenze nell'organizzazione e nel funzionamento degli uffici interessati, che, per di più, tra di loro (tra strutture di polizia e strutture giudiziarie, tra procure e magistratura giudicante, tra sedi civili e penali interessate dagli stessi fatti) non colloquiano o colloquiano solo a fatica; e mostrano la convergenza di insufficienze delle strutture e di rigidità delle previsioni normative che rendono le procedure giudiziarie frustrantemente lente, sino a produrne la totale incapacità di incidere sull'effettivo accertamento dei reati, inducendo, come segnalato espressamente, una diffusa sensazione di impunità nei maltrattanti. Un quadro che rivela quanto sia ancora lontano l'obiettivo di una piena assunzione della responsabilità di contrasto di tutte le forme della violenza di genere, persino nella sua forma più immediatamente riconoscibile, la violenza degli uomini contro le donne nella sfera delle relazioni familiari e affettive – che è quella che rileva nei tre casi qui considerati.

La rilevazione – attraverso l'applicazione dell'art. 14 in combinato disposto con gli articoli 2 e/o 3 CEDU, come avvenuto nel caso *Talpis* – della dimensione discriminatoria di questo complesso di carenze strutturali potrebbe risultare uno strumento utile per intercettare e rendere visibile una carenza culturale complessivamente intesa, che impedisce al sistema ordinamentale nel suo complesso di riconoscere pienamente quel dato strutturale dell'*eccedenza della violenza di genere* su cui si è insistito nel paragrafo introduttivo.

Così da stimolare, anche per questa via, quel complessivo rinnovamento della prospettiva di genere della violenza, così necessario al suo sradicamento e così profondamente proprio della dimensione costituzionale della violenza di genere: della dimensione, cioè, che ne coglie la rilevanza nei termini di una vicenda pubblica di rilievo costituzionale, che trascende l'ambito privato e la dimensione relazione vittima/autore e che esattamente intercetta i limiti anche di una evoluzione normativa, indubbiamente positiva per molti aspetti, che, tuttavia, continua a

privilegiare l'aspetto punitivo³¹ – salvo poi essere incapace di farlo funzionare a dovere – e molto meno sa rendere efficaci gli aspetti preventivi, di protezione e le politiche integrate (le note «quattro P» che declinano gli obiettivi della Convenzione di Istanbul).

³¹ A. LORENZETTI, *Violenza domestica e mancata protezione delle vittime: la Corte di Strasburgo condanna nuovamente l'Italia nel caso Landi*, in *Quad cost.*, n.3/2022, p. 645.