

Scuola Superiore della Magistratura
La prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti
delle donne e contro la violenza domestica.
Progetto “Laboratori Strasburgo”

Matteo Fiori

Napoli, Castel Capuano
24-25 ottobre 2022

Esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti
dell’uomo in materia di violenza domestica e vittimizzazione
secondaria

- Introduzione

L’esecuzione delle sentenze della CEDU rappresenta uno snodo cruciale del meccanismo convenzionale di tutela dei diritti umani che ha ripercussioni dirette sulla credibilità e sostenibilità dell’intero sistema ma anche un riflesso nell’ordinamento interno.

Tale ruolo fondamentale, sia sul versante nazionale che a livello del Consiglio d’Europa, è stato sottolineato più volte da parte di tutti gli Stati membri nell’ambito del processo di riforma della Convenzione intrapreso tra il 2010 e il 2019. In questo contesto, un’ enfasi particolare è stata posta sull’importanza dell’impegno politico degli Stati volto ad assicurare il rapido ed efficace svolgimento del processo esecutivo.

La piena e tempestiva esecuzione di una sentenza della Corte Europea permette agli Stati di porre rimedio alla violazione constatata nei confronti del ricorrente e anche, laddove necessario, di adottare delle misure generali idonee ad impedire il riprodursi di violazioni simili.

Una tale dinamica genera un circolo virtuoso che rinforza l’efficacia del diritto al ricorso individuale e permette di ridurre il flusso di ricorsi ripetitivi consentendo alla CEDU di fare un uso più razionale delle proprie risorse.

Nonostante l’importanza riconosciuta, la fase esecutiva rimane ancora largamente inesplorata e poco conosciuta.

- Articolo 46 della Convenzione Europea dei diritti dell’Uomo

L’articolo 46 della Convenzione sancisce la **forza vincolante** delle sentenze definitive della Corte Europea nei confronti degli Stati nei cui confronti sono state emesse oltre al conseguente **obbligo di conformarsi**. In questo ambito può essere interessante evidenziare, come anche ribadito dalla Grande

Camera della Corte Europea, che le sentenze della Corte hanno tutte lo **stesso valore giuridico**. Il loro carattere vincolante e la loro autorità interpretativa non possono pertanto dipendere dal collegio giudicante che le ha pronunciate.

L'articolo 46 della Convenzione conferisce al **Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa**, la responsabilità di monitorare il processo esecutivo.

La supervisione assicurata dal Comitato è costante ed opera dall'intervenuta definitività della pronuncia fino alla completa esecuzione della stessa e all'adozione di una risoluzione finale.

Il Comitato è l'organo esecutivo del Consiglio d'Europa e come tale il suo lavoro ha un **carattere politico**. Detto questo, nel controllo dell'esecuzione delle sentenze svolge un compito particolare che consiste **nell'applicare le norme giuridiche pertinenti**. Il processo di esecuzione riguarda l'adempimento da parte di una Parte contraente dei suoi **obblighi di diritto internazionale** ai sensi dell'articolo 46 § 1 della Convenzione. Tali obblighi si basano sui principi del diritto internazionale relativi alla **cessazione, alla non ripetizione e alla riparazione di un atto illecito**.¹ Tali principi sono stati applicati nel corso degli anni dal Comitato dei Ministri e attualmente trovano espressione nel suo Regolamento di procedura.²

Di conseguenza, il meccanismo di supervisione previsto dall'articolo 46 della Convenzione fornisce un quadro completo per l'esecuzione delle sentenze della Corte, rafforzato dalla prassi del Comitato dei Ministri. All'interno di questo quadro, il continuo lavoro di supervisione del Comitato ha generato un **corpus di documenti pubblici** che comprendono le decisioni e le risoluzioni adottate dal Comitato nei casi pendenti davanti ad esso, nonché le informazioni presentate dagli Stati convenuti e da altri soggetti interessati al processo di esecuzione.

Questa prassi ha anche influenzato la definizione di standard generali nelle Raccomandazioni del Comitato agli Stati membri su temi rilevanti per l'esecuzione.³ Il risultato è che il Comitato dei Ministri ha elaborato un ampio *acquis*.

L'attuazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo è una responsabilità condivisa tra la Corte Europea, gli Stati membri e il Comitato dei Ministri ed in questa cornice è importante evidenziare come la **responsabilità di un'esecuzione efficace** delle sentenze della Corte EDU appartenga in primo luogo agli **Stati contraenti**.

¹ Come riflessi negli articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti, elaborati dalla Commissione di diritto internazionale creata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2001.

² Regolamento del Comitato dei Ministri per la supervisione dell'esecuzione delle sentenze e dei termini dei regolamenti amichevoli, adottato dal Comitato dei Ministri il 10 maggio 2006, ed emendato il 18 gennaio 2017.

³ Ad esempio la Raccomandazione R (2000) 2 sul riesame o la riapertura di alcuni casi a livello nazionale a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, o la Raccomandazione CM/Rec(2010)3 sui rimedi efficaci per l'eccessiva durata dei procedimenti.

Le **sentenze della Corte Europea** sono essenzialmente di **natura dichiaratoria** e, in generale, è in primo luogo lo Stato in causa a dover scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, i mezzi da utilizzare nel proprio ordinamento giuridico interno per conformarsi all'articolo 46 della Convenzione.

La Corte fornisce, in qualche misura, **indicazioni rilevanti** per la fase esecutiva circa la posizione del ricorrente e, tal volta, in merito alle misure generali necessarie al fine di evitare la ripetizione di violazioni simili.

Tuttavia, nella grande maggioranza dei casi la questione **dell'individuazione delle misure individuali e generali** da adottare viene lasciata aperta dalla Corte Europea ed avviene nel corso del processo esecutivo davanti al Comitato dei Ministri.

Basti notare come **nel 2021** siano stati trasmessi al Comitato dei Ministri **1379 nuovi casi**. Di questi, **216 sono stati classificati come precedenti**, ovvero casi che sollevano una questione nuova non già pendente davanti al Comitato dei Ministri. **Solo in 11 di questi casi, la sentenza della Corte ha fornito indicazioni sulle misure individuali e/o generali** rilevanti per la fase esecutiva.

Attualmente per **quanto riguarda l'Italia** sono pendenti in totale **182 casi, di cui 61 precedenti tra i quali 24** sono seguiti in **procedura rafforzata**.

In maniera simile anche la **natura del problema** riscontrato dalla Corte nel singolo caso (caso isolato o problema più complesso se non addirittura sistemico) può risultare già chiaramente delineata in sentenza o, come più spesso accade, emergere nel corso della fase esecutiva.

Il Comitato assicura impulso al processo esecutivo nella misura in cui ne valuta i progressi e, laddove necessario, **sollecita ed incoraggia**, principalmente attraverso l'adozione di decisioni e risoluzioni, i governi degli Stati ad adottare le misure individuali e generali necessarie all'esecuzione di una sentenza della Corte Europea.

Inoltre, come detto, il Comitato dei Ministri svolge anche un **ruolo di controllo** vigilando affinché le **misure** scelte dai governi siano da un lato **conformi allo spirito e al contenuto della sentenza** e alla giurisprudenza della CEDU nella materia e, dall'altro, **tempestive ed adeguate** a prevenire violazioni simili.

Ogni tre mesi, il Comitato dei Ministri dedica una riunione di tre giorni all'esecuzione delle sentenze della Corte Europea ("**riunioni Diritti Umani**").

In questa cornice le **decisioni adottate dal Comitato** a seguito di un esame approfondito di un caso sono una **estrinsecazione del suddetto potere/dovere di controllo** attribuitogli dalla Convenzione, nonché riflesso dell'obbligo degli Stati di dare attuazione alle sentenze della Corte Europea.

Come tali sono uno **strumento prezioso di indirizzo e di garanzia** dell'efficacia dell'operato delle autorità nell'ambito della procedura esecutiva.

L'esecuzione delle sentenze della Corte, tuttavia, avviene a livello nazionale e non a Strasburgo. Non può quindi essere valorizzata se non è accompagnata da un effettivo rafforzamento dell'attuazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo a livello nazionale. E' utile ricordare che il **principio di sussidiarietà**, formalmente sancito nel 2021 nel preambolo della Convenzione, va di pari passo con l'impegno degli Stati a dare piena attuazione all'obbligo di garantire i diritti definiti nella Convenzione.

- **Obiettivi dell'esecuzione**

L'obbligazione dello Stato chiamato a dare esecuzione ad una sentenza della Corte Europea è un' **obbligazione di risultato** sia per quanto riguarda la posizione del ricorrente che per ciò che concerne la risoluzione del problema sottostante al fine di evitare una proliferazione di ricorsi simili.⁴ Tale obbligazione si estrinseca concretamente nel pagamento dell'equa soddisfazione eventualmente riconosciuta dalla sentenza e, laddove necessario, nell'adozione di misure individuali e/o generali. Degli **sviluppi tangibili**, volti ad affrontare le criticità rilevate dalla Corte Europea, sono pertanto attesi.

L'obbligazione di raggiungere determinati risultati è corredata da un'ampia **libertà di scelta dei mezzi** per farlo. Quest'ultima è la concreta manifestazione del principio di sussidiarietà nella fase esecutiva che non è volto a limitare o indebolire la protezione dei diritti umani, ma a sottolineare la responsabilità delle autorità nazionali di garantire i diritti e le libertà sanciti nella Convenzione.

Come detto, questa **discrezionalità** circa le modalità di esecuzione di una sentenza, per quanto importante, **non è assoluta** e le misure scelte devono dimostrarsi efficaci ed essere conformi alle conclusioni della sentenza della CEDU ed alla sua giurisprudenza nella materia.

Nell'ambito del processo di esecuzione di una sentenza della Corte EDU, le autorità hanno ampio margine per far emergere elementi che non necessariamente sono stati portati all'attenzione della Corte. La procedura esecutiva è caratterizzata da una **marcata flessibilità** e da un **dialogo continuo** tra il Comitato dei Ministri e le autorità nazionali che permettono a queste ultime di rappresentare i diversi aspetti delle misure adottate per rimediare ad una violazione ed il loro impatto, nonché in maniera più ampia **i tratti di un sistema normativo e della sua applicazione pratica**.

Lo spirito del processo esecutivo non è solo quello di sottolineare l'esistenza di alcune problematiche ma anche di **far emergere** dei punti di vista, **delle**

⁴ Da notare, tuttavia, come in alcuni casi che sollevano questioni di giurisdizione extra territoriale tali obbligazioni possono divenire obbligazioni di mezzi e non necessariamente di risultato. Si veda per esempio il caso *Al Nashiri c. Polonia*, n. 28761/11, 24 luglio 2014.

esperienze e delle buone pratiche che possano essere diffuse ulteriormente e permettere di affrontare queste criticità e arricchire le reciproche prospettive. Se ovviamente le sentenze in cui la Corte constata una violazione della Convenzione pongono l'accento su delle criticità, è altrettanto vero che il processo esecutivo, per caratteristiche ed obiettivi, permette e anzi incoraggia la comunicazione costruttiva e la diffusione di pratiche virtuose nell'applicazione degli standard della Convenzione a livello interno.

L'esecuzione di una sentenza della Corte EDU può quindi rappresentare un'**opportunità di comunicazione** e di confronto tra le autorità nazionali ed il Comitato dei Ministri nell'ambito del **perimetro tracciato dalle conclusioni della Corte Europea**.

- **Misure individuali**

Le misure individuali mirano, da un lato, a porre fine alla violazione della Convenzione constatata dalla Corte Europea (qualora persistente) e, dall'altro, ad assicurare al ricorrente, per quanto possibile, la **restitutio in integrum** attraverso l'eliminazione delle conseguenze di tale violazione.

Nell'ambito delle misure individuali, una menzione particolare merita la **possibilità di riaprire una procedura giudiziaria**. L'importanza di tale misura, in particolare (ma non solo) con riferimento ai processi penali in cui la libertà personale o altri importanti interessi del ricorrente sono in gioco, è stata affermata con forza dalle istituzioni del Consiglio d'Europa.⁵ Nel corso degli anni il ricorso a questa misura è divenuto quindi sempre più frequente perdendo il carattere di eccezionalità suggerito inizialmente. Come per le altre misure, anche la necessità di una riapertura della procedura a livello interno è decisa dalle autorità dello Stato coinvolto sotto la supervisione del Comitato dei Ministri.

La necessità di procedere in questa direzione si manifesta quando il ricorrente continui a subire **gravi conseguenze** a causa della decisione interna oggetto della sentenza CEDU, che non sono adeguatamente sanate dall'equa soddisfazione e non possono essere rettificate se non mediante riesame o riapertura della procedura.

In secondo luogo, quando la sentenza della Corte Europea porta a concludere che la decisione in questione è contraria nel merito alla Convenzione, oppure quando la violazione constatata è basata su errori procedurali di gravità tale da gettare seri dubbi sulle conclusioni del procedimento di cui il ricorrente si lamenta.

Idealmente il ricorrente dovrebbe poter beneficiare della totale rimozione degli effetti della violazione della Convenzione ed essere posto in una situazione equivalente a quella in cui si sarebbe trovato se questa non avesse avuto luogo. Purtroppo ciò non sempre è possibile ed è per questo che tale

⁵ L'esigenza della riapertura di una procedura penale nazionale ha caratterizzato l'esecuzione delle sentenze CEDU sin dai primi casi risalenti agli anni 60. Si veda per esempio *Pataki e Dushirn c. Austria*, n. 596/59, 28 marzo 1963.

obbligazione non è assoluta ma da adempiere nei limiti del possibile (*autant que possible*).

Nell'ambito di casi che coinvolgono il diritto dei minori al mantenimento del legame con la famiglia di origine, porre fine ad una violazione dell'articolo 8 della Convenzione, può rendere necessario un celere **riesame a livello nazionale della situazione dei ricorrenti e dei loro figli** minori tenendo conto delle indicazioni della Corte europea, dell'interesse superiore dei minori e dei diritti garantiti dalla Convenzione a tutte le parti coinvolte.

In questo tipo di casi l'adeguatezza di una misura si valuta sulla base della **rapidità della sua attuazione**. Vi è infatti il dovere di agire rapidamente e di esercitare un'eccezionale diligenza, in considerazione del **rischio** che il decorso del tempo possa comportare una **determinazione della causa de facto**.

- **Misure generali**

L'adozione di misure generali da parte delle autorità dello Stato convenuto mira ad **evitare** che delle **violazioni simili** a quelle riscontrate nella sentenza in esecuzione possano riprodursi.

Le misure generali forniscono una soluzione al problema generale che è alla radice delle violazioni della Convenzione riscontrate dalla Corte Europea, a prescindere dalla loro gravità e dal numero di persone che ne sono state (o potrebbero esserne) colpite.⁶ Quest'aspetto della fase esecutiva è dunque essenziale per assicurare l'effettiva implementazione della Convenzione.

La rapida adozione delle misure generali riveste un'importanza particolare per porre rimedio a **problemi strutturali** che danno luogo a numerosi ricorsi ripetitivi; in particolare in considerazione dell'assenza frequente di rimedi effettivi nazionali.

A seconda dei casi, l'adozione di misure generali può comportare la necessità di **interventi legislativi** per colmare delle lacune del sistema normativo o di adeguamenti della giurisprudenza dei tribunali interni.

Un ruolo essenziale nell'ambito delle misure generali, è svolto dalle **misure di sensibilizzazione, formazione e/o aggiornamento e rafforzamento delle capacità in materia di diritti umani** rivolte alle diverse professionalità implicate nella gestione a livello nazionale della questione sollevata a Strasburgo.⁷

⁶ Si vedano per esempio: *Broniowski c. Polonia*, n. 31443/96, [GC], 22 giugno 2004, (compensazione di proprietà abbandonate a seguito di cambiamenti di confine successivi alla seconda guerra mondiale), *Kudeshkina v. Russia*, n. 29492/05, 26 febbraio 2009 (non imparzialità dei procedimenti disciplinari contro magistrati in Russia), *Meltex LTD e Mesrop Mousesyan c. Armenia*, n. 32283/04, 17 giugno 2008, (mancato riconoscimento di una licenza televisiva) e *Paksas c. Lituania*, n. 34932/04, [GC] 6 gennaio 2011 (ineleggibilità permanente del Presidente della Lituania a seguito del suo impeachment).

⁷ Dal 2015 il *Rapporto annuale del Comitato dei Ministri sulla sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze e delle decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, comprende una selezione delle riforme più importanti adottate dagli Stati membri nell'ambito del processo esecutivo.

- **Procedura**

La procedura esecutiva si articola in un sistema di controllo a **doppio binario** (*twin track procedure*) fondato sul presupposto di un monitoraggio costante da parte del Comitato dei Ministri di tutti i casi che tenga conto, allo stesso tempo, delle peculiarità, e soprattutto del livello di complessità, di ciascuno di essi.

Concretamente questo sistema permette di seguire i casi più complessi nell'ambito di quella che viene definita "**procedura rafforzata**" e gli altri in "**procedura standard**".

Tutti i casi sono di regola seguiti in procedura standard. La classificazione in **procedura rafforzata è quindi residuale** e riguarda le sentenze che richiedono l'adozione di misure individuali urgenti, le sentenze pilota, le sentenze che rivelano un problema strutturale importante o comunque di complessità elevata, le sentenze emesse nell'ambito di un caso interstatale, nonché i casi in cui sia lo Stato convenuto a farne richiesta. La procedura rafforzata viene quindi riservata a quei casi che richiedono un'attenzione prioritaria da parte del Comitato dei Ministri.

La procedura rafforzata implica una **stretta cooperazione** tra lo Stato convenuto, ed il Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze. Questa cooperazione si concretizza nell'assistenza nella preparazione dei piani e bilanci d'azione e nell'individuazione delle misure necessarie, nonché in frequenti contatti bilaterali (riunioni, seminari, tavole rotonde). La procedura rafforzata include la possibilità che un caso sia inserito nell'ordine dei lavori di una riunione "diritti umani" del Comitato dei Ministri e che in questo contesto possa fare **oggetto di dibattito**. Ciò non significa tuttavia, che ogni caso classificato in procedura rafforzata debba essere necessariamente esaminato dal Comitato dei Ministri.

- **Esecuzione delle sentenze contro l'Italia in materia di violenza domestica e vittimizzazione secondaria**

Alla sentenza Talpis si sono di recente aggiunte le sentenze, anch'esse menzionate, Landi (definitiva il 07/07/2022), De Giorgi (definitiva il 16/09/2022) e M.S. (del 07/07/2022 non ancora definitiva).

Il caso **Talpis** è stato classificato in **procedura rafforzata** stante la complessità del problema ed è stato esaminato dal Comitato dei Ministri nelle riunioni diritti umani di giugno 2018 e settembre 2020.

Le autorità italiane hanno **depositato un bilancio d'azione il 13 luglio 2020** nel quale, ritenendo di aver adottato tutte le misure necessarie, avevano richiesto la chiusura caso.

Tuttavia il **Comitato dei Ministri ha ritenuto ci siano ancora delle questioni** che meritano una particolare attenzione e azione da parte delle autorità al fine di prevenire violazioni simili.

Per quanto riguarda le **misure individuali**, all'esito del primo esame del caso, nel giugno del 2018, il Comitato aveva invitato le autorità italiane a **concludere rapidamente il procedimento penale a carico dell'aggressore** della ricorrente.

Nelle more, la **Corte d'assise d'appello di Venezia ha condannato l'aggressore della ricorrente a 20 anni di prigione** con sentenza del 18 settembre 2018 divenuta definitiva il 3 gennaio 2019.

Nel **settembre 2020**, avendo preso atto di questo sviluppo nonché dell'avvenuto pagamento dell'equa soddisfazione riconosciuta alla ricorrente dalla Corte Europea, il Comitato dei Ministri ha ritenuto non essere necessaria alcuna altra misura individuale.

Nell'esaminare la questione delle **misure generali** il monitoraggio del il Comitato dei Ministri si è concentrato su diversi aspetti del complesso problema della violenza contro le donne che possono essere suddivisi in tre macro aree:

- 1) Sistema normativo adeguato.
- 2) Efficace e tempestiva applicazione di tale sistema nella gestione di episodi denunciati di violenza domestica:
 - ✓ Valutazione e gestione del rischio
 - ✓ Misure cautelari
 - ✓ Durata procedimenti a carico dell'aggressore
 - ✓ Formazione delle figure professionali che si occupano di violenza contro le donne
 - ✓ Sistema centri antiviolenza
- 3) Percezione del fenomeno della violenza contro le donne e lotta agli stereotipi sessisti.

1) Sistema normativo

Il Comitato dei Ministri ha **accolto con favore il percorso di adeguamento del sistema normativo in materia di lotta alla violenza contro le donne** intrapreso dalle autorità italiane a seguito della ratifica, il 10 settembre 2013, (entrata in vigore il 1° agosto 2014) della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (la "**Convenzione di Istanbul**").

L'ampia gamma di **misure adottate** sono state considerate espressione della **determinazione delle autorità italiane a combattere questo odioso fenomeno**, ed alcuni primi risultati positivi sono stati notati dal Comitato già

in occasione del primo esame dell'esecuzione della sentenza Talpis nel giugno 2018.

In questo contesto è stata altresì sottolineata l'adozione della **legge n. 69 del 2019 (codice rosso)** che ha consolidato ulteriormente il quadro giuridico di riferimento introducendo tra le altre cose il **reato di deformazione della vittima mediante lesioni permanenti al volto** e la diffusione illecita di immagini o di video sessualmente espliciti **colmando una lacuna precedentemente sottolineata dal Comitato dei Ministri**.

Quest'ultimo ha fortemente **incoraggiato le autorità italiane a continuare i loro sforzi** volti a fornire una **risposta globale a tutti gli aspetti del complesso problema della violenza contro le donne**, anche nel quadro del **meccanismo di monitoraggio per l'attuazione della Convenzione di Istanbul**, al fine di realizzare ulteriori progressi.

Questo richiamo è interessante nella misura in cui mostra come nell'ambito del processo esecutivo il Comitato dei Ministri, una volta soddisfatto che delle misure adeguate per porre in essere un sistema normativo congruo siano state adottate sia pronto a passare il testimone ad altri organismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa specializzati nella materia in questione.

Questo approccio dimostra anche come il **Consiglio d'Europa** rappresenti **un prezioso insieme di sinergie** che possono integrarsi e complementarsi per assicurare una più efficace e completa tutela dei diritti dell'uomo.

Un altro esempio è rappresentato da quanto avvenuto nel quadro dell'esecuzione della sentenza Torreggiani in materia di condizioni di detenzione con riferimento, in quel caso, al monitoraggio assicurato periodicamente dal Comitato del Consiglio d'Europa per la prevenzione della tortura (CPT).

Come già detto, il Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica del Consiglio d'Europa (GREVIO) ha pubblicato il suo primo rapporto sull'Italia il 13 gennaio 2020.

Tale rapporto è stato ampiamente considerato dal Comitato dei Ministri nella sua valutazione dello stato dell'esecuzione della sentenza Talpis.

Si può notare quindi come il **sistema normativo** in vigore, pur suscettibile di miglioramenti sia stato **considerato generalmente congruo** e come la Corte abbia condiviso questa valutazione nelle successive sentenze in materia.

L'attenzione è quindi stata posta sull'applicazione concreta di tale sistema.

2) Attuazione pratica del sistema

E' stata inoltre sottolineata **l'importanza cruciale di una risposta adeguata, efficace e rapida da parte delle forze dell'ordine e della magistratura agli atti di violenza domestica denunciati**, al fine di garantire la protezione delle vittime e, allo stesso tempo, di assicurare che le vittime abbiano effettivamente accesso a un sostegno e a un'assistenza adeguati.

Il Comitato dei Ministri ha espresso preoccupazione per l'alto tasso di archiviazione in fase di indagini preliminari di procedimenti in materia di violenza domestica e sessuale (50% nel 2018) chiedendo alle autorità italiane di esaminare la questione ed informare il Comitato delle loro conclusioni.

2.1 La valutazione del rischio

E' una delle questioni sulle quali il Comitato ha concentrato la sua azione.

Può essere utile ricordare come **l'articolo 51 della convenzione di Istanbul** stabilisca l'obbligo di assicurare che tutte le autorità competenti, non solo le forze dell'ordine, **valutino efficacemente** ed elaborino un piano per gestire caso per caso **secondo procedure standardizzate** e in collaborazione tra loro i rischi per la sicurezza che una vittima deve affrontare.

Il Comitato nella sua decisione di settembre 2020 ha invitato le autorità a fornire **informazioni sulle misure adottate o previste per garantire un'adeguata ed efficace valutazione e gestione del rischio** da parte delle autorità competenti, in particolare per quanto riguarda il ripetersi e l'aggravarsi della violenza domestica e le corrispondenti esigenze di protezione della vittima.

2.2 L'adozione di misure cautelari

Il Comitato ha invitato le autorità a **sviluppare rapidamente un sistema completo di raccolta dei dati** relativi all'adozione di misure cautelari e a fornire informazioni statistiche, supportate da decisioni amministrative e giudiziarie pertinenti sul:

- numero di richieste e tempo medio per la loro emissione;
- numero di ordini emessi e tempo medio per la loro esecuzione;
- numero di procedimenti giudiziari avviati per violazione di tali ordini e loro esito;

2.3 La formazione

Il Comitato dei Ministri ha richiesto informazioni dettagliate e aggiornate sulla **formazione della magistratura** inquirente e giudicante in materia di lotta alla violenza contro le donne.

3) Percezione del fenomeno della violenza contro le donne e lotta agli stereotipi sessisti

E' stato constatato con preoccupazione che, nonostante l'ampia gamma di misure già adottate, gli stereotipi di genere continuano a essere presenti nella società italiana.

Le autorità italiane sono state **incoraggiate vivamente a intensificare gli sforzi per sradicarli e ottenere cambiamenti nei comportamenti culturali**, anche ispirandosi alla Raccomandazione del Comitato CM/Rec(2019)1 sulla prevenzione e la lotta al sessismo tenendo il Comitato informato sulle misure adottate e sui progressi compiuti in questo ambito;

Nell'ambito di questa macro area si inserisce poi la **sentenza J.L.** la quale riguarda la vittimizzazione secondaria della ricorrente vittima presunta di

violenza sessuale di gruppo a causa del **linguaggio colpevolizzante e moralizzatore** utilizzato nella motivazione della sentenza di assoluzione degli imputati.

Si può ricordare come in quella sentenza fossero stati fatti riferimenti alla biancheria intima «mostrata» dalla ricorrente nel corso della serata, alla sua bisessualità nonché ai rapporti sessuali occasionali di quest'ultima prima dei fatti.

La Corte ha considerato che tali **argomenti e motivazioni veicolassero pregiudizi sul ruolo della donna che esistono nella società italiana** e che possono ostacolare una protezione effettiva dei diritti delle vittime di violenza di genere nonostante un quadro legislativo soddisfacente.

In relazione a questo caso, le autorità italiane, ritenendo di aver adottato tutte le misure necessarie, hanno presentato, il 3 agosto 2022, un bilancio d'azione richiedendo la chiusura del monitoraggio da parte del Comitato dei Ministri. Tale richiesta è in corso di valutazione.

- **Traduzione non ufficiale della decisione adottata dal Comitato dei Ministri all'esito dell'esame del caso Talpis nel settembre 2020**

I Delegati

1. ricordano che questo caso riguarda la risposta inefficace e ritardata delle autorità alle denunce della ricorrente in merito alla violenza domestica inflitta dal marito e l'aspetto discriminatorio di tali mancanze nella protezione delle donne contro la violenza domestica;

Per quanto riguarda le misure individuali

2. alla luce delle informazioni fornite sul pagamento dell'equa soddisfazione e sulla conclusione del procedimento penale contro l'aggressore, ritengono che non siano necessarie ulteriori misure individuali in questo caso;

Per quanto riguarda le misure generali

3. esprimono soddisfazione per i continui sforzi delle autorità italiane che attestano il loro impegno a prevenire e combattere la violenza domestica e la discriminazione di genere; accolgono con favore, in particolare, l'adozione della legge n. 69/2019 che consolida ulteriormente il quadro giuridico completo istituito dopo la ratifica da parte dell'Italia della Convenzione di Istanbul nel 2013;

4. sottolineano l'importanza cruciale di una risposta adeguata, efficace e rapida da parte delle forze dell'ordine e della magistratura agli atti di violenza domestica denunciati, al fine di garantire la protezione delle vittime e, allo

stesso tempo, di assicurare che le vittime abbiano effettivamente accesso a un sostegno e ad un'assistenza adeguati;

5. ricordando, in questo contesto, la loro dettagliata richiesta di informazioni statistiche sull'attuazione delle disposizioni di legge che criminalizzano la violenza domestica e le molestie, prendono atto dei dati parziali forniti dalle autorità ed esprimono preoccupazione per l'alto tasso di procedimenti che si concludono con l'archiviazione nella fase delle indagini preliminari; invitano le autorità a esaminare la questione e a informare il Comitato dei loro risultati e delle loro conclusioni, nonché a presentare tutte le informazioni precedentemente richieste insieme a dati aggiornati sul numero di procedimenti giudiziari pertinenti e sul loro esito;

6. invitano, inoltre, le autorità a sviluppare rapidamente un sistema completo di raccolta dei dati relativi agli ordini di protezione e a fornire le seguenti informazioni statistiche, supportate da decisioni amministrative e giudiziarie pertinenti: il numero di richieste e il tempo medio per la loro emissione; il numero di ordini emessi e il tempo medio per la loro esecuzione; il numero di procedimenti giudiziari avviati per violazione di tali ordini e il loro esito;

7. invitano, inoltre, le autorità a fornire informazioni sulle misure adottate o previste per garantire un'adeguata ed efficace valutazione e gestione del rischio da parte delle autorità competenti, in particolare per quanto riguarda il ripetersi e l'aggravarsi della violenza domestica e le corrispondenti esigenze di protezione della vittima;

8. notando con interesse che le forze dell'ordine sono ora tenute per legge a istituire una formazione obbligatoria sulla violenza di genere per i loro agenti, incoraggiano le autorità a proseguire i loro sforzi per garantire che questi agenti ricevano una formazione sistematica e completa in questo campo durante tutta la loro carriera, attingendo anche all'esperienza del Consiglio d'Europa e a corsi di formazione come quelli offerti da HELP, e le invitano anche a fornire informazioni sul relativo rafforzamento delle capacità per giudici e pubblici ministeri;

9. prendendo atto delle informazioni fornite sulla rete esistente di centri antiviolenza e di case di accoglienza per le donne e sui finanziamenti recentemente stanziati per rafforzarla, invitano le autorità a tenere informato il Comitato sui progressi compiuti in questo campo, anche per garantire un'adeguata distribuzione geografica di queste strutture;

10. constatando con preoccupazione che, nonostante l'ampia gamma di misure già adottate, gli stereotipi di genere continuano a essere presenti nella società italiana, incoraggiano vivamente le autorità a intensificare gli sforzi per sradicarli e ottenere cambiamenti nei comportamenti culturali, anche ispirandosi alla Raccomandazione del Comitato CM/Rec(2019)1 sulla

prevenzione e la lotta al sessismo; invitano le autorità a tenere il Comitato informato sulle misure adottate e sui progressi compiuti in questo ambito;

11. richiedono alle autorità di fornire informazioni su tutte le restanti questioni sopra indicate entro il 31 marzo 2021.