
ANTONIO SIMONETTI

La tutela delle vittime di violenza domestica tra Convenzione di Istanbul, giurisprudenza della Corte EDU e ordinamento italiano

Il contributo esamina il sistema multilivello di tutela delle vittime di violenza domestica, muovendo dal rapporto tra la Convenzione di Istanbul e il diritto dell'Unione europea per poi ricostruire l'evoluzione della giurisprudenza della Corte EDU in materia di obblighi positivi di prevenzione, protezione e indagine effettiva. Attraverso il confronto con le esperienze francese, tedesca, spagnola, britannica e nordica, viene valutata l'adeguatezza della risposta italiana. Un'attenzione particolare è dedicata al caso *J.L. c. Italia*, che segna i limiti del libero convincimento del giudice di fronte a pregiudizi culturali e stereotipi sessuali. Il contributo sostiene che il deficit italiano sia di ordine applicativo e non normativo, e legge in tale chiave anche la L. 2 dicembre 2025, n. 181.

The protection of domestic violence victims: the Istanbul Convention, the case law of the European Court of Human Rights, and the Italian legal system.

*This paper examines the multilevel system of protection of victims of domestic violence, starting from the relationship between the Istanbul Convention and European Union law and then reconstructing the evolution of the ECtHR case law on positive obligations of prevention, protection and effective investigation. Through a comparison with the French, German, Spanish, British and Nordic experiences, the adequacy of the Italian response is assessed. Particular attention is paid to the *J.L. v. Italy* case, which marks the limits of the judge's free evaluation of evidence in the face of cultural prejudices and sexual stereotypes. The paper argues that the Italian shortcoming lies in enforcement rather than in legislation and reads Law no. 181 of 2 December 2025 in that light.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La Convenzione di Istanbul e il diritto dell'Unione europea. – 3. La giurisprudenza della Corte EDU sulla protezione delle vittime di violenza domestica. – 4. Il confronto con altri sistemi europei: modelli di protezione, tutela civile e bilanciamento dei diritti fondamentali. – 5. La disciplina italiana degli strumenti di protezione. – 6. Stereotipi e linguaggio giudiziario: dalla protezione fisica alle prerogative processuali della vittima. – 7. Rilievi conclusivi.

1. *Premessa.* La violenza domestica ha cessato da tempo di poter essere considerata una questione confinata alla sfera privata dei rapporti familiari, per assumere la fisionomia di una violazione strutturale dei diritti fondamentali che interpella direttamente la responsabilità degli Stati. Il presente contributo si propone di indagare, in una prospettiva critica e multilivello, l'effettività delle tutele riconosciute alle vittime di violenza domestica all'interno del processo penale, interrogandosi sulla capacità dell'ordinamento italiano di garantire un bilanciamento sostenibile tra le imprescindibili garanzie difensive dell'imputato e l'altrettanto inderogabile esigenza di protezione della persona offesa, con particolare riguardo alla prevenzione dei fenomeni di vittimizzazione secondaria. A tal fine, l'analisi muove dal quadro sovranazionale – la Convenzione di Istanbul e il diritto dell'Unione europea – per ricostruire poi l'elaborazione giurisprudenziale

della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di obblighi positivi; segue un confronto con le principali esperienze europee, funzionale a misurare l'adeguatezza della risposta italiana, e si conclude con l'esame del caso *J.L. c. Italia*, emblematico dei limiti che i diritti fondamentali della vittima impongono al libero convincimento del giudice. L'indagine si innesta su un dibattito che, nella letteratura italiana, si è disposto lungo tre direttrici, che conviene richiamare fin d'ora perché è al loro incrocio che il presente contributo intende collocarsi ¹. Una prima linea, di matrice processualpenalistica, ha ricostruito lo statuto della vittima muovendo dalle fonti europee: dagli studi raccolti da Lupária sullo statuto europeo delle vittime di reato a quelli curati da Bargis e Belluta sulla ricerca di nuovi equilibri fra garanzie dell'imputato e protezione della persona offesa, fino alle indagini di Allegrezza, Belluta, Recchione, Cassibba, Quattrocchio e Presutti sulla vulnerabilità e sulle audizioni protette; è la linea che ha messo a fuoco con maggiore lucidità, per bocca soprattutto di Spagnolo e di Diddi, il rischio che il rafforzamento della posizione della persona offesa si converta in compressione delle prerogative difensive. Una seconda direttrice, di impronta sostanzialistica e criminologica, ha interrogato l'idoneità delle fattispecie a intercettare la violenza intrafamiliare – da Bertolino a Mantovani, da Pecorella a Corn e Macrì – ed è quella entro cui si è riaperto, con la L. 181/2025, il confronto sull'opportunità di un titolo autonomo di

¹ Nella prima direttrice v. *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, a cura di Lupária, Padova, 2015; *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, a cura di Bargis-Belluta, Torino, 2017, e ivi, in particolare, CASSIBBA, *Le vittime di genere alla luce delle Convenzioni di Lanzarote e di Istanbul*, 67 ss., QUATTROCOLO, *Vulnerabilità e «individual assessment»: l'evoluzione dei parametri di identificazione*, 297 ss., e PRESUTTI, *Le audizioni protette*, 376 ss.; ALLEGREZZA, *La riscoperta della vittima nella giustizia penale europea, in Lo scudo e la spada. Esigenze di protezione e poteri delle vittime nel processo penale tra Europa e Italia*, Torino, 2012; BELLUTA, *Eppur si muove: la tutela delle vittime particolarmente vulnerabili nel processo penale italiano*, in *Lo statuto europeo delle vittime di reato*, a cura di Lupária, cit., 257 ss.; RECCHIONE, *La vittima cambia il volto del processo penale: le tre parti «eventuali», la testimonianza dell'offeso vulnerabile, la mutazione del principio di oralità*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 1/2017, 69 ss.; per la segnalazione dei rischi che ne derivano sul versante delle garanzie difensive, SPAGNOLO, *Vittima di reato e diritto all'informazione: un binomio insoddisfacente*, in *Cass. pen.*, 2017, 10, 3482 ss., e DIDDÌ, *Chiaroscuri della nuova disciplina della violenza di genere*, in *Proc. pen. giust.*, 2014, 2, 100 ss. Nella seconda, BERTOLINO, *Violenza e famiglia: attualità di un fenomeno antico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, 4, 1710 ss.; MANTOVANI, *La violenza di genere sotto il profilo criminologico e penale*, in *Criminalia*, 2013, 59 ss.; PECORELLA, *Sicurezza vs libertà? La risposta penale alle violenze sulle donne nel difficile equilibrio tra istanze repressive e interessi della vittima*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 5 ottobre 2016; CORN, *Il femminicidio come fattispecie penale. Storia, comparazione, prospettive*, Napoli, 2017; MACRÌ, *Femminicidio e tutela penale di genere. Criticità e prospettive politico-criminali*, Torino, 2018. Nella terza, VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, a cura di Manes-Zagrebelsky, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, Milano, 2011, 243 ss., e PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009.

femminicidio. Una terza direttrice, infine, ha indagato la struttura degli obblighi convenzionali di tutela penale, con gli studi di Viganò e di Paonessa, e la loro attitudine a vincolare non soltanto le scelte del legislatore ma anche l'esercizio della funzione giudiziaria. Ciò che a queste letture è per lo più sfuggito è il punto in cui la prima e la terza direttrice si intersecano: se l'obbligo positivo di protezione discendente dagli artt. 3 e 8 C.E.D.U. vincola anche il modo in cui il giudice giustifica la propria decisione, allora il ricorso allo stereotipo di genere nel ragionamento probatorio cessa di essere un difetto di logicità della motivazione e diviene inadempimento di un obbligo convenzionale. È questa la tesi che si intende argomentare, e che conduce a leggere il deficit italiano come deficit applicativo e non normativo.

2. *La Convenzione di Istanbul e il diritto dell'Unione europea.* La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, comunemente denominata Convenzione di Istanbul, costituisce il principale strumento internazionale regionale specificamente dedicato alla prevenzione e al contrasto di tali fenomeni². La Convenzione muove dal riconoscimento della violenza contro le donne quale violazione dei diritti umani e forma di discriminazione fondata sulla disuguaglianza tra i sessi; di conseguenza, non si limita a imporre agli Stati obblighi di astensione, ma configura un articolato insieme di obblighi positivi di prevenzione, protezione, indagine, perseguimento e riparazione³. L'impianto convenzionale è tradizionalmente ricondotto al modello delle «quattro P»: prevenzione, protezione, perseguimento e politiche integrate. La Convenzione richiede, infatti, interventi coordinati in materia di educazione, sensibilizzazione, formazione degli operatori, raccolta dei dati, assistenza alle vittime, valutazione e gestione del rischio, nonché misure giudiziarie e amministrative idonee a impedire la reiterazione della violenza. Il sistema è completato dalle disposizioni incriminatrici e dal meccanismo di monitoraggio affidato al GREVIO e al

² Consiglio d'Europa, Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Istanbul, 11 maggio 2011, Preambolo e art. 1.

³ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Istanbul, 11 maggio 2011, artt. 5, 12, 18, 49 e 50. Sul passaggio dalla logica della mera non discriminazione alla configurazione di obblighi positivi di protezione, v. VIGANÒ *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, cit., 243 ss.; PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale*, cit., 67 ss.; FALCONE *La più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di protezione delle donne vittime di violenza domestica*, in *Osservatorio sulla violenza contro le donne*, n. 2/2023, in www.sistemapenale.it, 13 aprile 2023.

Comitato delle Parti⁴. Il suo tratto qualificante consiste, pertanto, nella considerazione della protezione della vittima come responsabilità complessiva dello Stato, che attraversa l'intera sequenza dalla prevenzione del rischio alla risposta giudiziaria e ai servizi di sostegno. Nel sistema italiano, la Convenzione è stata ratificata con la L. 27 giugno 2013, n. 77. La sua rilevanza non si esaurisce nell'introduzione di singoli obblighi di criminalizzazione, ma investe l'organizzazione della risposta istituzionale e giudiziaria alla violenza di genere. In questa prospettiva, la dottrina ha sottolineato, da un lato, il passaggio da una concezione meramente negativa della tutela antidiscriminatoria alla configurazione di obblighi positivi specifici; dall'altro, l'incidenza della Convenzione sulla disciplina processuale e sulla costruzione di uno statuto unitario della vittima vulnerabile e della vittima di violenza di genere⁵. Tali profili dovranno essere raccordati, nel prosieguo, con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sugli obblighi positivi derivanti, in particolare, dagli artt. 2, 3, 8 e 14 C.E.D.U. Il rapporto con il diritto dell'Unione europea deve essere ricostruito senza sovrapporre i due ordinamenti. L'Unione non dispone di una competenza generale in materia di diritto penale, diritto di famiglia o politiche sociali; può intervenire, tuttavia, nei limiti delle competenze attribuite dai Trattati, soprattutto nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, della cooperazione giudiziaria penale, dell'asilo e della protezione dei diritti fondamentali. Vengono in rilievo, tra le altre, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, gli artt. 2 e 3 TUE, l'art. 8 TFUE e gli artt. 78, 82 e 83 TFUE. La Carta, peraltro, vincola gli Stati membri soltanto quando essi attuano il diritto dell'Unione e non costituisce, di per sé, una clausola generale di attribuzione di competenza all'Unione⁶.

⁴ Convenzione di Istanbul, Capitoli III-VII; Consiglio d'Europa, GREVIO, Baseline Evaluation Report – Italy. Sulla struttura della Convenzione e sul modello delle «quattro P», v. Consiglio d'Europa, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, 2011, §§ 25 ss.

⁵ Sulla rilevanza della Convenzione nell'ordinamento italiano, v. VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, cit., 243 ss.; PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale*, cit., 67 ss.; FALCONE, *La più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di protezione delle donne vittime di violenza domestica*, in *Osservatorio sulla violenza contro le donne*, n. 2/2023, in www.sistemapenale.it, 13 aprile 2023. Sulla progressiva costruzione, in via pretoria, di uno statuto convenzionale di protezione delle vittime vulnerabili, v. Corte EDU, 9 giugno 2009, *Opuz c. Turchia*, ric. n. 33401/02; BELLUTA, *Eppur si muove: la tutela delle vittime particolarmente vulnerabili nel processo penale italiano*, cit., 257 ss.; RECCHIONE, *La vittima cambia il volto del processo penale: le tre parti «eventuali», la testimonianza dell'offeso vulnerabile, la mutazione del principio di oralità*, cit., 69 ss.; nonché *La direttiva 2012/29/UE: diritti minimi della vittima nel processo penale*, in *Vittime di reato e sistema penale*, a cura di Bargis-Belluta-, cit., 15 ss.

⁶ Artt. 2 e 3 TUE; artt. 8, 78, 82 e 83 TFUE; artt. 1, 3, 4, 21, 23 e 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La Convenzione si colloca quindi in un rapporto di complementarità con gli strumenti dell'Unione già esistenti. Prima dell'adesione dell'UE, la tutela transfrontaliera era stata perseguita, tra l'altro, attraverso la direttiva 2011/99/UE sull'ordine di protezione europeo e il regolamento (UE) n. 606/2013 sul riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile. La prima disciplina il riconoscimento, nello Stato di esecuzione, di una misura di protezione adottata in materia penale; il secondo riguarda il riconoscimento delle misure di protezione civili. Entrambi mirano a evitare che la mobilità della vittima determini la perdita della protezione, ma non sostituiscono il più ampio sistema di prevenzione, assistenza e risposta istituzionale previsto dalla Convenzione di Istanbul⁷. Il percorso di adesione dell'Unione alla Convenzione è stato avviato con la firma del 13 giugno 2017, limitatamente alle materie rientranti nelle competenze dell'Unione, ed è stato concluso il 1° giugno 2023 mediante due decisioni del Consiglio. La decisione (UE) 2023/1076 riguarda le materie della cooperazione giudiziaria in materia penale, dell'asilo e del *non-refoulement*; la decisione (UE) 2023/1075 riguarda invece le istituzioni e la pubblica amministrazione dell'Unione⁸. La conclusione della Convenzione da parte dell'Unione non equivale, dunque, a una ratifica integrale e indistinta da parte di tutti gli Stati membri: essa opera nei settori ricadenti nella competenza dell'Unione e non pregiudica la competenza degli Stati membri quanto agli ambiti riservati al diritto nazionale. Le stesse decisioni chiariscono che, nelle materie di competenza dell'Unione, l'Unione è responsabile dell'attuazione degli obblighi convenzionali, mentre gli Stati che hanno ratificato la Convenzione conservano la responsabilità per gli obblighi ricadenti nelle rispettive competenze nazionali⁹. La delimitazione delle competenze assume particolare rilievo perché impedisce di attribuire all'adesione effetti più ampi di quelli giuridicamente sostenibili. L'adesione dell'Unione vincola l'Unione e gli Stati membri quando questi agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, ma non rende automaticamente applicabili, in ogni settore dell'ordinamento nazionale, tutte le disposizioni della Convenzione. La Convenzione opera

⁷ Direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo; regolamento (UE) n. 606/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile.

⁸ Decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio, del 1° giugno 2023, sulla conclusione della Convenzione con riguardo alla cooperazione giudiziaria in materia penale, all'asilo e al *non-refoulement*; decisione (UE) 2023/1075 del Consiglio, del 1° giugno 2023, sulla conclusione della Convenzione con riguardo alle istituzioni e alla pubblica amministrazione dell'Unione.

⁹ Decisione (UE) 2023/1075, considerando 5-10 e art. 1; decisione (UE) 2023/1076, considerando e disposizioni corrispondenti. Sull'adesione dell'Unione alla Convenzione di Istanbul, v. Corte di giustizia, parere 1/19, 6 ottobre 2021, EU:C:2021:832, §§ 70 ss.

pertanto secondo una duplice modalità: come fonte di obblighi internazionali per gli Stati che ne sono parte e, nei settori di competenza dell'Unione, come accordo internazionale vincolante per le istituzioni europee e per gli Stati membri ai sensi dell'art. 216, par. 2, TFUE¹⁰. Un ulteriore passaggio è rappresentato dalla direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica. La direttiva è il primo atto legislativo dell'Unione specificamente dedicato a questi fenomeni e stabilisce norme minime relative alla criminalizzazione di alcune condotte, ai diritti e alla protezione delle vittime, all'accesso alla giustizia, alla prevenzione e alla cooperazione¹¹. Essa non recepisce integralmente la Convenzione di Istanbul e non esaurisce gli obblighi derivanti da quest'ultima; ne sviluppa, piuttosto, alcuni contenuti all'interno delle competenze dell'Unione, affiancandosi agli strumenti già adottati in materia di diritti delle vittime e cooperazione giudiziaria. Il termine generale per il recepimento è il 14 giugno 2027¹². Il rapporto tra Convenzione di Istanbul e diritto dell'Unione ha trovato una significativa precisazione nella sentenza della Corte di giustizia, Grande Sezione, 16 gennaio 2024, C-621/21, *W.S. c. Bulgaria*¹³. La causa riguardava una cittadina turca che aveva riferito di essere stata vittima di matrimonio forzato, violenze domestiche e minacce di morte e che aveva chiesto protezione internazionale in ragione del rischio derivante dal rientro in Turchia¹⁴. La Corte era chiamata a interpretare la direttiva 2011/95/UE, con particolare riferimento alla nozione di «appartenenza a un particolare gruppo sociale», agli atti di persecuzione e alla protezione accordata contro gli atti commessi da soggetti non statali. La sentenza è rilevante anche sul piano dei rapporti tra fonti. Interpretando l'art. 78, par. 1 TFUE, la Corte ha riconosciuto che la Convenzione di Istanbul, per quanto riguarda l'asilo e il non-*refoulement*, costituisce uno dei trattati

¹⁰ Art. 216, par. 2, TFUE; Corte di giustizia, parere 1/19, 6 ottobre 2021, EU:C:2021:832. Sulla delimitazione delle competenze dell'Unione e sugli effetti degli accordi internazionali conclusi dall'Unione, v. Corte di giustizia, parere 1/19, cit., §§ 70 ss.

¹¹ Direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, considerando e artt. 1-3.

¹² Direttiva (UE) 2024/1385, art. 49.

¹³ Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande sezione, 16 gennaio 2024, C-621/21, *W.S. c. Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, EU:C:2024:47.

¹⁴ Corte di giustizia, C-621/21, cit., fatti di causa. Sul rilievo della pronuncia per una lettura sensibile alla dimensione di genere del sistema europeo di protezione internazionale, v. G. KUBEK, J. BORNEMANN, *International Law as a Trailblazer for a Gender-Sensitive Refugee System in the EU. The Court of Justice's ruling in Case C-621/21, Women who are Victims of Domestic Violence*, in *European Law Blog*, 29 gennaio 2024.

rilevanti alla luce dei quali deve essere interpretato il diritto dell'Unione¹⁵. In applicazione di tale criterio, la Corte ha chiarito che le donne di un determinato Stato possono, a determinate condizioni, essere considerate nel loro insieme come appartenenti a un particolare gruppo sociale ai sensi della direttiva qualifiche, quando siano esposte, nel Paese d'origine, a violenze fisiche o psicologiche, comprese le violenze sessuali e domestiche, e siano percepite dalla società come diverse¹⁶. La Corte ha inoltre precisato che gli atti di violenza commessi da soggetti non statali possono integrare atti di persecuzione quando le autorità del Paese d'origine non siano in grado o non intendano offrire una protezione effettiva¹⁷. La sentenza W.S. non comporta, tuttavia, il riconoscimento automatico dello status di rifugiata a tutte le donne vittime di violenza. La qualificazione delle donne come particolare gruppo sociale costituisce un elemento del giudizio e deve essere accompagnata dall'accertamento individualizzato del fondato timore di persecuzione, del nesso con uno dei motivi convenzionali e dell'assenza di protezione effettiva nello Stato d'origine¹⁸. Il valore della pronuncia risiede, piuttosto, nell'aver imposto una lettura sensibile alla dimensione di genere della direttiva qualifiche e nell'aver riconosciuto la rilevanza interpretativa della Convenzione di Istanbul anche nel rapporto tra l'Unione e uno Stato membro che non abbia ratificato la Convenzione in proprio, nei limiti in cui venga in rilievo una materia rientrante nella competenza dell'Unione¹⁹. La decisione W.S. consente quindi di precisare il significato dell'integrazione tra i due sistemi. La Convenzione di Istanbul fissa uno *standard* internazionale ampio e organico; il diritto dell'Unione, nei settori di competenza europea, ne assicura l'applicazione attraverso norme comuni, strumenti di cooperazione e interpretazione giudiziale. Non si tratta di un'assimilazione della Convenzione nel diritto dell'Unione, ma di un rapporto di integrazione funzionale, nel quale la Convenzione può assumere rilievo come parametro

¹⁵ Corte di giustizia, C-621/21, cit., punto 46; art. 78, par. 1, TFUE. Cfr. *KUBEK, BORNEMANN, cit.*, sulla rilevanza della Convenzione di Istanbul quale «trattato rilevante» ai fini dell'interpretazione del diritto dell'Unione in materia di asilo.

¹⁶ Corte di giustizia, C-621/21, cit., punti 49-57. Cfr. *KUBEK, BORNEMANN, cit.*, sul riconoscimento delle donne, considerate nel loro insieme, come appartenenti a un particolare gruppo sociale.

¹⁷ Corte di giustizia, C-621/21, cit., punti 59-66 e 72-78. Sulla rilevanza della violenza commessa da soggetti non statali e sull'assenza di protezione effettiva da parte delle autorità, *KUBEK, BORNEMANN, cit.*

¹⁸ Corte di giustizia, C-621/21, cit., punti 58-66. Sulla necessità di una valutazione individualizzata e sull'impossibilità di desumere automaticamente lo status di rifugiata dall'appartenenza al particolare gruppo sociale, v. *KUBEK, BORNEMANN cit.*

¹⁹ Corte di giustizia, C-621/21, cit., punto 46; art. 216, par. 2, TFUE. La rilevanza della Convenzione deve essere circoscritta ai settori dell'asilo e del *non-refoulement* rientranti nella competenza dell'Unione.

interpretativo e il diritto derivato può rendere più determinati alcuni obblighi di prevenzione, protezione e perseguimento. La protezione effettiva dipende, infine, non soltanto dall'adozione degli strumenti normativi, ma anche dalla loro attuazione nazionale: dalla tempestività delle autorità, dalla valutazione individualizzata del rischio, dall'accesso della vittima alla giustizia e dalla disponibilità di servizi di sostegno adeguati. La Convenzione e il diritto dell'Unione operano, pertanto, su piani distinti ma convergenti: la prima definisce una responsabilità statale complessiva, mentre il secondo, nei limiti delle competenze attribuite, rende più omogenei alcuni *standard* e offre strumenti di cooperazione idonei a rafforzarne l'effettività.

3. *La giurisprudenza della Corte EDU sulla protezione delle vittime di violenza domestica.* La tutela convenzionale contro la violenza domestica non riposa su un divieto di ingerenza, ma su un complesso di obblighi positivi, sostanziali e procedurali, che impongono allo Stato di prevenire, proteggere, indagare, punire e riparare. Il loro fondamento non è unitario: la violenza intrafamiliare si colloca all'intersezione degli artt. 2, 3, 8 e 14 C.E.D.U., e il parametro applicabile dipende dalla gravità del fatto e dal tipo di pregiudizio. Le condotte che raggiungono la soglia del trattamento inumano o degradante ricadono nell'art. 3; quelle che restano al di sotto di essa, ma incidono sull'integrità psico-fisica, nell'art. 8; quando l'inerzia istituzionale si traduce in un rischio letale concreto o in un esito mortale, viene in rilievo l'art. 2, nella sua componente sostanziale e in quella procedurale; l'art. 14 si affianca alle norme sostanziali quando la risposta statale riflette un pregiudizio di genere. Questa griglia, fissata una volta per tutte, spiega perché pronunce apparentemente eterogenee appartengano a un unico sistema. Il passaggio dal paradigma negativo a quello positivo si compie in tre arresti. In *Kontrová c. Slovacchia* (2007) la Corte enuncia, sul terreno dell'art. 2, il dovere operativo delle autorità di attivarsi di fronte a un rischio reale e immediato conosciuto o conoscibile con l'ordinaria diligenza: la mancata registrazione tempestiva della denuncia e l'assenza di misure minime di protezione sono ritenute causalmente collegate all'esito letale, secondo la matrice elaborata in *Osman c. Regno Unito*²⁰. In *Bevacqua e S. c. Bulgaria* (2008) la medesima logica opera sotto l'art. 8: i ritardi nell'adozione di provvedimenti protettivi incidono sulla vita privata e familiare, e lo Stato deve predisporre strumenti giuridici effettivi e prontamente azionabili²¹. La svolta sistemica arriva con *Opuz c. Turchia* (2009), che accerta violazioni degli artt. 2 e 3 per l'inerzia protratta a

²⁰ Corte EDU, 31 maggio 2007, *Kontrová c. Slovacchia*, ric. n. 7510/04. Sulla matrice degli obblighi positivi di prevenzione cfr. Corte EDU, 28 ottobre 1998, *Osman c. Regno Unito*, ric. n. 23452/94.

²¹ Corte EDU, 12 giugno 2008, *Bevacqua e S. c. Bulgaria*, ric. n. 71127/01.

fronte di aggressioni reiterate poi sfociate in omicidio, e compie il passo decisivo sull'art. 14, riconoscendo che l'insufficienza strutturale delle risposte statali può riflettere e perpetuare una discriminazione di genere²². Da *Opuz* discendono i principi cardine tuttora applicati: necessità di un quadro penale dissuasivo e di un sistema effettivamente funzionante di repressione di ogni forma di violenza domestica; dovere di intervento effettivo e non meramente formale; irrilevanza della ritrattazione della vittima quando sia frutto di condizionamento; dovere di valutare il rischio e di adottare misure restrittive nei confronti dell'autore. Su questa base la Corte ha articolato gli obblighi statali su tre piani, che oggi ricapitola in termini generali all'inizio di ogni decisione in materia: obblighi di «quadro», cioè di predisposizione e di applicazione pratica di un apparato normativo adeguato; obblighi operativi di prevenzione, attivabili a fronte di un rischio concreto; obblighi procedurali di indagine effettiva²³. È attorno a questa tripartizione che si è mossa la riflessione dottrinale sugli obblighi convenzionali di tutela penale, dalla tensione fra vincolo europeo e riserva di legge al raffronto con gli obblighi costituzionali e comunitari di penalizzazione²⁴. Va però osservato che, in materia di violenza domestica, il baricentro della questione si sposta. Negli ordinamenti dell'Europa occidentale, e segnatamente in quello italiano, l'obbligo di «quadro» risulta pacificamente adempiuto, sicché ciò che residua

²² Corte EDU, 9 giugno 2009, *Opuz c. Turchia*, ric. n. 33401/02, § 145. La progressiva costruzione, in via pretoria, di uno statuto convenzionale di protezione delle vittime vulnerabili è ampiamente valorizzata dalla dottrina processualpenalistica: v. BELLUTA, *Eppur si muove: la tutela delle vittime particolarmente vulnerabili nel processo penale italiano*, cit., 257 ss.; RECCHIONE, *La vittima cambia il volto del processo penale: le tre parti «eventuali», la testimonianza dell'offeso vulnerabile, la mutazione del principio di oralità*, cit., 69 ss.; BARGIS, BELLUTA, *La direttiva 2012/29/UE: diritti minimi della vittima nel processo penale*, in *Vittime di reato e sistema penale*, a cura di Bargis-Belluta, cit., 15 ss.; nonché, per una ricostruzione d'insieme degli obblighi convenzionali di protezione e dei loro riflessi sul processo, SIMONATO, *Deposizione della vittima e giustizia penale. Una lettura del sistema italiano alla luce del quadro europeo*, Milano, 2014, 45 ss.; BONINI, *Il sistema di protezione della vittima e i suoi riflessi sulla libertà personale*, Milano, 2018, 17 ss. e 63 ss.; BELLUTA, *Il processo penale ai tempi della vittima*, Torino, 2019, 25 ss.; MONTAGNA, *Obblighi convenzionali, tutela della vittima e completezza delle indagini*, in *Arch. pen. web*, 2019, 3; TRAPELLA, *A dieci anni dalla Convenzione di Istanbul e a due anni dal codice rosso: moniti sovranazionali, vulnerabilità, garanzie difensive*, in *Cass. pen.*, 2021, 3816 ss.

²³ Per la ricapitolazione delle tre componenti degli obblighi positivi v. Corte EDU, Grande camera, 2 febbraio 2021, *X e altri c. Bulgaria*, ric. n. 22457/16, § 178; Corte EDU, Grande camera, 15 giugno 2021, *Kurt c. Austria*, ric. n. 62903/15, § 164; Corte EDU, 14 settembre 2021, *Volodina c. Russia* (n. 2), ric. n. 40419/19, § 49. I medesimi *standard* sono riassunti nelle guide giurisprudenziali e nelle *factsheets* tematiche predisposte dalla Corte.

²⁴ VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale*, cit., 243 ss.; PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale*, cit., 67 ss. Sulla distinzione fra obblighi di «quadro», obblighi operativi e obblighi procedurali, quale emerge dalla giurisprudenza di Strasburgo, v. FALCONE, *La più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di protezione delle donne vittime di violenza domestica*, in Osservatorio sulla violenza contro le donne, n. 2/2023, in www.sistemapenale.it, 13 aprile 2023.

attiene per intero agli obblighi operativi e procedurali, cioè alla condotta delle autorità e non al contenuto della legge. Ne discende che l'analisi che segue deve misurarsi non con il catalogo degli strumenti disponibili, ma con i criteri in base ai quali la Corte ne sindacava l'impiego. Il primo ordine di obblighi, quello di «quadro», impone allo Stato di dotarsi di incriminazioni effettive, di sanzioni proporzionate e dissuasive e di una gamma di strumenti di protezione rapida, e di renderli operanti nella prassi. Il contenuto minimo di questa gamma – la *toolbox* cui le autorità devono poter attingere – corrisponde agli istituti che la Convenzione di Istanbul impone di prevedere: risposta immediata delle forze dell'ordine, valutazione del rischio, ordini di allontanamento d'urgenza e misure di protezione azionabili in ogni fase del procedimento (artt. 50, 51 e 52). Il difetto del quadro normativo è stato accertato in *Volodina c. Russia* (2019), dove l'assenza di un reato autonomo di violenza domestica e di meccanismi protettivi efficaci, unita all'inerzia investigativa, è stata giudicata contraria all'art. 3²⁵. Ma l'inadeguatezza può annidarsi anche in un apparato formalmente completo: in *A.E. c. Bulgaria* (2023) la Corte accerta la violazione degli artt. 3 e 14 C.E.D.U. perché la legge bulgara subordinava la rilevanza della violenza domestica alla reiterazione delle condotte, intesa dai giudici interni come non meno di tre episodi, e ne circoscriveva l'ambito soggettivo alla convivenza stabile o alla relazione di fatto fra due adulti protratta per oltre due anni, così da escludere la ricorrente, quindicenne; le lesioni lievi restavano inoltre procedibili a querela anche quando la vittima era minorenni, essendo rimessa alla discrezionalità del pubblico ministero la facoltà di procedere d'ufficio in caso di soggezione o dipendenza dall'autore²⁶. Il criterio, in altri termini, non è la completezza del catalogo, ma la sua adeguatezza e proporzione rispetto al livello di rischio concretamente accertato. Il secondo ordine di obblighi, quello operativo, è stato sistematizzato dalla Grande camera in *Kurt c. Austria* (2021), che pure conclude per la non violazione nel caso concreto²⁷. Tre le

²⁵ Corte EDU, 9 luglio 2019, *Volodina c. Russia*, ric. n. 41261/17.

²⁶ Corte EDU, 23 maggio 2023, *A.E. c. Bulgaria*, ric. n. 53891/20.

²⁷ Corte EDU, Grande camera, 15 giugno 2021, *Kurt c. Austria*, cit., §§ 161, 164, 175, 179, 182 e 190; sul limite del sindacato convenzionale nella scelta delle misure v. anche Corte EDU, 26 marzo 2013, *Valiulienė c. Lituania*, ric. n. 33234/07, § 76. Sulle ricadute interne dei criteri di *risk assessment* ivi elaborati v. PECORELLA-DOVA, *La valutazione del rischio nei reati di violenza di genere: difformità di giudizio in sede di applicazione delle misure cautelari*, in Osservatorio sulla violenza contro le donne, n. 4/2023, in www.sistemapenale.it, 15 settembre 2023, i quali rilevano come, in assenza di strumenti di valutazione condivisi tra procura e giudice, l'esito della richiesta cautelare finisca per dipendere dalla sensibilità del singolo ufficio. Sulla nozione convenzionale di vulnerabilità v. DICIOTTI, *La vulnerabilità nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Ars interpretandi*, 2/2018, 13 ss.; nella prospettiva processuale, QUATTROCCOLO, *Vulnerabilità e «individual assessment»: l'evoluzione dei parametri di identificazione*, cit., 297 ss.

indicazioni decisive. Anzitutto, la valutazione del rischio deve essere autonoma, proattiva e completa, condotta con protocolli affidabili e aggiornati, e va ripetuta: la dinamica della violenza domestica impone di considerare il rischio di *escalation* anche dopo l'emissione di un ordine di protezione. In secondo luogo, il requisito dell'immediatezza del rischio non va inteso in senso temporale stretto, ciò che esclude tanto l'automatismo repressivo quanto il rinvio paralizzante. Infine, gli Stati non sono garanti del risultato: la scelta delle misure operative esige una ponderazione dei diritti in conflitto, e la Corte accorda al giudice nazionale una deferenza sostanziale, riservandosi l'intervento nei casi di manifesta sproporzione. Su questa base la giurisprudenza ha isolato gli indicatori che devono entrare nella valutazione – sequenze di *escalation* anziché episodi isolati, violazione di precedenti ordini di protezione, accesso ad armi (espressamente richiamato dall'art. 51, § 2 della Convenzione di Istanbul), minacce a terzi e ai figli, gravidanza, disabilità o dipendenza economica, presenza di controllo coercitivo – e ne ha sanzionato l'omissione. Così in *Tkheldze c. Georgia* (2021), dove omissioni investigative e protettive in un contesto di rischio elevato, aggravate dall'assenza di comunicazione fra le autorità coinvolte, sono sfociate in una violazione dell'art. 2 in combinato disposto con l'art. 14²⁸; e in *Talpis c. Italia* (2017), dove l'inerzia nel dare seguito alle denunce e l'assenza di una valutazione del rischio realmente attenta hanno portato all'accertamento della violazione degli artt. 2 e 3, congiuntamente all'art. 14²⁹. Sul versante dell'effettività, la protezione non può restare sulla carta: la Corte ha censurato i ritardi nel provvedere sulle richieste di ordine restrittivo e le motivazioni di rigetto fondate sulla reciprocità delle condotte, i rimedi resi inservibili da ostacoli procedurali e approcci conciliativi o dilatori adottati nonostante elementi obiettivi di pericolo, e ha ricondotto all'art. 8 anche la protezione dalla pressione psicologica non accompagnata da lesioni gravi³⁰. Quando la

²⁸ Corte EDU, 8 luglio 2021, *Tkheldze c. Georgia*, ric. n. 33056/17.

²⁹ Corte EDU, 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*, ric. n. 41237/14. Tra i commenti, CASIRAGHI, *La Corte di Strasburgo condanna l'Italia per la mancata tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in www.penalecontemporaneo.it, 13 marzo 2017, ed EAD., *L'Italia condannata per non aver protetto le vittime di violenza domestica e di genere*, in Riv. it. dir. proc. pen., 2017, 1192 ss., che ne legge la *ratio decidendi* come censura di un'inerzia qualificata, e non di una lacuna normativa; CONTI, *Violenze in danno di soggetti vulnerabili, tra obblighi (secondari) di protezione e divieto di discriminazione di genere*, in www.questionegiustizia.it, 23 marzo 2017, che vi ravvisa l'affermazione del divieto di discriminazione quale chiave di lettura degli obblighi secondari di protezione.

³⁰ Corte EDU, 24 aprile 2012, *Kalucza c. Ungheria*, ric. n. 57693/10 (oltre un anno e mezzo per decidere sulla prima richiesta di ordine restrittivo, in assenza di termini di legge; motivazione insufficiente dei rigetti; inaccettabilità dell'argomento fondato sul coinvolgimento di entrambe le parti nelle aggressioni; esclusione della ricorrente dall'ambito soggettivo della legge sugli ordini restrittivi in quanto ex convivente non registrata); Corte EDU, 14 ottobre 2010, *A. c. Croazia*, ric. n. 55164/08 (rimedi svuotati da ostacoli procedurali e ricorso a soluzioni conciliative a fronte di elementi obiettivi di

protezione della vittima confligge con altri interessi – tipicamente il godimento dell'alloggio comune – la Corte esige una ponderazione motivata, che non lasci la vittima esposta a contatti forzati³¹. L'oggetto stesso della protezione, infine, si è ampliato: la violenza domestica comprende la dimensione psicologica e quella digitale, e l'inadeguatezza della risposta alle molestie perpetrate con strumenti informatici integra violazione degli artt. 3 e 8³². Sul terzo versante, quello degli obblighi procedurali, le indagini devono essere tempestive, approfondite, indipendenti e idonee a condurre all'identificazione e alla punizione dei responsabili; l'attivazione è d'ufficio, e la risposta penale deve essere seria e non simbolica³³. La Corte ha sanzionato la superficialità investigativa, consistita nella raccolta di informazioni formali senza analisi della reale pericolosità del contesto domestico³⁴, le archiviazioni motivate con la scarsa gravità del fatto e i ritardi sistematici; e ha ritenuto incompatibile con l'art. 3 l'estinzione del reato per prescrizione dovuta all'inattività giudiziaria, che è il modo più comune in cui l'obbligo procedurale viene disatteso senza che alcuna decisione lo neghi espressamente. Il medesimo approccio contestuale informa la valutazione della prova: la Corte riconosce la specificità delle dinamiche di soggezione – ritrattazioni, paura di ritorsioni, dipendenza economica e affettiva – e diffida delle letture formalistiche che ricavano dall'assenza di referti o dalla tardività della denuncia un argomento contro la credibilità della persona offesa. L'art. 14 non opera, in questa materia, come parametro autonomo, ma come chiave di lettura degli obblighi sostanziali: esso impone di verificare se l'ineffettività della protezione colpisca in modo prevalente le donne e se ciò dipenda da un atteggiamento istituzionale, e non da una sequenza di disfunzioni casuali. Dopo *Opuz*, la Corte ne ha fatto applicazione costante. In *Eremia e altri c. Moldavia* (2013) la comprensione mostrata verso l'autore in ragione del suo status di ufficiale di polizia, la minimizzazione delle accuse e i messaggi di riconciliazione rivolti alla vittima sono stati ricondotti, cumulativamente, agli artt. 3 e 14; e la medesima lettura strutturale si ritrova in *T.M. e C.M. c. Moldavia* (2014) e in *Bășan c. Romania* (2017), dove la tolleranza sistemica verso la violenza di genere è stata equiparata a una forma di diseguaglianza

pericolo); Corte EDU, 30 novembre 2010, *Hajduová c. Slovacchia*, ric. n. 2660/03 (minaccia e pressione psicologica in assenza di lesioni fisiche gravi).

³¹ Corte EDU, 3 settembre 2020, *Levchuk c. Ucraina*, ric. n. 17496/19, §§ 83 e 87.

³² Corte EDU, 11 febbraio 2020, *Buturugă c. Romania*, ric. n. 56867/15; Corte EDU, 14 settembre 2021, *Volodina c. Russia* (n. 2), cit., relativa alla diffusione non consensuale di immagini intime, alla creazione di falsi profili e al tracciamento della ricorrente.

³³ Corte EDU, 26 marzo 2013, *Valiulienė c. Lituania*, cit.

³⁴ Corte EDU, 23 maggio 2017, *Bășan c. Romania*, ric. n. 49645/09.

istituzionalizzata³⁵. Lo *standard* probatorio, in questo ambito, non esige una dimostrazione statistica: la Corte valuta se esistano elementi oggettivi – dati, prassi, stereotipi ricavabili da decisioni e atti – da cui inferire che la protezione offerta sia sistematicamente inferiore a quella dovuta, ponendo a carico dello Stato l'onere di una giustificazione stringente. È proprio su questo punto che le pronunce rese nei confronti dell'Italia segnano una discontinuità. Alla condanna del 2017 hanno fatto seguito, nel solo 2022, cinque ulteriori sentenze di condanna: tre per l'ineffettività o la tardività della risposta istituzionale a reiterate richieste di aiuto, due per il modo in cui l'autorità giudiziaria ha valutato la capacità genitoriale di madri vittime di violenza domestica³⁶. In nessuna di esse, tuttavia, la Corte ha accertato la violazione dell'art. 14, non essendo stati dedotti elementi idonei a fornire un principio di prova né di una passività generalizzata dello Stato nella protezione delle donne – e dunque di un pregiudizio strutturale – né di una specifica intenzione discriminatoria delle autorità coinvolte, e dunque di un pregiudizio individuale. Si tratta, a nostro avviso, di un arretramento rispetto all'acquisizione di *Opuz* e di *Talpis*, e non di un mero affinamento del canone probatorio. L'onere così configurato appare difficilmente assolvibile: pretendere dalla singola ricorrente la prova di una passività sistemica significa addossarle un accertamento di natura statistica e ordinamentale che eccede la fisiologia del ricorso individuale, e che risulta per di più superfluo là dove elementi di quel tenore siano già acquisiti al procedimento attraverso fonti istituzionali. I rapporti del GREVIO sull'Italia e il perdurante regime di sorveglianza dell'esecuzione della sentenza *Talpis* da parte del Comitato dei Ministri documentano infatti proprio ciò che la Corte ha ritenuto non provato: non episodi isolati di negligenza, ma una costante fatta di archiviazioni, ritardi e valutazioni del rischio omesse o superficiali, i cui effetti

³⁵ Corte EDU, 28 maggio 2013, *Erenia e altri c. Moldavia*, ric. n. 3564/11; Corte EDU, 28 gennaio 2014, *T.M. e C.M. c. Moldavia*, ric. n. 26608/11; Corte EDU, 23 maggio 2017, *Bășan c. Romania*, cit.

³⁶ Corte EDU, 7 aprile 2022, *Landi c. Italia*, ric. n. 10929/19; Corte EDU, 16 giugno 2022, *De Giorgi c. Italia*, ric. n. 23735/19; Corte EDU, 7 luglio 2022, *M.S. c. Italia*, ric. n. 32715/19, per il primo profilo; Corte EDU, 20 gennaio 2022, *D.M. e N. c. Italia*, ric. n. 60083/19, e Corte EDU, 10 novembre 2022, *I.M. e altri c. Italia*, ric. n. 25426/20, per il secondo, entrambe decise sotto il profilo dell'art. 8 C.E.D.U. Su *Landi v.* le note di DEI-CAS *La Corte europea condanna ancora l'Italia per violazione degli obblighi positivi derivanti dall'art. 2 nei confronti di vittime di violenze domestiche*, in *Arch. pen. web*, 2022, 2 (on line), e di LOPEZ, *Violenza domestica: strumenti normativi adeguati, ma spesso ignorati*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, 4, 841 ss. Per una lettura d'insieme v. FALCONE, *La più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., che rileva come, a differenza di *Talpis*, in tali pronunce la Corte, applicando i principi di *Opuz* e *Volodina*, abbia escluso la violazione dell'art. 14 C.E.D.U., e che conclude nel senso che l'inadeguatezza della tutela italiana, a fronte di un quadro giuridico astrattamente idoneo, si risolve in larga misura in un problema di valutazione.

si concentrano in modo prevalente sulle donne³⁷. Escludere in simile contesto la dimensione discriminatoria restituisce alla violenza domestica la fisionomia di una sommatoria di disfunzioni individuali proprio nel momento in cui se ne riconosce la ricorrenza, e orienta la risposta verso la riparazione del singolo caso anziché verso la rimozione delle cause strutturali, che è invece il compito cui l'art. 14, in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, dovrebbe assolvere. Gli obblighi fin qui descritti gravano sulle autorità, ma non si convertono automaticamente in situazioni soggettive azionabili dalla persona offesa. È questo il punto su cui la giurisprudenza convenzionale si mostra più cauta, e che merita di essere isolato: la Corte ha costruito uno *standard* sostanziale esigente in tema di valutazione del rischio, senza però trarne, sul piano processuale, un diritto della vittima a partecipare alla decisione che quel rischio governa. Il primo segnale risale a *Rumor c. Italia* (2014), ricordata di solito per l'applicazione prudente degli *standard* sostanziali, ma significativa soprattutto per un passaggio di natura informativa: la Corte escluse che dalla Convenzione discendesse un obbligo generalizzato di rendere edotta la persona offesa della liberazione condizionale dell'autore o del suo trasferimento agli arresti domiciliari, soluzione che la dottrina ha criticato per la tensione con l'art. 6, par. 5 della direttiva 2012/29/UE³⁸. La questione si è poi posta nei termini più netti in *Malagić c. Croazia* (2022)³⁹. Nel corso del processo penale a carico dell'ex marito della ricorrente – un agente di polizia imputato, fra l'altro, di violenza sessuale, minacce aggravate dall'uso di arma da fuoco e privazione della libertà personale – il giudice aveva sostituito la custodia cautelare con un divieto di avvicinamento, prorogato per circa due anni e mezzo. All'udienza dell'8 luglio 2016 la misura veniva revocata sul rilievo del tempo trascorso e del fatto che l'imputato non

³⁷ Sullo stato di esecuzione della sentenza Talpis, tuttora sottoposta a sorveglianza da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, e sulla coincidenza tra le criticità rilevate in quella sede e quelle segnalate dal GREVIO nel rapporto sull'Italia, v. FALCONE, *La più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit.

³⁸ Corte EDU, 27 maggio 2014, *Rumor c. Italia*, ric. n. 72964/10, § 72. Sull'evoluzione dal caso Rumor al caso Talpis v. DE FRANCESCHI, *Violenza domestica: dal caso Rumor al caso Talpis: cosa è cambiato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo?*, in *Giurisprudenza penale web*, 2018, 1. Per il rilievo critico richiamato nel testo v. MASCIÀ, *Violenza domestica e obblighi di protezione*, in *Corriere giur.*, 2014, 7, 1011.

³⁹ Corte EDU, sez. I, 17 novembre 2022, *Malagić c. Croazia*, ric. n. 29417/17, §§ 56-60 per i principi generali, 69-70 per il rilievo sulla motivazione stereotipata dei provvedimenti di proroga e sulla valutazione compiuta in sede di revoca, 74 e 76; nonché l'opinione dissenziente congiunta dei giudici Schembri Orland, Ktistakis e Derenčinović. L'imputato è stato successivamente assolto: circostanza che l'opinione dissenziente reputa irrilevante, poiché la valutazione del rischio costituisce obbligazione di mezzi e non di risultato. Sul dialogo fra la Corte di Strasburgo e la Corte di giustizia nell'interpretazione delle direttive a tutela delle vittime v. GRISONICH, *Le direttive a tutela degli accusati e delle vittime alla luce delle corti di Strasburgo e Lussemburgo*, in www.lalegislazionepenale.eu, 8 luglio 2026.

l'avesse mai violata; la persona offesa non era stata né citata né rappresentata in quella sede, e l'appello da lei proposto veniva dichiarato inammissibile perché la vittima del reato non è legittimata a impugnare il provvedimento che revoca una misura cautelare, con conferma della Corte suprema e successiva declaratoria di inammissibilità del ricorso costituzionale. La Corte ha riqualificato le doglianze sotto l'art. 8 e ha concluso per la non violazione, con quattro voti contro tre, ritenendo che il complesso delle misure adottate nel tempo avesse protetto l'integrità fisica della ricorrente e che la decisione di revoca non fosse irragionevole né manifestamente sproporzionata; le censure fondate sugli artt. 6 e 13 non sono state esaminate separatamente. Quanto alla mancanza di un rimedio, la motivazione è netta: il diritto della vittima di impugnare i provvedimenti in materia di ordini di protezione non costituisce un requisito assoluto degli *standard* internazionali rilevanti e non è previsto in molti ordinamenti degli Stati membri; la direttiva 2012/29/UE e la Convenzione di Istanbul impongono di proteggere la vittima dalla vittimizzazione secondaria, dall'intimidazione e dalle ritorsioni e di tenere conto dei suoi diritti in ogni fase del procedimento, ma non si spingono fino a esigere uno specifico diritto di impugnazione in materia di misure cautelari o restrittive a carico dell'accusato. L'opinione dissenziente congiunta dei giudici Schembri Orland, Ktistakis e Derenčinović coglie, a nostro avviso, il nodo. La revoca non era stata preceduta da alcuna valutazione autonoma, proattiva e completa del rischio: la buona condotta serbata durante la vigenza della misura è la conseguenza logica della misura stessa e nulla dice sulla pericolosità una volta che essa venga meno, mentre il decorso del tempo riflette la durata del processo, sicché farne un argomento di revoca significa addossare alla vittima il costo dell'inefficienza della giurisdizione – in un caso, peraltro, in cui alcune imputazioni si sono estinte per prescrizione. Ne segue che l'interesse della persona offesa non era entrato nel bilanciamento che *Kurt* impone, e che agli Stati si dovrebbe richiedere un meccanismo coerente di controllo giurisdizionale sugli ordini di protezione. Se ne ricava una asimmetria che attraversa l'intera materia. Sul piano sostanziale la Corte esige una valutazione del rischio documentata, ripetuta e individualizzata; sul piano processuale, però, la vittima non dispone di alcuno strumento per provocarne il controllo quando essa manchi, giacché la legittimazione a impugnare è riservata alle parti e l'inerzia del pubblico ministero rimane priva di rimedio. L'obbligo di diligenza si trova così sprovvisto, nel momento più delicato – quello in cui la protezione viene meno –, del meccanismo che ne assicurerebbe l'osservanza. Non è detto che la soluzione debba consistere in un diritto di impugnazione pieno, che inciderebbe sulla struttura del procedimento *de libertate*: sarebbe sufficiente, e più coerente con gli artt. 49,

§ 1, e 56, § 1, lett. *a* della Convenzione di Istanbul e con l'art. 18 della direttiva 2012/29/UE, riconoscere alla persona offesa il diritto di essere informata e sentita prima della revoca e di ottenere una decisione motivata sul punto specifico del rischio residuo⁴⁰. Dal profilo ora considerato va tenuto distinto quello, pure procedurale, della protezione della vittima *dal* processo. Qui la Corte si è mossa con maggiore decisione, riconoscendo che le modalità di conduzione del procedimento possono esse stesse integrare una violazione convenzionale: l'assenza di cautele adeguate nell'audizione di vittime vulnerabili, specie se minorenni, è stata ricondotta agli artt. 3 e 8, in quanto comporta una reiterazione del trauma; e il principio è stato esteso ai casi di violenza domestica e di violenza assistita⁴¹. La nozione di vulnerabilità che vi opera è aperta e relazionale – attiene alle situazioni di dipendenza che derivano dal rapporto con terzi o con lo Stato, e non a una qualità intrinseca del soggetto –, ed è in questa accezione che rileva ai fini della disciplina processuale. Sul modo in cui l'ordinamento italiano declina entrambi i profili, quello della partecipazione al procedimento cautelare e quello delle modalità protette di assunzione della prova dichiarativa, si tornerà *infra*, *par. 5*. Un profilo attraversa l'intera materia ed è opportuno trattarlo unitariamente: l'impiego della Convenzione di Istanbul quale parametro di interpretazione della C.E.D.U. La Corte non ne fa una fonte diretta di obblighi convenzionali. Nei confronti degli Stati che ne sono parte essa la utilizza come «regola pertinente di diritto internazionale» ai sensi dell'art. 31, § 3, lett. *c*, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati; rispetto agli altri, ne trae l'indicazione di un'intesa comune desumibile dagli strumenti internazionali rilevanti, cui attinge per definire il contenuto della *due diligence*⁴². Il dato cronologico non è privo di significato: l'argomentazione di *Opuz* si fondava sulla CEDAW e su altri strumenti delle Nazioni unite, mentre i richiami alla Convenzione di Istanbul compaiono soltanto nella giurisprudenza successiva – *Talpis*, *Volodina*, *Buturugă*, *A.E.* –, a conferma che la Convenzione del

⁴⁰ Convenzione di Istanbul, artt. 49, § 1 (svolgimento del procedimento senza indebiti ritardi e considerazione dei diritti della vittima in tutte le fasi), 51 e 56, § 1, lett. *a* art. 18 della direttiva 2012/29/UE, sul diritto della vittima alla protezione da vittimizzazione secondaria, intimidazione e ritorsioni.

⁴¹ Corte EDU, 28 maggio 2015, *Y. c. Slovenia*, ric. n. 41107/10; Corte EDU, 15 marzo 2016, *M.G.C. c. Romania*, ric. n. 61495/11; Corte EDU, 3 settembre 2015, *M. e M. c. Croazia*, ric. n. 10161/13, relativa alle allegazioni di maltrattamento di una minore da parte del padre e al procedimento sull'affidamento che ne seguì, in cui la Corte ha ravvisato la violazione del profilo procedurale dell'art. 3 e dell'art. 8 C.E.D.U. Sulle tecniche di assunzione protetta della prova dichiarativa v. PRESUTTI, *Le audizioni protette*, cit., 376 ss.

⁴² Corte EDU, Grande camera, 15 giugno 2021, *Kurt c. Austria*, cit., § 161, sull'intesa comune desumibile dagli strumenti internazionali rilevanti; art. 31, § 3, lett. *c* della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

2011 ha operato non come fondamento di un obbligo nuovo, ma come strumento di specificazione di un obbligo già riconosciuto. In questa chiave la Corte ha valorizzato l'art. 5, sul dovere degli Stati non soltanto di astenersi da comportamenti discriminatori, ma di prevenire, indagare e punire. La matrice che ne risulta, e che gli ordinamenti nazionali sono chiamati ad applicare, può riassumersi in quattro proposizioni: *a)* predisporre un quadro normativo e istituzionale effettivo e dissuasivo, comprensivo di misure di protezione, servizi di supporto, formazione degli operatori, raccolta dati e coordinamento fra le autorità; *b)* attivarsi, quando le autorità sanno o avrebbero dovuto sapere con ragionevole diligenza dell'esistenza di un rischio reale e immediato, sulla base di una valutazione autonoma, proattiva e completa, aggiornata nel tempo; *c)* indagare con prontezza, serietà e indipendenza, perseguendo i responsabili con sanzioni proporzionate; *d)* contrastare stereotipi e *bias*, perché l'inerzia istituzionale non si consolidi in una discriminazione strutturale contraria all'art. 14. Resta aperto, come si è visto, il quinto profilo, quello dei diritti processuali della persona offesa rispetto alle decisioni che dispongono e revocano la protezione, sul quale la Corte non ha ancora compiuto il passo che la coerenza del sistema richiederebbe. È su questo sfondo che va misurata l'adeguatezza delle risposte nazionali.

4. *Il confronto con altri sistemi europei: modelli di protezione, tutela civile e bilanciamento dei diritti fondamentali.* Il raffronto tra diversi ordinamenti europei in materia di violenza domestica non viene qui svolto per costruire una graduatoria di sistemi più o meno avanzati, né per trasferire meccanicamente soluzioni normative da un contesto all'altro. La comparazione assume, piuttosto, una funzione analitica: isolare modelli organizzativi, tecniche di protezione e forme di coordinamento istituzionale che consentano di verificare in che modo gli obblighi di prevenzione, protezione e perseguimento possano essere tradotti in prassi effettive. Non interessa, dunque, la sola esistenza di una fattispecie incriminatrice o di un provvedimento astrattamente idoneo a limitare i contatti con l'autore della violenza, ma la capacità dell'ordinamento di intervenire prima dell'evento ulteriore, di separare la persona esposta dalla fonte del pericolo, di proteggere i figli, di assicurare l'esecuzione delle misure e di mantenere un raccordo informativo fra autorità diverse⁴³. In questa prospettiva, la comparazione deve misurare almeno sette dimensioni fra loro collegate: la prevenzione, la risposta urgente, la separazione fra vittima e autore, la tutela dell'abitazione e

⁴³ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, artt. 18 e 49-53.

dei figli, l'eseguibilità concreta delle prescrizioni, il raccordo tra procedimento civile e procedimento penale, nonché la valutazione individualizzata del rischio secondo criteri di idoneità, necessità e proporzionalità. La tecnologia di controllo, quando prevista, non può essere considerata un indicatore autosufficiente di effettività: essa costituisce un presidio dell'osservanza di una decisione già assunta e non sostituisce né l'accertamento del rischio né la scelta della misura adeguata. Analogamente, la celerità è una condizione della protezione, ma non ne rappresenta da sola la qualità, se non è accompagnata da motivazione, professionalità degli operatori, circolazione delle informazioni e risorse sufficienti⁴⁴. Il criterio trova una cornice particolarmente chiara negli artt. 50-53 della Convenzione di Istanbul, che collegano la risposta immediata delle autorità, la valutazione del rischio, l'adozione di misure protettive e la conduzione effettiva delle indagini e dei procedimenti. La Convenzione non impone un unico modello istituzionale, ma prescrive risultati di protezione che devono essere perseguiti mediante strumenti accessibili e coordinati. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha elaborato una logica analoga, chiedendo agli Stati non un'impossibile garanzia del risultato, bensì una diligenza verificabile nella raccolta delle informazioni, nella stima del pericolo e nella scelta di misure coerenti con la situazione concreta. La Grande camera, in *Kurt c. Austria*, ha sistematizzato questo punto, chiarendo che il rischio per la vita deve essere valutato in modo autonomo e proattivo dalle autorità e che l'immediatezza non va intesa come una prossimità temporale rigidamente predeterminata. Il richiamo è utile qui non per ripercorrere l'intera giurisprudenza di Strasburgo, già esaminata, ma per fornire un parametro comune alla lettura dei modelli nazionali⁴⁵. Anche la dimensione transfrontaliera conferma che la tutela non può essere pensata come una sequenza isolata di atti interni. Il regolamento (UE) n. 606/2013 sul riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile e la direttiva 2011/99/ UE sull'ordine di protezione europeo presuppongono che una decisione protettiva sia sufficientemente determinata, comunicabile ed eseguibile oltre il territorio nel quale è stata adottata. La circolazione transfrontaliera, tuttavia, non corregge le carenze originarie della decisione: se il rischio non è stato valutato correttamente, se l'ordine non è comprensibile o se le autorità non dispongono di strumenti per reagire alla violazione, il riconoscimento reciproco rimane formalmente possibile ma sostanzialmente debole. Il confronto che segue considera pertanto gli istituti entro la loro concreta

⁴⁴ *Council of Europe, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Istanbul, 11 maggio 2011, §§ 260-284.

⁴⁵ Corte EDU, Grande camera, 15 giugno 2021, *Kurt c. Austria*, cit.

architettura, evitando di separarli dal contesto amministrativo, giudiziario e sociale che ne determina il rendimento⁴⁶. L'esperienza francese è particolarmente significativa perché ha progressivamente sottratto la protezione della vittima alla logica della sola reazione penale, costruendo un rimedio civile autonomo e orientato all'urgenza. Il percorso prende avvio dalla *loi* n. 2006-399 del 4 aprile 2006, che ha rafforzato la prevenzione e la repressione della violenza all'interno della coppia e ha riconosciuto la specificità della dimensione relazionale delle condotte. Il rilievo dell'intervento non consiste soltanto nell'aggravamento della risposta sanzionatoria, ma nella preparazione di un assetto nel quale la protezione possa essere attivata prima della definizione della responsabilità penale e possa riguardare, insieme alla sicurezza fisica, la continuità abitativa, i rapporti familiari e la protezione dei minori⁴⁷. La *loi* n. 2010-769 del 9 luglio 2010 costituisce, in questo percorso, il riferimento centrale per l'*ordonnance de protection*⁴⁸. La misura è adottata dal giudice civile su richiesta della persona che rappresenti una situazione di violenza o di minaccia, quando gli elementi disponibili rendano plausibile la necessità di una protezione urgente. La sua natura è preventiva e non sanzionatoria: il giudice non è chiamato ad accertare definitivamente la responsabilità dell'autore, ma a stabilire se la situazione concreta giustifichi limitazioni provvisorie dirette a interrompere l'esposizione al pericolo. Ne deriva una distinzione funzionale rispetto al processo penale. L'*ordonnance* può operare quando la querela non sia stata presentata, quando l'indagine sia ancora in corso o quando l'accertamento penale non sia in grado, per i suoi tempi e per i suoi presupposti, di offrire una protezione immediata. La separazione dei piani non implica tuttavia incomunicabilità: la decisione civile può costituire una fonte informativa rilevante per le autorità penali e la violazione delle prescrizioni può alimentare ulteriori valutazioni sul rischio e sulla risposta da adottare. Il presupposto probatorio dell'*ordonnance* merita attenzione. La protezione non dovrebbe essere subordinata a una prova piena del reato, perché una simile esigenza trasformerebbe il procedimento civile in un'anticipazione del giudizio penale e ne neutralizzerebbe la funzione preventiva; al tempo stesso, la decisione non può fondarsi su un automatismo derivante dalla sola allegazione della violenza. Il giudice deve confrontarsi con gli elementi

⁴⁶ Regolamento (UE) n. 606/2013, cit.; direttiva 2011/99/UE, cit.

⁴⁷ *Loi n. 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou contre les mineurs*.

⁴⁸ *Loi n. 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants; artt. 515-9 - 515-13 del code civil*.

disponibili, con la loro coerenza, con la gravità delle condotte rappresentate, con la loro attualità e con la possibilità di reiterazione. Il punto di equilibrio è quindi quello di un accertamento sommario ma non meramente apparente, capace di giustificare una misura che può incidere sulla libertà di movimento, sul domicilio e sui rapporti familiari della persona destinataria. La qualità della motivazione assume qui una funzione di garanzia duplice: rende effettiva la protezione della vittima e impedisce che l'urgenza si traduca in una restrizione non individualizzata. Nel perimetro dell'*ordonnance* possono trovare posto, secondo la configurazione del caso, il divieto di avvicinamento o di contatto, l'allontanamento dell'autore dall'abitazione, la disciplina provvisoria dei rapporti con i figli, la limitazione o l'organizzazione degli incontri, la protezione dell'indirizzo e della residenza della vittima e ulteriori prescrizioni volte a evitare che il procedimento di separazione o la gestione della vita familiare divengano occasioni di nuova esposizione. La misura è quindi plurifunzionale: non si limita a impedire un contatto, ma può incidere sul complesso di condizioni che consentono alla violenza di proseguire, anche dopo la cessazione della convivenza. Questa ampiezza deve essere letta con prudenza. L'*ordonnance* non attribuisce al giudice civile una competenza penale, né autorizza a presumere che ogni conflitto familiare presenti il medesimo grado di pericolosità; essa fornisce piuttosto una cornice entro la quale possono essere selezionate, in rapporto al rischio, le prescrizioni necessarie. La protezione dell'abitazione è un aspetto decisivo. In una situazione di violenza, l'allontanamento della vittima dalla casa familiare può apparire la soluzione più immediata, ma comporta spesso la perdita del luogo di vita, l'interruzione delle relazioni scolastiche e lavorative dei figli, l'aggravamento della dipendenza economica e la percezione che sia la persona offesa a dover sostenere il costo della separazione. Il modello francese, nella misura in cui consente di rivolgere la prescrizione all'autore e di mantenere la vittima, quando possibile, nel proprio ambiente, si colloca nella direzione di una protezione che non trasformi l'uscita dal pericolo in uno sradicamento della persona protetta. Il risultato dipende però dalla concreta esecuzione dell'allontanamento, dalla disponibilità di soluzioni abitative per l'autore e dalla capacità delle forze dell'ordine di intervenire rapidamente in caso di violazione. Particolare complessità presenta il rapporto con i figli. La presenza di minori può costituire il canale attraverso il quale il controllo continua dopo la separazione, ma non consente di assumere automaticamente né la pericolosità dell'autore né l'incompatibilità di ogni relazione genitoriale. La disciplina provvisoria deve perciò coordinare sicurezza, interesse del minore e garanzie della persona destinataria della misura, distinguendo i casi nei quali sono necessari il divieto di contatto, gli

incontri protetti o la sospensione temporanea da quelli nei quali sia possibile una relazione organizzata in condizioni sicure. La tutela civile può così operare come strumento di prevenzione della violenza assistita, senza confondere la protezione con la cancellazione automatica dei rapporti familiari. L'esigenza di coordinamento fra giudice della protezione, giudice competente per la responsabilità genitoriale e autorità penali costituisce, anche in questo ambito, una condizione di effettività⁴⁹. In tale quadro si colloca la decisione della *Cour de cassation*, prima sezione civile, 23 maggio 2024, n. 22-22.600, relativa all'estensione dell'*ordonnance de protection* ai figli della coppia senza necessità di accertare un pericolo specificamente riferito a ciascuno di essi. Il dato non deve essere sovrainterpretato: la pronuncia non introduce una presunzione generale e indiscriminata di pericolosità, né elimina la necessità di una valutazione giudiziale della situazione familiare. Il suo rilievo sta piuttosto nel riconoscimento della dimensione relazionale del rischio. Quando la violenza si iscrive nel rapporto di coppia e si serve dei figli come luogo di pressione o di continuità del contatto, la protezione non può essere frammentata in una serie di accertamenti atomistici che ignorino il contesto. La decisione, pertanto, rafforza una lettura familiare della misura, ma lascia intatto il compito di motivare la concreta estensione delle prescrizioni⁵⁰. La celerità è il tratto caratterizzante dell'*ordonnance*, ma non può essere assunta come criterio autosufficiente. Una decisione rapida e non eseguibile, oppure fondata su una motivazione stereotipata, non realizza la protezione richiesta dalla Convenzione di Istanbul. La rapidità deve essere accompagnata da un esame sufficientemente serio degli elementi disponibili, dalla comunicazione tempestiva ai soggetti che devono attuare la misura e da un sistema capace di registrare e reagire alle violazioni. La dottrina francese ha sottolineato proprio la necessità di valutare il rendimento dell'istituto e non soltanto la sua previsione normativa: il tempo di decisione, l'autonomia rispetto al procedimento penale, il raccordo con la genitorialità e la capacità organizzativa degli uffici concorrono insieme all'effettività⁵¹. La *loi* n. 2019-1480 del 28 dicembre 2019 ha affiancato a questo sistema il *bracelet anti-rapprochement*, destinato a rafforzare il controllo del divieto di avvicinamento⁵². Il dispositivo ha una funzione eminentemente esecutiva:

⁴⁹ BARBE, LOLEV, BOUVEAU, *L'ordonnance de protection française en perspective d'autres législations nationales*, in *AJ famille*, 2020; DURAND, *Violences conjugales et parentalité*, ivi.

⁵⁰ Cass. civ., 1re, 23 maggio 2024, n. 22-22.600.

⁵¹ SANNIER, *Bilan des principaux outils juridiques de lutte contre les violences conjugales*, in *AJ famille*, 2020; ROME, *Violences conjugales: état des lieux et perspectives: vers un modèle français?*, ivi, 2023.

⁵² *Loi* n. 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille.

rende verificabile la distanza imposta e consente di attivare una risposta quando l'autore entra nell'area vietata. Non è tuttavia una misura autosufficiente. Presuppone una decisione che abbia individuato il rischio, apparati disponibili e funzionanti, personale incaricato del monitoraggio e protocolli chiari per la gestione dell'allarme. La tecnologia può ridurre l'opacità dell'inosservanza, ma non sostituisce la valutazione giudiziale né risolve il problema delle risorse. La sua efficacia è dunque condizionata dalla continuità della catena istituzionale che va dalla decisione al controllo e dal controllo all'intervento. Accanto al braccialetto, l'esperienza francese conosce il *téléphone grave danger*, strumento destinato a consentire alla vittima esposta a un pericolo grave di entrare rapidamente in contatto con i servizi di emergenza. La funzione non coincide con quella del controllo elettronico: il telefono non sorveglia direttamente l'autore, ma rafforza la capacità di attivazione della persona protetta e riduce il tempo di risposta quando la minaccia si manifesta. Anche qui, però, il rendimento dipende da condizioni materiali e professionali: assegnazione del dispositivo sulla base di una valutazione concreta, disponibilità del servizio, formazione della vittima e reazione effettiva delle autorità. La presenza di strumenti diversi mostra che la protezione può richiedere una combinazione di separazione fisica, monitoraggio e accesso immediato all'aiuto, senza che una singola tecnologia possa sostituire il sistema nel suo complesso⁵³. Il modello francese presenta, dunque, punti di forza e tensioni pratiche. La forza consiste nell'autonomia della protezione civile, nella possibilità di intervenire prima della definizione penale, nella pluralità delle prescrizioni e nella tendenza a proteggere la vittima senza imporre necessariamente l'abbandono della propria abitazione. Le tensioni riguardano la qualità dell'accertamento sommario, il rischio di sovrapposizione fra giudici e procedimenti, la gestione dei rapporti con i figli, la disponibilità degli apparati elettronici e la capacità di rendere effettivi gli ordini. L'*ordonnance* non è quindi una soluzione isolabile dal suo contesto: il suo rendimento dipende dall'interoperabilità fra giudice civile, polizia, procura, servizi sociali e autorità competenti per i minori. La comparazione francese dimostra che anticipare la protezione è necessario, ma che l'anticipazione produce sicurezza soltanto quando è sostenuta da qualità decisionale ed esecuzione. Il modello tedesco si sviluppa intorno al *Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen*, comunemente denominato *Gewaltschutzgesetz*, adottato l'11 dicembre 2001 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2002. La legge costruisce una tutela civilistica

⁵³ Art. 41-3-1 del *code de procédure pénale*, sul dispositivo di protezione e di allerta per le vittime esposte a grave pericolo.

inibitoria contro gli atti di violenza, le minacce e le condotte di persecuzione o molestia, senza subordinare necessariamente la protezione all'avvio o alla definizione di un procedimento penale. Il giudice civile dispone così di uno strumento diretto a interrompere la condotta e a prevenire la sua reiterazione, mentre la responsabilità penale resta oggetto di un distinto accertamento. La separazione funzionale dei piani non esclude il raccordo informativo, ma evita che la vittima debba attendere l'esito di un processo penale per ottenere una misura di sicurezza⁵⁴. Il § 1 *GewSchG* consente di vietare alla persona autrice o minacciante determinati comportamenti, quali l'avvicinamento, il contatto o l'ingresso nei luoghi nei quali la vittima si trova abitualmente. La logica è inibitoria: il provvedimento non punisce il fatto già commesso, ma delimita le condotte future che, alla luce della situazione accertata, devono essere impediti per proteggere l'integrità e la libertà della persona offesa⁵⁵. Il § 2 *GewSchG* riguarda invece la casa comune e rende possibile un'assegnazione dell'abitazione alla persona protetta, anche quando l'autore disponga di una posizione proprietaria o locatizia sul bene. La *ratio* non è quella di cancellare le posizioni patrimoniali dell'autore, ma di evitare che la vittima sia costretta ad abbandonare il luogo di vita per sottrarsi alla violenza. La tutela dell'abitazione diventa così parte della protezione personale e non una questione estranea al rischio⁵⁶. L'elemento più rilevante del sistema tedesco risiede nel bilanciamento fra interessi fondamentali concorrenti. Da un lato vengono in rilievo l'integrità psicofisica, la libertà personale, l'autodeterminazione, la vita familiare e il godimento dell'abitazione della vittima; dall'altro sono coinvolti la libertà di movimento, il domicilio, la proprietà, la vita familiare e le garanzie procedurali della persona destinataria dell'ordine. Non è corretto descrivere la disciplina come fondata sulla prevalenza astratta della posizione della vittima, così come sarebbe riduttivo leggerla come una tutela meramente patrimoniale dell'autore. La decisione deve verificare se la misura sia idonea a fronteggiare il rischio, necessaria rispetto alle alternative praticabili e proporzionata in senso stretto, considerando la gravità della condotta, l'attualità del pericolo, la probabilità di reiterazione, la presenza di minori e l'impatto della prescrizione sulla vita delle persone coinvolte⁵⁷. La proporzionalità svolge pertanto una funzione strutturale. Essa non è un limite esterno che il giudice debba opporre alla

⁵⁴ Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen (*Gewaltschutzgesetz* - *GewSchG*), 11 dicembre 2001, entrato in vigore il 1° gennaio 2002.

⁵⁵ *GewSchG*, § 1, *Gerichtliche Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt und Nachstellungen*.

⁵⁶ *GewSchG*, § 2, *Überlassung einer gemeinsam genutzten Wohnung*.

⁵⁷ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, artt. 2, 6, 13 e 14, in materia di libertà personale, famiglia, inviolabilità del domicilio e proprietà.

protezione della vittima, ma il criterio che consente di distinguere una misura preventiva legittima da una sanzione anticipata. Un divieto di contatto limitato e circoscritto può essere sufficiente in un caso; in un altro, la reiterazione delle condotte, la minaccia grave o l'uso dell'abitazione come luogo di controllo possono rendere necessario l'allontanamento e l'assegnazione temporanea della casa. La decisione deve spiegare perché una misura meno incisiva non sia adeguata e perché quella prescelta non ecceda quanto richiesto dal rischio. La valutazione deve inoltre poter essere aggiornata, perché la violenza domestica è un fenomeno dinamico e la misura che appare adeguata in una fase può divenire insufficiente o, al contrario, non più necessaria. La tutela dell'abitazione rende evidente la complessità del bilanciamento. L'allontanamento dell'autore può interrompere la prossimità fisica e consentire alla vittima di conservare il luogo di vita, ma incide sul domicilio, sulla proprietà o sulla posizione locatizia della persona destinataria e può ripercuotersi sui rapporti con i figli. Il giudice deve quindi considerare non soltanto il titolo sul bene, ma la funzione concreta dell'abitazione, la presenza di persone vulnerabili, la possibilità di sistemazioni alternative, l'eventuale uso della casa come strumento di intimidazione e la durata ragionevole della misura. Il rilievo del § 2 *GewSchG* sta proprio nel rovesciamento del paradigma secondo cui il costo della sicurezza dovrebbe gravare sulla vittima; tale rovesciamento non elimina il controllo di proporzionalità, ma orienta il giudizio verso la ricerca di una soluzione che non premi la condotta violenta con la perdita della casa da parte della persona offesa. La procedura urgente consente di intervenire in tempi compatibili con la natura del rischio, anche mediante provvedimenti provvisori. L'urgenza, tuttavia, non sospende l'esigenza di un controllo giurisdizionale effettivo. La persona destinataria deve poter conoscere il contenuto dell'ordine, contestarne i presupposti secondo le regole processuali applicabili e ottenere una verifica della sua adeguatezza. Il procedimento deve quindi conciliare la necessità di decidere prima dell'evento ulteriore con il diritto a una decisione motivata e sottoposta a controllo. È precisamente in questo spazio che la tutela civilistica evita tanto la subordinazione della vittima al tempo del processo penale quanto l'adozione di restrizioni non sorrette da una valutazione individuale⁵⁸. L'inosservanza degli ordini del *Gewaltschutzgesetz* non resta priva di conseguenze. La violazione delle prescrizioni può integrare il reato previsto dal § 4 *GewSchG*, oltre a poter rilevare sul piano delle successive decisioni cautelari e della valutazione della

⁵⁸ *Bürgerliches Gesetzbuch*, §§ 823 e 1004, quali disposizioni richiamate nel sistema della tutela civilistica contro l'illecito e per la cessazione dell'interferenza.

pericolosità. La previsione sanzionatoria svolge una funzione di rafforzamento dell'ordine civile, ma non trasforma retroattivamente la misura in una pena: la sanzione interviene per la violazione di un comando già validamente impartito e non per il fatto originario considerato dal giudice civile. Anche sotto questo profilo emerge il rapporto fra prevenzione e repressione: la tutela civile delimita il comportamento futuro, mentre la risposta penale alla violazione assicura che il divieto non rimanga una dichiarazione priva di effettività⁵⁹. Il rapporto con l'intervento di polizia e con il procedimento penale deve essere letto in termini di complementarità. La polizia può adottare misure immediate secondo il diritto del singolo *Land*, ma tali misure hanno funzione temporanea e non sostituiscono l'ordine civile. Il giudice civile può utilizzare le informazioni relative agli interventi, alle denunce e alle violazioni, mentre le autorità penali possono considerare l'esistenza di ordini e la loro inosservanza nella ricostruzione del rischio. Una netta separazione delle competenze senza comunicazione produrrebbe, però, l'effetto opposto: la vittima sarebbe costretta a ripetere la propria storia davanti a uffici diversi e ogni autorità disporrebbe soltanto di una parte del quadro. L'effettività richiede dunque un sistema di scambio informativo rispettoso delle garanzie procedurali e della protezione dei dati. La posizione dei figli rende ancora più delicato il giudizio. L'allontanamento dall'abitazione può essere indispensabile per interrompere il controllo e la violenza, ma può incidere sulla vita familiare e sulle modalità di esercizio della responsabilità genitoriale. Non è sufficiente contrapporre in astratto sicurezza e mantenimento dei rapporti: occorre accertare le modalità concrete della relazione, l'eventuale esposizione dei minori alla violenza, la possibilità di incontri protetti e la necessità di evitare che il contatto con i figli divenga uno strumento di pressione sulla persona offesa. Il modello tedesco offre, sotto questo profilo, non una soluzione automatica ma una tecnica di decisione: la misura deve essere adattata alla situazione, motivata e suscettibile di revisione, senza sacrificare né la sicurezza né il controllo giurisdizionale. La riflessione tedesca sulle forme di violenza psicologica ed emotiva conferma l'utilità di una lettura non atomistica delle condotte. Il rischio può emergere dalla sequenza di minacce, controllo, sorveglianza, isolamento e molestie, anche quando nessun singolo episodio sia sufficiente a descrivere da solo la gravità della situazione. Ciò non significa che ogni conflitto relazionale debba essere trasformato in violenza giuridicamente rilevante: significa che la valutazione deve considerare il *pattern* complessivo, la relazione di potere e l'effetto delle condotte sulla libertà della vittima. Il Deutscher Bundestag ha raccolto, nella

⁵⁹ *GewSchG, § 4, Strafvorschrift.*

documentazione sulle forme di violenza domestica e psicologica, il problema della qualificazione giuridica di condotte che si manifestano soprattutto come limitazione progressiva dell'autonomia⁶⁰. La riforma del diritto penale sessuale del 2016, riconducibile al modello consensualistico «*Nein heißt Nein*», costituisce un elemento di contesto utile per comprendere la più ampia attenzione tedesca all'autodeterminazione, ma non coincide con la tutela civilistica del *Gewaltschutzgesetz*. La distinzione è metodologicamente importante: la protezione contro la violenza domestica richiede strumenti che interrompano il rischio e organizzino la vita della vittima anche prima dell'esito penale; la riforma sessuale interviene invece sulla definizione e sull'area di rilevanza delle condotte sessuali. Le due dimensioni possono dialogare, ma non devono essere confuse, perché diverse sono le funzioni, i presupposti e le garanzie degli strumenti⁶¹. Nel complesso, il modello tedesco mostra come tutela civile inibitoria, protezione dell'abitazione, intervento di polizia e risposta penale possano essere articolati senza fondersi. Il suo insegnamento principale riguarda il bilanciamento: l'effettività non richiede di sospendere i diritti fondamentali della persona destinataria, ma di applicare quei diritti attraverso un giudizio individualizzato. La sicurezza della vittima non è adeguatamente tutelata quando l'ordine è tardivo o ineseguibile; la libertà dell'autore non è adeguatamente garantita quando la restrizione opera come automatica sanzione della denuncia. Fra questi due rischi, il criterio della proporzionalità impone una decisione concreta, motivata e rivedibile, sostenuta da apparati capaci di farla rispettare. La Spagna offre un modello nel quale la violenza di genere è affrontata mediante una disciplina integrata, non limitata alla repressione penale. La *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, collega misure penali, civili, sociali, lavorative ed educative, muovendo dalla premessa che la protezione della vittima non possa essere separata dalle condizioni economiche, abitative e relazionali che rendono difficile l'uscita dalla violenza. L'approccio integrale non elimina la necessità di decisioni urgenti, ma le inserisce in una rete più ampia di sostegno, formazione e prevenzione⁶². Elemento qualificante è l'istituzione dei Juzgados de Violencia sobre la Mujer, competenti per i procedimenti penali e civili connessi alla

⁶⁰ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Gesetzliche Regelungen zur Verhinderung von häuslicher sowie «psychischer/emotionaler» Gewalt, WD 7-085/24.

⁶¹ HORNLE, *Die geplanten Änderungen der §§ 177, 179 StGB – ein kritischer Blick*, in *KriPoZ*, 1/2016; HOVEN, *Das neue Sexualstrafrecht – Der Prozess einer Reform*, ivi, 1/2018.

⁶² *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*.

violenza di genere secondo la delimitazione stabilita dalla legge⁶³. La specializzazione mira a ridurre la dispersione delle informazioni e a favorire una lettura unitaria della situazione familiare, dei rischi e delle esigenze di protezione. Il raccordo fra la dimensione penale e quella civile può agevolare decisioni coerenti sull'allontanamento, sui divieti di contatto e sui figli, ma non garantisce di per sé una valutazione corretta. La specializzazione deve essere accompagnata da formazione, protocolli, personale e servizi; altrimenti l'accentramento delle competenze può semplicemente trasferire la frammentazione in un ufficio privo delle risorse necessarie. La formazione degli operatori costituisce, infatti, uno dei punti sui quali la riflessione spagnola ha insistito maggiormente. L'esperienza applicativa mostra che il rendimento del sistema dipende assai meno dall'inasprimento delle incriminazioni che dalla capacità di riconoscere le dinamiche relazionali, valutare il rischio, evitare stereotipi e coordinare le risposte. La specializzazione non deve essere intesa come privilegio corporativo o come garanzia automatica di decisioni più severe, ma come acquisizione di competenze adeguate a un fenomeno che presenta particolari meccanismi di soggezione e reiterazione⁶⁴. Il modello, perciò, è istruttivo anche nei suoi limiti: non può essere separato dalla struttura territoriale dei servizi e non può essere trasposto senza considerare le differenze istituzionali. Nel medesimo quadro si colloca l'impiego del braccialetto elettronico anti-avvicinamento, introdotto in Spagna nel 2009. Anche in questo caso il dispositivo ha funzione di presidio dell'ordine e non di decisione autonoma: segnala una possibile violazione e consente una reazione più tempestiva, ma non sostituisce la valutazione della necessità della misura, né risolve le questioni relative alla protezione abitativa, ai figli e al sostegno economico. La comparazione spagnola mostra quindi il valore di un sistema integrato e specializzato, non la possibilità di ricavare dalla tecnologia o dall'accentramento giudiziario una soluzione valida indipendentemente dalle risorse e dalla cultura professionale degli apparati. Nel Regno Unito la risposta si caratterizza per una maggiore enfasi sull'intervento rapido e sulla cooperazione fra polizia, autorità giudiziaria e servizi. Il *Domestic Violence, Crime and Victims Act* 2004 ha criminalizzato la violazione degli ordini civili

⁶³ *Ley Orgánica 1/2004, artt. 43-44*, sull'istituzione e sulla competenza dei *Juzgados de Violencia sobre la Mujer*.

⁶⁴ BONSIGNORE, *La politica criminale spagnola sulla violenza di genere vent'anni dopo*, in Osservatorio sulla violenza contro le donne, n. 3/2024, in www.sistemapenale.it, 17 ottobre 2024; FARALDO CABANA-CATALINA BENAVENTE, *La formación y especialización de los agentes implicados en el tratamiento penal de la violencia de género. La situación en España*, in www.penalcontemporaneo.it, 20 gennaio 2017; ACALE SANCHEZ, *Aspectos penales del Pacto de Estado español contra la violencia de género de 2017*, ivi, 10 gennaio 2018.

di non-*molestation* ed esteso i *restraining orders* oltre l'ambito originario dell'*harassment*, sono però le *sections* 24-33 del Crime and Security Act 2010, sperimentate dal 2011 ed estese all'intera Inghilterra e Galles dal marzo 2014, a istituire i *Domestic Violence Protection Notices* e i *Domestic Violence Protection Orders*, strumenti destinati a consentire restrizioni immediate e a collegare l'azione di polizia alla successiva verifica giudiziaria⁶⁵. La loro utilità comparatistica risiede nella capacità di anticipare la separazione fra vittima e autore, ma il modello risente della pluralità territoriale delle competenze e della dipendenza dalle risorse locali. La rapidità dell'intervento non assicura quindi uniformità di protezione, se mancano servizi e procedure capaci di sostenere la misura oltre il primo momento. Il Serious Crime Act 2015, *section* 76, ha introdotto in Inghilterra e Galles il reato di *controlling or coercive behaviour*, successivamente modificato dal Domestic Abuse Act 2021. Quest'ultimo ha ampliato la nozione di abuso domestico e ha superato il precedente requisito della convivenza, rendendo la fattispecie più attenta anche alle condotte successive alla separazione. Il rilievo della scelta consiste nel descrivere la violenza non soltanto come una successione di aggressioni, ma come una limitazione progressiva dell'autonomia, realizzata attraverso isolamento, sorveglianza, intimidazione, controllo economico e interferenza nelle decisioni quotidiane. La conseguenza sul piano probatorio è significativa: l'attenzione deve spostarsi dall'episodio singolo al *pattern* comportamentale e agli effetti cumulativi delle condotte⁶⁶. La valorizzazione del *pattern* non elimina le garanzie dell'imputato e non autorizza a trasformare ogni relazione conflittuale in controllo coercitivo. Richiede, al contrario, una ricostruzione rigorosa della sequenza dei comportamenti, della loro ripetizione, del contesto relazionale e della concreta limitazione della libertà della persona offesa. La prova può essere distribuita fra dichiarazioni, comunicazioni, dati economici, testimonianze e condotte osservabili, ma la valutazione deve evitare sia l'isolamento artificiale dei singoli episodi sia la generalizzazione fondata sulla sola percezione soggettiva. La categoria criminologica elaborata da Stark ha contribuito a rendere visibile questa dimensione, mentre la sua traduzione normativa ha aperto problemi di determinatezza, prova e formazione degli operatori⁶⁷. Il confronto fra modello inglese e modello scozzese deve essere mantenuto distinto. La disciplina

⁶⁵ *Crime and Security Act 2010, sections 24-33, sui Domestic Violence Protection Notices e Domestic Violence Protection Orders; Domestic Violence, Crime and Victims Act 2004, sulla criminalizzazione della violazione dei non-molestation orders e sull'estensione dei restraining orders.*

⁶⁶ *Serious Crime Act 2015, section 76, Controlling or coercive behaviour in an intimate or family relationship; Domestic Abuse Act 2021, provisions amending the offence of controlling or coercive behaviour and defining domestic abuse.*

⁶⁷ *STARK, Coercive Control. How Men Entrap Women in Personal Life, Oxford, 2007.*

scozzese del *domestic abuse offence*, introdotta dal *Domestic Abuse (Scotland) Act* 2018, valorizza il corso di condotta e l'intenzione di porre la persona partner o ex partner in una condizione di paura, allarme o disagio, secondo una struttura non sovrapponibile alla fattispecie inglese. La differenza non è meramente terminologica: incide sul modo in cui il pubblico ministero costruisce il caso, sul rapporto fra condotta e intento e sulla possibilità di leggere unitariamente comportamenti diversi. La comparazione interna al Regno unito conferma che la medesima categoria criminologica può assumere forme legislative differenti e produrre esigenze probatorie non coincidenti⁶⁸. La dottrina ha mostrato, tuttavia, che la formula normativa non basta. Wiener ha posto in evidenza come il rendimento del modello dipenda dalla priorità concretamente assegnata al fenomeno dagli apparati, dalla disponibilità di prove e dalla capacità di riconoscere il controllo anche quando la vittima non si presenta secondo il paradigma della persona immediatamente credibile. La protezione resta quindi legata alla formazione, alla collaborazione fra servizi e alla disponibilità di risorse locali⁶⁹. Anche il modello britannico, che appare pragmatico e flessibile, conferma il nucleo comparatistico dell'indagine: la norma può offrire una grammatica più precisa, ma il significato protettivo si produce solo nella prassi. Gli ordinamenti nordici costituiscono un termine di confronto meno omogeneo, ma utile per osservare il rapporto fra strumenti giuridici e *welfare*. In Svezia, la Lag dell'11 giugno 1998, n. 393, ha introdotto nel codice penale la fattispecie di *grov kvinnofridskränkning*, comunemente resa come grave violazione dell'integrità della donna, costruita sulla reiterazione di condotte che, considerate nel loro insieme, comprimono la libertà e l'integrità della vittima. La scelta svedese riconosce la dimensione sistemica della violenza e consente di attribuire rilievo penale a una pluralità di atti che, isolatamente considerati, potrebbero apparire di minore gravità. Anche qui, però, la fattispecie richiede una ricostruzione probatoria del corso di condotta e non può essere separata dalla formazione e dai servizi che consentono alla vittima di documentare la situazione⁷⁰. In Norvegia, l'evoluzione del § 219 del codice penale del 1902 ha progressivamente rafforzato la risposta alla violenza all'interno della famiglia; la disciplina è poi confluita nel codice penale del 2005, entrato in vigore nel 2015. Il dato comparatisticamente rilevante non è soltanto la presenza di una fattispecie riferita alla violenza domestica, ma la tendenza a considerare la relazione, la reiterazione e la vulnerabilità come

⁶⁸ *Domestic Abuse (Scotland) Act 2018, provisions establishing the Scottish domestic abuse offence.*

⁶⁹ WIENER, *Coercive Control and the Criminal Law*, London, 2022.

⁷⁰ Lag (1998:393) om ändring i brottsbalken, 11 giugno 1998, relativa alla fattispecie di *grov kvinnofridskränkning*; Brottsbalk (1962:700), kap. 4, § 4a.

elementi che impongono una lettura contestuale. Le politiche rivolte agli autori e i servizi specializzati possono sostenere la prevenzione della recidiva, ma non eliminano la necessità di misure immediate quando il rischio è attuale. L'esperienza norvegese, come quella svedese, non deve perciò essere presentata come modello unitario esportabile, ma come combinazione di diritto penale e infrastrutture sociali⁷¹. La Danimarca presenta un'articolazione istituzionale e sociale propria, che non consente di ricondurla senza residui a un generico modello nordico. Il profilo utile alla comparazione riguarda l'integrazione fra protezione giuridica, servizi di accoglienza, sostegno sociale e accompagnamento nel percorso di autonomia, ma tale integrazione deve essere valutata alla luce delle competenze territoriali, delle risorse e delle concrete modalità di accesso ai servizi. Non è quindi sufficiente affermare che il *welfare* renda automaticamente efficace la tutela: esso può sostenere la vittima soltanto quando la rete sia accessibile, continuativa e capace di dialogare con le autorità che adottano ed eseguono le misure. La cautela è essenziale per evitare che la categoria dei Paesi nordici diventi una formula impressionistica. Il confronto complessivo consente di individuare un primo risultato: l'autonomia delle misure civili preventive rispetto all'esito penale aumenta la capacità dell'ordinamento di intervenire nella fase in cui il rischio è già concreto ma l'accertamento della responsabilità non è ancora definito. L'*ordonnance de protection* francese e gli ordini del *Gewaltschutzgesetz* tedesco mostrano che la sicurezza può essere affrontata in una sede distinta dal giudizio penale, senza che ciò elimini il raccordo fra i procedimenti. La distinzione funzionale è utile perché consente *standard* decisorii diversi: il giudice civile valuta la necessità della protezione sulla base degli elementi disponibili, mentre il giudice penale accerta la responsabilità secondo le garanzie proprie del processo. La separazione, tuttavia, non deve produrre duplicazioni o decisioni contraddittorie; richiede comunicazione, chiarezza dei ruoli e aggiornamento reciproco delle informazioni. Un secondo risultato riguarda la rapidità. Nei sistemi esaminati essa non coincide, almeno sul piano del modello, con la compressione del contraddittorio o con l'automatismo. La risposta urgente è efficace quando consente di separare la vittima dall'autore prima che il rischio si trasformi in un danno ulteriore, ma deve restare ancorata a una valutazione individuale e accompagnata da strumenti per verificarne l'osservanza. La rapidità senza qualità dell'accertamento può produrre decisioni fragili; la qualità senza tempestività può arrivare quando la protezione non è più in grado di prevenire.

⁷¹ *Straffeloven 1902*, § 219; *Straffeloven 2005*, entrato in vigore il 1° ottobre 2015, disposizioni relative ai maltrattamenti in relazioni strette.

L'equilibrio si trova nella combinazione di provvisorietà, motivazione, possibilità di revisione e capacità esecutiva. Il terzo risultato concerne la direzione della separazione. I modelli più significativi tendono a collocare il costo immediato della distanza sull'autore della violenza, attraverso l'allontanamento dalla casa, il divieto di contatto o la delimitazione degli spazi di movimento, invece di imporre alla vittima di abbandonare il proprio ambiente. Ciò non significa che l'allontanamento dell'autore sia sempre necessario o che la proprietà e la vita familiare siano irrilevanti. Significa che la decisione deve interrogarsi su chi debba sopportare la restrizione e se sia compatibile con la finalità di protezione far gravare sulla persona offesa la perdita dell'abitazione, del lavoro, della rete scolastica dei figli o dei servizi di prossimità. La scelta deve comunque essere individualizzata e proporzionata. Il quarto risultato riguarda la centralità della specializzazione e della cooperazione interistituzionale. La specializzazione giudiziaria spagnola, la cooperazione fra giudice civile e autorità penali nei modelli francese e tedesco, l'intervento operativo britannico e l'integrazione con i servizi nei Paesi nordici mostrano, con modalità diverse, che il rischio non può essere letto da un'autorità isolata. Polizia, procura, giudici, servizi sociali, strutture sanitarie e soggetti che gestiscono i dispositivi di controllo devono poter condividere informazioni pertinenti, rispettando le garanzie di riservatezza e di difesa. L'assenza di coordinamento produce una tutela per compartimenti, nella quale ogni ufficio conosce un frammento della storia e nessuno dispone del quadro necessario per valutare l'*escalation*. La comparazione conferma inoltre che l'eseguitività è parte della legalità della protezione. Un ordine di allontanamento non adeguatamente comunicato, un divieto di contatto privo di monitoraggio, un dispositivo non disponibile o un servizio di emergenza incapace di reagire non costituiscono semplici inconvenienti amministrativi: incidono sulla capacità della misura di realizzare il diritto che intende proteggere. Ciò spiega perché la Convenzione di Istanbul e la giurisprudenza della Corte EDU insistano sulla diligenza effettiva e non sulla sola predisposizione formale degli strumenti⁷². Il caso *Levchuk c. Ucraina*, così come *Kalucza c. Ungheria*, mostra che una protezione teorica o tardiva può risultare incompatibile con gli obblighi positivi anche quando l'ordinamento disponga, in astratto, di rimedi giuridici⁷³. Un ulteriore punto riguarda la valutazione del rischio. *Kurt c. Austria* ha chiarito, sul piano convenzionale, che le autorità devono sviluppare una valutazione autonoma, proattiva e

⁷² Convenzione di Istanbul, artt. 50-52; Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., §§ 260-284; GREVIO, *Baseline Evaluation Report - Italy*, cit.

⁷³ Corte EDU, 3 settembre 2020, *Levchuk c. Ucraina*, cit.; Corte EDU, 24 aprile 2012, *Kalucza c. Ungheria*, cit.

sensibile alla sequenza degli eventi, senza limitarsi alla domanda se la vittima abbia fornito una prova già completa del pericolo imminente. I modelli comparati utilizzano strumenti diversi, ma convergono sull'esigenza di considerare minacce, violazioni di precedenti ordini, controllo coercitivo, accesso ad armi, vulnerabilità economica, figli coinvolti e condotte successive alla separazione. Una *checklist* non sostituisce il giudizio; può però ridurre il rischio che l'analisi dipenda dalla sensibilità individuale dell'operatore e che i segnali di escalation vengano dispersi fra procedimenti diversi⁷⁴. La tecnologia occupa, in questo quadro, una posizione strumentale. Braccialetti anti-avvicinamento e telefoni di emergenza possono rendere più verificabile l'osservanza, ridurre il tempo di risposta e accrescere la sicurezza percepita, ma non possono sostituire l'allontanamento quando il rischio richiede una separazione effettiva, né compensare l'assenza di servizi, personale e procedure. La comparazione invita dunque a evitare due errori opposti: considerare la tecnologia una soluzione risolutiva oppure rifiutarla in nome di una tutela esclusivamente tradizionale. Il suo valore dipende dal modo in cui è inserita nella decisione, dal controllo umano dell'allarme e dalla capacità dell'ordinamento di reagire alla violazione. La trasponibilità delle soluzioni deve essere valutata con particolare prudenza. Un istituto civile può funzionare in un ordinamento perché è sostenuto da una determinata organizzazione giudiziaria, da servizi abitativi, da protocolli di polizia o da una cultura professionale che non esiste altrove. Una fattispecie sul controllo coercitivo può richiedere tecniche investigative e probatorie non necessarie per altri reati. Un sistema specializzato può migliorare la coerenza delle decisioni, ma può anche produrre concentrazione eccessiva se non dispone di personale e di competenze multidisciplinari. La comparazione è quindi strumento di comprensione, non repertorio di modelli da importare: consente di individuare funzioni e condizioni di efficacia, lasciando all'ordinamento ricevente il compito di verificare compatibilità, costi e garanzie. Né la tutela della vittima né i diritti della persona destinataria delle misure possono essere trattati come valori monolitici. La prima comprende integrità, libertà, abitazione, relazioni familiari, autonomia economica e accesso alla giustizia; i secondi comprendono libertà personale, domicilio, proprietà, vita familiare, presunzione di non colpevolezza e possibilità di contestare una restrizione. Il bilanciamento richiesto non consiste nel mettere in concorrenza astratta due blocchi di diritti, ma nel costruire una risposta proporzionata al rischio e nella verifica periodica della sua persistente

⁷⁴ Corte EDU, Grande camera, 15 giugno 2021, Kurt c. Austria, cit.; United Nations Office on Drugs and Crime, *Handbook on Effective Prosecution Responses to Violence against Women and Girls*, Vienna, 2014.

necessità. La tutela è più solida quando non assume la forma di un automatismo, perché una decisione motivata e controllabile è più capace di resistere alle contestazioni e di essere eseguita con coerenza. Il confronto mostra, infine, che il rendimento delle riforme dipende in modo decisivo dal piano applicativo. L'incremento delle incriminazioni può riconoscere il disvalore del fenomeno e offrire una categoria utile, ma non assicura da solo la prevenzione, la protezione o l'indagine effettiva. La capacità di leggere la violenza come sequenza, di separare tempestivamente le persone, di preservare l'abitazione della vittima quando possibile, di proteggere i figli, di coordinare i procedimenti e di garantire servizi di sostegno richiede formazione, specializzazione, risorse e responsabilità organizzativa. È su questo terreno che i modelli esaminati, nonostante le loro differenze, convergono maggiormente ⁷⁵. La conclusione comparativa può essere formulata in termini non celebrativi. Le misure civili autonome e rapide sono necessarie perché il tempo del processo penale non coincide con il tempo del rischio; l'allontanamento dell'autore, quando proporzionato, evita che la sicurezza si traduca nella perdita della casa e della rete di vita da parte della vittima; la specializzazione e la cooperazione interistituzionale rendono possibile una valutazione non frammentaria; le risorse determinano se le decisioni restino ordini formali o divengano protezione reale. Nessuno degli ordinamenti osservati offre una soluzione completa e nessuno può essere assunto come paradigma senza adattamenti. Il dato comune è piuttosto una tecnica di governo del rischio, nella quale prevenzione, provvisorietà, controllo, garanzie e sostegno sociale devono operare insieme.

5. La disciplina italiana degli strumenti di protezione. La ricognizione comparata consegna un risultato che vale anche come criterio di lettura dell'esperienza interna: il rendimento dei sistemi di protezione dipende assai meno dall'ampiezza del catalogo degli strumenti che dal modo in cui essi vengono azionati. È una constatazione che ritorna, con formulazioni diverse, nell'esperienza applicativa spagnola e in quella inglese, ed è la medesima che la Corte europea propone quando, in materia di violenza domestica, concentra il proprio sindacato sugli obblighi operativi e procedurali anziché sull'obbligo di «quadro». L'ordinamento italiano è, da questo punto di vista, un banco di prova particolarmente istruttivo, perché il quadro normativo è oggi completo, per certi versi più articolato di quello di ordinamenti abitualmente indicati come modello, mentre il *deficit* di protezione permane.

⁷⁵ European Union Agency for Fundamental Rights, *Violence against women: an EU-wide survey. Main results*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014.

La chiave di lettura che si propone è dunque la seguente: la distanza fra la tutela promessa e quella effettivamente prestata non si colma con nuove incriminazioni o con nuovi istituti, ma si annida in due snodi, entrambi di carattere applicativo e processuale. Il primo è la valutazione del rischio, cui il legislatore ha imposto un termine senza indicarne il metodo. Il secondo è la posizione della persona offesa nel procedimento cautelare, dove a un apparato informativo fra i più generosi d'Europa non corrisponde alcun rimedio azionabile. Prima di esaminarli conviene dare conto, sia pure sinteticamente, degli strumenti di cui l'ordinamento dispone. Il sistema italiano si articola su tre piani che si sovrappongono solo in parte. Sul piano amministrativo operano due distinti ammonimenti del questore, misure di prevenzione atipiche che anticipano la tutela rispetto alla definizione del procedimento penale. Il primo, previsto per gli atti persecutori, presuppone l'istanza della persona offesa e opera fino a quando non sia proposta querela; il secondo, previsto per le condotte di violenza domestica, può essere adottato anche d'ufficio, in assenza di querela, sulla base di una segnalazione non anonima e previa assunzione di sommarie informazioni. La L. 24 novembre 2023, n. 168, è intervenuta su entrambi: ha esteso l'ambito del secondo ai cosiddetti reati spia - violenza privata, minaccia grave, atti persecutori, diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, violazione di domicilio e danneggiamento -, ha previsto per tali delitti un aumento di pena e la procedibilità d'ufficio quando il fatto sia commesso, nell'ambito di violenza domestica, da soggetto già ammonito, e ha disciplinato per la prima volta la revoca dell'ammonimento, su istanza dell'interessato e non prima di tre anni, valutata la partecipazione a percorsi di recupero⁷⁶. Sul piano civile intervengono gli ordini di protezione contro gli abusi familiari, che consentono al giudice di prescrivere la cessazione della condotta e l'allontanamento dalla casa familiare anche fuori da un procedimento penale⁷⁷. Sul piano processuale penale si collocano l'allontanamento d'urgenza

⁷⁶ Rispettivamente art. 8 d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, conv. con modif. dalla L. 23 aprile 2009, n. 38, per l'ammonimento in materia di atti persecutori, esteso dalla L. n. 168 del 2023 anche al delitto di cui all'art. 612-ter c.p.; e art. 3 d.l. 14 agosto 2013, n. 93, conv. con modif. dalla L. 15 ottobre 2013, n. 119, per l'ammonimento per condotte di violenza domestica, cui la L. n. 168 del 2023 - in vigore dal 9 dicembre 2023 - ha aggiunto i commi 5-ter, sulla revoca, e 5-quater, sull'aggravante. La procedibilità d'ufficio riguarda i fatti previsti dagli artt. 581, 582, co. 1, 610, 612, secondo co., prima ipotesi, 612-bis, 612-ter, 614, primo e secondo co., e 635 c.p., commessi nell'ambito di violenza domestica da soggetto già ammonito. Sull'impianto complessivo della riforma v. DI NICOLA TRAVAGLINI-MENDITTO, *Il nuovo Codice rosso*, Milano, 2024; sui rapporti fra strumentario cautelare e misure di prevenzione in questa materia, G. MAZZA, *Lo spettro delle misure di prevenzione per i reati perseguiti dalla legge c.d. Codice rosso: un'alternativa alle misure cautelari?*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 10.

⁷⁷ Artt. 342-bis e 342-ter c.c.

disposto dalla polizia giudiziaria, le misure dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, e, dal 2023, l'arresto in flagranza differita per la violazione di quelle stesse misure e per i delitti di maltrattamenti e di atti persecutori⁷⁸. È un catalogo che copre per intero la *toolbox* richiesta dalla Convenzione di Istanbul: risposta immediata delle forze dell'ordine, ordine di allontanamento d'urgenza, misure di protezione azionabili in ogni fase del procedimento, sanzione per la loro violazione. Di qui la conclusione, già anticipata, che in Italia l'obbligo convenzionale di «quadro» è pacificamente adempiuto, e che il problema si sposta interamente sul modo in cui quegli strumenti vengono scelti, calibrati e fatti osservare. Non è una conclusione dell'interprete: è quanto la Corte europea ha affermato nelle pronunce del 2022, dove l'inadeguatezza della tutela italiana, a fronte di un quadro giuridico astrattamente idoneo, è stata ricondotta in larga misura a un problema di valutazione. A questa diagnosi il legislatore ha risposto lavorando sui tempi. Il cosiddetto codice rosso aveva introdotto una corsia preferenziale, imponendo al pubblico ministero di assumere informazioni dalla persona offesa entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato⁷⁹. La L. n. 168 del 2023 ha aggiunto una scansione predeterminata della fase cautelare: il pubblico ministero deve valutare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione di una misura entro trenta giorni dall'iscrizione, e il giudice deve provvedere sulla richiesta nei

⁷⁸ Rispettivamente artt. 384-*bis*, 282-*bis*, 282-*ter* e 382-*bis* c.p.p.; quest'ultimo, introdotto dalla L. n. 168 del 2023, consente l'arresto in flagranza differita, sulla base di documentazione video-fotografica o acquisita mediante dispositivi informatici e comunque entro quarantotto ore dal fatto, nei casi di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e di divieto di avvicinamento, nonché per i delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi e di atti persecutori. Sull'onere di indicare specificamente i luoghi frequentati dalla persona offesa nell'applicazione dell'art. 282-*ter* c.p.p. v. Cass., Sez. un., 29 aprile 2021 (dep. 28 ottobre 2021), n. 39005, Pres. Cassano, Rel. Di Stefano, secondo cui il giudice che ritenga adeguata la sola prescrizione di mantenere una determinata distanza dalla persona offesa può limitarsi a indicare tale distanza, mentre deve specificare i luoghi quando disponga il divieto di avvicinamento a quelli da essa abitualmente frequentati.

⁷⁹ Art. 362, co. 1-*ter* c.p.p., introdotto dalla L. 19 luglio 2019, n. 69. Cfr. Ministero della giustizia, *Il rapporto: un anno di «Codice rosso»*, in www.giustizia.it, 24 novembre 2020; nonché GREVIO, *Baseline Evaluation Report – Italy*, Consiglio d'Europa, 2020, e i successivi rapporti di monitoraggio sull'Italia, in www.coe.int. Sulla risposta processuale italiana alla violenza di genere v. DALIA, *La risposta del sistema processuale penale per la tutela delle vittime di violenza di genere*, in *Arch. pen.*, 2020, 1; RUGGIERO, *La tutela processuale della violenza di genere*, in *Cass. pen.*, 2014, 6, 2352 ss.; TRAPPELLA, *Fattispecie di femminicidio e processo penale. A tre anni dalla legge sulla violenza di genere*, in www.penalcontemporaneo.it, 9 febbraio 2017; PAGLIONICO, *La tutela delle vittime da codice rosso tra celerità procedimentale e obblighi informativi*, in www.sistemapenale.it, 25 settembre 2020; per un'indagine empirica sulla prassi applicativa, PECORELLA-FARINA, *La risposta penale alla violenza domestica: un'indagine sulla prassi del Tribunale di Milano in materia di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.)*, in www.penalcontemporaneo.it, 10 aprile 2018.

venti giorni successivi al deposito⁸⁰. La stessa legge ha reso obbligatorie le procedure di controllo mediante mezzi elettronici in occasione dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento. Il giudizio su quest'ultimo intervento non può appiattirsi sull'alternativa fra effettività e automatismo. Un automatismo, in effetti, la riforma lo introduce, e sul terreno più delicato: la giurisprudenza di legittimità ha affermato che il giudice il quale disponga il divieto di avvicinamento è tenuto a ordinare l'applicazione dei dispositivi di controllo, senza che residui un diverso apprezzamento sul punto, e ha tratto dal raffronto con l'art. 275-bis c.p.p. – che per gli arresti domiciliari consente al giudice di ometterli con adeguata motivazione – la conferma della natura obbligatoria della prescrizione⁸¹. È stata la Corte costituzionale a restituire uno spazio di valutazione nel segmento più critico. Pur confermando la ragionevolezza della distanza minima allora fissata in cinquecento metri, la Corte ha valorizzato la particella «anche» contenuta nell'inciso sull'applicazione di «ulteriori misure cautelari anche più gravi» per ricavarne un'interpretazione costituzionalmente adeguata: accertata la non fattibilità tecnica del controllo, il giudice deve rivalutare la fattispecie concreta senza preclusioni né automatismi e, secondo le comuni regole di adeguatezza e proporzionalità, può tanto aggravare quanto alleviare la coercizione cautelare⁸². La precisazione ha un limite preciso, che la giurisprudenza successiva ha subito messo a fuoco: essa vale per l'impedimento tecnico, non per il caso in cui il dispositivo non possa essere applicato per il diniego di consenso dell'interessato, fatto a lui imputabile. Depurata dall'automatismo più rigido, la disciplina si lascia leggere come un incremento di effettività compatibile con le garanzie

⁸⁰ Art. 362-bis c.p.p., rubricato «Misure urgenti di protezione della persona offesa», introdotto dall'art. 7 della L. n. 168 del 2023. Sulle specificità del subprocedimento cautelare in questa materia v. MUZZICA, *Le specificità della violenza di genere nell'ambito del subprocedimento cautelare*, in www.sistemapenale.it, 19 dicembre 2023.

⁸¹ Cass., Sez. IV, 25 novembre 2024, n. 42892, secondo cui l'adozione della misura di cui all'art. 282-ter c.p.p., come quella dell'allontanamento dalla casa familiare nei casi di cui all'art. 282-bis, co. 6, c.p.p., deve essere accompagnata dall'applicazione dei dispositivi di controllo di cui all'art. 275-bis c.p.p., «sicché deve escludersi la possibilità di un diverso apprezzamento»; nella specie l'ordinanza è stata annullata per avere omesso di indicare i luoghi frequentati dalla persona offesa, la distanza da mantenere e le modalità di controllo. Sull'assetto anteriore alla riforma v. LOMBARDI, *Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa e applicazione facoltativa delle «particolari modalità di controllo» ex art. 275-bis c.p.p.*, in www.sistemapenale.it, 30 gennaio 2024.

⁸² Corte cost., 4 novembre 2024, n. 173, Pres. Barbera, Red. Petitti, che ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni sollevate sull'art. 282-ter, co. 1 e 2 c.p.p. Per l'applicazione del principio v. Cass., Sez. V, 29 gennaio 2025, n. 8379, che ha annullato l'ordinanza del tribunale del riesame la quale aveva previsto l'aggravamento automatico della misura in caso di non fattibilità tecnica del dispositivo, e che precisa come l'interpretazione adeguatrice non operi nell'ipotesi di mancato consenso dell'interessato.

difensive: ciò che il legislatore ha sottratto alla discrezionalità del giudice non è il giudizio cautelare, ma la possibilità di lasciare la misura priva del presidio che ne assicura l'osservanza. Resta però che l'effettività così perseguita risulta condizionata da un fattore interamente *extragiuridico*, quale la disponibilità e il regolare funzionamento dei dispositivi. Che il punto debole non sia la norma ma la sua attuazione materiale è, del resto, ammesso dalla legge stessa, la quale ha incluso nell'analisi criminologica annuale sulla violenza di genere il monitoraggio della fattibilità tecnica degli strumenti elettronici di controllo a distanza: un legislatore che si preoccupa di far censire la praticabilità del presidio che ha appena reso obbligatorio riconosce implicitamente che l'ostacolo si colloca a valle della previsione normativa. La conferma più netta viene dal decreto-legge adottato meno di un mese dopo la pronuncia della Corte costituzionale, che ha precisato come l'accertamento rimesso all'organo delegato per l'esecuzione debba avere ad oggetto la non fattibilità tecnica «ivi inclusa quella operativa»⁸³. Dietro il lessico tecnico, la formula riconosce che il dispositivo può mancare non perché la rete non copra il luogo, ma perché non ve ne sono di disponibili: ciò che il legislatore ha dovuto tipizzare, per evitare che la misura restasse sulla carta, è l'eventualità che lo Stato non disponga dello strumento che esso stesso ha reso obbligatorio. È significativo, infine, che la risposta successiva sia consistita ancora una volta in un innalzamento della soglia normativa: la legge sul femminicidio del 2025 ha raddoppiato, portandola da cinquecento a mille metri, la distanza minima prescritta dall'allontanamento dalla casa familiare e dal divieto di avvicinamento⁸⁴. La modifica merita attenzione anche sotto il profilo della proporzionalità, poiché il giudizio di ragionevolezza espresso dalla Corte costituzionale era stato calibrato sulla soglia precedente, e il raddoppio ne riapre il bilanciamento senza che ne siano stati rivisti i presupposti. Il primo snodo critico riguarda la valutazione del rischio. Lo *standard* convenzionale,

⁸³ Art. 7, co. 1, lett. *c* e *d* del d.l. 29 novembre 2024, n. 178, recante misure urgenti in materia di giustizia, conv. con modif. dalla L. 23 gennaio 2025, n. 4, che ha inserito le parole «*ivi inclusa quella operativa*,» dopo le parole «non fattibilità tecnica» nel quarto periodo degli artt. 282-*bis*, co. 6, e 282-*ter*, co. 1, c.p.p.

⁸⁴ L. 2 dicembre 2025, n. 181, recante «Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime», in vigore dal 17 dicembre 2025. L'art. 3, co. 1, lett. *h* e *i*, ha sostituito la parola «cinquecento» con la parola «mille» negli artt. 282-*bis*, co. 6, e 282-*ter*, co. 1 e 2 c.p.p.; la lett. *l* ha esteso gli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 299, co. 2-*bis* c.p.p. ai provvedimenti che autorizzano il distacco temporaneo dello strumento elettronico di controllo; il nuovo co. 2-*bis* dell'art. 310 c.p.p. prescrive la comunicazione alla persona offesa dei provvedimenti del tribunale che non confermano le ordinanze applicative di misure cautelari personali nei procedimenti per delitti commessi con violenza alla persona e per quelli di cui all'art. 362, co. 1-*ter* c.p.p. Per una panoramica dell'intervento v. LAZZERI, *In G.U. la L. 2 dicembre 2025, n. 181 (c.d. legge sul femminicidio): una panoramica dei profili penalistici sostanziali e processuali*, in www.sistemapenale.it, 3 dicembre 2025.

come si è visto, esige un accertamento autonomo, proattivo e completo, condotto con strumenti professionali e aggiornati, e ripetuto nel tempo. L'ordinamento italiano ha recepito l'esigenza sul piano dei tempi, non su quello del metodo: l'art. 362-bis c.p.p. impone al pubblico ministero di valutare entro trenta giorni, ma nulla dice su come quella valutazione debba essere condotta, quali indicatori debba considerare, in quale forma debba essere documentata. Il risultato è che manca uno strumento di apprezzamento condiviso fra procura e giudice, sicché l'esito della richiesta cautelare finisce per dipendere dalla sensibilità del singolo ufficio, e la dottrina che ha esaminato il punto parla, non a caso, di un deficit interno rispetto alle indicazioni sovranazionali⁸⁵. La distanza rispetto agli ordinamenti esaminati nel paragrafo precedente è qui evidente, e non è di tipo normativo. Il modello francese fa dipendere l'*ordonnance de protection* da due presupposti espressamente tipizzati e affidati a un giudizio di verosimiglianza autonomo rispetto all'accertamento penale; quello spagnolo ha costruito attorno alla valutazione del rischio una specializzazione organica degli uffici. L'ordinamento italiano ha invece disciplinato il termine entro cui il rischio va valutato senza disciplinare l'oggetto della valutazione, e ha così trasferito sul piano della prassi – cioè della formazione degli operatori, dei protocolli locali, delle linee guida delle singole procure – una scelta che altrove è compiuta a monte. È una tecnica che moltiplica la disomogeneità territoriale, ed è la stessa ragione per cui le condanne del 2022 hanno potuto riguardare, tutte, non la legge ma la condotta di singoli uffici. Il secondo snodo è quello anticipato in sede convenzionale a proposito di Malagić c. Croazia, e qui merita di essere ripreso perché l'ordinamento italiano vi offre una risposta a prima vista opposta, e in realtà solo parziale. Sul versante informativo la disciplina interna va assai oltre quanto la Corte europea ritiene imposto dagli *standard* internazionali. La richiesta di revoca o di sostituzione delle misure di cui agli artt. 282-bis, 282-ter, 283, 284, 285 e 286 c.p.p., nei procedimenti per delitti commessi con violenza alla persona, deve essere notificata a pena di inammissibilità al difensore della persona offesa o a questa direttamente; nei due giorni successivi la persona offesa può presentare memorie, e solo dopo il decorso del termine il giudice provvede; i provvedimenti di revoca e di

⁸⁵ BONINI, Protezione della vittima e valutazione del rischio nei procedimenti per violenza domestica tra indicazioni sovranazionali e deficit interni, in www.sistemapenale.it, 23 marzo 2023; PECORELLA-DOVA, La valutazione del rischio nei reati di violenza di genere, cit. Sugli obblighi di protezione derivanti dalla C.E.D.U. in materia di criminalità di genere v. LICATA, Vulnerabilità e tutela dei «core rights»: gli obblighi di protezione in materia di criminalità di genere derivanti dalla C.E.D.U., in www.sistemapenale.it, 9 febbraio 2024.

sostituzione le sono immediatamente comunicati⁸⁶. La L. n. 168 del 2023 ha aggiunto che l'estinzione, la revoca o la sostituzione con misura meno grave sono comunicate al prefetto, il quale può adottare misure di vigilanza dinamica a tutela della persona offesa, soggette a revisione trimestrale⁸⁷. La legge del 2025 ha proseguito nella stessa direzione, estendendo l'obbligo di comunicazione ai provvedimenti che autorizzano il distacco anche temporaneo del dispositivo elettronico e a quelli con cui il tribunale non conferma le ordinanze che dispongono misure cautelari personali. Dove la ricorrente croata non era stata neppure citata all'udienza in cui la misura veniva revocata, la persona offesa italiana è dunque destinataria di una notifica a pena di inammissibilità, titolare di un diritto di interlocuzione scritta e informata di ogni allentamento della protezione, fino al singolo distacco del braccialetto. Il parallelismo si arresta però sul punto decisivo. Alla prerogativa non corrisponde alcuna sanzione processuale: le Sezioni unite hanno escluso che la persona offesa sia legittimata a impugnare, neppure con ricorso per cassazione, l'ordinanza che dispone la revoca o la sostituzione della misura, tanto nel caso di omessa notifica della richiesta quanto in quello di inosservanza del termine per le memorie, in applicazione del principio di tassatività delle impugnazioni e della premessa per cui la persona offesa assume la qualità di parte soltanto con la costituzione di parte civile⁸⁸. L'unico rimedio residuo è la sollecitazione al pubblico ministero perché impugni: rimedio che, nei casi in cui sia stato proprio il pubblico ministero a chiedere la sostituzione, affida la tutela della vittima all'iniziativa del soggetto che ha promosso l'atto per lei pregiudizievole. La conclusione che se ne trae è che il deficit accertato a Strasburgo in Malagić e quello che si registra in Italia hanno segno opposto nella forma e identico nella sostanza. In Croazia mancava il contraddittorio; in Italia il contraddittorio è previsto e presidiato

⁸⁶ Art. 299, co. 2-*bis*, 3 e 4-*bis*, c.p.p., nel testo risultante dal d.l. 14 agosto 2013, n. 93, conv. con modif. dalla L. 15 ottobre 2013, n. 119. Sulle condizioni dell'onere di notifica v. Cass., Sez. un., 30 settembre 2021 (dep. 2022), n. 17156, secondo cui la richiesta va notificata presso il difensore della persona offesa o, in mancanza, alla persona offesa, a condizione, in quest'ultimo caso, che essa abbia dichiarato o eletto domicilio. In dottrina, CERTOSINO, *Violenza di genere e tutela della persona offesa nei procedimenti de libertate*, in Cass. pen., 2016, 10, 3754 ss.

⁸⁷ Art. 299, co. 2-*quater*, c.p.p., introdotto dalla L. n. 168 del 2023: le misure di vigilanza dinamica sono adottate dal prefetto sulla base delle valutazioni espresse nelle riunioni di coordinamento di cui all'art. 5, co. 2 del d.l. 6 maggio 2002, n. 83, conv. con modif. dalla L. 2 luglio 2002, n. 133, e sono sottoposte a revisione trimestrale.

⁸⁸ Cass., Sez. un., 14 luglio 2022 (dep. 28 settembre 2022), n. 36754, Pres. Cassano, Est. Santalucia. Con nota critica di ITALIA, *Violenza domestica e procedimenti de libertate*: le SU si pronunciano sulla legittimazione della persona offesa a impugnare i provvedimenti di revoca o sostituzione delle misure cautelari personali, in www.sistemapenale.it, 11 maggio 2023, che rileva come, quando la richiesta di sostituzione provenga dal pubblico ministero, la tutela dei diritti della persona offesa finisca per essere rimessa all'iniziativa del medesimo soggetto che ha promosso l'atto a lei pregiudizievole.

dall'inammissibilità, ma la sua violazione resta priva di conseguenze azionabili dalla persona offesa. In entrambi i casi l'obbligo di diligenza si trova sprovvisto, nel momento in cui la protezione viene meno, del meccanismo che ne assicurerebbe l'osservanza. Va segnalato che la via d'uscita è stata indicata dalle stesse Sezioni unite, le quali hanno prospettato di ricondurre la decisione adottata in violazione del termine a un'efficacia soltanto provvisoria, destinata a caducarsi per un nuovo esercizio del potere decisorio, sulla falsariga di quanto già si ammette quando il giudice provveda senza il parere del pubblico ministero; soluzione che la Corte ha ritenuto preclusa dal difetto di armonizzazione fra la novella del 2013 e il sistema codicistico delle impugnazioni cautelari. È un difetto che spetta al legislatore colmare, e la sua rilevanza non è meramente interna: finché permane, la prerogativa riconosciuta alla persona offesa resta un'aspettativa di fatto, e l'Italia continua a esporsi, sul punto, a una censura che la sentenza croata ha soltanto rinviato. Un terzo profilo, contiguo ai precedenti, riguarda la protezione della persona offesa dal processo. Qui l'ordinamento si è mosso in direzione opposta a quella appena descritta, sottraendo spazio all'apprezzamento discrezionale anziché ampliarlo: le Sezioni unite hanno affermato che è abnorme, e come tale ricorribile per cassazione, il rigetto della richiesta di incidente probatorio avente ad oggetto la testimonianza della persona offesa dei reati elencati dall'art. 392, co. 1-bis c.p.p., quando sia motivato con l'insussistenza della vulnerabilità o con la rinviabilità della prova, trattandosi di presupposti la cui esistenza è presunta per legge⁸⁹. La soluzione non va letta come una compressione del potere valutativo del giudice, ma come il riconoscimento di una vulnerabilità che discende dalla struttura stessa delle fattispecie considerate: nei reati di violenza domestica e di genere la condizione di soggezione della persona offesa non è un dato accidentale, da accertare volta per volta, bensì un elemento costitutivo della relazione entro cui il fatto tipico si iscrive, poiché la reiterazione delle condotte, la convivenza e il vincolo affettivo che ne costituiscono il presupposto sono i medesimi fattori che espongono la vittima alla pressione, alla ritrattazione e al progressivo isolamento. È questo il punto in cui i tre profili si ricompongono. Rimettere al giudice un accertamento in concreto della vulnerabilità significherebbe reintrodurre, nella fase più esposta del procedimento, proprio quel margine di apprezzamento discrezionale nel quale gli stereotipi trovano il varco più agevole. E il medesimo rilievo vale per gli altri due snodi: una valutazione del rischio priva di metodo e di documentazione, e un'interlocuzione della persona offesa priva di sanzione, sono altrettanti spazi in cui la decisione

⁸⁹ Cass., Sez. un., 12 dicembre 2024 (dep. 18 marzo 2025), n. 10869.

riposa su convinzioni non esplicitate di chi la assume. Il deficit italiano, in altre parole, non è soltanto applicativo nel senso banale della scarsità di risorse o della disomogeneità degli uffici: è applicativo perché il sistema lascia aperti margini di valutazione non presidiati, e i margini non presidiati non sono neutri. Di che cosa si riempiano, e con quali conseguenze sulle prerogative convenzionali della vittima, è il tema del paragrafo che segue.

6. Stereotipi e linguaggio giudiziario: dalla protezione fisica alle prerogative processuali della vittima. Fin qui la trattazione si è occupata della protezione fisica: degli strumenti che tengono l'autore lontano dalla vittima e delle condizioni alle quali essi vengono adottati, mantenuti o revocati. Il tema degli stereotipi potrebbe sembrare, rispetto a quello, un oggetto diverso, attinente alla qualità della motivazione anziché all'effettività della tutela. Non è così, e conviene mostrarlo prima di affrontarlo, perché è proprio nel punto di saldatura fra i due profili che si gioca la questione. Lo stereotipo non opera soltanto nelle sentenze che decidono della responsabilità: opera, prima e più efficacemente, dentro le decisioni che dispongono la protezione. Le pronunce già esaminate lo documentano con precisione. In *Malagić c. Croazia* i giudici nazionali avevano motivato con argomenti stereotipati, ripetuti identici a ogni proroga, il mantenimento del divieto di avvicinamento, per poi revocarlo senza alcuna valutazione autonoma del rischio: la formula di stile e l'assenza di accertamento sono qui la stessa cosa⁹⁰. In *A.E. c. Bulgaria* il pubblico ministero aveva giustificato il rifiuto di procedere richiamando il diniego opposto dalla ricorrente a una visita ginecologica, a fronte di una denuncia di violenza fisica e non sessuale, e la Corte ha qualificato quell'argomento come inadeguato e lesivo della dignità della vittima⁹¹. In *D.M. e N. c. Italia* il giudice interno aveva addebitato alla madre di essersi legata a un uomo che la maltrattava e aveva espresso valutazioni negative sul suo comportamento sessuale e sulla sua scelta di rimuovere la spirale e concepire un figlio: la Corte le ha ritenute ingiustificate e ha ricondotto la vulnerabilità della ricorrente proprio alle violenze subite⁹². In *Erenia* e in *Bășan*, infine, la minimizzazione sistematica della violenza da parte delle autorità è stata ricondotta all'art. 14, in combinato disposto con l'art. 3⁹³. Il filo che tiene insieme questi casi è che lo stereotipo non è un difetto estetico della motivazione, ma una modalità di inadempimento degli obblighi positivi.

⁹⁰ Corte EDU, sez. I, 17 novembre 2022, *Malagić c. Croazia*, ric. n. 29417/17.

⁹¹ Corte EDU, 23 maggio 2023, *A.E. c. Bulgaria*, ric. n. 53891/20.

⁹² Corte EDU, sez. I, 20 gennaio 2022, *D.M. e N. c. Italia*, ric. n. 60083/19.

⁹³ Corte EDU, 28 maggio 2013, *Erenia e altri c. Moldavia*, cit.; Corte EDU, 23 maggio 2017, *Bășan c. Romania*, cit.

Interviene là dove la decisione è discrezionale e non presidiata – la valutazione del rischio, la scelta di procedere, l'apprezzamento della credibilità, il giudizio sulla capacità genitoriale – e produce l'effetto che gli obblighi convenzionali mirano a impedire: la protezione manca, o viene meno, senza che alcuna norma sia stata violata e senza che alcun accertamento sia stato compiuto. È la ragione per cui, come si è visto a proposito dell'ordinamento italiano, un margine di apprezzamento lasciato privo di metodo e di documentazione non è mai un margine neutro. È in questa prospettiva che va letta la condanna pronunciata dalla Corte europea nel caso *J.L. c. Italia*⁹⁴. La vicenda trae origine dalla denuncia di una giovane donna, che aveva accusato sette uomini di averla violentata al termine di una serata trascorsa in loro compagnia. Il Tribunale di Firenze aveva condannato sei dei sette imputati per avere indotto a subire atti sessuali una persona in condizione di inferiorità fisica e psichica, ai sensi dell'art. 609-*bis*, co. 2, n. 1, in combinato disposto con l'art. 609-*octies* c.p., assolvendoli invece dall'imputazione di violenza sessuale commessa mediante violenza; la Corte d'appello ha poi assolto anche da quel capo, ritenendo compromessa nella sua globalità la credibilità della persona offesa⁹⁵. Poiché il pubblico ministero non propose ricorso per cassazione e alla parte civile era consentito impugnare ai soli effetti civili, l'assoluzione divenne definitiva. È su questo rilievo che la Corte europea ha respinto l'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, osservando che nessun rimedio azionabile dalla ricorrente avrebbe avuto l'effettività necessaria: constatazione che conferma, sul versante convenzionale, quanto osservato nel paragrafo precedente a proposito della posizione processuale della persona offesa. Oggetto della censura di Strasburgo non è stata l'assoluzione – la Corte ribadisce che non le spetta sostituirsi al giudice nazionale nella valutazione dei fatti né pronunciarsi sulla responsabilità penale degli imputati – ma il contenuto della motivazione. I giudici d'appello avevano valorizzato la biancheria intima «mostrata» durante la serata, la bisessualità della ricorrente, le sue relazioni sentimentali e i rapporti occasionali anteriori ai fatti, l'«atteggiamento ambivalente nei

⁹⁴ Corte EDU, sez. I, 27 maggio 2021, *J.L. c. Italia*, ric. n. 5671/16. Tra i commenti, N. M. CARDINALE, *Troppi stereotipi di genere nella motivazione di una sentenza assolutoria per violenza sessuale di gruppo: la Corte EDU condanna l'Italia per violazione dell'art. 8*, in www.sistemapenale.it, 14 giugno 2021; BOUCHARD, *La vittimizzazione secondaria all'esame della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. pen. uomo*, 9 giugno 2021; L. D'ANCONA, *Vittimizzazione secondaria: la pronuncia della C.E.D.U.*, in *Quest. giust.*, 17 giugno 2021; P. DI NICOLA TRAVAGLINI, –, *ivi*, 20 luglio 2021; SANLORENZO, *La vittima ed il suo Giudice*, *ivi*, 2 giugno 2021.

⁹⁵ Trib. Firenze, 14 gennaio 2013, e Corte app. Firenze, 4 marzo 2015 (dep. 3 giugno 2015), passata in giudicato il 20 luglio 2015. Sull'inefficacia dei rimedi spettanti alla parte civile, e sugli artt. 572 e 576 c.p.p., v. *J.L. c. Italia*.

confronti del sesso» dedotto dalle sue scelte artistiche e la sua «vita non lineare». La Corte ha ritenuto ingiustificati e fuori luogo tali riferimenti, dichiarando di non vedere in che modo la condizione familiare, le relazioni sentimentali, l'orientamento sessuale, le scelte di abbigliamento e l'oggetto delle attività artistiche e culturali della ricorrente potessero risultare pertinenti alla valutazione della sua credibilità e della responsabilità penale degli imputati; e ha concluso che il linguaggio e gli argomenti impiegati veicolano i pregiudizi sul ruolo della donna esistenti nella società italiana e possono ostacolare una protezione effettiva dei diritti delle vittime di violenza di genere «nonostante un quadro legislativo soddisfacente». La violazione è stata accertata sotto l'art. 8 C.E.D.U., sul rilievo che la redazione della sentenza costituisce parte integrante del procedimento, tanto più importante per il suo carattere pubblico. È l'esatta formulazione convenzionale della tesi svolta nel paragrafo precedente: la legge c'è, e nondimeno la tutela manca. La pronuncia non va dunque letta come la censura di una cattiva scrittura giudiziaria, ma come l'accertamento di un vizio che si colloca nello stesso punto in cui si collocano l'omessa valutazione del rischio e la revoca immotivata della misura, e che produce il medesimo risultato. Conviene a questo punto precisare il fondamento positivo del divieto, che la riflessione corrente tende a lasciare implicito, risolvendolo in un richiamo generico alla sensibilità culturale del giudicante. L'art. 54 della Convenzione di Istanbul impone alle Parti di garantire che, in qualsiasi procedimento civile o penale, le prove relative agli antecedenti sessuali e alla condotta della vittima siano ammissibili unicamente quando siano pertinenti e necessarie; l'art. 56 le obbliga a proteggere la vittima dalla vittimizzazione secondaria in ogni fase del procedimento, e nello stesso senso dispone l'art. 18 della direttiva 2012/29/UE⁹⁶. Non si tratta di previsioni prive di corrispondenza interna, ed è la stessa Corte a rilevarlo: l'art. 472, co. 3-*bis* c.p.p. vieta, nei procedimenti per i delitti previsti dagli artt. 609-*bis*, 609-*ter* e 609-*octies* c.p. – dunque per le imputazioni oggetto del processo fiorentino –, le domande sulla vita privata o sulla sessualità della persona offesa che non siano necessarie alla ricostruzione del fatto, mentre l'art. 12, co. 3, del codice etico dei magistrati prescrive al giudice di evitare di pronunciarsi, nelle motivazioni, su fatti o persone estranei all'oggetto della causa⁹⁷. Su questa base la Corte ha

⁹⁶ Artt. 54 e 56 della Convenzione di Istanbul; art. 18 della direttiva 2012/29/UE. L'art. 54, rubricato «Indagini e prove», impone alle Parti di adottare le misure necessarie per garantire che, in qualsiasi procedimento civile o penale, le prove relative agli antecedenti sessuali e alla condotta della vittima siano ammissibili unicamente quando sono pertinenti e necessarie.

⁹⁷ Artt. 194, co. 2 e 472, co. 3-*bis* c.p.p.; il secondo dispone che nei procedimenti per i delitti previsti, fra gli altri, dagli artt. 609-*bis*, 609-*ter* e 609-*octies* c.p. – dunque per le imputazioni oggetto del caso –

qualificato come decisamente contrario non soltanto ai principi di diritto internazionale ma anche al diritto penale italiano il contegno dei difensori, che avevano interrogato la ricorrente su questioni relative alla vita familiare, agli orientamenti sessuali e alle scelte intime, talvolta senza alcun rapporto con i fatti; e ha affermato che la facoltà dei giudici di esprimersi liberamente nelle decisioni, manifestazione del potere discrezionale dei magistrati e del principio di indipendenza della giurisdizione, è limitata dall'obbligo di proteggere l'immagine e la vita privata dei singoli da ogni violazione ingiustificata. Il canone della pertinenza, in altri termini, era già diritto vigente, e valeva già per quel dibattito; ciò che è mancato è la sua osservanza nel momento in cui la prova è stata valutata e la decisione redatta. Il rilievo investe direttamente il principio del libero convincimento, e conviene chiarire in quali termini. Il principio nasce come reazione al sistema delle prove legali, ma non si risolve in uno spazio di libertà del giudice: Nobili ne ha mostrato la genesi come tecnica di controllo del giudizio, Amodio ne ha individuato il contrappeso necessario nell'obbligo costituzionale di motivazione, Iacoviello ha ricondotto il sindacato di legittimità sulla motivazione alla verifica della tenuta razionale dell'inferenza probatoria, e Macchia ha letto in questa chiave la portata del caso italiano⁹⁸. Se il libero convincimento è, in questa prospettiva, convincimento controllabile, la censura di Strasburgo non introduce un limite esterno al principio, ma ne rende esplicito uno interno. La Corte europea non si sostituisce al giudice nazionale nella valutazione delle prove; verifica che gli elementi posti a fondamento del convincimento appartengano al *thema probandum*, e ciò che accerta è un difetto di pertinenza, non un dissenso sull'esito. Da questa precisazione discende una conseguenza che merita di essere esplicitata. Il ricorso, nella motivazione, ad argomenti fondati su stereotipi di genere non integra soltanto un difetto di logicità del discorso giustificativo, censurabile nei limiti angusti entro cui il vizio di motivazione è deducibile in sede di legittimità: esso costituisce un vizio autonomo, che trova fondamento nell'obbligo positivo di protezione discendente dall'art. 8 C.E.D.U. e nel divieto di vittimizzazione secondaria

non siano ammesse domande sulla vita privata o sulla sessualità della persona offesa se non necessarie alla ricostruzione del fatto; v. inoltre l'art. 12, co. 3 del codice etico dei magistrati, nel testo del 2010. La Corte richiama entrambe le disposizioni, quali fonti interne dell'obbligo, in J.L. c. Italia.

⁹⁸ M. NOBILI, *Il principio del libero convincimento del giudice*, Milano, 1974; E. AMODIO, *La motivazione della sentenza penale e il suo controllo in Cass.*, Milano, 1967, e ID., voce *Motivazione della sentenza penale*, in Enc. dir., XXVII, Milano, 1977; F.M. IACOVIELLO, *La motivazione della sentenza penale e il suo controllo in Cass.*, Milano, 1997; A. MACCHIA, *Libero convincimento del giudice, dalle prove legali al ragionevole dubbio. Le regole europee*, relazione all'incontro di studio «Il libero convincimento del giudice: valutazione delle prove e motivazione della sentenza penale», Scuola superiore della magistratura, Napoli, 11-13 maggio 2022, in www.scuolamagistratura.it

sancito dalla Convenzione di Istanbul. La differenza non è meramente teorica. Ricondurre lo stereotipo all'illogicità significa affidarne il riconoscimento a un giudizio per sua natura graduabile e opinabile, esposto al rischio che la precomprensione del giudice di legittimità replichi quella del giudice di merito: ciò che all'uno appare argomento stereotipato, all'altro può apparire massima di esperienza plausibile, e il sindacato finisce per risolversi in una divergenza di sensibilità. Qualificare l'impiego dello stereotipo come violazione di un obbligo convenzionale sposta invece il controllo su un piano oggettivo, quello della pertinenza degli elementi valorizzati rispetto al fatto da provare: divengono censurabili in quanto tali i riferimenti alla vita sessuale, all'abbigliamento, allo stile di vita o all'aspetto della persona offesa che siano privi di attitudine dimostrativa, indipendentemente dalla tenuta complessiva dell'apparato argomentativo nel quale si inseriscono. È il criterio che l'art. 54 della Convenzione già enuncia per l'ammissione della prova, e che non vi è ragione di non estendere al suo impiego argomentativo. La qualificazione trova conferma nel modo in cui la dottrina ha costruito il trattamento giuridico dello stereotipo. Il quadro concettuale cui la Corte si richiama è quello proposto da Cook e Cusack, che ne articolano l'esame in tre momenti – individuarlo, accertare il diritto che esso lede, ricostruire l'obbligo statale di rimozione –, ed è precisamente questa articolazione a consentire di trattarlo come questione giuridica anziché come questione di sensibilità. Nella riflessione italiana, Di Nicola Travaglini ha collocato il caso sul terreno dell'imparzialità del giudice di fronte alla vittima «imperfetta», Cardinale ne ha isolato il vizio nella motivazione anziché nel dispositivo e Biaggioni ha documentato la persistenza, nella prassi, del duplice pregiudizio relativo alla scarsa attendibilità della persona offesa e allo «stupratore modello». Il caso italiano non è isolato, e va collocato in una linea che lo precede. In *M.C. c. Bulgaria* la Corte aveva censurato l'impostazione che subordina la configurabilità dello stupro alla prova di una resistenza fisica della vittima, imponendo agli Stati di incentrare l'accertamento sull'assenza di consenso valutata nel contesto; in *Y. c. Slovenia* aveva ritenuto contrarie agli artt. 3 e 8 le modalità di conduzione del controesame, lasciato scivolare su terreni estranei al fatto⁹⁹. Rispetto a questi precedenti, *J.L.* compie un passo ulteriore, perché non censura una singola prassi processuale ma il testo stesso della decisione. Su un punto, tuttavia, la pronuncia segna un arretramento, e vale la pena segnalarlo perché riproduce quello già rilevato in ordine alle condanne del 2022. In *Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portogallo* la Corte aveva

⁹⁹ Corte EDU, sez. I, 4 dicembre 2003, *M.C. c. Bulgaria*, ric. n. 39272/98; Corte EDU, 28 maggio 2015, *Y. c. Slovenia*, ric. n. 41107/10, cit.

ricondotto l'impiego di stereotipi di genere nelle decisioni giudiziarie alla violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 8, affermando che le considerazioni svolte dai giudici nazionali rivelavano i pregiudizi diffusi nella magistratura di quel Paese¹⁰⁰. In *J.L.* la ricorrente aveva dedotto la violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 8, lamentando che l'assoluzione e l'atteggiamento delle autorità discendessero da pregiudizi sessisti; la Corte ha dichiarato ricevibile la doglianza, ma, una volta accertata la violazione dell'art. 8, ha ritenuto «inutile» esaminarla. La scelta è tanto più significativa in quanto è proprio su *Carvalho Pinto* che la Corte fonda il passaggio decisivo della propria motivazione: ne mutua l'argomento sul piano sostanziale e ne abbandona la qualificazione. E la differenza non è di dettaglio: ricondurre lo stereotipo giudiziario alla sola tutela della vita privata significa trattarlo come un pregiudizio inferto alla singola ricorrente dalla singola motivazione; ricondurlo all'art. 14 significa riconoscerne la dimensione strutturale e imporre allo Stato una risposta che non si esaurisca nella riparazione del caso¹⁰¹. Si ritrova qui, sul terreno del linguaggio, il medesimo movimento già osservato su quello della protezione: la Corte riconosce la ricorrenza del fenomeno – e nello stesso paragrafo in cui la afferma richiama i rapporti del Comitato CEDAW e del GREVIO sul persistere degli stereotipi in Italia – e insieme rinuncia allo strumento che ne consentirebbe la rimozione. Che la qualificazione discriminatoria non sia un orpello lo conferma, del resto, un accertamento coevo e di segno opposto. Chiamato a pronunciarsi per la prima volta su un caso italiano, il Comitato CEDAW ha ritenuto che lo Stato avesse violato gli artt. 2, 3, 5 e 15 della Convenzione di New York in una vicenda nella quale l'assoluzione in appello era stata fondata sulla consensualità desunta dall'uso del preservativo e sull'inattendibilità della persona offesa¹⁰². Un analogo schema argomentativo che a Strasburgo viene ricondotto alla sola vita privata è qui trattato come violazione dell'obbligo di modificare i modelli socio-culturali che perpetuano la discriminazione, che è

¹⁰⁰ Corte EDU, sez. IV, 25 luglio 2017, *Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portogallo*, ric. n. 17484/15: violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 8, per avere il giudice nazionale ridotto il risarcimento muovendo dall'assunto che la sessualità rivesta minore importanza per una donna cinquantenne e madre di due figli, considerazioni nelle quali la Corte ha ravvisato i pregiudizi diffusi nella magistratura di quel Paese.

¹⁰¹ In questo senso, criticamente, RENZULLI, *Discrimination and gender stereotypes in judicial decisions: The jurisprudence of the European Court of Human Rights in light of J.L. v Italy – A retreat into the shadows?*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 41, 2023, 3.

¹⁰² Comitato CEDAW, 20 giugno 2022, A.F. c. Italia, comunicazione n. 148/2019, con nota di P. DI N. TRAVAGLINI, *I pregiudizi giudiziari contro le donne all'esame di organismi internazionali: il caso A.F. contro Italia*, in Osservatorio sulla violenza contro le donne, n. 3/2022, in www.sistemapenale.it, 29 luglio 2022. La vicenda interna si era conclusa con l'assoluzione pronunciata da C. app. Cagliari, 16 novembre 2015 (dep. 17 marzo 2016), in riforma della condanna di Trib. Cagliari, 10 dicembre 2014.

l'oggetto proprio dell'art. 5 della CEDAW: e vale ricordare che è su quella Convenzione, e non sulla Convenzione di Istanbul, che si fondava l'argomentazione di *Opuz*. Che il rilievo non sia teorico lo dimostra infine il seguito della vicenda italiana: l'esecuzione della sentenza *J.L.* è tuttora sottoposta alla sorveglianza del Comitato dei Ministri, e le comunicazioni trasmesse in quella sede documentano il permanere delle criticità accertate¹⁰³. Nella prospettiva interna, la vicenda si iscrive in una traiettoria nota. La sentenza che nel 1999 dedusse la presunzione di consenso dalla circostanza che la persona offesa indossasse pantaloni di tipo *jeans*, sul presupposto che costituisse dato di comune esperienza l'impossibilità di sfilarli senza la collaborazione di chi li indossa, è stata poi espressamente superata dalla stessa Sezione, che ha escluso l'attitudine dimostrativa dell'abbigliamento¹⁰⁴. Il confronto è istruttivo proprio perché segna una differenza di forma e non di sostanza: lo stereotipo non si presenta più come massima di esperienza esplicita, ma come selezione degli elementi da porre in motivazione, ed è per questo meno riconoscibile e più difficile da censurare con gli strumenti ordinari del sindacato di legittimità. Di qui la ragione per cui la qualificazione del vizio in termini di pertinenza, anziché di illogicità, non è una raffinatezza dogmatica ma la condizione perché il controllo resti praticabile. Resta il profilo che la Corte ha indicato come rimedio, e che l'ordinamento ha cominciato ad affrontare: la formazione. Se lo stereotipo si annida nella selezione degli elementi rilevanti, esso non si contrasta con una norma proibitiva ulteriore, ma rendendo consapevoli di quella selezione coloro che la compiono; ed è significativo che la legge del 2025 sia intervenuta anche su questo versante, dedicando una disposizione alla formazione dei magistrati e degli operatori che entrano in contatto con le vittime¹⁰⁵. La conclusione che se ne trae chiude il percorso svolto nei paragrafi precedenti. Gli obblighi di quadro sono adempiuti; quelli operativi e procedurali no; e lo stereotipo è il meccanismo attraverso cui l'inadempimento si produce, perché occupa gli spazi valutativi che la legge lascia privi di metodo, di documentazione e di rimedio. La protezione della vittima, in questo senso, non si gioca soltanto

¹⁰³ Sullo stato di esecuzione della sentenza *J.L.*, tuttora sottoposta a sorveglianza da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, v. le comunicazioni trasmesse ai sensi della regola 9.2 del regolamento per la sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze, in www.coe.int; la richiesta di chiusura della sorveglianza avanzata dal Governo italiano risale all'agosto 2022.

¹⁰⁴ Cass., Sez. III, 6 novembre 1998 (dep. 10 febbraio 1999), n. 1636, in Guida dir., 1999, 8, 85 ss.; l'orientamento è stato superato da Cass., Sez. III, n. 22049 del 2006, e da Cass., Sez. III, n. 30403 del 2008.

¹⁰⁵ Sulle disposizioni in materia di formazione dei magistrati e degli operatori che entrano in contatto con le vittime, introdotte dalla L. 2 dicembre 2025, n. 181, cit., v. LAZZERI, in G.U. la L. 2 dicembre 2025, n. 181, cit.

nella distanza imposta all'autore, ma anche nelle parole con cui se ne giudica la vicenda.

7. Rilievi conclusivi. La tutela delle vittime di violenza domestica si è ormai strutturata come sistema multilivello: la Convenzione di Istanbul fissa *standard* minimi vincolanti, il diritto dell'Unione ne favorisce l'attuazione, la giurisprudenza della Corte europea traduce quegli *standard* in obblighi positivi giustiziabili. È però sul modo in cui tale sistema si converte in protezione effettiva che l'indagine ha inteso prendere posizione, e la tesi annunciata in premessa può ora essere riepilogata nei termini che l'analisi ha consentito di precisare: il deficit italiano non è di ordine normativo ma applicativo, e lo è in misura tale da rendere fuorviante ogni diagnosi che ne affidi il superamento a un ulteriore intervento del legislatore. Tre acquisizioni la sorreggono, e non occorre riprenderle se non per mostrarne il nesso. La prima è che l'obbligo di «quadro» risulta adempiuto: l'ordinamento dispone di incriminazioni ad ampio spettro, di un catalogo di misure cautelari e precautelari conformato alla violenza domestica, di termini perentori per la valutazione cautelare, di presidi elettronici obbligatori, di criteri di priorità nella trattazione e di un regime probatorio che presume la vulnerabilità della persona offesa. La seconda è che i due snodi in cui la protezione si perde sono entrambi processuali: la valutazione del rischio, cui il legislatore ha imposto un termine senza indicarne il metodo, e la posizione della persona offesa rispetto alla revoca delle misure, dove a un apparato informativo fra i più generosi d'Europa non corrisponde alcun rimedio azionabile. La terza è che quei due snodi non sono vuoti neutri: sono gli spazi in cui lo stereotipo opera, perché è là che la decisione riposa su convinzioni non esplicitate di chi la assume. È il punto in cui le direttrici richiamate in apertura si intersecano, e in cui la tesi proposta assume il suo contenuto: se l'obbligo positivo di protezione discendente dagli artt. 3 e 8 C.E.D.U. vincola anche il modo in cui il giudice giustifica la propria decisione, il ricorso allo stereotipo di genere nel ragionamento probatorio cessa di essere un difetto di logicità della motivazione, censurabile nei limiti angusti del sindacato di legittimità, e diviene inadempimento di un obbligo convenzionale, verificabile sul piano oggettivo della pertinenza. Che la diagnosi sia questa non è un'opzione interpretativa fra altre. Nessuna delle condanne inflitte all'Italia dalla Corte di Strasburgo ha censurato l'inadeguatezza del quadro legale, del quale anzi le pronunce successive a *Talpis* danno atto del progressivo rafforzamento: ciò che viene puntualmente rimproverato è la mancata attivazione di strumenti esistenti, l'archiviazione di denunce reiterate, la valutazione del rischio omessa o condotta in modo superficiale, la sottovalutazione di segnali di escalation già

noti alle autorità. La stessa vicenda *J.L.* non discende da una lacuna della disciplina sostanziale né delle regole sull'esame della persona offesa – che anzi vietavano già quelle domande – ma dal modo in cui un collegio ha esercitato un potere che l'ordinamento gli attribuiva. Il carattere sistemico di tali disfunzioni, che la Corte ha ritenuto non dimostrato ai fini dell'art. 14 ma che le fonti di monitoraggio documentano con continuità, è precisamente ciò che consente di qualificarle come deficit strutturale e non come somma di negligenze individuali. Le leve sulle quali intervenire sono di altra natura, e sono note, perché il Comitato dei Ministri e il GREVIO le hanno già enumerate: la mancata considerazione degli episodi di violenza nelle decisioni civili in materia di affidamento e di visita, il difetto di coordinamento fra giustizia civile e penale, l'inadeguatezza di procedure di valutazione del rischio non fondate su strumenti standardizzati e condivisi, l'assenza di formazione specifica degli attori istituzionali, cui vanno aggiunte la dotazione materiale degli uffici e la disponibilità effettiva dei dispositivi di controllo¹⁰⁶. Sono leve organizzative e culturali, che non producono il rendimento politico immediato di una riforma penale, ed è verosimilmente in questa circostanza che va cercata la ragione della loro persistente trascuratezza. Ne discende che la produzione legislativa incessante dell'ultimo decennio rischia di operare come surrogato simbolico dell'intervento che davvero occorrerebbe, alimentando l'illusione che a ogni disfunzione applicativa possa risponderci con una nuova fattispecie o con un nuovo obbligo procedimentale. La conferma più recente di tale diagnosi viene dalla L. 2 dicembre 2025, n. 181, che ha introdotto il delitto di femminicidio quale titolo autonomo punito con l'ergastolo e vi ha affiancato un'aggravante di genere ad effetto speciale¹⁰⁷. Che il provvedimento rechi anche interventi processuali di sicuro rilievo – dall'ampliamento degli obblighi informativi in favore della persona offesa alla circolazione delle informazioni fra procedimento penale e giudizio civile – non muta il baricentro dell'operazione, che resta l'incriminazione. Ed è proprio sul terreno dell'incriminazione che il legislatore aveva meno da guadagnare: l'uccisione di una donna in ragione del genere era già punita con l'ergastolo in forza delle aggravanti previste dagli artt. 576, n. 5.1, e 577, primo comma, n. 1, c.p. – quantomeno nella quasi totalità dei casi concreti riconducibili al contesto relazionale o preceduti da atti persecutori – sicché la nuova fattispecie non colma alcun vuoto di tutela, ma attribuisce un nome a un'ipotesi già coperta.

¹⁰⁶ V. i rapporti di monitoraggio del GREVIO sull'Italia e lo stato di esecuzione della sentenza Talpis presso il Comitato dei Ministri, citati *supra*, par. 3.

¹⁰⁷ L. 2 dicembre 2025, n. 181, cit. Per una panoramica dei profili sostanziali e processuali v. LAZZERI, *In G.U. la l. 2 dicembre 2025, n. 181 (c.d. legge sul femminicidio)*, cit.

Nella dottrina che ne ha accompagnato l'iter la critica è stata formulata con nettezza. Donini ha osservato che il femminicidio è già reato e già punito con l'ergastolo, e che il titolo autonomo dà vita a un delitto populista e simbolico, privo di adeguata base criminologica interna, che differenzia in ragione del genere e aggrava pene già massime; Mongillo, nell'audizione parlamentare sul disegno di legge, vi ha riconosciuto un esercizio di ingegneria simbolica, mettendo in luce le difficoltà probatorie di una tipizzazione fondata su nozioni socio-criminologiche difficilmente verificabili in giudizio; Pugiotto ha osservato che l'accertamento dell'atto di discriminazione o di odio trasforma il giudice in un indagatore dell'animo umano, chiamandolo a una verifica impossibile o arbitraria, e che la clausola relativa alla repressione dell'esercizio dei diritti della vittima non descrive nulla che non subisca qualunque vittima di omicidio; e nello stesso senso si è espresso l'appello sottoscritto da oltre settanta giuriste¹⁰⁸. Non sono mancate voci di segno opposto: Pecorella ha argomentato l'utilità di una fattispecie speciale in funzione di riconoscimento, e Pulitanò ha invitato a distinguere il messaggio normativo dal messaggio culturale, senza per ciò solo negare legittimità al primo¹⁰⁹. Fra le due posizioni, la prima merita di essere condivisa, e per una ragione che va oltre il difetto di efficacia, toccando il terreno dell'eguaglianza. La disciplina previgente puniva l'uccisione della donna con la medesima pena oggi comminata, senza però costruire la fattispecie sul sesso della vittima: la tutela era piena e, insieme, uguale, giacché si applicava a chiunque fosse ucciso nelle medesime circostanze, ivi compresa la vittima *transgender*, e si sottraeva alle incertezze definitorie che un elemento di *status* inevitabilmente genera¹¹⁰. Il titolo autonomo introduce invece una differenziazione fondata sul genere della persona offesa cui non corrisponde alcun incremento di protezione, poiché la sanzione resta in entrambe le ipotesi la pena perpetua: la distinzione, priva di funzione sul piano degli effetti, opera unicamente sul piano del nome. Una differenziazione siffatta risulta particolarmente problematica proprio in materia penale, dove essa non amplia una posizione di vantaggio ma delimita

¹⁰⁸ M. DONINI, *Perché non introdurre un reato di femminicidio che c'è già. SOS contro un'emergenza legislativa antiumanista e non femminista*, in www.sistemapenale.it, 18 marzo 2025; V. MONGILLO, *Diritto penale e ingegneria simbolica: i limiti della proposta di un nuovo delitto di femminicidio e le esigenze di tutela effettiva*, ivi, 12 giugno 2025, testo dell'audizione resa dinanzi alla 2ª Commissione giustizia del Senato il 27 maggio 2025 sul d.d.l. n. 1433; A. PUGIOTTO, *La mimosa all'occhiello del populismo penale*, ivi, 2 aprile 2025, già in *l'Unità*, 15 marzo 2025.

¹⁰⁹ PECORELLA, *Il femminicidio tra incriminazione autonoma e aggravante*, in www.sistemapenale.it, 2 giugno 2025; PULITANÒ, *Messaggi normativi e messaggi culturali. La discussione sul femminicidio*, ivi.

¹¹⁰ Nello stesso senso è stata prospettata una riformulazione della fattispecie che ne estendesse l'ambito all'uccisione «di una donna o di un'altra persona», per sottrarre l'incriminazione al rilievo di una discriminazione a danno di chi donna non è, o non è ancora. Sui profili costituzionali v. PEZZINI, *Reato di femminicidio ed eccedenza di genere della violenza*, in www.osservatorioaic.it, 5 agosto 2025.

l'area di un titolo di reato, e dove il canone di eguaglianza si intreccia con l'esigenza di determinatezza, che la formula prescelta, imperniata su moventi di odio, prevaricazione, controllo, possesso o dominio, non appare in grado di soddisfare compiutamente. Non vi è in ciò contraddizione con quanto si è sostenuto a proposito dell'art. 14 C.E.D.U., poiché i due piani sono distinti, e la distinzione merita di essere esplicitata perché costituisce il punto di arrivo dell'argomento. Sul versante degli obblighi positivi, riconoscere che le omissioni protettive si concentrano in modo prevalente sulle donne è operazione doverosa, perché il genere descrive lì un dato di realtà che misura l'adempimento dello Stato e opera in favore della vittima. Sul versante della norma incriminatrice, invece, il genere della persona offesa diviene elemento costitutivo di un titolo di reato destinato a operare contro l'imputato, e a questo diverso titolo la differenziazione esige una giustificazione che, nella specie, non si rinviene. Riconoscere la dimensione strutturale della violenza di genere impegna dunque lo Stato sul terreno della prevenzione, della protezione e dell'indagine effettiva; non impone, e anzi mal tollera, che quella medesima dimensione venga trasposta in un elemento di fattispecie chiamato a fondare il trattamento sanzionatorio. Né persuade il rilievo secondo cui il carattere generale delle aggravanti vigenti le renderebbe inidonee ad assicurare alle donne una tutela maggiore: sul piano sanzionatorio un incremento di tutela rispetto alla pena perpetua non è concepibile, e il di più di protezione che alle donne effettivamente occorre va cercato sul terreno della prevenzione, della valutazione del rischio e dell'effettività delle misure, che è precisamente il terreno sul quale l'ordinamento risulta inadempiente. La vicenda è, per il tema qui trattato, esemplare. A fronte di condanne europee che rimproverano all'Italia denunce archiviate, valutazioni del rischio omesse e misure di protezione non attivate, la risposta è consistita nell'introduzione di un nuovo *nomen iuris* e nell'elevazione da cinquecento a mille metri della distanza imposta dal divieto di avvicinamento. Nessuno dei due interventi incide sulle cause delle disfunzioni accertate a Strasburgo, che attengono all'attivazione degli strumenti esistenti e non alla loro insufficienza; e l'aumento della distanza, in particolare, produce effetti solo nella misura in cui il dispositivo chiamato a presidiarla sia disponibile e funzionante, il che riconduce ancora una volta al piano dell'attuazione materiale. Che poi le questioni di legittimità sollevate sull'obbligo di applicare ulteriori misure in caso di non fattibilità tecnica della sorveglianza elettronica siano state dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza, in quanto ritenute ipotetiche o premature, lascia impregiudicato proprio il nodo nel quale l'automatismo normativo e la penuria di risorse si saldano: la Corte ha individuato nel giudice che procede l'organo cui spetta valutare le conseguenze

dell'impedimento tecnico, senza pronunciarsi sul se l'interpretazione adeguatrice già accolta per il divieto di avvicinamento valga anche per l'allontanamento dalla casa familiare¹¹¹. Resta allora da chiarire in che senso il caso *J.L.* costituisca, come si è detto, il punto di saldatura dell'intero percorso. Non perché rappresenti un monito culturale rivolto alla magistratura, formula che ne attenuerebbe la portata restituendola al terreno della sensibilità individuale, ma perché vi si accerta, sul piano convenzionale, che la protezione della vittima può venire meno anche quando ogni norma sia stata rispettata e ogni termine osservato. Gli obblighi di quadro sono adempiuti; quelli operativi e procedurali no; e lo stereotipo è il meccanismo attraverso cui l'inadempimento si produce, perché occupa gli spazi valutativi che la legge lascia privi di metodo, di documentazione e di rimedio. Ricondurre quegli spazi a un canone verificabile – la pertinenza degli elementi valorizzati rispetto al fatto da provare, la documentazione della valutazione del rischio, l'effettività dell'interlocuzione riconosciuta alla persona offesa – non richiede nuove incriminazioni, ma richiede ciò che finora è mancato: che l'ordinamento prenda sul serio gli strumenti che già possiede. È su questo terreno che si misurerà, negli anni a venire, la capacità dell'ordinamento italiano di onorare gli impegni assunti a livello sovranazionale.

¹¹¹ Corte cost., 30 dicembre 2025, n. 217, che ha dichiarato inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni sollevate dal Tribunale di Napoli in sede di appello cautelare sull'art. 282-*bis* c.p.p., rilevando che al giudice dell'appello è precluso l'accertamento preventivo della fattibilità tecnica delle modalità di controllo elettronico e che la valutazione delle conseguenze dell'impedimento compete al giudice che procede. Per la diversa pronuncia relativa all'art. 282-*ter* c.p.p. v. *supra*, par. 5.