



**CORSO DI FORMAZIONE PROFESSIONALIZZANTE
CONTRO LA VIOLENZA SULLE DONNE (2024)**

**L'ORDINE DI PROTEZIONE EUROPEO
E LA TUTELA DELLE VITTIME DI
REATO**

**PROF. LUCIO CAMALDO
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO**

FONTI NORMATIVE

- **Direttiva 2011/99/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo (OPE)
- **D. lgs. 11 febbraio 2015, n. 9** - Attuazione della direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo

BASE GIURIDICA

- La Direttiva trova fondamento nell'ormai ben noto principio del **reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie** (art. 82 TFUE)

PROBLEMA

- Le misure a protezione della vittima di un reato sono destinate, di regola, ad operare solamente **nel territorio di applicazione delle misure stesse**
- Il beneficiario della protezione, quindi, **non gode di nessuno “scudo difensivo”, qualora decida di trasferirsi all'estero**

OBIETTIVO

- La specifica finalità dell'ordine di protezione europeo (OPE) consiste, pertanto, nell'ampliare, **oltre i confini nazionali**, la portata operativa delle misure cautelari previste a salvaguardia di una persona, destinataria (o anche soltanto potenziale destinataria) di svariati comportamenti criminosi
- Tra i comportamenti criminosi, si fa riferimento, ad esempio, a molestie di qualsiasi forma, incluse quelle alla dignità o alla libertà personale, nonché rapimenti, stalking e altre forme indirette di coercizione ed anche violenze di genere (considerando n. 9 della direttiva 2011/99/UE)

OBIETTIVO

- La **protezione** fornita dalla legge di uno Stato membro (c.d. Stato di emissione dell'OPE) **viene estesa** ad un altro Stato membro (c.d. Stato di esecuzione dell'OPE), dove tale soggetto decida di risiedere o soggiornare
- senza dover instaurare *ex novo* un procedimento per l'attivazione di una parallela e diversa protezione nello Stato di destinazione

OBIETTIVO

- Lo scopo è far corrispondere, al diritto di circolazione nello spazio comune, una reale dose di libertà e sicurezza, in modo tale che a quanti siano destinatari di misure di protezione secondo il diritto di uno Stato membro possa essere garantita, senza soluzione di continuità, analoga tutela rispetto al pericolo di subire atti di rilevanza penale che possano lederne o metterne in pericolo la vita, l'integrità fisica o psichica, la dignità, la libertà personale o l'integrità sessuale.

(art. 1 della Direttiva)

DEFINIZIONI: OPE

- L'ordine di protezione europeo (OPE) è definito come «una decisione adottata dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro con la quale, al fine di continuare a tutelare la persona protetta, viene disposto che gli effetti della misura di protezione si estendano al territorio di altro Stato membro in cui la persona protetta risieda o soggiorni o dichiararsi di voler risiedere o soggiornare»

(v. art. 2, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 9/2015)

DEFINIZIONI: MISURA DI PROTEZIONE

- **misura di protezione**: una decisione adottata in materia penale da un organo giurisdizionale o da altra diversa autorità competente, che si caratterizzi per autonomia, imparzialità e indipendenza, di uno Stato membro dell'Unione europea con la quale vengono applicati divieti o restrizioni finalizzati a tutelare la vita, integrità fisica o psichica, la dignità, la libertà personale o l'integrità sessuale della persona protetta contro atti di rilevanza penale.

DEFINIZIONI

- **persona protetta**: la persona fisica oggetto della protezione derivante dalla misura di protezione adottata dallo Stato di emissione
- **persona che determina il pericolo**: la persona nei cui confronti sono state emesse le prescrizioni conseguenti all'adozione di una misura di protezione

AMBITO DI APPLICAZIONE

- L'oggetto della normativa in esame concerne soltanto le misure di protezione di “**natura penale**” a favore di vittime o potenziali vittime di reati.
- Con riferimento alle misure che possono essere disposte **in ambito civile**, è stato adottato il Regolamento 2013/606/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile.

LA PROCEDURA “ATTIVA”

- Modalità di emissione, da parte dell'autorità giudiziaria italiana, dell'ordine di protezione europeo (OPE), che sarà trasmesso allo Stato estero in cui la persona intende trasferirsi

N.B.

- Oggetto del trasferimento e dell'esecuzione all'estero, pertanto, non è direttamente la misura cautelare adottata in ambito nazionale, ma un distinto e autonomo provvedimento – *l'ordine di protezione europeo (OPE)* – che costituisce un “corollario” di quest'ultima e deve essere specificamente richiesto dalla persona beneficiaria della protezione all'autorità giudiziaria italiana

PRESUPPOSTI (SECONDO LA DIRETTIVA)

- Deve sussistere nello Stato di emissione, una misura cautelare “base” che imponga, nei confronti della persona che determina il pericolo, i seguenti specifici divieti o restrizioni:
 - a) il divieto di frequentare determinate località, situate in luoghi in cui la persona protetta risiede o che frequenta;
 - b) il divieto o la regolamentazione dei contatti, in qualsiasi forma, con la persona protetta, anche per telefono, posta elettronica o ordinaria, fax o altro;
 - c) il divieto o la regolamentazione dell'avvicinamento alla persona protetta entro un perimetro definito

PRESUPPOSTI (LEGGE ITALIANA)

- Il legislatore italiano ha individuato, con precisione, le sole **due misure cautelari** che possono costituire il presupposto dell'OPE:
 - **allontanamento dalla casa familiare** (art. 282-*bis* c.p.p.)
 - **divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa** (art. 282-*ter* c.p.p.)
 - *Leggere con attenzione le norme sopra indicate*

MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

- Funzioni di **organo di trasmissione e di ricezione** delle misure e degli ordini di protezione europei, nonché della corrispondenza ad essi relativa, ***senza alcun potere decisionale***
- È consentita, entro certi limiti, la ***corrispondenza diretta tra autorità giudiziarie***, con l'onere però di informare immediatamente il Ministro della giustizia

INFORMAZIONE

- Il diritto alla richiesta di emissione del provvedimento europeo, affinché ne venga garantita l'effettività, deve essere preceduto dal **diritto della persona offesa di esserne preventivamente informata**

INFORMAZIONE

- Il decreto legislativo n. 9/2015 ha pertanto introdotto una nuova – ed è anche l'unica – norma nel codice di procedura penale:
- comma 1-*bis* dell'art. 282-*quater* c.p.p., il quale prevede l'obbligo, per l'autorità procedente, nel momento dell'adozione di una delle misure coercitive di cui agli artt. 282-bis e 282-ter c.p.p., di ***informare la persona offesa della possibilità di richiedere l'emissione dell'ordine di protezione europeo***

RICHIESTA

- La richiesta deve essere presentata all'autorità giudiziaria competente **dalla «persona protetta»**, la quale dichiara di soggiornare o risiedere all'interno di un altro Stato membro, ovvero che manifesti detta intenzione.
- L'istanza deve essere avanzata ***personalmente o per il tramite di un rappresentante legale***

RICHIESTA

- A pena di **inammissibilità**, nella richiesta vanno indicati:
 - ❖ **il luogo** in cui la persona protetta ha assunto, o intende assumere, la residenza
 - ❖ la **durata e le ragioni** del soggiorno

PROCEDIMENTO: AUTORITÀ GIUDIZIARIA

- L'autorità giudiziaria competente a provvedere all'**emissione** dell'ordine di protezione europeo è esclusivamente il **giudice che dispone una delle misure cautelari previste dagli artt. 282-bis e 282-ter c.p.p.** (*allontanamento dalla casa familiare – divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa*)

NOTA

- In dottrina si ritiene che, se la misura cautelare è già stata adottata e il procedimento è avanzato nelle fasi successive, la richiesta dovrà essere presentata al “*giudice procedente*” (ossia al giudice della fase in cui si trova il procedimento).

DECISIONE NEGATIVA

- L'esito del procedimento, volto all'eventuale emissione dell'ordine di protezione europeo, è subordinato soltanto alla valutazione dei ***requisiti sostanziali e formali della richiesta***, che sono stati precedentemente indicati
- Alla mancanza di tali presupposti di sostanza e di forma, consegue, rispettivamente, una decisione di ***rigetto*** ovvero una dichiarazione di ***inammissibilità***

IMPUGNAZIONE

- Nei confronti di tali provvedimenti, è prevista la possibilità di proporre **ricorso per cassazione anche per il merito**
- con applicazione delle disposizioni di cui all'art. 22, commi 1, 3, 4, 5 e 6, legge 22 aprile 2005, n. 69 in tema di mandato di arresto europeo

DECISIONE POSITIVA

- La presenza, invece, dei predetti requisiti comporta l'accoglimento della richiesta e la conseguente emissione dell'ordine di protezione europeo, con una **ordinanza** (c.d. "eurordinanza"), che va redatta in conformità ad uno specifico modello (Allegato A)

ORDINE EUROPEO DI PROTEZIONE

- L'ordine europeo di protezione deve contenere alcune indicazioni, puntualmente elencate dall'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 9/2015, volte, tra l'altro:
 - ❖ a identificare la persona protetta e quella che determina il pericolo
 - ❖ l'autorità competente dello Stato di emissione e l'atto contenente la misura di protezione
 - ❖ una sintesi della relativa vicenda
 - ❖ le informazioni sul soggiorno all'estero
 - ❖ le informazioni sui divieti imposti dalla misura e sull'eventuale uso di strumenti tecnologici di controllo della persona

TRASMISSIONE ALL'ESTERO

- Il provvedimento, una volta emesso, deve essere comunicato, da parte dell'autorità giudiziaria e «senza ritardo», al Ministero della giustizia, affinché quest'ultimo lo faccia pervenire all'autorità competente dello Stato di esecuzione
- La trasmissione in questione può essere effettuata con *qualsiasi mezzo idoneo* a comprovare l'autenticità del documento, e comunque *previa traduzione* nella lingua dello Stato di destinazione.

RICONOSCIMENTO

- Qualora l'autorità competente dello Stato di esecuzione, che ha ricevuto l'ordine di protezione europeo, rifiuti di darvi riconoscimento, il Ministero della giustizia è tenuto ad informare «senza indugio» l'autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento
- la quale deve darne comunicazione alla persona protetta, affinché quest'ultima prenda atto della mancata estensione della protezione nel Paese di destinazione.

MOTIVI DI RIFIUTO

- È opportuno ricordare che la direttiva 2011/99/UE prevede alcuni motivi che possono giustificare il rifiuto del riconoscimento e dell'esecuzione (art. 10)
- Possono concernere profili in senso lato “formali”, fra cui, ad esempio, va menzionata l'incompletezza dell'ordine di protezione o l'omessa individuazione di una delle misure di protezione indicate nella direttiva
- oppure aspetti “sostanziali”, come il caso in cui la misura di protezione sia prevista dallo Stato d'origine con riferimento ad un comportamento che non costituisce reato secondo la legislazione dello Stato di esecuzione (*principio della doppia incriminazione*) ovvero l'ipotesi in cui, trattandosi di un fatto soggetto anche alla giurisdizione dello Stato di esecuzione, sulla base della legislazione di quest'ultimo sia intervenuta amnistia o sia decorsa la prescrizione.

RICONOSCIMENTO

- In caso di riconoscimento dell'ordine di protezione europeo, lo **Stato estero di esecuzione** deve adottare, secondo le indicazioni della direttiva 2011/99/UE, «*le misure che sarebbero previste dalla legislazione nazionale in un caso analogo per garantire la protezione della persona protetta*»
- La misura disposta dallo Stato di esecuzione **deve corrispondere**, quanto più possibile, a quella dello Stato di emissione dell'ordine di protezione europeo.
- È, tuttavia, possibile garantire la tutela della persona con **un provvedimento diverso, purché «equivalente»** a quello dello Stato di provenienza.

LA PROCEDURA “PASSIVA”

- Riguarda l'ipotesi in cui l'Italia rappresenti lo Stato di esecuzione rispetto ad un ordine di protezione europeo emesso all'estero.

COMPETENZA

- La competenza a decidere sul riconoscimento del provvedimento, adottato dall'autorità giudiziaria di un altro Stato membro, è attribuita alla **Corte d'appello**
- La Corte d'appello è individuata territorialmente sulla base del *luogo in cui la persona protetta ha dichiarato o manifestato l'intenzione di risiedere o soggiornare.*

PROCEDIMENTO

- Al **Presidente della Corte d'appello**, così determinata, è trasmesso «senza indugio» l'ordine di protezione europeo da parte del Ministro della giustizia, che, come nella speculare procedura “attiva”, funge da autorità centrale deputata alla trasmissione e alla ricezione dei provvedimenti europei che sono destinati all'autorità giudiziaria competente.

PROCEDIMENTO

- Se le informazioni contenute nel provvedimento non sono complete o risultano insufficienti ai fini della decisione, il Presidente della Corte d'appello ne dà comunicazione al Ministero della Giustizia, che richiede le *opportune integrazioni* al Paese di emissione
- con conseguente sospensione del termine per la decisione dalla data della predetta comunicazione sino alla ricezione delle *informazioni suppletive*

PROCEDIMENTO

- La Corte d'appello è tenuta a decidere sulla richiesta di riconoscimento ***entro 10 giorni***, decorrenti dalla data di ricevimento dell'ordine di protezione europeo.
- La decisione, secondo l'art. 8, comma 2, d.lgs. n. 9/2015, è adottata ***senza formalità***
- e ***senza alcun previo contraddittorio dei soggetti interessati***, da ritenere non compatibile con la natura cautelare dei provvedimenti da adottare

NOTA

- Il diritto dell'imputato di essere ascoltato e di contestare la misura dovrebbe essere garantito durante il procedimento che si è svolto all'estero e che ha portato all'adozione di una misura cautelare o comunque prima dell'emissione dell'ordine di protezione europeo.

MOTIVI DI RIFIUTO

- Alla regola del reciproco e immediato riconoscimento dell'ordine di protezione europeo emesso in un altro Stato membro, fanno eccezione **alcune ipotesi tassative**, elencate dall'art. 9, d.lgs. n. 9/2015, al verificarsi delle quali consegue la decisione della Corte d'appello di rigetto di tale riconoscimento

MOTIVI DI RIFIUTO

- La Corte deve rifiutare il riconoscimento di misure che comportano **obblighi non riconducibili a quelli di cui agli artt. 282-bis e 282-ter c.p.p.**
 - Nota: la legislazione italiana limita chiaramente il riconoscimento dell'ordine di protezione europeo, ritenendo ammissibili, quali uniche misure di protezione, quelle previste dai citati artt. 282-*bis* e 282-*ter* c.p.p., con la conseguenza di una potenziale e grave violazione della disciplina stabilita dalla fonte sovranazionale (*dove si prevede che la misura di protezione adottata nello Stato di esecuzione deve corrispondere il più possibile a quella dello Stato emittente*)

MOTIVI DI RIFIUTO: PRINCIPIO DELLA DOPPIA INCRIMINAZIONE

- Tra i motivi di rifiuto vi è anche il **principio della doppia incriminazione**
 - Non sono previste ipotesi di deroga a tale principio, a differenza della disciplina in materia di mandato di arresto europeo (v. art. 8, legge n. 69/2005) e di reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o private della libertà personale (cfr. art. 11, d.lgs. n. 161/2010).

MOTIVI DI RIFIUTO

- **Altri motivi di rifiuto** sono:
 - ✓ le ipotesi in cui l'ordine di protezione è rimasto incompleto, nonostante la richiesta di informazioni supplementari
 - ✓ vi sia violazione del principio del ne bis in idem
 - ✓ qualora la persona che determina il pericolo benefici di una causa d'immunità
 - ✓ difetto di imputabilità (secondo la legge italiana) alla data di commissione del fatto

DECISIONE DI NON RICONOSCIMENTO

- In caso di non riconoscimento dell'ordine di protezione europeo, l'autorità giudiziaria ***deve informare il Ministero della Giustizia***, affinché quest'ultimo proceda alla conseguente comunicazione del diniego alla competente autorità straniera

IMPUGNAZIONE

- La decisione negativa della Corte d'appello può essere impugnata con **ricorso per cassazione**, sempre sulla base di un espresso (e in questo caso completo) rinvio alle disposizioni dell'art. 22 della legge 22 aprile 2005, n. 69, in tema di mandato di arresto europeo.

DECISIONE DI RICONOSCIMENTO

- Il riconoscimento dell'ordine di protezione europeo da parte della Corte d'appello comporta l'applicazione, nei confronti del soggetto responsabile della condotta illecita, di ***una delle misure cautelari previste dagli artt. 282-bis e 282-ter c.p.p.*** (*allontanamento dalla casa familiare – divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa*)
- con la precisazione che è necessario «***assicurare la corrispondenza con gli obblighi dettati nella misura di protezione***» disposta all'estero.

DECISIONE DI RICONOSCIMENTO

- Il provvedimento coercitivo, adottato dalla Corte d'appello, non sottende le “ordinarie” valutazioni che il giudice deve compiere in ordine ai presupposti della misura cautelare (*indizi di colpevolezza, pericolo di reiterazione del reato, adeguatezza della restrizione rispetto alle esigenze di tutela*) per le quali il giudice penale italiano si affida a quelle effettuate dal giudice dello Stato di emissione.

COMUNICAZIONI

- È necessario comunicare l'avvenuto riconoscimento **al Ministro della giustizia**, affinché provveda ad informarne la persona protetta e il soggetto che ha determinato il pericolo, anche tramite l'autorità competente dello Stato di emissione

COMUNICAZIONI

- Un'analoga comunicazione va, poi, rivolta **alla polizia giudiziaria e ai servizi socio-assistenziali** del luogo presso cui la persona protetta ha dichiarato, o manifestato l'intenzione, di risiedere o soggiornare, **affinché provvedano all'esecuzione della misura cautelare**

ESECUZIONE

- L'esecuzione dell'ordine di protezione europeo, o meglio delle misure cautelari, previste dagli artt. 282-bis e 282-ter c.p.p., “derivanti” da tale ordine, **è affidata alla stessa Corte d'appello**, che ne ha effettuato il riconoscimento

ESECUZIONE: VIOLAZIONI DELLE PRESCRIZIONI

- Se il destinatario dei predetti provvedimenti cautelari ne violi le prescrizioni durante l'esecuzione
 - la polizia giudiziaria deve informare il Presidente della Corte d'appello e il Procuratore generale, il quale può chiedere alla Corte d'appello di disporre **una misura più grave**, in presenza dei relativi presupposti

ESECUZIONE: VIOLAZIONI DELLE PRESCRIZIONI

- Sul punto, si richiede una valutazione molto delicata alla Corte d'appello, la quale può provvedere **all'aggravamento** – eventuale e non automatico – della misura cautelare
- ❖ tenendo conto «*dell'entità, dei motivi e delle circostanze della violazione*»
- ❖ e determinandone la data di scadenza entro un termine *non superiore a 30 giorni*

ESECUZIONE: VIOLAZIONI DELLE PRESCRIZIONI

- È necessario osservare che la disposizione attribuisce alla Corte soltanto il potere di applicare “*una misura più grave*”, rispetto a quelle previste dagli artt. 282-bis e 282-ter c.p.p.
- ma non contempla, come sarebbe stato invece utile ed opportuno, la possibilità di inasprire le modalità applicative della misura violata

ESECUZIONE: VIOLAZIONI DELLE PRESCRIZIONI

- Nel procedimento in oggetto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni relative alle misure cautelari, contenute nel titolo I del libro IV del codice di procedura penale
- con la precisazione che all'interrogatorio di garanzia ex art. 294 c.p.p. provvede il Presidente della Corte d'appello o un magistrato da lui delegato

ESECUZIONE: VIOLAZIONI DELLE PRESCRIZIONI

- L'interrogatorio del destinatario della misura cautelare (più grave rispetto a quella originaria) è **obbligatorio**, a pena di inefficacia della misura stessa
- Il provvedimento adottato dalla Corte d'appello è un **aggravamento "interno"**, che è destinato a perdere efficacia alla scadenza del termine fissato, o anche prima, qualora intervenga il provvedimento dello Stato di emissione

ESECUZIONE:

VIOLAZIONI DELLE PRESCRIZIONI

- Si prevede, infatti, che, in caso di violazione delle misure disposte dalla Corte d'appello, va data una specifica e diretta comunicazione all'autorità competente dello Stato estero di emissione
- Questa informazione dovrà avvenire con l'utilizzazione di un modello formale (Allegato B), previa traduzione, ovviamente, nella lingua dello Stato straniero.
- Spetta all'autorità straniera, ai sensi dell'art. 11, comma 1, d.lgs. n. 9/2015, adottare eventuali misure cautelari più gravi, che devono essere comunicate, senza indugio, alle competenti autorità dello Stato di esecuzione.

VICENDE MODIFICATIVE O ESTINTIVE

- Per quanto attiene alle vicende modificative o estintive della misura cautelare posta a fondamento dell'ordine di protezione europeo, l'art. 11, d.lgs. n. 9/2015 attribuisce, in via esclusiva, all'autorità giudiziaria dello Stato di emissione la decisione sull'eventuale **proroga, riesame, modifica, annullamento ovvero sostituzione del provvedimento**.
- A fronte dell'emissione di una di queste decisioni, che incidono sull'originaria misura cautelare, come anche al sopravvenire della sentenza emessa per i fatti su cui si basa la misura stessa, deve conseguire «senza indugio» una comunicazione rivolta alle competenti autorità giudiziarie dello Stato di esecuzione, con le modalità previste dall'art. 6, d.lgs. n. 9/2015, ossia tramite il Ministero della giustizia.

VICENDE MODIFICATIVE O ESTINTIVE

- Quando riceve la comunicazione di tali intervenute modifiche, da parte dell'autorità giudiziaria straniera
 - la Corte d'appello, che ha provveduto al riconoscimento dell'ordine di protezione europeo, può conseguentemente revocare o sostituire i provvedimenti cautelari adottati in ambito nazionale oppure modificarne le modalità di applicazione, con le medesime forme del procedimento di riconoscimento, compresa la possibilità di richiedere informazioni aggiuntive allo Stato di emissione

CESSAZIONE DEGLI EFFETTI DEL RICONOSCIMENTO

- L'art. 12, comma 2, d.lgs. n. 9/2015 prevede un elenco di casi in cui, con le stesse modalità, viene dichiarata da parte della Corte d'appello la **cessazione degli effetti del riconoscimento dell'ordine di protezione europeo**
- Al verificarsi di queste ipotesi, la cessazione degli effetti del riconoscimento dell'ordine si configura sempre come *un atto dovuto*
- La Corte d'appello deve darne comunicazione allo Stato di emissione, tramite il Ministro della giustizia.

IMPUGNAZIONE

- È garantito il diritto di ricorrere per cassazione avverso le determinazioni della Corte, ancora una volta con un richiamo esplicito all'art. 22 della legge n. 69/2005.