

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente schema di disegno di decreto legislativo è finalizzato a dare attuazione al disposto della legge 6 agosto 2013, n. 96, con la quale è stata conferita delega al Governo per il recepimento delle direttive europee elencate nei relativi allegati e, in particolare, della direttiva 2011/99/UE in materia di ordine di protezione europeo (indicata nell'allegato B).

Lo scopo principale della direttiva è quello di prevedere un meccanismo di mutuo riconoscimento dell'efficacia di provvedimenti adottati – in materia penale - dalle competenti autorità giurisdizionali nazionali e finalizzati alla protezione delle vittime di reato avverso il pericolo di condotte idonee a ledere i loro diritti assoluti; in senso direttamente strumentale, è quindi previsto che tale riconoscimento comporti l'estensione degli effetti del provvedimento adottato da parte della competente autorità di uno Stato membro, all'interno del territorio dello Stato in cui il riconoscimento stesso è avvenuto (e che si identifica specificamente in quello in cui la persona protetta soggiorna o risiede ovvero manifesti l'intenzione di soggiornare o risiedere).

Pertanto, lo schema di decreto regolamenta, sul piano processuale, i presupposti per il riconoscimento all'estero degli effetti di una misura protettiva adottata dalle autorità nazionali, nonché quelli necessari per il riconoscimento nel nostro territorio di un provvedimento adottato da autorità di altro Stato membro.

Vengono altresì regolamentati i profili relativi alla competenza ad adottare i provvedimenti modificativi del contenuto e degli effetti della misura protettiva, le eventuali causali che possono legittimare la revoca del riconoscimento degli effetti del provvedimento, nonché il punto relativo alle misure adottabili da parte delle autorità nazionali in ipotesi di trasgressione delle prescrizioni imposte a seguito del riconoscimento degli effetti della misura protettiva.

Lo schema di decreto legislativo è articolato in cinque capi e in sedici articoli.

L'articolo 1 (Disposizioni di principio e di attuazione), che apre a propria volta il capo I dello schema di decreto – contenente le disposizioni generali - enuncia le finalità del decreto legislativo e il principio in base al quale l'attuazione della direttiva viene operata in senso conforme rispetto ai principi dettati dalla Carta costituzionale in materia di diritti fondamentali della persona, oltre che di diritto a un processo equo.

L'articolo 2 (Definizioni) contiene la definizione di alcuni concetti ricorrenti nel corpo dell'articolato, al fine specifico di consentire una migliore leggibilità del testo. Pregiudiziale, sul punto, è la definizione del concetto di "ordine di protezione europeo" quale la misura adottata dalle autorità nazionali che costituisce il presupposto per l'estensione degli effetti di una misura protettiva all'interno di altro Stato membro, in cui la persona oggetto della protezione soggiorna o risiede (o

intenda soggiornare o risiedere).

In riferimento a tali definizioni, si è ritenuto preferibile trasporre quelle contenute nel testo della direttiva anziché adottare nozioni mutuata dalle disposizioni processuali nazionali e, quindi, di identificare la vittima del reato come “persona protetta” e l’autore della condotta che ha determinato l’adozione della misura protettiva come “persona che determina il pericolo” e – analogamente – si è ritenuto di trasporre la nozione di “misura di protezione”.

Tale scelta è finalizzata a evitare problematiche interpretative che potrebbero derivare dalle discrasie tra i sistemi processuali degli Stati membri, in particolare riferimento alla regolamentazione della fase processuale di riconoscimento degli effetti di una misura adottata all’estero.

Particolarmente rilevante, nell’ambito dell’articolo relativo alle definizioni generali, è la descrizione delle nozioni di “Stato di emissione” (ovvero quello al cui interno è stata emessa la misura protettiva”) e di “Stato di esecuzione” (ovvero quello nel cui territorio vengono riconosciuti gli effetti di misura emessa in altro Stato membro).

L’articolo 3 (Autorità competenti) recepisce il disposto della direttiva che impone agli Stati membri di designare le autorità competenti a emettere e riconoscere gli ordini di protezione europei, indicando in tal senso le autorità giurisdizionali nazionali e il Ministero della giustizia e rinviando alle rispettive attribuzioni conferite nell’ambito del decreto; a propria volta, lo stesso articolo 3 – in ottemperanza al disposto dell’articolo 4 della direttiva – attribuisce al Ministero della giustizia il ruolo di Autorità centrale, specificamente competente alla ricezione e alla trasmissione degli ordini di protezione (oltre che della misura di protezione posta a monte), pur venendo dettato il principio in base al quale è comunque ammesso - fatta salva la necessità di informarne la stessa Autorità centrale - lo scambio diretto tra informazioni tra autorità giurisdizionali nei limiti previsti dallo stesso decreto.

L’articolo 4 (Modifica all’articolo 282-*quater* del codice di procedura penale) apre il capo II dello schema di decreto, dettante le disposizioni in materia di emissione dell’ordine di protezione europeo da parte delle autorità nazionali e le modalità di trasmissione all’estero.

Tale articolo contiene l’unica modifica prevista al codice di rito, attraverso l’introduzione di un comma 1-*bis* nel suddetto articolo e prevedente – in attuazione dell’articolo 6, paragrafo 5, della direttiva – che, al momento dell’emissione di una delle misure protettive previste dall’ordinamento nazionale (e, specificamente, di quelle previste dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di rito), la persona “offesa”, secondo la definizione del diritto processuale interno, sia informata della facoltà di chiedere la pronuncia di un ordine di protezione europeo.

L’articolo 5 (Procedimento di emissione dell’ordine di protezione europeo) regola i profili processuali propedeutici all’emissione di un ordine di protezione all’interno del territorio nazionale.

Viene quindi previsto che la competenza si incardini in capo al giudice che ha

disposto l'applicazione di una delle misure coercitive previste dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di rito, da identificare come gli specifici provvedimenti, non aventi natura custodiale che – nell'ordinamento nazionale – perseguono le finalità puntualmente indicate nel “considerando” della direttiva, ovvero quelle di *“proteggere una persona da atti di rilevanza penale di un'altra persona tali da mettere in pericolo, in qualsiasi modo, la vita o l'integrità fisica, psichica e sessuale di detta persona, ad esempio prevenendo rapimenti, stalking e altre forme indirette di coercizione e che mirano a prevenire nuovi atti criminali o a ridurre le conseguenze di atti criminali precedenti”*.

Il giudice procedente, in tal caso, provvede a emettere un ordine di protezione europeo su richiesta della persona protetta che intenda trasferirsi (o che già si sia trasferita) nel territorio di altro Stato membro; l'istanza viene valutata dal giudice senza ulteriori adempimenti procedurali e il provvedimento di accoglimento deve contenere gli elementi formali indicati nello stesso articolo 5, a propria volta facente rinvio al modello di cui all'allegato A (corrispondente a quello allegato alla direttiva). Viene altresì previsto che il provvedimento che rigetti o dichiari inammissibile la richiesta sia ricorribile per cassazione, secondo il procedimento regolato dall'articolo 22 della legge 22 aprile 2005, n. 69 (dettante disposizioni recettive della decisione quadro 2002/584/GAI, in materia di mandato d'arresto europeo), integralmente richiamato con la sola eccezione del comma 2, non applicabile in via logica alla materia in questione.

In riferimento a un'osservazione formulata dalle Commissioni parlamentari, va rilevato che la necessità di indicare – in sede di istanza di emissione dell'ordine di protezione europeo – le “ragioni” del soggiorno all'estero, appare strettamente strumentale alla successiva valutazione del “grado di necessità della protezione” imposta dall'art.6, comma 1, della direttiva.

Ulteriormente, in riferimento a un'ulteriore osservazione formulata dalla Commissione giustizia del Senato (riferita specificamente al comma 3, lett.f) dello schema di decreto) deve chiarirsi che l'eventuale utilizzo delle modalità tecnologiche di controllo disposte in sede di misura di protezione (la cui menzione nel provvedimento è imposta dall'art.7, lett.g) della direttiva) è materia – successivamente - rimessa integralmente alla competente autorità dello Stato di esecuzione in sede di procedimento di riconoscimento dell'ordine di protezione (ai sensi dell'art.9 della direttiva).

L'articolo 6 (Trasmissione dell'ordine di protezione europeo) prevede che, a seguito della pronuncia dell'ordine di protezione, l'autorità giurisdizionale provveda alla sua trasmissione nei confronti della competente autorità dello Stato di esecuzione, tramite il Ministro della giustizia (a propria volta designato a comunicare all'autorità procedente il successivo ed eventuale rifiuto di riconoscimento, da comunicare successivamente alla persona protetta; sul punto, in accoglimento di un'osservazione formulata dalle Commissioni parlamentari, nel

testo definitivo si è ritenuto di specificare che tale comunicazione debba avvenire “senza indugio”).

L'articolo 7 (Competenza ai fini del riconoscimento di un ordine di protezione europeo) apre il capo III dello schema di decreto, dettante le disposizioni in materia di riconoscimento da parte della autorità nazionale degli effetti dell'ordine di protezione emesso in altro Stato membro.

Viene ivi stabilito che la relativa competenza sia attribuita alla Corte d'appello, secondo un modello già stabilito da varie disposizioni di carattere processuale aventi quale oggetto il riconoscimento nel nostro Stato degli effetti di provvedimenti in materia penale emessi all'estero (tra cui, l'articolo 701 del codice di procedura penale in materia di estradizione all'estero, la legge 22 aprile 2005, n. 69 in materia di mandato di arresto europeo e la legge 7 settembre 2010, n.161, in materia di reciproco riconoscimento delle sentenze penali in attuazione della decisione quadro 2008/909/GAI). Dal punto di vista della competenza territoriale, questa viene individuata in riferimento al luogo in cui – in sede di richiesta di pronuncia dell'ordine di protezione europeo – la persona protetta abbia dichiarato di soggiornare o risiedere (o manifestato l'intenzione di soggiornare o risiedere).

Gli articoli 8 (Procedimento per il riconoscimento di un ordine di protezione europeo) e **9** (Presupposti per il riconoscimento dell'ordine di protezione europeo e contenuto del provvedimento) dettano gli elementi propedeutici al riconoscimento degli effetti dell'ordine di protezione e la relativa fase processuale, secondo un modello che attua il disposto degli articoli 8 e 9 della direttiva e che richiama - in alcuni punti - la normativa dettata dalle richiamate leggi nn. 69 del 205 e 161 del 2010, differenziandosene però su alcuni significativi aspetti conseguenti alla particolarità dei provvedimenti oggetto del riconoscimento.

Viene quindi previsto, riprendendo lo specifico disposto dell'articolo 9 della direttiva, che la Corte d'appello decida sul riconoscimento senza formalità e – conseguentemente – senza alcun previo contraddittorio, da ritenere non compatibile con la natura cautelare dei provvedimenti da adottare.

E' altresì previsto, in specifica ottemperanza allo stesso articolo 9 della direttiva, che la Corte d'appello – in sede di riconoscimento – imponga alla persona che determina il pericolo una misura cautelare prevista dall'ordinamento nazionale e idonea ad attuare le prescrizioni contenute nell'ordine di protezione europeo e, quindi, una di quelle previste dai già citati articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di rito.

L'articolo 9 prevede altresì le causali idonee a legittimare il non riconoscimento degli effetti dell'ordine di protezione; tra esse, in particolare, vanno menzionate quelle relative alla non corrispondenza degli obblighi imposti nell'ordine di protezione con quelli tipici delle citate misure coercitive previste dal diritto interno e quella attuativa del principio della “doppia incriminazione”, in base al quale è necessario che il fatto per il quale si procede nello Stato membro sia previsto come

reato dalla legislazione nazionale.

In ordine a tale ultimo punto, si è ritenuto (anche in accoglimento di uno specifico rilievo formulato dalla Commissione giustizia del Senato) che la direttiva – in particolare, all’art.10, paragrafo 1, lett.c) - non consenta di derogare a tale presupposto, contrariamente rispetto alle decisioni quadro in materia di mandato di arresto europeo e di reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o privative della libertà personale

E’ previsto che, in caso di rifiuto di riconoscimento, la decisione sia impugnabile in cassazione secondo le modalità previste dall’articolo 22 della legge n.69 del 2005, sulla falsariga di quanto previsto dall’articolo 12 della l. n.161 del 2010.

In riferimento a un’osservazione formulata dalla Commissione giustizia del Senato, va rilevato che appare superfluo l’inserimento di una norma di chiusura che imponga all’autorità giudiziaria, in sede di riconoscimento dell’ordine emesso all’estero, di tenere conto dei principi supremi dell’ordinamento costituzionale, la cui operatività e prevalenza è imposta dai principi in materia di gerarchia e competenza della fonti del diritto (oltre che dall’applicazione di quelli derivanti dai c.d. “controlimiti”) e, in ogni caso, delle generali disposizioni contenute nell’art.1 dello schema di decreto.

L’articolo 10 (Esecuzione conseguente al riconoscimento), in conformità all’articolo 11 della direttiva, detta le modalità di esecuzione del riconoscimento dell’ordine di protezione europeo (per le quali la direttiva stessa stabilisce la competenza esclusiva dello Stato di esecuzione), prevedendo che il provvedimento vada comunicato – oltre che alla persona protetta e, tramite la competente autorità dello Stato di emissione, alla persona che determina il pericolo (l’uso dell’avverbio “anche” sta però a significare che la comunicazione può avvenire tramite i competenti uffici dello Stato di esecuzione quando risulti che la persona che determina il pericolo si trovi nel suo territorio) - alla polizia giudiziaria e ai servizi socio-assistenziali del luogo di soggiorno o residenza della persona protetta, secondo uno schema ricalcato sul disposto dell’articolo 282-*quater* del codice di rito, dettante gli obblighi di comunicazione conseguenti all’emissione delle misure previste dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter*.

Viene ivi regolato, altresì, uno degli aspetti maggiormente problematici della direttiva, ovvero quello relativo ai provvedimenti adottabili dallo Stato di esecuzione in caso di trasgressione alle prescrizioni conseguenti al riconoscimento dell’ordine di protezione europeo (profili in relazione ai quali la direttiva stessa prevede un ampio ventaglio di misure astrattamente adottabili dagli Stati membri, che vanno dalla previsione di sanzioni penali – qualora la trasgressione sia di per sé idonea a configurare un reato secondo le legislazioni nazionali – all’adozione di misure non penali, prevedendosi il possibile ricorso a misure di natura cautelare).

L’opzione adottata è stata quindi quella di prevedere che, in tutti i casi in cui – a seguito della trasgressione e sulla base di una valutazione rimessa alla competente

Corte d'appello previa istanza del Procuratore generale – sulla base dell'ordinamento interno sussistano le condizioni per un aggravamento delle misure cautelari applicate all'esito del riconoscimento dell'ordine di protezione, può prevedersi l'applicazione di una misura coercitiva maggiormente afflittiva.

Inoltre, ulteriore elemento caratterizzante è rappresentato dalla necessaria limitazione temporale della durata della misura per un periodo non superiore ai trenta giorni; tale meccanismo è strumentale alla considerazione in base alla quale, in ottemperanza a quanto stabilito **dall'articolo 11** (Decisioni sulla validità e l'efficacia dell'ordine di protezione europeo, che apre il titolo IV del provvedimento), l'autorità competente dello Stato di emissione ha la potestà esclusiva di valutare i presupposti per la modifica del contenuto della misura di protezione e per l'eventuale applicazione di una misura maggiormente afflittiva, a seguito della quale soccorreranno – eventualmente - i meccanismi processuali dettati da altre fonti relative al reciproco riconoscimento di provvedimenti adottati in materia penale.

In riferimento all'osservazione formulata dalle Commissioni parlamentari, va rilevato che la competenza della Corte d'appello deve evidentemente ritenersi attribuita in senso funzionale e che la predetta limitazione temporale di efficacia della misura applicata è strumentale rispetto all'attribuzione esclusiva alla competente autorità dello Stato di emissione in ordine all'eventuale modifica o aggravamento della misura originariamente applicata.

L'articolo 11, oltre a quanto sopra accennato, prevede altresì che le autorità dello Stato di emissione siano competenti in ordine a tutte le decisioni relative a proroga, riesame, modifica, annullamento ovvero sostituzione della misura di protezione e che – in tali casi, così come in quelli relativi alla pronuncia di una sentenza in ordine ai relativi fatti – debba esserne data immediata informazione alle competenti autorità dello Stato di esecuzione.

L'articolo 12 (Cessazione degli effetti del riconoscimento dell'ordine di protezione europeo) si raccorda direttamente con il precedente, prevedendo che – a seguito della comunicazione in ordine all'intervenuta modifica della misura di protezione – la competente Corte d'appello possa revocare o sostituire le misure adottate in sede di riconoscimento ovvero modificarne le modalità di esecuzione. E' altresì previsto che la Corte d'appello dichiari la cessazione dell'efficacia del riconoscimento in una serie di casi, analiticamente indicati, tra cui vanno menzionati quello della intervenuta modifica della misura di protezione da parte dello Stato di emissione, in modo tale da non comportare alcuna corrispondenza con quelle previste dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* del codice di rito, quello dell'intervenuto allontanamento della persona protetta dal territorio nazionale ovvero quelli concretizzati dall'esecuzione, nei confronti della persona che determina il pericolo, di una sentenza di condanna a pena detentiva o di una misura cautelare custodiale (nello Stato di emissione o nel territorio nazionale); è altresì prevista, quale ipotesi di

cessazione degli effetti, la causa rappresentata dal riconoscimento – ai sensi della l. n.161 del 2010 – di una sentenza di condanna emessa in altro Stato membro.

Inoltre, in ottemperanza all'art.14, paragrafo 1, lett. *b*), della direttiva, viene previsto che la cessazione dell'efficacia vada dichiarata nel caso in cui siano scaduti, in base alla nostra legislazione, i termini massimi di applicazione della misure cautelari adottate in sede di riconoscimento (coincidenti con quelli previsti dall'articolo 308 del codice di rito).

Viene inoltre previsto che la decisione della Corte d'appello sia ricorribile per cassazione, sempre ai sensi del già richiamato articolo 22 della l. n.69 del 2005.

Il capo V dello schema di decreto contiene le relative disposizioni finali. **L'articolo 13** (Informazioni alla Commissione europea) individua nel Ministero della giustizia l'organo competente a fornire alla Commissione europea, entro il 31 dicembre di ogni anno, le informazioni in ordine al numero di ordini di protezione emessi e riconosciuti (in attuazione dell'articolo 22 della direttiva).

L'articolo 14 (Rapporti con altri accordi e intese) fa salvi eventuali accordi in materia già conclusi con altri Stati membri, purché tali da non pregiudicare l'attuazione degli obiettivi minimi previsti dalla direttiva.

L'articolo 15 regola la materia relativa alla protezione dei dati personali, in coerenza con il punto n.36 del “considerando”, in base al quale gli stessi devono essere trattati in conformità con la decisione quadro 2008/977/GAI; si prevede quindi, quale principio generale, l'applicazione delle disposizioni previste dalla parte II, titolo I, del codice in materia di protezione dei dati personali, con ulteriori disposizioni di dettaglio richiamanti specifiche norme della decisione quadro.

L'articolo 16 (Disposizioni finanziarie) detta la clausola di invarianza finanziaria, in base alla quale l'attuazione della direttiva non comporta oneri ulteriori a carico del bilancio statale.