

CLASSIFICAZIONE

MALTRATTAMENTI IN FAMIGLIA E VIOLENZA NEI CONFRONTI DELLE DONNE – OBBLIGO DI CONDURRE INCHIESTE “EFFETTIVE” – RITARDI NELLA CELEBRAZIONE DEI PROCESSI E PRESCRIZIONE

RIFERIMENTI NORMATIVI

CONVENZIONE EDU, ART. 3 – VIOLENZA DOMESTICA - OBBLIGO PER LE AUTORITA' NAZIONALI DI ATTIVARE INCHIESTE EFFETTIVE E TEMPESTIVE – RITARDI CHE FAVORISCONO LA PRESCRIZIONE – VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA CONVENZIONE.

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

Sentenze della Corte EDU

De Giorgi v. Italia, 16 giugno 2022; Sabalić c. Croazia, 14 gennaio 2021; E.G. c. Repubblica di Moldova, 13 aprile 2021; Pulfer c. Albania, 20 novembre 2018; Kurt c. Austria, Grande Camera, 15 giugno 2021; Bălșan c. Romania, 23 maggio 2017; T.M. e C.M.c. Repubblica di Moldova, 28 gennaio 2014; Eremia c. Repubblica di Moldova, 28 maggio 2013; Valiulienė c. Lituania, 26 marzo 2013; M. e altri c. Italia e Bulgaria, 31 luglio 2012; e Opuzc. Turchia, 9 giugno 2009; Kontrová c. Slovacchia, 31 maggio 2007.

Sentenze della Corte di cassazione

Sez. U, n. 39005 del 29/04/2021, G., Rv. 281957 – 01; Sez. U, n. 10959 del 29/01/2016, P.O. Rv. 265893; Sez. 2, n. 19559 del 25/02/2020, Amico, Rv. 279475; Sez. 6, n. 39532 del 06/09/2021, B, Rv. 282254 – 01; Sez. 6, n. 45095 del 17/11/2021, H., Rv. 282398; Sez. 6, n. 10626 del 16/02/2022, L., Rv. 283003; Sez. 6, n. 7259 del 26/11/2021, L., Rv. 283047

PRONUNCIA SEGNALATA

CORTE EDU, Prima Sezione, M. S. v. Italia del 7 luglio 2022

ABSTRACT:

*La Corte europea ha ritenuto che, quando si procede in relazione a denunce di violenza domestica, le inattività ed i ritardi dell'autorità giudiziaria che favoriscono l'estinzione del reato per decorso del termine di prescrizione **implicano una violazione “procedurale” dell'articolo 3 della Convenzione** dal quale discendono per gli Stati obblighi positivi di protezione delle vittime.*

*Tali obblighi sono stati individuati in quelli (a) di predisporre un **apparato normativo** idoneo a consentire una efficace protezione, (b) di predisporre **misure operative***

astrattamente idonee a garantire un tempestivo intervento, (c) di intervenire **in concreto**, in modo tempestivo **ed efficace**, con l'applicazione di misure cautelari adeguate.

Particolare rilievo viene assegnato – anche in questo caso – **all'obbligo di decodifica del rischio** che deve essere adempiuto valutando una serie di parametri tra i quali vengono indicati, a titolo esemplificativo, la biografia dell'autore delle violenze, il mancato rispetto di eventuali ordini di protezione, l'escalation della violenza, le ripetute richieste di assistenza delle vittime.

1.IL CASO.

Reiterate denunce di violenza domestica, ritardi nella celebrazione dei processi, estinzione dei reati per decorso del termine di prescrizione.

Il caso esaminato dalla Corte di Strasburgo è relativo a **reiterati maltrattamenti fisici e psichici inferti alla persona offesa dall'ex marito.**

La vittima aveva presentato **plurime denunce** dalle quali erano scaturiti diversi procedimenti penali:

(a) la prima denuncia risale al 19 gennaio 2007, quando la vittima portava a conoscenza delle autorità che il marito l'aveva aggredito ed aveva colpito con un coltello il cognato durante la procedura di separazione; il procedimento aperto in relazione a tale episodio si concludeva in grado di appello con una dichiarazione di prescrizione; si segnalava che il Tribunale aveva depositato le motivazioni della sentenza con un ritardo di nove mesi;

(b) altre due querele venivano presentate il 7 Febbraio 2007 e il 27 Aprile 2007, ma venivano rimesse dalla vittima nell'ottobre dello stesso anno;

(c) il 16 giugno del 2008 veniva presentata una nuova denuncia, con la quale si portava a conoscenza dell'autorità giudiziaria un ulteriore episodio di lesioni (la vittima era stata colpita alla testa e su altre parti del corpo con un bastone); all'aggressore in relazione a questi fatti veniva applicata prima la misura cautelare degli arresti domiciliari, che diveniva inefficace per lo spirare dei termini massimi, e poi il divieto di dimora e l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria; il processo si concludeva con una condanna ad un anno e un mese di reclusione per le lesioni, mentre i reati previsti dagli articoli 610 e 612 e 660 cod. pen. venivano dichiarati prescritti;

(d) il 26 maggio 2010 la vittima presentava ancora una denuncia in relazione a nuove aggressioni poste in essere dall'ex marito; il relativo procedimento si concludeva il 5 novembre del 2020 con una condanna a tre anni di reclusione;

(e) il 12 luglio del 2013 veniva presentata un'altra denuncia, con la quale venivano segnalate ulteriori condotte minatorie: il procedimento penale era ancora in corso.

La vittima ha proposto ricorso alla Corte europea dei diritti umani rappresentando che, nonostante le numerose denunce, **le autorità italiane non avevano preso le misure appropriate per proteggerla** dalla violenza fisica e psicologica posta in essere dal suo ex marito e che, in relazione a molte delle condotte denunciate, **era decorso il termine di prescrizione a causa della inattività e dei ritardi dell'autorità giudiziaria.**

La vittima lamentava, inoltre, che le autorità italiane avevano sottostimato la pericolosità dell'aggressore e che la misura cautelare degli arresti domiciliari, applicata solo in relazione ai fatti denunciati nel 2008, aveva avuto una durata breve e non si era dimostrata idonea a contenere il pericolo denunciato.

2. La ratio decidendi della pronuncia.

I principi generali emergenti dalla giurisprudenza convenzionale in materia di violazioni dell'art. 3 correlate alla violenza domestica.

La Corte ha enunciato una serie di principi generali, ricavati dalla sua stratificata giurisprudenza, utilizzati per verificare la sussistenza della violazione denunciata.

2.1. In via preliminare, per ricadere nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 della Convenzione, **i maltrattamenti devono raggiungere un minimo di gravità.**

Il superamento della soglia di rilevanza dipende dalle circostanze del caso concreto, ovvero dal contesto nel quale matura la condotta, dalla sua durata, dai suoi effetti fisici e psicologici, ma anche dal sesso della vittima e dal rapporto tra la stessa e l'autore delle vessazioni. I maltrattamenti che raggiungono tale soglia di gravità di solito comportano danni fisici o gravi sofferenze fisiche o mentali.

La violazione dell'art. 3 può essere rilevata anche quando il trattamento umilia o degrada un individuo, denota una mancanza di rispetto per la sua dignità, o induce l'interessato a provare paura, angoscia o inferiorità tali da spezzare la sua resistenza morale e fisica (§ 109).

La Corte ha inoltre riconosciuto che, oltre alle lesioni fisiche, anche **le conseguenze psicologiche** sono rilevanti nella violenza c.d. "domestica", generata nell'ambito delle relazioni strette. L'articolo 3 si riferisce infatti non solo all'inflizione di dolore fisico, ma anche alla **sofferenza morale**. Anche il timore di ulteriori aggressioni può essere sufficientemente grave perché le vittime di violenza sperimentino sofferenze e angosce suscettibili di raggiungere la soglia minima per l'applicazione dell'articolo 3.

2.2. In secondo luogo, la Corte ha affermato che spetta alle autorità statali adottare **misure per proteggere un individuo la cui integrità fisica o psicologica è minacciata** dagli atti criminali di un membro della sua famiglia o del suo partner. L'ingerenza delle autorità nella vita privata e familiare in questi casi è

necessaria per proteggere l'incolumità fisica e psicologica della vittima e per prevenire ulteriori violenze.

Gli obblighi positivi delle autorità, il cui adempimento è ricavabile dall'art. 3 della Convenzione, comprendono: (a) l'obbligo di istituire un **quadro legislativo** e regolamentare di tutela, (b) l'obbligo di adottare **concrete misure operative** per proteggere le vittime della violenza agita nell'ambito di relazioni strette, (c) l'obbligo di condurre **un'indagine efficace** quando la violenza viene denunciata.

Nel dettaglio:

a) le autorità devono fornire una **risposta "immediata"** alle denunce di violenza domestica;

b) le autorità devono **stabilire se sussista un rischio reale e immediato** per la vita delle vittime e devono effettuare una **valutazione del rischio autonoma, proattiva e completa**, tenendo in considerazione il contesto nel quale la violenza si sviluppa, non appena venute a conoscenza dell'esistenza di una condotta violenta nelle relazioni strette;

c) qualora tale valutazione riveli l'esistenza di un rischio reale ed immediato per la vita, le autorità sono tenute ad adottare misure cautelari adeguate e proporzionate al livello di rischio individuato (§ 116).

2.3. Quanto ai parametri da utilizzare per la decodifica del rischio la Corte ha ribadito che occorre prendere in considerazione i seguenti fattori: **la storia dell'autore** di comportamenti violenti ed il **mancato rispetto di un ordine di protezione; l'escalation di violenza** che rappresenta una minaccia continua per la salute e la sicurezza delle vittime **e le ripetute richieste di assistenza** attraverso chiamate di emergenza, nonché denunce formali e richieste indirizzate alle forze dell'ordine (§120).

2.4. Di estremo rilievo è la decisione circa l'incidenza sulla violazione dell'art. 3 del decorso del **termine di prescrizione correlato ad inattività e ritardi dell'autorità giudiziaria**: la Corte Edu ha affermato che gli obblighi procedurali di cui agli articoli 2 e 3 non si considerano rispettati se il processo è caratterizzato da ritardi che favoriscono il decorso del termine di prescrizione.

La Corte ha affermato che, sebbene non vi sia alcun obbligo per gli stati di giungere alla condanna per ogni condotta denunciata, tuttavia incombe sugli stessi l'obbligo di non lasciare impunte condotte gravemente lesive dell'integrità fisica e mentale dei consociati (§ 139).

3.L'applicazione dei principi generali al caso *M.S. v. Italia*.

Il rilievo della tempestiva decodifica del rischio e della attivazione di una inchiesta "effettiva", che si concluda prima del decorso del termine di prescrizione.

La Corte europea, applicando i principi poco sopra enucleati al caso di specie, ha ritenuto: (a) che il **sistema normativo italiano** era - in astratto - **idoneo** ad assicurare un'adeguata protezione contro gli atti di violenza domestica denunciati e che le misure giuridiche ed operative previste dal sistema legislativo italiano offrivano alle autorità pubbliche un ventaglio di misure adeguate e proporzionate alla gravità del rischio rilevabile nel caso in esame;

(b) con riferimento alla **concreta valutazione del rischio**, essenziale per valutare la tempestività della risposta delle autorità pubbliche in relazione alle violenze denunciate, la Corte distingueva due periodi: il primo, decorrente dalla denuncia del 19 gennaio del 2007, fino al 21 ottobre 2008, data dell'applicazione della misura degli arresti domiciliari; ed il secondo, successivo al 21 ottobre 2008.

Con riguardo al primo periodo, la Corte riteneva che le autorità italiane avevano effettuato una erronea valutazione del rischio, cui era conseguita la mancata attivazione delle misure di protezione: nonostante le molteplici e circostanziate denunce, le autorità italiane non avevano reagito tempestivamente; si era proceduto con ritardo a disporre il rinvio a giudizio e non erano state applicate misure cautelari adeguate a contenere il rischio che la violenza fosse reiterata (§ 130).

In relazione al secondo periodo, la Corte riteneva, invece, che la polizia giudiziaria aveva decodificato adeguatamente la gravità della crisi relazionale denunciata ed aveva tempestivamente segnalato alla Procura la necessità di intervenire con una misura cautelare, che veniva concretamente applicata (§128).

Il rilevato difetto di decodifica del rischio, unitamente al ritardo nell'applicazione di misure cautelari adeguate a contenerlo, conduceva la Corte a ritenere che vi fosse stata una violazione "sostanziale" dell'art. 3 della Convenzione in relazione al primo dei due periodi emarginati; l'applicazione della misura degli arresti domiciliari ostava alla rilevazione della violazione in relazione al secondo periodo.

3.1. La decisione è di particolare interesse nella parte in cui la Corte rileva la violazione dell'obbligo delle autorità statali di condurre delle inchieste effettive in relazione ai **ritardi** dell'autorità giudiziaria che avevano favorito lo spirare del termine di prescrizione.

I giudici europei hanno ritenuto che **il decorso di tale termine fosse correlato all'inattività ed ai ritardi dei giudici** cui era stata affidata la celebrazione dei processi (§137); mentre ritenevano che sia la polizia giudiziaria, che l'ufficio del pubblico ministero avessero agito tempestivamente.

Secondo la Corte, l'estinzione dei reati per decorso del termine di prescrizione era stato causato dalle inattività e i ritardi dei giudici e tale comportamento integra una violazione dell'art. 3 della Convenzione sotto il profilo procedurale.

3.2. Da ultimo, la Corte europea riteneva che **non fosse rinvenibile una violazione dell'art. 14 della Convenzione**. Sebbene la causa non fosse stata trattata con il livello di diligenza richiesto dall'articolo 3 della Convenzione non vi erano elementi che provassero che le autorità statali italiane avessero agito con una intenzione discriminatoria idonea ad integrare la violazione dell'articolo 14 della Convenzione.

4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.

La Corte Edu fa discendere dall'art. 3 della Convenzione l'obbligo di concludere i processi scaturenti da denunce di violenza domestica prima del decorso del termine di prescrizione.

La sentenza in commento si segnala non solo perché ribadisce **l'estrema rilevanza dell'attività di decodifica del rischio**, che è affidata alle autorità che ricevono la denuncia di condotte di violenza domestica, ma, soprattutto perché identifica un **obbligo di procedere tempestivamente e di concludere il processo entro la finestra temporale che impedisce l'estinzione del reato per decorso del termine di prescrizione**.

La Corte ha affermato che **l'inattività dell'autorità pubblica** cui è affidato l'accertamento dei reati, ove generi **ritardi** tali da favorire il decorso del termine di **prescrizione** - e dunque da causare **l'impunità della persona denunciata** - **viola l'art. 3 CEDU**.

Nell'interpretazione consolidata offerta dalla Corte di Strasburgo da tale articolo discendono gli obblighi positivi a carico dello Stato relativi alla tutela dell'integrità fisica e psichica dei cittadini.

Tra tali obblighi vi è - dunque - anche quello di avviare **inchieste "effettive" che si concludano prima del decorso del termine di prescrizione**.