

CONVEGNI

DANILA CERTOSINO

Il mutuo riconoscimento a tutela della vittima: un bilancio sull'ordine di protezione europeo e la legislazione di attuazione italiana*

La direttiva n. 2011/99 EU è il primo strumento europeo che mira a garantire il riconoscimento reciproco delle misure di protezione delle vittime di reato adottate nei diversi Stati membri, consentendo alla persona destinataria di una misura di protezione di spostarsi liberamente all'interno dello spazio comune europeo, senza il timore del venir meno della tutela.

Il nostro legislatore ha dato attuazione alla direttiva in esame con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 9 del 2015 prevedendo, in particolare, che l'ordine di protezione europeo sia emesso, su richiesta della persona protetta, dal giudice che dispone una delle misure cautelari previste dagli articoli 282-bis e 282-ter c.p.p.

Pur riconoscendo l'importanza dell'istituto in esame, vanno, tuttavia, evidenziate alcune criticità, essendo molteplici le opzioni che destano perplessità nella legge di attuazione italiana.

Mutual recognition for victim protection: the european protection order and italian law

Directive 2011/99/EU is the first European instrument aimed at ensuring the mutual recognition of protection measures for victims of crime adopted in the various Member States, allowing the person subject to a protection measure to move freely within the European Union without fear of losing that protection.

Our legislature implemented the directive in question with the entry into force of Legislative Decree No. 9 of 2015 providing, in particular, that the European protection order be issued, at the request of the protected person, "by the judge who orders one of the precautionary measures provided for in Articles 282-bis and 282-ter" of the Code of Criminal Procedure.

While recognizing the importance of the institution in question, certain critical issues must nevertheless be highlighted, as there are numerous provisions in the Italian implementing law that raise concerns.

SOMMARIO: 1. L'ordine di protezione europeo: la Direttiva n. 2011/99 UE. - 2. La legislazione interna. - 3. Rilievi critici. - 4. Lo scarso utilizzo dell'istituto.

1. *L'Ordine di protezione europeo: la Direttiva n. 2011/99 UE.* Una problematica specifica, riguardante la vittima del reato, concerne l'adozione di cautele appropriate finalizzate a proteggere tale soggetto dalle minacce di azioni criminali altrui¹.

¹* La presente relazione è destinata alla pubblicazione nel volume *"La cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea. Itinerari, criticità, prospettive"* - Atti del Convegno, Taranto, Dipartimento Jonico dell'Università di Bari Aldo Moro, 13-14.11.2025, a cura di N. Triggiani-L.Pulito.

² La letteratura in tema di valorizzazione e protezione della vittima a livello europeo è particolarmente vasta. Tra i tanti v. ALLEGREZZA, *La riscoperta della vittima nella giustizia penale europea*, in Allegrezza-Belluta-Gialuz-Lupària, *Lo scudo e la spada. Esigenze di protezione e poteri delle vittime tra Europa e Italia*, Torino, 2012, 13 ss.; ARMONE, *La protezione delle vittime dei reati nello spazio giudiziario europeo: prospettive e paradossi all'indomani del Trattato di Lisbona*, in *Foro it.*, 2011, III, 2154 ss.; BALSAMO, *Il contenuto dei diritti fondamentali. Manuale di procedura penale europea*, a cura di

A tal proposito, appare significativo l'orientamento della Corte di Strasburgo secondo cui lo Stato ha un obbligo positivo di adottare misure preventive atte a proteggere un individuo la cui vita è a rischio, ravvisando una violazione del diritto alla vita tutelato dall'art. 2 C.E.D.U. nell'ipotesi in cui non siano predisposte misure adeguate al fine di prevenire azioni, da parte dell'aggressore, contro l'integrità fisica di un soggetto².

In quest'ottica, particolare rilievo riveste, com'è noto, la direttiva 2011/99/UE, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo - con cui è stato compiuto un altro passo in avanti nella tutela "europea" delle vittime di reato

Kostoris, 5^a ed., Milano, 2022, 193 ss.; CERESA GASTALDO-LONATI, *Profili di procedura penale europea*, 2^a ed., Milano, 2023, 387 ss.; DEL TUFO, *La vittima di fronte al reato nell'orizzonte europeo*, in *Punire, mediare, riconciliare. Dalla giustizia penale internazionale all'elaborazione dei conflitti individuali*, a cura di Fiandaca-Visconti, Torino, 2009, 107 ss.; BELLUTA, *Eppur si muove: la tutela delle vittime particolarmente vulnerabili nel processo penale italiano*, in *Lo statuto europeo delle vittime del reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione europea e buone pratiche nazionali*, a cura di Lupària, Padova, 2015, 257; CATALANO, *La tutela della vittima nella direttiva 2012/29/UE e nella giurisprudenza delle Corti europee*, in AA.VV., *I nuovi orizzonti della giustizia europea (Atti del Convegno dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale)*, Milano, 2015, 165 ss.; GAETA, *La tutela delle vittime del reato nel diritto dell'Unione europea: spunti per una ricostruzione storico-sistematica*, in *Cass. Pen.*, 2012, 2707 ss.; GIALUZ, *La protezione della vittima tra Corte edu e Corte di giustizia*, in *Lo statuto europeo delle vittime del reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione europea e buone pratiche nazionali*, a cura di Lupària, cit., 19; ID., *Lo statuto europeo delle vittime vulnerabili*, in Allegrezza-Belluta-Gialuz-Lupària, *Lo scudo e la spada. Esigenze di protezione e poteri delle vittime tra Europa e Italia*, cit., 59 ss.; ILLUMINATI, *La vittima come testimone. Lo statuto europeo delle vittime del reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione europea e buone pratiche nazionali*, a cura di Lupària, cit., 64; QUATTROCOLO, *Vulnerabilità e individual assessment. Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, a cura di Bargis-Belluta, Torino, 2017, 299 ss.; SECHI, *Vittime di reato e processo penale. Il contesto sovranazionale*, in *Cass. pen.*, 2017, 850 ss.; SIMONATO, *Deposizione della vittima e giustizia penale. Una lettura del sistema italiano alla luce del quadro europeo*, Padova, 2014, 37; TONA, *Prosegue l'attuazione della direttiva europea sui servizi di assistenza*, in *Guida dir.*, 2018, 13, 44 ss.; TRAPPELLA, *La tutela del vulnerabile. Regole europee, prassi devianti, possibili rimedi*, in *Arch. pen. web*, 2019, 1 ss.; UBERTIS, *La prova dichiarativa debole: problemi e prospettive in materia di assunzione della testimonianza della vittima vulnerabile alla luce della giustizia sovranazionale*, in *Cass. Pen.*, 2009, 4058; VENTUROLI, *La tutela "integrata" della vittima di violenza online nello spazio eurolunitario*, in *www.sistemapenale.it*, 23 giugno 2025; ID., *La tutela delle vittime nelle fonti europee*, in *Dir. pen. cont.*, 2012, 3-4, 90; nonché, da ultimo, volendo, CERTOSINO, *Vittima vulnerabile e violenza di genere nella normativa europea: dai primi strumenti di tutela alla Direttiva n. 2024/1385 UE*, in *Proc. pen. e giust.*, 2025, 3, 630 ss.

² Corte EDU, Sez. V, 27 febbraio 2025, *I.C. c. Repubblica di Moldavia*, n. ric. 36436/22, in *www.echr.coe.int*.

-. direttiva alla quale il legislatore italiano ha dato poi attuazione con il d.lgs. 11 febbraio 2015, n. 9³.

In effetti, si tratta della prima direttiva che mira a garantire il riconoscimento reciproco delle misure di protezione delle vittime di reato adottate nei diversi Stati membri: l'istituzione dell'ordine di protezione europeo si fonda sulla cooperazione giudiziaria in materia penale nonché sul mutuo riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie, ai sensi di quanto sancito dall'art. 82 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (c.d. TFUE)⁴.

Finalizzato ad agevolare la costruzione di uno spazio europeo comune di libertà, sicurezza e giustizia tra i Paesi dell'Unione europea, lo strumento mira a rendere effettivo l'esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione a circolare e risiedere liberamente nel territorio degli altri Stati membri; in particolare, viene garantito alla persona vittima di reato e destinataria di una misura di protezione di spostarsi liberamente all'interno dello spazio comune europeo, senza il timore del venir meno della tutela o senza dover attivare nello Stato ospite un eventuale nuovo procedimento per ottenere un'ulteriore misura di protezione⁵.

³ Per un'analisi dettagliata dello strumento europeo e della legislazione attuativa italiana, cfr., tra gli altri, *L'ordine europeo di protezione. La tutela delle vittime di reato come motore della cooperazione giudiziaria*, a cura di Belluta-Ceresa Gastaldo, Torino, 2016; BRONZO, *La tutela cautelare "europea" della vittima di reato*, cit., 1080 ss.; CAGOSI, *L'ordine di protezione europeo fa il suo ingresso nell'ordinamento italiano*, in www.archiviopdc.dirittopenaleuomo.org, 23 marzo 2015; CAMALDO, *L'ordine di protezione europeo e la tutela delle vittime di reato oltre i confini nazionali (d.lgs. 11 febbraio 2015, n. 9)*, in *Processo penale e regole europee: atti, diritti, soggetti e decisioni*, a cura di Ruggieri, Torino, 2017 ss.; DAMATO, *Un intervento diretto a garantire la libertà da ogni coercizione*, in *Guida dir.*, 2015, 13, 45 ss.; ITALIA, *L'ordine europeo di protezione: verso una tutela cautelare dinamica delle vittime di violenza domestica e di genere*, in *Sfide attuali e tendenze future del diritto processuale penale europeo*, a cura di Bernardini-De Caro, Torino, 2025, 211 ss.; LUDOVICI, *L'ordine di protezione europeo*, in *Il nuovo volto della giustizia penale*, a cura di Baccari-Mancuso-La Regina, Cedam, 2015, 124 ss.; MARCELLI, *L'Italia recepisce la direttiva sull'ordine di protezione europeo*, in *Arch. pen. web*, 2015, n. 3, 1 ss.; MOIOLI, *Le nuove misure "europee" di protezione delle vittime di reato in materia penale e civile*, in www.euroius.it, 27 febbraio 2015; PERINI, *Entrato in vigore l'ordine di protezione europeo: per le vittime una tutela senza confini*, in *Fam. Diritto*, 2015, 5, 522 ss.; RUGGIERI, *Ordine di protezione europeo e legislazione italiana di attuazione: un'analisi e qualche perplessità*, in *Proc. pen. e giust.*, 2015, 5, 99 ss.; TROGLIA, *L'ordine di protezione europeo dalla direttiva alla recente legislazione italiana di recepimento: alcune riflessioni*, in *Cass. Pen.*, 2015, 2455 ss.

⁴ Per approfondimenti sul principio del mutuo riconoscimento, cfr. AMALFITANO, *Unione europea e principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali*, in *L'ordine europeo di protezione. La tutela delle vittime di reato come motore della cooperazione giudiziaria*, cit., 21 ss.

⁵ V. CASIRAGHI, *Il procedimento di emissione dell'ordine di protezione europeo*, in *L'ordine europeo di protezione. La tutela delle vittime di reato come motore della cooperazione giudiziaria*, cit., 69.

Consiste in una decisione con la quale l'autorità di un Paese dell'Unione dispone che gli effetti di una misura di protezione – disposta a tutela della vittima di reato – si estendano al territorio di un altro Stato membro nel quale la persona protetta risieda o soggiorni o dichiari di voler risiedere o soggiornare⁶. Lo scopo perseguito è quello di rafforzare la tutela dei diritti delle vittime di reato nel caso in cui queste si trasferiscano al di fuori del territorio nazionale, grazie all'operatività del principio del reciproco riconoscimento delle misure di protezione penali, che una volta adottate nello Stato di emissione verranno riconosciute nello Stato di esecuzione.

In particolare, le vittime che abbiano necessità di spostarsi dal Paese di origine non devono rinunciare alla protezione giudiziaria già attivata, ma possono ottenere una tutela almeno analoga nel diverso Paese nel quale si trasferiscono senza che, a tal fine, sia necessario che la persona protetta debba avviare un nuovo procedimento o fornire nuovamente prove nello Stato di esecuzione⁷.

Assume particolare rilevanza, nell'ambito della lotta alla violenza di genere, il fatto che la direttiva consideri fra i destinatari delle misure di protezione anche le vittime “potenziali”; al riguardo, si sottolinea che la direttiva «si applica alle misure di protezione volte specificamente a proteggere una persona da atti di rilevanza penale di un'altra persona, tali da mettere in pericolo, in qualsiasi modo, la vita o l'integrità fisica, psichica e sessuale di tale persona» (considerando n. 9).

Ad essere salvaguardato non è il diritto della vittima a partecipare in modo effettivo al procedimento penale né quello a ricevere una protezione adeguata, idonea ad evitare che il coinvolgimento nel procedimento penale sia fonte di ulteriore pregiudizio psicologico e morale (cd. vittimizzazione secondaria). Viene, qui, in risalto il suo interesse a ricevere un'adeguata ed efficace protezione “per mezzo del procedimento penale”: alla vittima si riconosce il diritto di «essere protetta da ulteriori azioni criminose da parte dell'aggressore (cd.

⁶ In argomento, v. CAGOSSI, *L'ordine di protezione europeo fa il suo ingresso nell'ordinamento italiano*, cit.

⁷ Cfr., sul punto, CERESA GASTALDO-BELLUTA, *Introduzione*, in *L'ordine europeo di protezione. La tutela delle vittime di reato come motore della cooperazione giudiziaria*, cit., IX, ad avviso dei quali «il valore aggiunto dell'ordine di protezione europeo sarebbe da rinvenire nel fatto che, stante l'applicazione di una misura di protezione ad opera dell'autorità competente di uno Stato membro, non si dovrebbe percorrere la strada di un secondo procedimento per l'attivazione di una parallela, nuova garanzia nello Stato di destinazione della persona».

vittimizzazione ripetuta)»⁸, attraverso la predisposizione di strumenti che mirino ad evitare nuovi contatti pericolosi con il presunto aggressore⁹.

Emerge una nuova dimensione di attenzione alla vittima, inaugurata dalla direttiva 2011/99 UE: a differenza di quanto sancito sino a quel momento dagli altri atti europei, agli Stati membri non si richiede tanto di rafforzare all'interno del proprio ordinamento il ruolo e la protezione della vittima nel quadro di una progressiva armonizzazione degli strumenti a salvaguardia della stessa, ma si esige un obbligo di cooperazione fra i diversi Stati diretto a riconoscere la tutela altrui, ampliandone la dimensione spaziale¹⁰.

Si espande la portata operativa delle misure che in tutti gli ordinamenti dell'Unione sono accordate alle persone offese da certe tipologie di reato "a vittima designata": gli effetti della protezione, non più circoscritti al territorio dello Stato di emissione, si estendono all'interno dello Stato che ne dispone il riconoscimento, così che le particolari esigenze di tutela individuale non siano di ostacolo alla libera circolazione nello spazio europeo¹¹.

Va precisato che lo strumento europeo trova applicazione nei confronti di tutte le vittime, non solo quelle oggetto di violenza di genere, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ogni fattispecie di reato interessata¹², ma non concerne la protezione dei testimoni, né le misure dirette essenzialmente ad altri scopi, come il reinserimento sociale del reo¹³.

Nell'assicurare la libertà e contestualmente la sicurezza della vittima nello spazio giudiziario europeo, «la Direttiva promuove la circolazione dei relativi provvedimenti di protezione secondo la medesima *ratio* che caratterizza gli altri "prodotti" del sistema giustizia»: pertanto, le «misure di protezione adottate in conformità della legge di uno Stato membro devono poter essere eseguite anche nello Stato di esecuzione»¹⁴. È la stessa vittima che deve poter richiedere tale garanzia e, a tal fine, deve essere adeguatamente informata.

⁸ SIMONATO, *Deposizione della vittima e giustizia penale. Una lettura del sistema italiano alla luce del quadro europeo*, Cedam, 2014, 28.

⁹ CASIRAGHI, *Il procedimento di emissione dell'ordine di protezione europeo*, cit., 72.

¹⁰ Ancora, CASIRAGHI, *Il procedimento di emissione dell'ordine di protezione europeo*, cit., 71 (nota 5).

¹¹ V. BRONZO, *La tutela cautelare "europea" della vittima di reato*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 1084 ss.

¹² SECHI, *Vittime di reato e processo penale: il contesto sovranazionale*, in *Cass. Pen.*, 2017, 113.

¹³ RUGGIERI, *Ordine di protezione europeo e legislazione italiana di attuazione: un'analisi e qualche perplessità*, cit., 100.

¹⁴ V., ancora, RUGGIERI, *Ordine di protezione europeo e legislazione italiana di attuazione: un'analisi e qualche perplessità*, cit., 100.

A sua volta, la persona che “determina il pericolo” avrà diritto al contraddittorio in sede di adozione della misura, nel rispetto dell’art. 6 C.E.D.U. e dell’art. 47, co. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione.

Le misure di protezione sono specificatamente e tassativamente indicate dalla Direttiva secondo cui «un ordine di protezione europeo può essere emesso solo se nello Stato di emissione è stata precedentemente adottata una misura di protezione che impone alla persona che determina il pericolo uno o più dei seguenti divieti o delle seguenti restrizioni: a) divieto di frequentare determinate località, luoghi o zone definite in cui la persona protetta risiede o che frequenta; b) divieto o regolamentazione dei contatti, in qualsiasi forma, con la persona protetta, anche per telefono, posta elettronica o ordinaria; c) divieto o regolamentazione dell’avvicinamento alla persona protetta entro un perimetro definito».

È appena il caso di sottolineare come, al fine di assicurare comunque una forma di tutela anche nello Stato di esecuzione, «l’autorità competente di quest’ultimo non è tenuta ad adottare in tutti i casi la stessa misura di protezione adottata dallo Stato di emissione e dispone di un margine di discrezionalità per l’adozione di ogni misura che ritenga adeguata e consona alla propria legislazione nazionale in un caso analogo per assicurare una protezione costante alla persona protetta» (considerando n. 20). Laddove, poi, nello Stato di esecuzione la misura sia violata, «è sempre lo Stato di emissione a provvedere eventualmente in senso restrittivo, fatti salvi gli autonomi ed eventuali poteri sanzionatori dello Stato di esecuzione»¹⁵.

La direttiva prevede, poi, che il riconoscimento della misura di protezione sia indiretto e “mediato”¹⁶, «costituendo l’oggetto del riconoscimento/esecuzione da parte dello Stato “richiesto”, non la misura di protezione adottata nello Stato di emissione, bensì un “ordine di protezione europeo” che la vittima deve chiedere all’autorità del proprio Stato di origine»¹⁷, qualora decida di spostarsi in un altro Stato membro.

¹⁵ Su questi profili, v., sempre, RUGGIERI, *Ordine di protezione europeo e legislazione italiana di attuazione: un’analisi e qualche perplessità*, cit., 101.

¹⁶ Così, MOIOLI, *Le nuove misure “europee” di protezione delle vittime di reato in materia penale e civile*, cit.

¹⁷ PITRONE, *Il lungo (ed incidentato) percorso della lotta alla violenza contro le donne nell’Unione Europea. Dalla questione dell’adesione alla Convenzione di Istanbul alla proposta di una direttiva ad hoc*, cit., 683.

L'ordine di protezione, da emettersi sulla base di una precedente misura adottata a favore del soggetto richiedente, dovrebbe consentire nello Stato richiesto l'adozione di una misura di protezione equivalente a quella originaria. Lo strumento europeo contiene tutte le informazioni necessarie a identificare la persona protetta e i dati relativi al suo soggiorno nello Stato di esecuzione, nonché tutti gli elementi concernenti l'autorità dello Stato di emissione.

Sono, tuttavia, delineati motivi di "non riconoscimento" di un ordine di protezione europeo, che possono essere suddivisi a seconda che concernano profili in senso lato formali (come l'incompletezza o l'omessa individuazione di una delle misure di protezione indicate nella direttiva) o sostanziali, questi pressoché tutti relativi al reciproco rispetto della sovranità degli Stati membri. In questa prospettiva, con riferimento alle qualità della "persona che determina il pericolo", l'ordine può non essere riconosciuto con riguardo alla sua età o alla circostanza che la persona goda di una particolare immunità.

Se si fa riferimento al fatto, invece, il riconoscimento può essere negato qualora l'"atto non costituisca reato secondo la legislazione dello Stato di esecuzione", ovvero, trattandosi di un fatto soggetto anche alla giurisdizione dello Stato di esecuzione, in base alla legislazione di quest'ultimo sia intervenuta amnistia o sia decorsa la prescrizione. Infine, l'ordine europeo può non essere riconosciuto nel rispetto del principio del *ne bis in idem*.

Per quanto riguarda le vicende modificative dell'ordine di protezione europeo, la revoca o l'annullamento della misura per il venir meno dei gravi indizi o delle esigenze cautelari che ne giustificarono l'emissione, la sua sostituzione con altra di maggiore o minore gravità, così come il ricorso a modalità diverse, rientrano nell'esclusiva competenza dell'autorità dello Stato di emissione.

Al di fuori di casi eccezionali espressamente previsti dall'art. 12, d.lgs. n. 9 del 2015, lo Stato che riconosce l'ordine di protezione assume, invece, un ruolo meramente esecutivo, limitandosi a prendere atto delle determinazioni assunte dal giudice straniero, senza possibilità di sindacare il merito della cautela, né al momento dell'adozione, né durante la sua vigenza¹⁸.

¹⁸ In argomento, cfr., LONATI, *Le vicende modificative dell'ordine di protezione europeo*, in *L'ordine europeo di protezione. La tutela delle vittime di reato come motore della cooperazione giudiziaria*, cit., 107 ss.

2. *La legislazione interna.* Come già ricordato, il legislatore italiano ha dato attuazione alla direttiva 2011/99 UE con il d.lgs. n. 9 del 2015¹⁹.

Innanzitutto, sono state individuate le “autorità competenti”, optando per una soluzione centralizzata. È il Ministero della giustizia che deve provvedere «alla trasmissione e alla ricezione delle misure di protezione e degli ordini di protezione europei, nonché della corrispondenza ad essi relativa» (art. 6, co. 1 d.lgs. n. 9/2015); la corrispondenza diretta tra autorità giudiziarie è permessa solo nei limiti indicati dal decreto legislativo.

In sede di procedura attiva, il Ministro, in particolare, riceve l'ordine di protezione europeo e gli eventuali successivi provvedimenti di modifica predisposti dall'autorità giudiziaria italiana e li trasmette allo Stato di esecuzione; in caso di rifiuto di riconoscimento lo comunica al giudice procedente per l'informazione alla persona protetta. Tale notizia, seppur non sia strumentale a nessun diritto contestativo, ha comunque una propria utilità, rendendo consapevole la vittima del diniego della tutela da parte dello Stato straniero in cui si sia trasferita o intenda trasferirsi. Viene, così, confermato come il diritto a essere informato dell'evolversi della vicenda cautelare dell'imputato sia ormai parte integrante dello statuto processuale della vittima²⁰.

In sede di procedura passiva, reciprocamente, il Ministero riceve l'ordine dallo Stato estero e lo invia alla Corte d'appello ai fini del riconoscimento, dovendo, altresì, richiedere l'integrazione delle eventuali comunicazioni mancanti allorché la Corte d'appello ritenga l'ordine incompleto e quindi, se del caso, informare lo Stato di emissione nell'ipotesi di non riconoscimento. È sempre il Ministero, inoltre, che informa la persona protetta e la persona che determina il pericolo, anche tramite l'autorità competente dello Stato di emissione, del riconoscimento dell'ordine di protezione europeo. Sembra che solo nel caso di violazione dell'ordine di protezione in sede di procedura passiva il legislatore preveda che la Corte d'appello informi l'autorità competente dello Stato di emissione.

Nel nostro Paese l'ordine di protezione europeo è emesso, su richiesta della persona protetta, dal giudice che dispone una delle misure cautelari previste

¹⁹ Per i riferimenti bibliografici v. *retro*, *sub* nota 3.

²⁰ V. CASIRAGHI, *Il procedimento di emissione dell'ordine di protezione europeo*, cit., 83.

dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* c.p.p., ovvero l'allontanamento dalla casa familiare e il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa²¹.

Il giudice interviene soltanto su istanza dell'offeso che chiede protezione: in questo la tutela cautelare "europea" si differenzia da quella interna, assicurando prevalenza alle valutazioni della vittima, che potrebbe ritenere preferibile non ricorrere a tale protezione.

Nell'ipotesi in cui, applicata la misura cautelare, la persona protetta abbia necessità di spostarsi nell'altro Stato dopo un certo lasso di tempo, sufficiente perché il procedimento progredisca verso fasi diverse da quella in cui si trovava nel momento dell'intervento restrittivo, deve ritenersi che la competenza spetti al giudice procedente al momento della richiesta di emissione dell'ordine. La norma attributiva della competenza va, infatti, riferita all'autorità giudiziaria competente per il procedimento in seno al quale la vittima ha ottenuto la protezione di diritto interno, da individuarsi a seconda della fase nella quale tale procedimento si trova²².

Con la comunicazione circa i provvedimenti di "allontanamento dalla casa familiare" e del "divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa", quest'ultima è, appunto, informata della facoltà di richiedere l'emissione di un ordine di protezione europeo (art. 282-*quater* c.p.p.)²³.

La richiesta deve indicare a pena di inammissibilità, il luogo in cui la persona protetta ha assunto o intende assumere la residenza, la durata e le ragioni del soggiorno. È, pertanto, essenziale per il funzionamento dell'ordine di protezione europeo la localizzazione della persona da proteggere sul territorio dello Stato di esecuzione.

²¹ V., sul punto, PACIFICO, *La nuova normativa sulla violenza di genere. Profili processuali*, in *Proc. pen. e giust.*, 2024, 3, 759 ss.

Sulle misure cautelari in oggetto, v., fra i vari contributi, BRONZO, *Le cautele penali a tutela della persona offesa dal reato*, in *Cass. pen.*, 2012, 3473; MARANDOLA, *I profili processuali delle nuove norme in materia di sicurezza pubblica, di contrasto alla violenza sessuale e stalking*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, 947 ss.; PERONI, *La nuova tutela cautelare penale nei fenomeni di violenza intrafamiliare*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, 868 ss.; POTETTI, *La misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa*, in *Cass. pen.*, 2014, 3531 ss.; SPANGHER, *La determinazione funzionale del divieto alla vittima ex art. 282 ter c.p.p.*, in *Giur. it.*, 2015, 3531 ss.; ZACCHE, *Vecchi automatismi cautelari e nuove esigenze di difesa sociale*, in *Il "pacchetto di sicurezza"*. Commento al d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 conv. in L. 23 aprile 2009, n. 38 e alla L. 15 luglio 2009, n. 94, a cura di Mazza-Viganò, Torino, 2009, 283 ss.

²² BRONZO, *La tutela cautelare "europea" della vittima di reato*, cit., 1086.

²³ Su questi profili, v. CAGOSI, *L'ordine di protezione europeo fa il suo ingresso nell'ordinamento italiano*, cit.

Con riferimento alle ragioni del soggiorno, tale indicazione appare strettamente strumentale alla successiva valutazione del “grado di necessità della protezione” prevista dall’art. 6, co. 1 direttiva 2011/99 UE.

Secondo la giurisprudenza di legittimità non deve necessariamente trattarsi di un trasferimento volontario della persona da proteggere in altro Stato membro, sicché lo strumento è applicabile anche nel caso in cui la persona stessa non si sia allontanata spontaneamente, in quanto minore vittima del reato di sottrazione internazionale *ex art. 574-bis c.p.* La direttiva 2011/99 UE mira, infatti, a tutelare anche i minori e le persone vulnerabili²⁴.

Nella procedura passiva, il riconoscimento è rimesso alla Corte d’appello nel cui distretto la persona protetta, in sede di richiesta, ha dichiarato di soggiornare o di risiedere o presso cui ha dichiarato l’intenzione di soggiornare o di risiedere, a cui il Ministero trasmette l’ordine di protezione europeo (artt. 7-8, d.lgs. n. 9 del 2015).

La Corte, che decide entro dieci giorni dal ricevimento senza formalità e senza contraddittorio, dispone di una serie di casi di non riconoscimento solo in parte coincidenti con quelli previsti dalla direttiva. In particolare, oltre al rispetto del principio di doppia incriminazione, della giurisdizione nazionale e delle cause di estinzione del reato o della pena, delle cause di immunità o di non punibilità, si prevede che la Corte non riconosca l’ordine di protezione europeo anche quando «la misura di protezione comporti obblighi non riconducibili a quelli delle misure cautelari regolate dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* c.p.p.» (art. 9, co. 2 d.lgs. n. 9/2015).

In caso di riconoscimento, invece, il provvedimento, attraverso il Ministero della giustizia, è comunicato alla persona protetta, a quella che determina il pericolo ed alle autorità competenti per l’esecuzione.

Nell’ipotesi di violazione delle prescrizioni dell’ordine di protezione, la Corte, su richiesta della Procura generale, provvede, prevedendo eventualmente misure più gravi, nel rispetto delle norme del codice di rito e informandone l’autorità competente dello Stato di emissione. Quanto appena delineato vale anche nell’ipotesi in cui, a seguito della trasgressione dei divieti imposti dalla misura di protezione da parte della persona che determina il pericolo, la Corte d’appello, su richiesta del procuratore generale, abbia esercitato il proprio potere coercitivo riconosciuto in via temporanea e d’urgenza dall’art. 10, d.lgs.

²⁴ In questi termini, Cass. pen., sez. VI, 6 dicembre 2023, in *CED Cass.*, n. 285652.

n. 9 del 2015²⁵. A quest'ultimo sono comunque riservate tutte le decisioni "sulla validità e sull'efficacia dell'ordine di protezione europeo" (art. 11, co. 1 d.lgs. n. 9 del 2015).

3. *Rilievi critici.* Delineata la procedura descritta sia dalla direttiva europea che dal provvedimento interno di recepimento della stessa, occorre evidenziare alcune criticità.

In primis, sebbene alla base dell'ordine di protezione europeo si ponga l'obbligo che vincola ciascuno Stato a riconoscere la tutela apprestata a favore delle vittime ad opera di un altro Stato, di fatto la procedura di riconoscimento delle misure protettive appare tutt'altro che automatica. È vero che la vittima, destinataria di un ordine di protezione europeo, non dovrà attivare nuovamente un procedimento nello Stato in cui intenda trasferirsi, ma allo stesso tempo «i filtri apposti alla libera circolazione delle decisioni giudiziarie in materia di misure di protezione fanno pensare ad un'attenuazione, più che ad un incremento, della fiducia reciproca»²⁶.

Sono molteplici, poi, le opzioni che destano perplessità nella legge di attuazione italiana: innanzitutto, il problema del contraddittorio nella procedura di emissione.

La direttiva prevede che, prima che sia emesso l'ordine, venga garantita alla persona che determina il pericolo la possibilità di essere ascoltata e di contestare la misura, se questi diritti non sono stati concessi nel procedimento che ha portato all'adozione della misura stessa²⁷. Si tratta di un adempimento finalizzato «all'attivazione di un confronto preprocessuale su di un provvedimento

²⁵ V., sul punto, LONATI, *Le vicende modificative dell'ordine di protezione europeo*, cit., 109; RECHIONE, *Il riconoscimento dell'ordine di protezione europeo*, in *L'ordine europeo di protezione. La tutela delle vittime di reato come motore della cooperazione giudiziaria*, cit., 103 ss.

²⁶ Di tale avviso, CERESA GASTALDO-BELLUTA, *Introduzione*, in *L'ordine europeo di protezione. La tutela delle vittime di reato come motore della cooperazione giudiziaria*, cit., X.

²⁷ Al riguardo, l'art. 17 direttiva 2011/99/UE prevede espressamente che: «in conformità dell'art. 6 della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dell'articolo 47, secondo comma, della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la persona che determina il pericolo dovrebbe disporre, durante il procedimento che ha portato all'adozione di una misura di protezione o prima dell'emissione di un ordine di protezione, della possibilità di essere ascoltata e di contestare la misura di protezione».

che incide sulla libertà personale, nel pieno rispetto del diritto di difesa, nella sua configurazione convenzionale e costituzionale»²⁸.

La disposizione *de qua* crea, così, un giusto temperamento tra le esigenze di protezione della persona in pericolo e i diritti fondamentali garantiti al destinatario delle restrizioni dall'art. 6 C.E.D.U. e dall'art. 47, co. 2 della Carta di Nizza²⁹.

Intesa alla lettera, la previsione della direttiva esigerebbe un contraddittorio in sede di emissione dell'ordine di protezione europeo in tutti i casi in cui l'indagato non abbia avuto alcun diritto di parola prima dell'applicazione del provvedimento cautelare originario. In realtà, interpretandola alla luce della *ratio* accennata, non sembra che la direttiva possa riferirsi ad un contraddittorio preventivo all'adozione della misura nello Stato di emissione; l'importante è che la persona che genera il pericolo non si trovi ristretta nella libertà personale nello Stato di esecuzione senza essere stata mai sentita dall'autorità giudiziaria che ha deciso la questione cautelare.

Il nostro legislatore, a differenza di quello di altri Stati dell'Unione, non ha previsto, invece, alcuna forma di contraddittorio in sede di emissione dell'ordine di protezione europeo.

Basandosi tale strumento sulle medesime premesse di fatto e di diritto a fondamento della misura di protezione, è stato probabilmente considerato che il non coinvolgimento del soggetto pericoloso non ne violasse il diritto di difesa³⁰.

Si potrebbe, tuttavia, verificare un mancato rispetto della normativa europea, nelle ipotesi in cui, ad esempio, l'emissione venga richiesta contestualmente o a breve distanza dall'applicazione della misura cautelare interna, in pendenza dei termini di espletamento dell'interrogatorio di garanzia e questo non si sia ancora svolto. In tali fattispecie, l'attuazione della direttiva appare «effettivamente carente e meritevole di revisione legislativa»³¹. Ad ogni modo, l'obbligo di interpretazione della normativa interna in maniera conforme alla direttiva dovrebbe condurre il giudice a ritardare, nei casi analoghi a quello esemplifi-

²⁸ RECCHIONE, *Il riconoscimento dell'ordine di protezione europeo*, in *L'ordine europeo di protezione. La tutela delle vittime di reato come motore della cooperazione giudiziaria*, cit., 90.

²⁹ Così, BRONZO, *La tutela cautelare europea della vittima di reato*, cit., 1093.

³⁰ In questi termini, CASIRAGHI, *Il procedimento di emissione dell'ordine di protezione europeo*, cit., 78.

³¹ BRONZO, *La tutela cautelare europea della vittima di reato*, cit., 1094.

cato, l'emissione dell'Ordine di protezione europeo fino all'espletamento dell'interrogatorio.

Un problema di imperfetta attuazione della direttiva va evidenziato anche sul versante passivo, dato che il mancato ascolto della persona pericolosa non rientra tra le condizioni che, ai sensi dell'art. 9 d.lgs. n. 9 del 2015, impediscono il riconoscimento dell'ordine di protezione europeo emesso in un diverso Paese dell'Unione.

Anche in questo caso, in base ad una interpretazione conforme della normativa interna, la Corte d'appello dovrebbe riconoscere l'ordine di protezione solo ove risulti che la persona *in vinculis* ha avuto modo di contestare la misura originaria e non prima che tale possibilità sia stata concretamente offerta, considerando tale circostanza condizione di legittimità del titolo restrittivo europeo.

Appare opportuno evidenziare che, pur essendo l'Ordine di protezione un importante strumento volto a proteggere la vittima e a riconoscerle piena libertà di circolazione nello spazio comune europeo, è altrettanto vero che incide inevitabilmente *in peius* sulla libertà di circolazione della persona pericolosa, senza che quest'ultima disponga di alcun mezzo per far valere, a suo avviso, l'inutilità di tale limitazione³².

È appena il caso di sottolineare, poi, che se la mancata attivazione del contraddittorio non costituisce una causa esplicita di non riconoscimento, non sembrano esserci dubbi che alla Corte d'appello sia affidato il controllo sulla complessiva legittimità dell'ordine di protezione attraverso la verifica della conformità dello stesso al modello legale, anche in relazione ai parametri di legalità convenzionale: «si tratta di una valutazione di legalità “atipica”, che si aggiunge al controllo delle cause “tipiche” di non riconoscimento»³³.

³² CASIRAGHI, *Il procedimento di emissione dell'ordine di protezione europeo*, cit., 78 s., la quale sottolinea come non sia permesso all'imputato di «portare elementi probatori in grado di dimostrare la pretestuosità del trasferimento della vittima o della frequentazione da parte di quest'ultima dei luoghi indicati nell'ordine di protezione e, quindi, rendere evidente come la richiesta vittima sia essenzialmente vessatoria e trovi la propria origine nei suoi sentimenti di astio e risentimento».

Evidenzia sul punto RAFARACI, *Vittime dei reati nella nuova disciplina dell'Unione Europea*, in *L'integrazione europea attraverso il diritto processuale penale*, a cura di Mastroianni-Savy, Napoli, 2013, 75, che «l'acquisita centralità della vittima anche nel diritto processuale penale dovrebbe pure fare i conti con l'esigenza di tutela dei diritti dell'imputato (talvolta vulnerabile anch'egli) e della difesa».

³³ Di tale avviso, RECCHIONE, *Il riconoscimento dell'ordine di protezione*, in *L'ordine europeo di protezione. La tutela delle vittime di reato come motore della cooperazione giudiziaria*, cit., 91, secondo cui «se si ritiene che il controllo di legittimità debba essere necessariamente esteso alla verifica della ef-

Nell'ipotesi in cui questo dato non emerga, la Corte dovrebbe considerare incomplete le informazioni fornite dalle autorità dello Stato emittente e richiedere tramite Ministero le integrazioni del caso, «con la connessa sospensione del termine a provvedere»³⁴.

Altri profili problematici concernono: l'inserimento tra i casi di rifiuto dell'ordine di protezione di una ipotesi non disciplinata dalla Direttiva europea; la scelta di privilegiare il ruolo del Ministro della giustizia in netta controtendenza rispetto alla possibilità di un dialogo diretto tra autorità giudiziarie; la circostanza che a pena di inammissibilità la richiesta della persona offesa debba contenere le «ragioni del soggiorno»³⁵.

Per quanto riguarda il primo profilo, non vi è alcun riscontro nella Relazione di accompagnamento: pur registrandosi una sostanziale sovrapposizione tra le misure di protezione di cui all'art. 5 della Direttiva e le disposizioni di cui agli artt. 282-*bis* e 282-*ter* c.p.p., «il rifiuto al riconoscimento allorché si tratti di obblighi non riconducibili a queste due ultime disposizioni appare del tutto ingiustificato»³⁶.

Si realizza, così, una grave limitazione della protezione stabilita dalla direttiva, la cui *ratio* è, invece, proprio quella di offrire una tutela a tutto campo, indipendente e non limitata dalle forme di protezione adottate dalle legislazioni interne dei singoli Stati membri³⁷.

Con riferimento al secondo aspetto, si evidenzia il ruolo centrale affidato all'Esecutivo in tema di assistenza giudiziaria, senza tenere in considerazione le diffuse sollecitazioni provenienti dall'Unione europea volte a privilegiare i rapporti diretti tra autorità giudiziarie senza il filtro governativo.

fettuazione dell'interrogatorio, la mancata indicazione di tale informazione nel modello allegato al decreto attuativo lascia prevedere l'attivazione «seriale» della procedura incidentale volta ad acquisire le informazioni mancanti».

³⁴ Così, BRONZO, *La tutela cautelare europea della vittima di reato*, cit., 1094.

³⁵ In senso critico, v. CERESA GASTALDO-BELLUTA, *Introduzione*, in *L'ordine europeo di protezione. La tutela delle vittime di reato come motore della cooperazione giudiziaria*, cit., X; RUGGIERI, *Ordine di protezione europeo e legislazione italiana di attuazione: un'analisi e qualche perplessità*, cit., 105; TROGLIA, *L'ordine di protezione europeo dalla direttiva alla recente legislazione italiana di recepimento: alcune riflessioni*, cit., 2461.

³⁶ Di tale avviso, RUGGIERI, *Ordine di protezione europeo e legislazione italiana di attuazione: un'analisi e qualche perplessità*, cit., 105.

³⁷ TROGLIA, *L'ordine di protezione europeo dalla direttiva alla recente legislazione italiana di recepimento: alcune riflessioni*, cit., 2461.

Il terzo profilo di criticità, infine, concerne la sindacabilità sui motivi dell'esercizio del diritto alla libera circolazione da parte della vittima: in tal caso, sembra che non possa profilarsi alcun margine di apprezzamento per l'organo giurisdizionale, andando a distinguere gradi diversi di protezione a seconda delle ragioni giustificatrici dello spostamento.

Appare, pertanto, evidente che se l'intento era quello, di valutare il grado di necessità della protezione, forse il legislatore «avrebbe opportunamente dovuto fare riferimento alle modalità del soggiorno»³⁸.

4. *Lo scarso utilizzo dell'istituto.* Per quanto riguarda l'effettiva applicazione dell'ordine di protezione europeo, secondo la relazione della Commissione UE sull'attuazione della direttiva negli Stati membri, datata maggio 2020, nel periodo 2015-2018 sono stati emessi 37 ordini di protezione europei e 15 di essi sono stati eseguiti, mentre nel periodo precedente è nota l'emissione di un solo ordine di protezione europeo in Italia³⁹.

Il rapporto della Commissione UE rivela chiaramente, nei cinque anni successivi al recepimento della direttiva 2011/99 UE, il sottoutilizzo e la mancanza di applicazione dell'ordine di protezione europeo in tutta l'Unione europea.

Lo studio rivela come lo strumento europeo sia ancora poco conosciuto tra gli operatori del diritto e le associazioni per la protezione delle vittime di violenza; anche il fatto che gli stessi dati nazionali sugli ordini di protezione europei emessi e riconosciuti o respinti non siano sufficientemente pubblicizzati non aiuta a far conoscere questo istituto.

Sebbene gli ordini di protezione possano applicarsi a qualunque tipologia di vittima, in pratica tali misure sono per lo più adottate per proteggere le donne nei casi di violenza domestica, molestie, atti persecutori o violenza sessuale.

Viene rimarcata la necessità di fornire informazioni adeguate alla persona protetta, compresa la possibilità di richiedere un ordine di protezione europeo qualora la stessa si sposti in un altro Stato membro; si evidenziano, al riguardo, gravi lacune, sottolineando un'assenza diffusa di campagne di informazione e sensibilizzazione rivolte alle vittime stesse in tutti gli Stati membri.

³⁸ Così, RUGGIERI, *Ordine di protezione europeo e legislazione italiana di attuazione: un'analisi e qualche perplessità*, cit., 105.

³⁹ Per ulteriori approfondimenti, v. i risultati dello studio Artemis sull'attuazione dell'Ordine di protezione europeo nell'Unione europea, pubblicato su www.artemis-europa.eu.

In situazioni del genere, la mancanza di accesso alle informazioni va, così, a discapito della protezione delle vittime.

Con riferimento alla legislazione italiana, quest'ultima appare abbastanza avanzata, sia in termini di copertura di vari aspetti della direttiva, sia in termini di collegamento con il diritto interno. Inoltre, è stata posta molta attenzione alle vittime (anche straniere), attraverso una serie di misure di sostegno garantite dalla legislazione speciale a favore delle vittime di violenza: assistenza legale gratuita, assistenza sociale, copertura dei dati personali dopo l'adozione di un ordine di protezione, procedure veloci, numeri verdi da chiamare per denunciare violenze o difficoltà, obbligo di informazione sulla possibilità di richiedere un ordine di protezione europeo dopo aver ricevuto una misura di protezione.

Il nostro legislatore ha, inoltre, previsto corsi di formazione specifici per le diverse forze di polizia e ha aumentato i fondi per la diffusione della conoscenza dell'ordine di protezione europeo.

Risulta, in effetti, cruciale la formazione dei professionisti che potrebbero entrare in contatto con le vittime bisognose di misure di protezione; stando ai dati a disposizione, solo un numero molto ristretto di Stati membri ha organizzato formazioni specifiche sullo strumento europeo in oggetto.

È auspicabile che gli Stati membri conducano campagne nazionali di sensibilizzazione sull'ordine di protezione europeo, al fine di aumentare la consapevolezza dei cittadini dell'Unione; inoltre, sarebbe opportuno predisporre corsi strutturati, attività di formazione e informazione per i professionisti legali e delle ONG che forniscono consulenza e assistenza alle vittime di violenza e abusi.