

LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI È “SACRA” E NON PUÒ TOLLERARE INEFFICIENZE ORGANIZZATIVE O MANCANZA DI RISORSE

Ersi Bozheku



(C. eur. dir. uomo, Sez. II, 4 agosto 2020, Dhurata Tershana c. Albania, ric. n. 48756/14)

[Corte e.d.u., Sez. II, 4 agosto 2020, Dhurata Tershana c. Albania](#)

Abstract.

*In data 04.08.2020 La Corte EDU veniva chiamata ad esprimersi su un ricorso presentato per la **ritenuta violazione degli articoli 2, 3 e 8 Cedu** da un donna albanese che, il 29 luglio 2009, mentre camminava lungo una strada di Tirana ha riportato **gravi ferite in un attacco con l'acido** da parte di un **assalitore non identificato**. La Corte accoglie il ricorso censurando non solo il quadro procedurale vigente nella Repubblica d'Albania nel periodo 2009-2014, ma anche – e soprattutto – la dimensione organizzativa e funzionale del sistema inteso nel suo complesso, osservando come non possa essere tollerata l'inefficienza, l'inadeguatezza, ovvero la carenza di risorse quando ciò si trasforma in un vulnus per la tutela dei diritti della vittima del reato.*

On 04.08.2020 the ECtHR was called to rule on an appeal filed for the alleged violation of articles 2, 3 and 8 ECHR by an Albanian woman who, on July 29, 2009, was seriously injured while walking along a Tirana street in an acid attack by an unidentified assailant. The Court accepts the appeal, censuring not only the procedural framework in force in the Republic of Albania in the period 2009-2014, but also - and above all - the organizational and functional dimension of the system as a whole, observing how inefficiency, the inadequacy, or the lack of resources cannot be tolerated when this becomes a vulnus for the protection of the rights of the victim of the crime.

Sommario: 1. Premessa. – 2. I fatti oggetto di giudizio. – 3. Il *decisum* della Corte. – 4. Alcune note a margine della sentenza in commento. La funzione di *state building* della Corte Edu: ove non può arrivare la diplomazia può arrivare il diritto.

1. Premessa.

La sentenza in commento costituisce un ulteriore tassello nell'ambito del processo di integrazione ed omogeneizzazione delle legislazioni e delle giurisdizioni europee ad opera della Corte EDU, ove spicca un ruolo sempre più penetrante di valutazione e controllo da parte della stessa non solo sul versante della congruità della legislazione positiva dei singoli Paesi aderenti alla CEDU a quelli che sono i principi fondamentali affermati all'interno di quest'ultima, ma anche sotto il profilo dinamico dell'effettiva tutela delle garanzie da parte delle istituzioni nazionali deputate alla repressione dei reati e tutela delle vittime: non solo gli operati dei singoli legislatori, dunque, ma anche quelli degli organi interni – tutti – investiti della corretta applicazione delle leggi vengono sottoposti alla lente di ingrandimento della Corte.

Del resto, a livello europeo si è sviluppata una sempre più attenta giurisprudenza che, prendendo spunto soprattutto dagli articoli 2 e 3 della Convenzione, è giunta ad enucleare dei specifici obblighi per i legislatori

dei singoli Stati membri sia sul fronte del diritto penale sostanziale che di quello processuale. Se da un lato è stato affermato come sia un loro specifico obbligo quello di astenersi da commettere atti lesivi della vita e dell'integrità psicofisica (i c.d. obblighi negativi), dall'altro, è stato altresì evidenziato come, in positivo, gli stessi devono attivarsi per garantire i singoli individui impedendo violazioni da parte di terzi (c.d. obblighi positivi) ([1]) mediante la realizzazione di adeguati interventi sia sul piano sostanziale che sul fronte procedurale.

Ed invero, occorre che l'intera legislazione penale, intesa nel suo significato più ampio, appresiti la massima tutela per garantire efficacemente i diritti fondamentali di cui agli articoli 2 e 3 della Convenzione. La conseguenza è che: a) sul versante sostanziale è obbligo dei singoli Stati prevedere un quadro giuridico adeguato a tutelare la vita e l'integrità psicofisica dell'individuo mediante disposizioni incriminatrici capaci di dissuadere condotte volte ad aggredire tali beni, prevedendo all'uopo sanzioni in grado di reprimerle efficacemente; b) sul piano dinamico, o se si proferisce procedurale, è obbligo degli Stati costruire un sistema giudiziario efficace, capace di individuare e punire i colpevoli di reati che attentano ai beni tutelati dagli articoli 2 e 3.

A tal fine, spetta ai singoli Stati predisporre ogni misura, di natura tecnico-amministrativa, legislativa o giudiziaria, idonea ad assicurare ai diritti in questione una tutela che abbia carattere di concretezza e non si vesta di connotati puramente formali ([2]).

Per converso, in base a tali premesse, spetta alla Corte EDU il duplice compito di valutare: a) l'adeguatezza del quadro legislativo di uno Stato membro in rapporto alla tutela dei diritti fondamentali affermati dalla Convenzione; b) l'efficacia organizzativa e la concreta funzionalità delle articolazioni statali al fine di garantire i diritti previsti dalla Convenzione, a prescindere se di natura legislativa, giudiziaria o amministrativa.

Come si vedrà tra un istante, nel caso *de quo*, la Corte esperisce tale duplice giudizio affermando le proprie prerogative a giudicare la tenuta complessiva del sistema giuridico albanese in rapporto alla tutela del diritto alla vita di cui all'articolo 2 e ciò sia sul versante della congruità del quadro legislativo sia – e soprattutto – su quello dell'adeguatezza dell'impianto giudiziario ed organizzazione amministrativa nell'apprestare una concreta tutela alle ragioni della vittima di un delitto contro l'integrità fisica. E se sul piano della sussistenza e adeguatezza degli strumenti sostanziali previsti a tutela delle vittime da aggressioni contro la vita la Corte non ritiene di dover muovere delle censure, diversa è invece la decisione con riferimento all'efficienza del sistema giudiziario, inteso nel suo complesso.

La Corte censura, infatti, non solo il quadro procedurale vigente nella Repubblica d'Albania nel periodo 2009-2014, in ordine ad alcune lacune che connotavano il precedente codice di rito ([3]), ma anche – e soprattutto – la dimensione organizzativa e funzionale del sistema inteso nel suo complesso, osservando

come non possa essere tollerata l'inefficienza, l'inadeguatezza, ovvero la carenza di risorse quando ciò si trasforma in un *vulnus* per la tutela dei diritti della vittima del reato ([4]). Quello che è interessante è la circostanza per cui la Corte non s'interroga sull'incidenza e l'importanza in concreto del mancato accertamento di alcune dinamiche del reato da parte di alcune delle articolazioni amministrativo-giudiziarie coinvolte nell'indagine, rilevando che già la mera carenza investigativa è da ritenersi grave e dunque tale da esser ritenuta sufficiente base per procedere alla condanna dello Stato per la violazione dell'articolo 2 nella sua dimensione procedurale ([5]).

2. I fatti oggetto di giudizio.

Per comprendere *funditus* i termini della vicenda e dunque la decisione della Corte diventa indispensabile ripercorrere, seppure succintamente, i fatti di causa.

Nel luglio 2009, mentre passeggiava per le vie di Tirana con un'amica, una ragazza veniva aggredita con dell'acido da un uomo dal viso coperto che nessuna delle due riusciva a riconoscere. La donna subiva gravi danni al viso e al corpo e non sarà più in grado di lavorare per diversi anni. La stessa sospettava che autore del fatto poteva essere il suo ex marito, come atto di vendetta e continuazione della violenza domestica che aveva subito negli anni passati prima della separazione. Veniva dunque aperto un fascicolo contro ignoti da parte della procura distrettuale di Tirana per il delitto di lesioni gravissime di cui all'articolo 88 c.p.alb. ([6]). Si procedeva all'assunzione a SIT non solo delle persone presenti al fatto e che avevano assistito la vittima al momento dell'aggressione, ma anche i famigliari della stessa, il suo ex marito, parenti ed amici di quest'ultimo. Veniva disposto il sequestro delle registrazioni delle telecamere di sicurezza di diverse attività presenti nella zona, così come veniva richiesto da parte della p.g.: a) una consulenza tecnica relativa alle impronte digitali trovate sul contenitore di vetro utilizzato per gettare l'acido; b) una consulenza tossicologica per identificare la sostanza tossica utilizzata e il metodo con cui era stata prodotta; c) una consulenza tossicologica sui vestiti della vittima per stabilire se il danno patito si fosse verificato a seguito dell'uso della predetta sostanza. Venivano acquisiti i tabulati telefonici dell'ex marito e il relativo telefono veniva sottoposto ad intercettazione. L'abitazione di quest'ultimo veniva sottoposta a perquisizione dove venivano rinvenuti due coltelli a serramanico. L'uomo veniva arrestato per possesso di armi illegali per essere poi sottoposto alla misura dell'obbligo di firma. Quest'ultima contestazione veniva, poi, archiviata, poiché le armi erano state trovate all'interno dell'abitazione e il Ministero dei Beni Culturali aveva chiarito con un'apposita nota, in seguito ad una specifica richiesta del difensore, che si trattava di *souvenir* e dunque non riconducibili nel concetto di arma. Nulla invece emergeva a carico dello stesso in ordine all'aggressione subita dalla vittima di cui sopra. Del resto, nessuna delle persone informate sui fatti era stata in grado di identificare l'aggressore; né ciò era stato possibile con l'ausilio delle telecamere.

Medio tempore, e qui il dato più importante, con riferimento alle richieste perizie: a) la polizia scientifica chiariva che non era stata in grado di decifrare le impronta digitali sulla bottiglia utilizzata per l'aggressione; b) interpellata sulla natura dell'acido utilizzato, la Facoltà di Scienze Naturali rispondeva di non essere stata in grado di definirla a causa della mancanza di specifiche attrezzature; c) l'Istituto di Polizia Scientifica riferiva, infine, di non aver potuto eseguire una perizia sugli abiti della vittima in quanto la richiesta non rientrava nella propria sfera di competenza. Alla luce, di questi dati, a distanza di 6 mesi dall'accaduto il P.M. disponeva la sospensione del procedimento ai sensi dell'articolo 326 c.p.p.alb. vigente all'epoca dei fatti, delegando la polizia di stato a svolgere ulteriori accertamenti ([7]). La persona offesa non riceveva alcuna informazione sull'esito delle indagini. Solo nel 2012, in seguito ad una formale richiesta circa lo stato delle indagini avanzata dalla vittima con l'ausilio del Centro antiviolenza sulle donne di Tirana, il P.M. informava l'interessata che l'indagine era stata sospesa e il fascicolo trasmesso per competenza alla polizia. Nel 2013 veniva dunque richiesto copia del fascicolo alla polizia, la quale, però, rinviava la parte di nuovo dinanzi al P.M., poiché l'unico legittimato a consegnare copia dello stesso alla vittima. Nel gennaio 2014 il P.M. consegnava copia del fascicolo alla vittima. Intanto, quest'ultima nel 2012 avviava un procedimento civili contro lo Stato albanese per l'aggressione subita ai sensi della Convenzione europea sul risarcimento delle vittime di crimini violenti. Tuttavia, non si presentava alla prima udienza civile e per questa ragione il Tribunale di Tirana disponeva la cessazione della causa per mancata comparizione della parte attrice.

Nel 2014 la questione veniva devoluta alla cognizione della Corte EDU, la quale la riteneva meritevole di giudizio per la violazione dell'articolo 2 della Convenzione sia nella sua dimensione sostanziale che procedurale ([8]).

3. Il *decisum* della Corte.

La decisione della Corte manifesta più profili di interesse.

In primo luogo la stessa riconosce la propria competenza sui fatti oggetto di ricorso, nella misura in cui rilevano sotto il profilo dell'articolo 2 della Convenzione. In particolare, osserva come seppure le lesioni inflitte alla ricorrente sono state opera di un individuo e non di un agente statale, tuttavia, come dalla stessa già evidenziato in un proprio precedente, l'assenza di una responsabilità diretta dello Stato per la morte di una persona non esclude l'applicazione dell'articolo 2 della Convenzione ([9]).

Sul punto, la Corte ricorda che la tutela di questa disposizione della Convenzione può essere invocata non solo in caso di morte della vittima di atti violenti, ma anche con riferimento a casi in cui viene messa a rischio la vita dell'individuo ovvero lo stesso subisca delle lesioni che appaiono pericolose per la vita stessa ([10]). Nel caso di causa la Corte rileva come la ricorrente sia stata oggetto di un violento attacco che ha provocato

gravi lesioni, dolore e deturpazione del venticinque per cento del corpo. L'intensità dell'aggressione aveva posto in pericolo la vita della ricorrente. Pertanto, l'articolo 2 della Convenzione viene ritenuto pienamente applicabile.

La Corte prende poi in esame anche il rilievo delle autorità albanesi secondo cui il termine dei sei mesi per adire la Corte era stato ampiamente violato, posto che la vittima era stata informata della decisione di sospendere l'indagine nel 2012 mentre aveva proposto il relativo ricorso nel 2014. Sul punto la Corte ribadisce che lo scopo della norma di sei mesi di cui all'articolo 35 comma 1 della Convenzione è quello di promuovere la certezza del diritto e di garantire che i casi sollevati ai sensi della Convenzione siano trattati entro un termine ragionevole ([11]). Secondo la sua giurisprudenza ben consolidata, nel caso in cui non è disponibile alcun rimedio nazionale il periodo di sei mesi va dalla data della comunicazione dell'ultimo atto.

Ed invero, nel caso in esame, solo nel 2014 il P.M. aveva informato l'interessata circa il fatto che l'indagine era stata sospesa a causa della mancata identificazione dell'aggressore, con la conseguenza che solo a partire da tale data la ricorrente è stata informata dell'inefficacia dei rimedi nel diritto interno ([12]).

Entrando nel merito della vicenda, sul versante sostanziale, la Corte ribadisce che è obbligo degli Stati non solo di astenersi dall'attentare alla vita dei propri cittadini, ma anche, in positivo, ad adottare le misure appropriate per salvaguardare la vita di coloro che sono all'interno della sua giurisdizione ([13]) Ciò comporta un obbligo primario da parte dello Stato di garantire il diritto alla vita mettendo in atto efficaci disposizioni di diritto penale, inteso in senso ampio, per scoraggiare la commissione di reati contro la persona ([14]): ciò significa che anche sul versante pratico le autorità devono essere dotate di strumenti tecnici idonei sul piano operativo a prevenire l'aggressione di un individuo, proteggendo il suo diritto alla vita dal rischio di atti criminali di un altro individuo ([15]).

Certo, l'imprevedibilità del comportamento umano rappresenta una non trascurabile incognita, ma ciò non toglie che sul piano della logistica gli apparati giudiziari devono essere efficacemente attrezzati. Ovviamente, tale obbligo non può trasformarsi in un onere impossibile o sproporzionato per le autorità: non tutti i presunti rischi per la vita, pertanto, possono comportare per le autorità l'obbligo di adottare misure operative per evitare che esso si materializzi; affinché si verifichi un obbligo positivo, è necessario stabilire se le autorità conoscessero, o avrebbero dovuto conoscere all'epoca, l'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita di un individuo derivanti dagli atti criminali di un terzo. Qualora venisse appurato un simile dato, allora non può sfuggire dal giudizio della Corte la valutazione sull'operato delle autorità interne e segnatamente se esse abbiano preso misure idonee nell'ambito dei loro poteri per evitare tale rischio ([16]). E se ciò non fosse stato possibile a causa della variabile umana, rientra tra le competenze della Corte verificare quanto meno se le autorità abbiano fatto il possibile per rendere alla giustizia gli autori dell'illecito.

La tutela dei diritti non è, dunque, un problema di un (o almeno non solo) sufficiente quadro legislativo, ma di concreta gestione dell'intero sistema giustizia con particolare riguardo: a) al corretto utilizzo delle risorse economiche; b) alla leale collaborazione tra strutture dello Stato coinvolte nell'ambito di un'indagine giudiziaria.

Con riferimento agli aspetti di matrice preventiva riguardante il quadro giuridico complessivo, la Corte giudica positiva e adeguata la legislazione albanese in materia di tutela dei diritti delle donne ([17])

Viceversa, in relazione agli aspetti riguardanti l'idoneità concreta delle attività d'indagine utili per garantire alla giustizia i colpevoli di reati che attentano alla vita delle persone, dalla lettura della sentenza emerge in via mediata come la valutazione Corte può essere svolta su due fronti: a) sul piano concreto dell'effettività delle indagini da parte degli organi di p.g. preposta nei singoli casi proposti alla sua attenzione; b) sul fronte delle risorse, nell'ambito di una più ampia valutazione della gestione delle stesse all'interno dello Stato ai fini della realizzazione di un efficace sistema giustizia.

E proprio su questo punto, a sommosso avviso di chi scrive, la sentenza spiega il suo massimo valore e i cui effetti potranno – nel tempo – essere dirompenti non solo in relazione all'Albania ma anche agli altri paese aderenti alla Convenzione (sul punto si tornerà *infra*).

Sul piano dinamico, la Corte osserva come un'indagine debba essere in grado di stabilire la causa delle lesioni e, se del caso, l'identificazione dei responsabili in vista della loro punizione ([18]). Ogni volta che vi sono dubbi sul verificarsi di una violenza domestica o di una violenza contro una donna ([19]), è necessaria una diligenza speciale da parte delle autorità per affrontare la natura specifica della stessa ([20]).

Ne consegue che questioni di tipo materiale inerenti alla disponibilità di mezzi o risorse, ovvero di matrice burocratica riguardanti i rapporti tra istituzioni, debbano lasciare il passo al tempestivo e approfondito accertamento della verità.

In altri termini, dinanzi ad una vicenda di rilievo penale dove sono coinvolti diritti fondamentali (*id est* quello alla vita e/o all'incolumità individuale) non sono tollerabili omissioni e rallentamenti dovuti a fattori di natura contingente, imputabili all'organizzazione interna dello Stato.

Certo, in linea teorica vi possono anche essere degli ostacoli o difficoltà che impediscono il progresso di un'indagine in una situazione particolare. Tuttavia, una pronta risposta da parte delle autorità nell'indagare i casi in cui viene messo in discussione il valore fondante di qualsiasi società – la vita – diventa essenziale, *in primis*, per mantenere la fiducia del pubblico nella loro adesione allo Stato di diritto e, in secondo luogo, per impedire qualsiasi comparsa di tolleranza nei confronti di atti illeciti ([21]).

Sul versante, poi, dei diritti della vittima, la Corte osserva come l'indagine deve essere accessibile a

quest'ultima o ai suoi famigliari al fine di metterli nelle condizioni di salvaguardare i loro legittimi interessi ([22]).

Per quanto riguarda la sua efficacia nel caso di specie, la Corte rileva come il pubblico ministero avesse aperto un'indagine sull'attacco con l'acido e che erano state eseguite diverse azioni investigative nei confronti dell'ex marito, su cui era stato imposto un ordine di costrizione ([23]).

Tuttavia, la stigmatizzazione della Corte si abbatte su due profili riguardanti la concreta attività investigativa, che – a giudizio della stessa – l'avevano resa (si badi: astrattamente) non efficace. In particolare, viene posto in evidenza come, in primo luogo, in nessun momento le autorità erano state in grado di stabilire la natura della sostanza trovata nel contenitore e sui vestiti della ricorrente; non veniva ottenuta alcuna relazione di esperti chimici o tossicologici in quanto le autorità interpellate (l'FNS e l'ISP) non disponevano delle attrezzature specialistiche necessarie o non era di loro competenza la compilazione di tali relazioni. A questo proposito, è difficile per la Corte accettare che una misura investigativa di importanza cruciale per il caso, vale a dire una perizia per consentire l'identificazione della sostanza utilizzata per attaccare la ricorrente, non fosse stata effettuata con la dovuta speditezza e determinazione. Da qui, il richiamo alle autorità nazionali di risolvere le questioni di competenza o istituire organi specializzati per l'adeguato svolgimento e avanzamento delle indagini. Del resto, le circostanze dell'attacco alla ricorrente – che ha il segno distintivo di una forma di violenza di genere – avrebbero dovuto incitare le autorità a reagire con particolare diligenza nell'esecuzione delle misure investigative.

Infine, La Corte rileva che avverso la decisione di sospendere le indagini non era previsto dal vecchio c.p.p. albanese alcuno strumento per presentare ricorso, con la conseguenza che la ricorrente non poteva contestare (l'omissione di) alcuna azione investigativa o chiedere alle autorità di adottare altre misure; né poteva chiedere un risarcimento danni in assenza di un autore identificato.

Di conseguenza, l'indagine in questione non poteva essere descritta come una risposta efficace da parte delle autorità all'attacco con l'acido, con conseguente violazione dell'articolo 2 della Convenzione per quanto riguarda l'obbligo procedurale dello Stato.

4. Alcune note a margine della sentenza in commento. La funzione di *state building* della Corte Edu: ove non può arrivare la diplomazia può arrivare il diritto.

Nel caso di specie alla Corte EDU viene devoluto il quesito se vi sussista una violazione dell'articolo 2 della Carta da parte della Repubblica d'Albania: a) sotto il profilo sostanziale con riferimento a quello che è l'impianto delle disposizioni previste all'interno del relativo ordinamento in tema di tutela delle donne, che

per giurisprudenza consolidata della Corte ha una propria rilevanza nell'ottica dell'effettiva pienezza del diritto alla vita e divieto di tortura di cui l'articolo 2 è precettore; b) sul versante processuale, in ordine all'effettiva tutela dei diritti delle vittime da parte delle autorità giurisdizionale in ordine a reati connotati da una matrice di c.d. violenza di genere.

Ebbene, la Corte non si accontenta del mero adeguamento a livello legislativo a quelle che sono le convenzioni internazionali ed europee a tutela dei diritti umani (nel caso di specie a tutela del genere femminile), ponendo l'attenzione sull'importanza di una più penetrante opera di *state building* del singolo legislatore, da intendersi quale opera di miglioramento complessivo del sistema giuridico/giudiziario nazionale per rendere effettivo non solo *on the book* ma anche *in action* la tutela dei diritti cardine della vita e dell'integrità personale.

In questa prospettiva, seppure implicitamente, la Corte ne traccia anche la giusta via da seguire evidenziando come, affianco al diritto positivo, è sul versante dinamico che il singolo Stato aderente alla CEDU deve prestare la massima attenzione. Nel caso di specie, tale principio viene rivolto all'Albania – ma il *dictum* può benissimo applicarsi anche a realtà diverse da quest'ultima – la quale deve munirsi di un impianto procedurale penalistico interno che sia effettivamente in grado di garantire *funditus* i diritti delle vittime, sia sotto il profilo della conoscenza delle attività di indagine, sia con riferimento alla possibilità di interloquire con gli organi giurisdizionali per la tutela dei propri diritti e, dunque, di poter contribuire in modo concreto all'accertamento della verità. Del resto, solo in questo modo si appresterebbe un'effettiva tutela della vittima del reato, sia sul versante dell'identificazione e punizione dei colpevoli, sia sotto il profilo del ristoro del male subito mediante un adeguato e proporzionato risarcimento del danno.

Ma non solo.

Affinché un simile obiettivo possa ritenersi concretamente verificabile, occorre che vi sia una maggiore responsabilizzazione delle varie strutture dello Stato che di volta in volta diventano – o possano diventare – protagoniste per l'accertamento di determinate circostanze del reato.

A fronte dell'esigenza primaria di accertamento della verità e dunque di rendere giustizia alla vittima del reato, un non adeguato quadro interno in ordine ai rapporti tra istituzioni in merito alla loro reciproca collaborazione ovvero eventuali inefficienze – non importa se di natura oggettiva o soggettiva – da parte delle stesse, che di fatto possono anche solo in astratto incidere sulla (non) adeguatezza delle attività d'indagine, sono censurabili e pongono dunque in colpa, rendendolo responsabile, lo Stato membro.

Del resto, è compito di quest'ultimo provvedere: a) a disciplinare in modo adeguato quali sono i rapporti di interdipendenza tra i propri organismi interni, al fine di evitare situazioni di non (adeguata) collaborazione tra gli stessi e che in definitiva possano trasformarsi in un non corretto accertamento della verità da parte

delle autorità inquirenti; b) munisca, sotto il profilo materiale, gli organi deputati allo svolgimento di determinate attività d'indagine di adeguate risorse e strumenti che siano – anche solo potenzialmente – utili al corretto svolgimento delle indagini.

Se in una dimensione ampia, di matrice squisitamente giuridica, i *dicta* della Corte sono finalizzati a ribadire agli Stati membri come sia loro precipuo compito “garantire il diritto alla vita creando una legislazione penale concreta che dissuada dal commettere reati contro la persona e predisporre un meccanismo completo di applicazione delle norme, soprattutto processuali, volto a (prevenire) reprimere e sanzionare le violazioni integrate” ([24]), in un piano più ristretto, di matrice politico-diplomatica – almeno per quanto riguarda l'Albania –, il messaggio della Corte è altrettanto chiaro: ove i problemi organizzativi, strutturali o economici interni lambiscono l'efficace tutela dei diritti dell'uomo, gli stessi non potranno sfuggire dall'analisi e dalla valutazione della Corte stessa. Per la giustizia non solo le risorse non possono e non devono mancare, ma se ciò avviene, responsabile ne è lo Stato. La conseguenza è che, seppure non direttamente, la Corte può chiedere implicitamente conto a quest'ultimo sull'utilizzo dei mezzi messi in campo.

Tale dato che può sembrare una piccola sfumatura, in realtà – con corruzione ad alta velocità – come quella albanese non è certamente trascurabile nella misura in cui implicitamente obbliga ad abbassare la discrezionalità della politica in ordine all'utilizzo delle risorse pubbliche: almeno sul fronte della giustizia penale a quest'ultima viene chiesto una corretta e seria destinazione delle risorse per rendere efficace il sistema sia sul versante sostanziale che sul fronte dinamico, delle indagini. E ancora, alla politica viene chiesto anche: a) una maggiore responsabilità nell'individuazione dei soggetti che devono svolgere le indagini ove il criterio della meritevolezza deve giocoforza tornare ad essere centrale; b) una maggiore responsabilità istituzionale e senso di collaborazione tra apparati dello Stato i quali in tema di tutela dei diritti fondamentali devono manifestarsi efficienti, interagire tra di loro in quanto parti di un unico sistema investigativo sollecitando un maggiore senso del dovere, e non trincerarsi dietro cavilli protocollari.

Dunque, oltre agli aspetti generali direttamente riconducibili alla tematica delle indagini in rapporto ai diritti fondamentali affermati dagli articoli 2 e 3 della CEDU ([25]), a sommosso avviso di chi scrive, in una dimensione più ristretta la sentenza in esame sembrerebbe sia munita anche di una propria valenza educativa e programmatica in ordine ai agli obblighi minimi che devono osservarsi per la costruzione e il consolidamento di un efficace sistema di giustizia penale, orientandolo in merito ai passi che dovrà intraprendere nel futuro. Si tratta di un momento assai significativo e forte che, nel tempo, potrebbe avere anche avere degli effetti dirompenti soprattutto sulla gestione della questione giustizia in Albania.

Del resto il messaggio al legislatore albanese è chiaro: a) prestate massima serietà alle questioni riguardanti la gestione della giustizia penale; b) eventuali vostre inefficienze – di qualsiasi natura esse siano – porteranno al controllo della Corte.

Un simile messaggio può essere compreso soprattutto alla luce della particolare situazione politica che l'Albania sta attraversando in questo momento storico: si vuole fortemente il suo ingresso in Europa sia per diminuire la presenza turca, russa e cinese nell'area, sia per ridurre il problema della criminalità organizzata di matrice albanese. Tuttavia, per arrivare ad un simile risultato è d'obbligo per le istituzioni europee che si metta un freno (fine, sarebbe impossibile) alla dilagante corruzione in Albania, soprattutto all'interno della magistratura e a sollecitare un maggior senso di responsabilità da parte delle istituzioni ([26]).

E se i tentativi diplomatici fino ad ora messi in campo non hanno sortito gli sperati effetti, posto che nonostante la messa in opera della c.d. riforma della giustizia negli ultimi 3 anni il 70% dei magistrati sono stati destituiti dalle funzioni a causa della comprovata corruzione, il problema è tutt'altro che risolto ([27]), ma anzi continua ad essere una piaga sociale a causa della dilagante corruzione che permea la politica e le alte cariche della pubblica amministrazione ([28]), l'intervento della Corte Edu, almeno sul fronte della tutela dei diritti fondamentali, può essere efficace quanto e forse più delle pressioni diplomatiche a sollecitare l'attenzione dei governanti locali in merito a quelle che sono le regole minime da adottare in tema di corretta amministrazione delle risorse pubbliche, quanto meno sul fronte della giustizia penale. Del resto, il messaggio della Corte è molto semplice: tolleranza zero sulla mancanza di serietà e d'impegno in ordine alla tutela dei diritti fondamentali!

Insomma e per concludere, sul piano strettamente politico, non è irragionevole affermare che nel caso di specie la Corte EDU ha assunto le vesti di uno *state builder*, e che, per gli effetti che le proprie sentenze spiegano all'interno dell'ordinamento albanese, probabilmente la sua funzione potrebbe rilevarsi più forte di quella diplomatica già in atto da parecchi anni nel vicino e tuttavia assai assai complesso Paese balcanico.

[1] M. Montagna, *Obblighi convenzionali, tutela della vittima e completezza delle indagini*, in *Archivio penale*, n. 3, 2019, in www.archiviopenale.it.

[2] M. Montagna, *Obblighi convenzionali, tutela della vittima e completezza delle indagini*, in *Archivio penale*, n. 3, 2019, in www.archiviopenale.it.

[3] Nel 2016 si è assistito ad una profonda riforma del sistema giuridico sia a livello costituzionale, sia con riferimento dell'ordinamento giudiziario, sia, infine, del codice di procedura penale. Per di più v. Aa vv., *La riforma costituzionale ("strutturale") del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania. Riflessioni e confronti con il sistema italiano*, a cura di E. Bozheku – G. Spangher – A Hoxha,, Roma. 2017.

[4] Su alcune delle inefficienze emerse all'interno del sistema giuridico albanese negli ultimi 30 anni v. E. Bozheku, *Le problematiche del sistema penalistico albanese: un panoramico sguardo d'insieme*, in www.archiviopenale.it.

[5] Su alcune novità introdotte dal nuovo codice v. H. Liguori – A Hoxha, La riforma del codice di procedura penale della Repubblica d'Albania, Aa vv., *La riforma costituzionale ("strutturale") del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania. Riflessioni e confronti con il sistema italiano*, a cura di E. Bozheku – G. Spangher – A Hoxha, cit. p. 29 ss. G. JAHJOLLI, *Problematikat e Sistemit penal dhe atij procedural penal në Shqipëri*, in *Illyrius*, 2014, 4, p. 91 ss. E. Bozheku, *Ide, mendime dhe reflektime lidhur me nevosa dhe masat qe duhet dhe mund te merren ne kudrin e reformimit te sistemit te drejtesise – veçanerisht asaj penale – ne Shqiperi*, in *Illyrius*, 2014, , 4, p. 15 ss.

[6] Per un quadro generale in merito alla struttura del codice penale albanese v. P. PITTARO, *Il codice penale albanese: un'introduzione*, in *Dir. pen. XXI sec.*, 2006, 2, p. 197 e ss.; V. Anche E. BELFIORE, *La disciplina dell'ignorantia legis nel codice penale albanese alcune considerazioni*, in *Il codice penale Albanese*, a cura di Vinciguerra, Padova, 2008, p. 23 ss.; A. ROSSI, *Note sugli illeciti penale dell'economia nel sistema del codice penale della Repubblica d'Albania*, in *Il codice penale Albanese*, a cura di Vinciguerra, cit., p. 79 ss.; D. FONDAROLI, *Appunti sulla confisca nel codice penale della Repubblica d'Albania*, in *Il codice penale Albanese*, a cura di Vinciguerra, cit., p. 53 ss.; M. PELISSERO, *I reati politici nella codificazione penale albanese*, in *Il codice penale Albanese*, a cura di Vinciguerra, cit., p. 61; L. SPOSATO, *Il principio di offensività e suo rilievo nell'ambito del sistema penalistico d'Albania*, in *www.diritto.it*; E. BOZHEKU, *Alcune riflessioni sul codice penale albanese*, cit.; ID., *Some remarks about the albanian criminal code*, cit., p. 195 ss; A. SHEGANI, *E drejte penale e krahasuar*, III, Tirana, 2005; V. HYSI, *Ligji, shoqeria dhe sistemi i drejtesise penale*, in *Jus&Justicia*, Tirane, 2010, 4, p. 29 ss.; BERTOLI, *Su alcuni problemi nella traduzione del codice penale albanese: tra fedeltà del testo ed efficace resa linguistica*, in *Dir. pen. XXI sec.*, 2006, 2, p. 249 ss.; SH. MUÇI, *E drejta penale, pjese e pergjithshme*, Tirana, 2007, p. 321; I. ELEZI, S. KAÇUPI, M. HAXHIA, *Komentari i kodit penal te Republikes se Shqiperise*, Tirana, 2006, p. 249; I. ELEZI, *Zhvillimi historik i ligjislacionit penal ne Shqiperi*, Tirana, 1998; UKAJ, *Denimet ne te drejten penale te Shqiperise*, Pristina, 2006. S. Mengjesi, *Baza e doktrinës të së drejtës penale*, Tiranë 2016; K. Skenderaj, *Ekzekutimi i denimeve penale, ne Republikën e Shqiperise*, Tirane, 2019.

[7] Si badi: il codice procedurale albanese in vigore fino al 2017, prevedeva per il P.M. la possibilità: a) di sospendere le indagini per insufficienza di prova in attesa del rinvenimento di nuovi elementi probatorie; b) l'interruzione (archiviazione) del procedimento perché il fatto non sussiste, perché l'indagato non lo aveva commesso, perché il fatto non costituisce reato, per insufficienza di prove. Sul punto v. A. Hoxha – H. Islami – I. Panda, *Procedura penale*, Tirane, 2009.

[8] Le osservazioni delle parti. La Corte EDU ha ritenuto meritevole di esaminare la vicenda, analizzando puntualmente le osservazioni proposte dalle parti. In particolare, la parte ricorrente osservava come ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione l'attacco con l'acido contro di lei era stato grave e aveva minacciato il suo diritto alla vita. Secondo costei il quadro legislativo in vigore in Albania non forniva una protezione sufficiente

per le donne contro la violenza, in quanto le autorità non avevano rispettato i loro obblighi ai sensi della Convenzione di Istanbul. L'articolo 88 del codice penale, ad esempio, non era conforme all'articolo 49 della Convenzione di Istanbul. Inoltre, tale convenzione non era stata applicata dalle autorità a livello nazionale in caso di violenza contro le donne. Alla luce dei dati statistici sulla frequenza della violenza contro le donne, le autorità avrebbero dovuto conoscere e adottare le misure preventive necessarie per proteggere la ricorrente. Questa, inoltre dimostrava che l'indagine non era stata efficace, approfondita e rapida. Le autorità non avevano preso le misure necessarie, in quanto non erano state in grado di esaminare il tipo di sostanza trovata nel contenitore, o di esaminare il contenitore che l'autore era in possesso, o di identificare le impronte digitali sul contenitore, o di esaminare i vestiti della stessa richiedente. Inoltre, non erano state adottate misure per stabilire come la sostanza corrosiva fosse stata realizzata o come fosse stata acquistata dall'autore. La ricorrente non era stata informata del prolungamento dell'indagine o della decisione del pubblico ministero di sospenderla. Le autorità non avevano sollevato sospetti nei confronti di nessun'altra persona e non erano state intraprese ulteriori azioni da parte loro dopo la sospensione dell'indagine. La ricorrente non era stata coinvolta nell'indagine e non le era mai stata fornita la documentazione che descriveva in dettaglio le azioni investigative intraprese. La sua denuncia era stata focalizzata sull'incapacità del governo di proteggere la sua vita e la sua salute. Le autorità non erano state diligenti e avevano risposto alla sua richiesta di informazioni solo per la prima volta il 17 aprile 2012. Inoltre, il pubblico ministero non aveva informato la ricorrente dei suoi atti investigativi e non aveva messo a sua disposizione una copia di tali atti, rendendo così impossibile per la ricorrente contestarli. In ogni caso, il c.p.p.alb. dell'epoca non prevedeva la possibilità di ricorso contro la decisione del pubblico ministero di sospendere il procedimento.

Sul versante opposto, il governo albanese osservava come la domanda era stata presentata al di fuori del termine di sei mesi; che il procedimento era stato modificato il 26 febbraio 2010 e che la decisione finale era quella del 30 maggio 2013. La ricorrente era stata debitamente informata dell'indagine in corso. Inoltre, la ricorrente non era stata oggetto di violenza domestica o violenza ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione. Il quadro legislativo allora in vigore forniva un'adeguata protezione per le vittime di violenza domestica: diverse convenzioni sui diritti delle donne erano state ratificate dall'Albania e una legge specifica sulla violenza domestica era in vigore. Inoltre, nel 2012 il codice penale era stato modificato ed era stato approvato un reato specifico di violenza domestica e abusi. Per quanto riguarda la situazione generale relativa alla violenza domestica in Albania, il governo presentava alcune informazioni dalla Direzione generale della Polizia di Stato che coprono il periodo da gennaio a dicembre 2014. Secondo tali informazioni la polizia aveva individuato 4.121 reati di violenza domestica e altri reati che si erano verificati nell'ambiente domestico, nei confronti di 2.422 dei quali la polizia aveva avviato un procedimento giudiziario. Il governo aveva inoltre dichiarato che, al fine di proteggere le vittime di violenza domestica, la polizia aveva intrapreso le seguenti azioni: un piano d'azione datato 14 aprile 2014 "Sull'attuazione del piano d'azione nazionale

2011-2015"; preparazione delle rivendicazioni civili per l'emissione di ordinanze di protezione e ordini di protezione di emergenza; la previsione di specifiche fattispecie incriminatrici nei confronti di chiunque violi le ordinanze di protezione; cooperazione con altre istituzioni e organizzazioni della società civile; diverse campagne di sensibilizzazione in favore delle donne in diverse città del paese; formazione di agenti di polizia, ecc. Con riferimento al caso di specie, il rappresentante del governo albanese rappresentava come l'indagine fosse stata efficace e approfondita; la ricorrente era stata in grado di utilizzare in modo efficace tutti i rimedi per la realizzazione dei suoi diritti. Il pubblico ministero aveva avviato immediatamente le indagini e aveva intrapreso diverse azioni investigative; lo stesso aveva anche arrestato l'ex marito della ricorrente. La ricorrente non aveva impugnato la decisione del pubblico ministero di sospendere l'indagine. Le autorità non avevano negato alla ricorrente il suo diritto all'informazione e alla cooperazione durante l'indagine. Era stata la ricorrente a non aver fornito un'assistenza adeguata alle autorità.

[9] *V. Yotova v. Bulgaria*, n. 43606/04, n. 68, 23 ottobre 2012)

[10] V., tra gli altri, *Nicolae Virgiliu Tănase v. Romania* [GC], n. 41720/13, n. 140, 25 giugno 2019; *Makaratzis v. Grecia* [GC], n. 50385/99, 55, CEDU 2004XI e *Altri v. Romania*, n. 24329/02, n. 108, 22 febbraio 2011

[11] V. *Lopes de Sousa Fernandes v. Portogallo* [GC], n. 56080/13, 129, 19 dicembre 2017 e *Opuz v. Turchia*, n. 33401/02, n. 110, ECHR 2009)

[12] *Mocanu e Others v. Romania* [GC], n. 10865/09 e altre 2, 258-269, ECHR 2014.

[13] *L.C.B. v. il Regno Unito*, 9 giugno 1998, n. 36,

[14] *Mastromatteo v. Italia* [GC], n. 37703/97, - 67, ECHR 2002VIII

[15] *Osman v. il Regno Unito*, 28 ottobre 1998, 115, *Relazioni di giudizi e decisioni 1998VIII*; *Giuliani e Gaggio v. Italia* [GC], n. 23458/02, n. 244, CEDU 2011 (estratti); e *Fernandes de Oliveira v. Portogallo* [GC], n. 78103/14, n. 108, 31 gennaio 2019

[16] *Ibidem*.

[17] Non è ragionevole parlare, come invece fa la Corte, di un problema di violenza di genere in Albania in virtù di un presunto "contesto culturale e di valori sociali non favorevoli alla tutela della donna". I dati offerti sono tutti presi dal ricorso presentato dalla ricorrente e si basano su valutazioni connotate più per il loro marchio ideologico piuttosto che per la loro effettiva rispondenza alla realtà sociale del paese. Eppure, fin da tempi non sospetti in Albania le donne hanno avuto un ruolo di protagoniste nella vita sociale e culturale del paese. Del resto essa viene dal blocco c.d. dell'est ove la parità di genere era elevata a culto da parte del regime comunista e ove la guida del paese era affidata in buona parte ad appartenenti al genere femminile. E ancora oggi più della metà del governo attuale è composto da donne. Più della metà dell'amministrazione

pubblica è composta da donne. Più della metà del personale universitario è composto da donne. All'interno del parlamento albanese quasi il 40% dei deputati appartiene al genere femminile (dati ISTAT Repubblica d'Albania). Il tema della violenza di genere non è diverso da quello di molti paesi e probabilmente il fenomeno è molto più serio in Italia che in Albania, come lo dimostra l'esigenza del legislatore italiano di introdurre il c.d. Codice Rosso. Il problema della società albanese semmai è legato ad una perdita costante del senso dello Stato e delle Istituzioni da parte delle presone chiamate alla loro amministrazione, a causa di altri due fattori molto più seri: a. la dirompente corruzione in tutte le sfere dell'amministrazione pubblica; b) l'incertezza lavorativa e l'assenza di adeguate garanzie e tutele dei dipendenti pubblici, a causa di meccanismi legislativi e amministrativi poco stabili. Sul punto v. E. Bozheku, *La riforma costituzionale ("strutturale") del sistema della giustizia in Albania*, in https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/upload/BOZHEKU_2016a.pdf; E. Bozheku, *Le problematiche del sistema penalistico albanese: un panoramico sguardo d'insieme*, in www.archiviopenale.it; I. ELEZI – E. ELEZI, *Zhvillimi i mendimit teoriko – juridik shqiptar*, Tirana, 2010, p. 25 ss. E, almeno per quanto riguarda l'Albania, proprio in questa prospettiva che va letta la decisione in esame: almeno in occasione dell'amministrazione della giustizia in ordine all'individuazione e punizione di fatti rilevanti ex artt 2 e 3 della CEDU non possono tollerarsi condotte superficiali o omissive dettate da problematiche interne.

[18] *Talpis v. Italia*, n. 41237/14, n. 106, 2 marzo 2017

[19] *Mustafa Tunà e Fecire Tunà v. Turchia* [GC], n. 24014/05, 172, 14 aprile 2015

[20] *V. Volodina v. Russia*, n. 41261/17, n. 92, 9 luglio 2019.

[21] *Armani Da Silva v. il Regno Unito* [GC], n. 5878/08, n. 237, 30 marzo 2016

[22] *Giuliani e Gaggio* [GC], cit.

[23] Il suo appartamento veniva perquisito e diversi oggetti di sua proprietà venivano sequestrati. Venivano intraprese ulteriori misure investigative che comprendono le seguenti misure: veniva effettuato un esame *in loco*, diverse persone venivano interrogate, venivano ottenuti ed esaminati i filmati delle videocamere di due banche vicine, venivano ottenute relazioni forensi e venivano ordinate altre relazioni di esperti.

[24] Così, A. Marandola, *Reati violenti e Corte europea dei diritti dell'uomo: sancito il diritto alla vita e il diritto alle indagini*, in www.sistemapenale.it, 22 settembre 2020.

[25] *Ibidem*.

[26] Sul punto sia consentito rinviare ai nostri. E. Bozheku, *La riforma costituzionale ("strutturale") del sistema della giustizia in Albania*, in https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/upload/BOZHEKU_2016a.pdf; E. Bozheku, *Le problematiche del sistema penalistico albanese: un panoramico sguardo d'insieme*, in www.archiviopenale.it.

[27] E. Murati, *I tentativi europeo e dell'America a riformare il sistema della giustizia albanese: a che punto siamo?*, in www.albaniannews.it.

[28] Il Controllo Superiore dello Stato albanese (l'equivalente della Corte dei Conti in Italia) stima che in 7 anni i rappresentanti dell'attuale governo abbiano distratto dalle casse dello stato circa 12 miliardi di euro. Fonte: www.panfleti.net.