

TEMPO E INEFFICIENZA NEI PROCEDIMENTI PER VIOLENZA DOMESTICA: LA CORTE EDU CONDANNA NUOVAMENTE L'ITALIA PER PASSIVITÀ GIUDIZIARIA

Corte EDU, Prima Sezione, 13 febbraio 2025, Causa P.P. c. Italia, ricorso n. 64066/19

di Marco Bulgarelli
(Dottore in Giurisprudenza,
Università degli Studi di Torino)

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Giurisprudenza in materia di violenza domestica e obblighi procedurali ex art. 3 Cedu. – 3. L'ennesima condanna per l'Italia. – 4. Risposta penale alla violenza domestica: profili di diritto processuale interno. – 4.1. L'inefficienza quale causa (e non conseguenza) della prescrizione. – 5. Prospettive future.

1. Il tempo è una delle variabili che condiziona l'effettività del sistema penale¹: il suo semplice decorrere incide sul diritto di difesa, sull'efficacia della sanzione, sul generale senso di giustizia richiesto e atteso dalla collettività all'esito di un procedimento². I riflessi del dato temporale su reato e processo si prestano a essere analizzati da diverse angolature prospettiche: dalla distinzione tra tempo della memoria e tempo dell'oblio al loro inevitabile intersecarsi³, dalla predeterminazione di un tempo necessario ai fini dell'estinzione del reato alla predeterminazione di un tempo ragionevole entro cui celebrare il processo, fino alla presa di coscienza che qualsiasi decisione calibrata a monte potrebbe essere validamente contestabile a valle⁴.

La dimensione cronologica della giustizia penale è da sempre al centro di un ricco dibattito scientifico – ma anche politico e mediatico – la cui attenzione si concentra su due profili cardine: la disciplina della prescrizione del reato e il principio di ragionevole durata dei

¹ Nella sterminata letteratura sull'argomento, *ex multis*: D. Pulitanò, *Tempi del processo e diritto penale sostanziale*, in *RIDPP* 2005, 507 ss.; F. Viganò, *Riflessioni de lege lata e ferenda su prescrizione e tutela della ragionevole durata del processo*, in *DPenCont* 2012, 1 ss.; C. Marinelli, *Ragionevole durata e prescrizione del processo penale*, Torino, 2016; L. Siracusa, *Oblio e memoria del reato nel sistema penale*, Torino, 2022, 11 ss.

² Cfr. G. Conso, *Non dimenticare delle vittime specie di fronte al rischio prescrizione*, in *DPP* 3/1998, 269 s.

³ Per tutti, L. Siracusa, *op. cit.*, 111 ss.; B. Lavarini, *La ragionevole durata del processo come garanzia soggettiva*, in www.la legislazione penale.eu, 31.12.2019, 13 ss.

⁴ D. Pulitanò, *La giustizia penale e il tempo*, in www.sistemapenale.it, 2.12.2019; nello specifico, secondo l'Autore «qualsiasi precisa determinazione dei tempi di prescrizione è discutibile: traccia una linea di confine fra il condannare e il dichiarare estinto il reato, che potrebbe essere tracciata in un punto diverso; in questo senso, è una linea arbitraria, ancorché rispondente a un'esigenza non eludibile».

processi⁵. Non è pretesa di chi scrive soffermarsi analiticamente in questa sede su temi di così ampio respiro; tuttavia, l'*incipit* è utile per approcciarsi alla più recente giurisprudenza della Corte EDU, in cui il “fattore tempo” ha inciso in maniera decisiva per rilevare criticità ricorrenti nel nostro ordinamento.

Il 13 febbraio 2025 la Corte di Strasburgo ha nuovamente condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 Cedu sotto il suo profilo procedurale. “Nuovamente”, perché tale pronuncia si accoda a una serie di sentenze, tutte riguardanti casi di violenza contro le donne, in cui vengono evidenziate le conseguenze patologiche frutto dell'intreccio tra la disciplina nazionale della prescrizione e l'endemico ritardo nella definizione dei procedimenti. Muovendosi entro il perimetro di una specifica tipologia di reati, la sentenza in commento ha il pregio di affrontare il tema centrale dell'inefficienza del processo penale italiano dalla prospettiva delle vittime che, nei casi in cui il sistema manifesta le sue criticità ai massimi livelli, subiscono in prima persona il paradosso di patire danni causati direttamente dall'attività processuale⁶.

La Corte si è posta in chiave fortemente critica rispetto all'attuale ordinamento italiano, rilevando una violazione dell'art. 3 della Convenzione – secondo cui «nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti» – derivante da un'indagine condotta in maniera inefficiente, tale da far maturare il termine di prescrizione del reato con conseguente declaratoria di estinzione dello stesso. La pronuncia in esame si presenta come il portato di un filone giurisprudenziale consolidato a Strasburgo e fitto di sentenze di condanna nei confronti del nostro sistema penale, che concepisce la prescrizione come istituto strettamente legato all'azione giudiziaria e, contestualmente, non è strutturato in maniera idonea a garantire un rapido ed efficace *iter* processuale.

Prima di entrare nel merito del caso che ha portato la Corte EDU a pronunciarsi lo scorso febbraio, si rende necessario un passaggio intermedio sul concetto di “efficienza”, centrale per l'analisi della sentenza in commento e che, rapportato alla giustizia penale, impone diverse

⁵ Merita di essere richiamato, fra tutti, il noto articolo di G. Marinucci, *Bomba a orologeria da disinnescare*, in *Il Sole 24 Ore* 1998, cui seguirono numerosi ulteriori interventi sull'ipotesi di un allungamento dei tempi di prescrizione non ancora maturati relativi al caso Tangentopoli. Quanto al versante politico-legislativo del dibattito, basti pensare alle quattro differenti discipline riguardanti la prescrizione che si sono susseguite a partire dagli ultimi anni in cui è rimasta in vigore la legge *ex Cirielli* (2016-2017): *Orlando* (2017-2018), *Bonafede* (2019-2020), *Cartabia* (2021-2023), cui si aggiunge in ultimo la proposta di legge, attualmente in discussione al Senato, *Nordio-Delmastro* (presentata alla Camera dei Deputati il 17.02.2023).

⁶ In argomento v. G. Spangher (a cura di), *La vittima del processo. I danni da attività processuale penale*, Torino 2017, 137 ss.

cautele⁷. Essendo un concetto di relazione, esso si ricollega ai fini che si vogliono raggiungere⁸; operazione che risulta tutt'altro che facile se riferita al procedimento penale, potendo, a seconda dei contesti – tema fortemente dibattuto e ancora senza una soluzione univoca – portare a diverse conclusioni: «la tutela dell'interesse sociale relativo alla repressione della delinquenza, la protezione degli innocenti da indebite condanne, lo scopo cognitivo di ricerca della verità, la risoluzione dei conflitti»⁹. La corsa – o meglio, rincorsa – all'efficienza nel sistema processuale italiano viene spesso associata all'automatico sacrificio di garanzie proprie del giusto processo. Tuttavia, a essere in posizione di contrasto non sono tanto le esigenze di efficienza e quelle di garanzia, quanto piuttosto «gli eterogenei obiettivi di cui si vuole perseguire il raggiungimento in modo efficiente»¹⁰. Nel momento in cui, al contrario, venissero lesi principi fondamentali – quali diritto di difesa, contraddittorio, parità delle parti, imparzialità del giudice – non si avrebbe più una “risposta al reato più efficiente”, anzi, non si potrebbe nemmeno parlare di “processo”. Così, il canone dell'efficienza «è tale solo se ingloba anche il riconoscimento delle garanzie, ed, in questi termini, è esso stesso una garanzia»¹¹. Quindi, in ultima analisi, un procedimento più efficiente è anche più garantista, e viceversa¹².

È proprio attraverso questa lente concettuale che può essere letta la più recente giurisprudenza della Corte EDU. Il binomio “tempo-inefficienza” diventa così la chiave interpretativa per comprendere come il Collegio abbia individuato profonde crepe nella giustizia italiana, che si manifestano con particolare evidenza quando il sistema processuale

⁷ Impiegato in diverse branche del diritto, il canone dell'efficienza spicca in ambito amministrativistico, quale principio riconducibile al più generale buon andamento della pubblica amministrazione, incastonato nell'art. 97 Cost.; lo stesso buon andamento, inteso come generale esigenza di efficienza dell'azione e dell'organizzazione della p.a., è stato definito dalla Giudice delle leggi quale: «cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale» (C. Cost., 9.12.1968, n. 123, § 3 *Considerato in diritto*, in *FI* 1969, 11 ss.). In materia si vedano, *ex multis*, R. Ursi, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in *La giuridificazione*, a cura di B. Marchetti, M. Renna, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. III, a cura di L. Ferrara, D. Sorace, Firenze 2016, 445 ss.; A. Valastro, N. Pettinari, *sub Art. 97 Cost.*, in *La Costituzione italiana*, Vol. II, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevari, Bologna 2021, 241 ss.

⁸ O. Mazza, *La presunzione d'innocenza messa alla prova*, in www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org, 09.04.2019, 6; cfr. C. Marinelli, *op. cit.*, 38.

⁹ M. Gialuz, Jacopo Della Torre, *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Torino 2022, 5, a cui si rimanda anche per tutti i riferimenti nelle note da 27 a 31.

¹⁰ *Ibid.*, 10.

¹¹ A. Ciavola, *Il contributo della giustizia consensuale e riparativa all'efficienza dei modelli di giurisdizione*, Torino 2010, 8 s.

¹² Si rammenta, in ogni caso, come il concetto di efficienza, quale rapporto tra mezzi e fini, una volta declinato in una delle sue diverse, possibili e innumerevoli forme, sia effettivamente in grado di confliggere con le garanzie fondamentali del giusto processo. In tal senso v. G. Accatino, *Il conflitto tra efficienza e ragionevole durata del processo. Il caso della prescrizione e dell'improcedibilità cronologica*, in *Conflitto e Diritto. Una prospettiva interdisciplinare*, a cura di I. Massa Pinto, Soveria Mannelli 2024, 7, secondo cui, in luogo di “efficienza”, può risultare più corretto parlare di “effettività” come «punto di tensione dell'ordinamento verso il raggiungimento di un equilibrio tra interessi contrapposti».

si confronta con reati di violenza contro le donne. In questi casi, infatti, il deficit di tutela si traduce in una duplice vittimizzazione: quella primaria, causata dal reato, e quella secondaria, derivante dal malfunzionamento dell'apparato giudiziario chiamato a fornire giustizia¹³.

Nei paragrafi che seguono si darà conto del percorso giurisprudenziale compiuto dai giudici di Strasburgo relativo al fenomeno della violenza domestica e agli obblighi procedurali derivanti dall'art. 3 Cedu, della sua evoluzione e della sua traiettoria, utile a fornire una visione d'insieme con cui poter procedere all'analisi della più recente pronuncia *P.P. c. Italia*.

2. La Corte EDU ha iniziato a confrontarsi col fenomeno della violenza domestica relativamente di recente: il tema è stato trattato per la prima volta, in ragione della Convenzione, nella sentenza *Kontrová v. Slovakia* del 2007¹⁴. A far capo da quella data, le pronunce in materia di IPV (*intimate partner violence*) sono in costante crescita e hanno contribuito a creare un orientamento giurisprudenziale solido e uniforme attorno al divieto di trattamenti inumani o degradanti¹⁵.

Per comprendere appieno la stretta connessione tra i reati riconducibili alla violenza domestica e l'art. 3 Cedu, occorre fornire, seppur in sintesi, le coordinate storiche e giuridiche del generale fenomeno della violenza contro le donne.

Emersa da una condizione di oblio talvolta imposta, talvolta inconsciamente ignorata, ma troppo spesso condivisa e accettata, la violenza contro le donne comincia a vedere la luce come fenomeno socioculturale a partire dal secondo dopoguerra, grazie all'opera dei primi movimenti femministi statunitensi¹⁶. Si inizia, così, a porre l'attenzione su un costrutto talmente radicato, strutturato e complesso da avere ricadute in ogni campo: dalla religione al linguaggio, dalla cultura di massa alla giustizia. La presa di coscienza riguardo alla violenza

¹³ Secondo la Cass. S.U. 17.11.2021 n. 35110, in www.giustiziacivile.com, 7.6.2022, la vittimizzazione secondaria consiste nel «far rivivere le condizioni di sofferenza a cui è stata sottoposta la vittima di un reato, ed è spesso riconducibile alle procedure delle istituzioni susseguenti ad una denuncia, o comunque all'apertura di un procedimento giurisdizionale», precisando inoltre come sia «una conseguenza spesso sottovalutata proprio nei casi in cui le donne sono vittima di reati di genere, e l'effetto principale è quello di scoraggiare la presentazione della denuncia da parte della vittima stessa». Per una ulteriore definizione del fenomeno della vittimizzazione secondaria v. L. Rossi, *L'analisi investigativa nella psicologia criminale. Vittimologia: aspetti teorici e casi pratici*, Milano 2005, 417; l'Autore la descrive come «condizione di ulteriore sofferenza ed oltraggio sperimentata dalla vittima in relazione ad un atteggiamento di insufficiente attenzione, o negligenza, da parte delle agenzie di controllo formale nella fase del loro intervento, che si manifesta in ulteriori conseguenze psicologiche che la vittima subisce».

¹⁴ C. eur., 31.05.2007, *Kontrová v. Slovakia*.

¹⁵ v. C. eur., 9.6.2009, *Opuz v. Turkey*; C. eur., 28.05.2013, *Eremia v. the Republic of Moldova*; cfr. V. Nardone, *La sentenza Taplis c. Italia: si arricchisce la giurisprudenza di Strasburgo sui casi di violenza domestica*, in *OIDU* 2017, 306.

¹⁶ v., *ex multis*, E. Freedman, *No turning back. The history of feminism and the future of women*, New York 2007, 45 ss.; per un confronto con il femminismo italiano v. T. Bertilotti, A. Scattigno (a cura di) *Il femminismo degli anni Settanta*, Roma 2018.

maschile contro le donne come fatto sociale e culturale ha portato in Europa, da un certo punto di vista come punto di arrivo, ma in realtà – e soprattutto – come fondamentale punto di partenza, alla *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, adottata a Istanbul l'11 maggio 2011¹⁷. I paletti posti dal Consiglio d'Europa sono risultati indispensabili tanto in termini di riconoscimento della violenza – grazie, tra le altre cose, al puntuale impianto definitorio¹⁸ – quanto in termini di implementazione della risposta operativa, affidata, in ottica “microeconomica”, alla giustizia penale e, in ottica “macroeconomica”, alla società tutta, con l'auspicio di promuovere un celere e necessario mutamento culturale¹⁹.

È proprio in questo quadro normativo-culturale, caratterizzato dalla progressiva emersione del fenomeno e dalla sua regolamentazione a livello giuridico sovranazionale, che deve essere inquadrata l'evoluzione della giurisprudenza di Strasburgo nei confronti dell'Italia. Il punto di svolta in materia di IPV è rappresentato dal passaggio dalla sentenza *Rumor* alla sentenza *Talpis*: due casi in cui la Corte EDU, a distanza di tre anni l'uno dall'altro, è giunta a conclusioni opposte²⁰. Seppure i ricorsi muovessero da circostanze fattuali differenti, sotto il profilo procedurale, nel 2014, non era stata ravvisata alcuna violazione dell'art. 3 in capo all'Italia, poiché le forze di polizia, la pubblica accusa e l'autorità giudicante, ad avviso dei giudici di Strasburgo, avevano operato in maniera adeguata e nel rispetto dei diritti umani²¹;

¹⁷ Ratificata dall'Italia con la legge 27.06.2013, n. 77.

¹⁸ L'art. 3 della Convenzione di Istanbul definisce la violenza nei confronti delle donne come «una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata», e l'espressione “violenza domestica” come «tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima».

¹⁹ Oltrepassando per un attimo i confini dell'Europa, sul piano internazionale spicca la CEDAW (Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne), adottata già nel 1979 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; tuttavia, la Convenzione non fa fin da subito espressa menzione del lessema “violenza domestica”. Per questo motivo, risulta di fondamentale importanza la successiva Raccomandazione generale n. 19 del 1992, che sottolinea l'importanza di prevenire la violenza contro le donne sia nei contesti pubblici sia nei contesti privati: «conformemente ai principi generali di diritto internazionale e degli specifici patti in materia di diritti umani, gli Stati possono anche essere responsabili rispetto ad atti privati se non agiscono con la dovuta diligenza per impedire violazioni dei diritti o indagare su atti di violenza e punirli nonché provvedere ad un risarcimento».

²⁰ C. eur., 2.03.2017, *Talpis c. Italia*; C. eur., 27.05.2014, *Rumor c. Italia*; per un'analisi comparata v. P. De Franceschi, *Violenza domestica: dal caso Rumor al caso Talpis cosa è cambiato nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo?*, in GP 1/2018, 1 ss.

²¹ C. eur., *Rumor*, cit., §§ 63 ss., in cui la Corte ha ritenuto corretto l'operato delle autorità italiane laddove erano stati concessi gli arresti domiciliari all'ex compagno della ricorrente – rispettivamente maltrattante e vittima vulnerabile – da scontarsi presso un centro di accoglienza sito a soli 15 km dall'abitazione in cui quest'ultima viveva con i figli.

nel 2017, invece, il nostro paese è stato condannato per irragionevole e discriminatoria passività dell'apparato giudiziario²². Il cambio di rotta della Corte rappresenta uno snodo cruciale nella sua giurisprudenza perché, dalla sentenza *Talpis* in avanti, il divieto di trattamenti inumani e degradanti e gli obblighi procedurali che ne derivano trovano applicazione *anche* nei casi di violenza domestica. Tale pronuncia, infatti, funge da vero e proprio “apripista” a una sequenza di ulteriori quattro condanne irrogate all'Italia nel solo anno 2022: tutte per passività giudiziaria, tutte in casi di violenza contro le donne²³.

Appurato che i fatti rientrano sotto il “cappello” dell'art. 3 Cedu, bisogna ora comprendere che tipo di violazione la Corte contesti a fronte di una risposta processualpenale inefficiente.

Gli obblighi procedurali relativi all'art. 3 trovano il proprio fondamento nel rapporto di interdipendenza funzionale con un altro principio generale: il singolo Stato è tenuto a prevedere norme ispirate alla logica della deterrenza per prevenire e disincentivare il ricorso a trattamenti inumani e degradanti²⁴. Così, se il diritto penale viene attuato tramite il processo, le modalità attraverso le quali esso si svolge risultano essenziali «non soltanto al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali che dal meccanismo processuale possono ricevere pregiudizio, bensì anche allo scopo di assicurare effettività alla tutela penale»²⁵. In altre parole, da un impianto processuale inefficiente può discendere una violazione dell'art. 3 non solo perché “processualmente inefficace” in sé, ma anche perché, di riflesso, incapace di garantire un'effettiva tutela dei beni giuridici protetti dalle norme incriminatrici, vanificandone, di conseguenza, la corretta applicazione²⁶.

Com'è noto, prima di poter entrare nel merito di un ricorso presentato per violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti, la Corte deve vagliare la sussistenza del requisito indispensabile per rientrare nel raggio di applicabilità dell'art. 3: la soglia minima di gravità. Il parametro elaborato a Strasburgo è volutamente generico e disancorato da qualsiasi dato determinato a priori, in modo da permettere un giudizio flessibile in grado di adattarsi al

²² C. eur., *Talpis*, cit., §§ 141 ss., in cui l'Italia è stata condannata per violazione degli artt. 2 e 3 della Convenzione in ragione della mancata tutela di vittime di violenza domestica e di genere, sfociata nell'omicidio del figlio della ricorrente e nel tentato omicidio della stessa; emblematico il passaggio della sentenza in cui si legge: «sottovalutando, con la loro inerzia, la gravità della violenza in questione, le autorità italiane l'hanno sostanzialmente causata» (§ 145).

²³ C. eur., 07.04.2022, *Landi c. Italia*; C. eur., 16.06.2022, *De Giorgi c. Italia*; C. eur., 07.07.2022, *M.S. c. Italia*; C. eur., 10.11.22, *Causa I.M. e altri c. Italia*. Volendo operare una sottodistinzione, mentre le prime tre pronunce riguardano la giustizia penale italiana, l'ultima si riferisce in particolare a un caso di inerzia delle autorità e conseguente deficit di tutela nel giudizio civile e minorile.

²⁴ Cfr. F. Viganò, *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, a cura di V. Manes, V. Zagrebelsky, Milano 2011, 244; B. Emmerson, A. Ashworth, A. Macdonald, *Human Rights and Criminal Justice*, Londra 2007, 746 ss.

²⁵ M. Montagna, *Obblighi convenzionali, tutela della vittima e completezza delle indagini*, in *AP* 3/2019, 777.

²⁶ Sul punto si vedano, *ex multis*, C. eur., 25.06.2009, *Beganović v. Croatia*, §§ 71-74; C. eur., 17.12.2009, *Denis Vasilyev v. Russia*, § 99.

mutare delle concrete esigenze di tutela dei diritti umani. Questa valutazione preliminare verte, di volta in volta, sulle circostanze oggettive del fatto e sulle qualità soggettive della vittima²⁷: quanto alle prime, viene generalmente presa in considerazione la gravità del trattamento nel suo complesso, ricavata a sua volta – esemplificando – dalla durata o dalle modalità dello stesso; quanto alle seconde, i giudici vagliano la sussistenza di condizioni riconducibili al *genus* della vulnerabilità, ovvero – nuovamente a titolo esemplificativo – l'età, il genere, l'etnia, il turbamento psicologico²⁸. Volendo tracciare un parallelismo con l'ordinamento processuale italiano, la valutazione preliminare della Corte di Strasburgo, soprattutto nei frangenti in cui è incentrata sulle qualità soggettive della vittima, è simile a quella demandata ai magistrati italiani dall'art. 90-*quater* Cpp ai fini del riconoscimento della condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa²⁹. Non è un caso, peraltro, che quest'ultimo articolo sia stato introdotto nel codice di procedura penale italiano – insieme agli artt. 90-*bis* e 90-*ter* Cpp³⁰ – proprio su spinta sovranazionale, dal d.lgs. 212/2015, in attuazione della c.d. Direttiva vittime³¹.

Restando sul tema dell'applicabilità dell'art. 3, è sicuramente degno di nota un passaggio della sentenza *De Giorgi c. Italia*, dove la Prima Sezione della Corte EDU conviene come non sia necessario riscontrare lesioni oppure ingenti sofferenze fisiche nella vittima per integrare la soglia minima di gravità del maltrattamento; anzi, si ritiene sufficiente un trattamento umiliante o svilente, irrispettoso della dignità umana o che susciti nella persona «sentimenti di paura, angoscia o inferiorità tali da annientare la sua resistenza morale e fisica»³². L'impatto

²⁷ A. Colella, *La giurisprudenza di Strasburgo 2008-2010: il divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti* (art. 3), in *DPenCont* 2011, 223.

²⁸ Cfr., ad es., C. eur., 23.09.1998, *A. v. United Kingdom*, § 22, risalente sentenza in cui la Corte, soffermandosi sui limiti di applicabilità, già evidenziava come l'art. 3 «requires States to take measures designed to ensure that individuals within their jurisdiction are not subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment, including such ill-treatment administered by private individuals [...]. Children and other vulnerable individuals, in particular, are entitled to State protection, in the form of effective deterrence, against such serious breaches of personal integrity».

²⁹ La lettera dell'articolo, infatti, recita: «agli effetti delle disposizioni del presente codice, la condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa è desunta, oltre che dall'età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede. Per la valutazione della condizione si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato».

³⁰ Rispettivamente rubricati: «informazioni alla persona offesa» e «comunicazione dell'evasione e della scarcerazione».

³¹ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012.

³² C. eur., *De Giorgi*, cit., § 62; in tal senso, v. anche C. eur., GC, 28.09.2015, *Bouyid v. Belgium*, § 87: «Ill-treatment that attains such a minimum level of severity usually involves actual bodily injury or intense physical or mental suffering. However, even in the absence of these aspects, where treatment humiliates or debases an individual, showing a lack of respect for or diminishing his or her human dignity, or arouses feelings of fear, anguish or

psicologico della violenza è stato oggetto di una giurisprudenza evolutiva, che ne ha evidenziato l'incidenza e la gravità in termini di possibili sofferenze morali che una vittima di IPV può patire; da questo punto di vista, infatti, anche il timore di incorrere in nuove aggressioni è congruo a integrare la soglia di gravità richiesta dall'art. 3³³. La valorizzazione di forme di violenza diverse da quella solamente fisica, quali psicologica o economica, dunque, ha determinato un condivisibile ampliamento del raggio di applicabilità del divieto di trattamenti inumani o degradanti, che, a ben vedere, non si traduce in mero e sproporzionato vittimocentrismo, bensì in un'estensione di tutela a casi potenzialmente gravi anche se non sempre percepiti come tali³⁴.

Soddisfatto tale requisito minimo, la Corte può valutare se dall'*ill-treatment* agito dal privato derivi una violazione degli obblighi procedurali da parte dello Stato. Essi gravano sia sulle autorità giudicanti sia sulle autorità requirenti – oltre che sulle forze di polizia – a cui spetta «l'identificazione e la punizione di coloro che si rendono autori di azioni lesive dei diritti fondamentali»³⁵. La *ratio* sottesa a tali obblighi, chiarita nella sentenza *Talpis*, è di garantire «diritti concreti ed effettivi, e non teorici o illusori», tali per cui i giudici sovranazionali devono «vigilare affinché gli Stati adempiano correttamente al loro obbligo di proteggere i diritti delle persone sottoposte alla loro giurisdizione»³⁶.

In quest'ottica, appare di tutta evidenza la centralità del binomio “tempo-efficienza”, vera e propria chiave di volta del giudizio su un'ipotetica violazione dell'art. 3 nel suo profilo procedurale. Nella sentenza *Talpis*, infatti, la Corte ritiene che «un'esigenza di celerità e di diligenza ragionevole [sia] implicita nell'obbligo di indagare» e che tale obbligo «rispetto all'articolo 3 della Convenzione non si [possa] considerare soddisfatto se i meccanismi di protezione previsti nel diritto interno esistono soltanto in teoria: è soprattutto necessario che

inferiority capable of breaking an individual's moral and physical resistance, it may be characterised as degrading and also fall within the prohibition set forth in Article 3 [...]. It should also be pointed out that it may well suffice that the victim is humiliated in his own eyes, even if not in the eyes of others». Di particolare interesse l'ultimo periodo del § 87, dove la Grande Camera sottolinea un aspetto che di primo acchito potrebbe sembrare secondario, ma che, invece, risulta di estrema rilevanza nei casi di violenza domestica.

³³ C. eur., *De Giorgi*, cit., § 63; cfr. C. eur., 26.03.2013, *Valiulienė c. Lituania*, § 69; C. eur., 9.07.19, *Volodina v. Russia*, §§ 74-75.

³⁴ Cfr., *ex multis*, F. Deriu, *Percorsi di capacitazione di donne vittime di violenza*, in *Welfare e Ergonomia*, 2/2015, 259 ss.; I. Pellizzone, *La violenza economica contro le donne. Riflessioni di diritto costituzionale*, in www.dirittodidifesa.eu, 28.12.2021.

³⁵ M. Montagna, *op. cit.*, 785.

³⁶ C. eur., *Talpis*, cit., § 103; cfr. C. eur., *M.S.*, cit., § 134, dove la Corte, sulla scia del caso *Talpis*, conferma «l'obbligo di condurre un'indagine effettiva su tutti i casi di violenza domestica», che, per essere efficace, «deve essere rapida e approfondita», ma allo stesso tempo supera il perimetro delle indagini preliminari aggiungendo che tale principio si applica «alla procedura nel suo complesso, compresa la fase del processo».

essi funzionino effettivamente nella pratica, il che presuppone un esame della causa sollecito e senza inutili ritardi»³⁷.

Da questi assunti emerge ciò che nelle aule di Strasburgo viene identificato come elemento costitutivo di un'indagine efficiente: la celerità e una corretta procedura di *risk assessment*. Nella pronuncia *M.S. c. Italia*, il Collegio approfondisce tali profili specificando che «l'obbligo di condurre un'indagine effettiva è un obbligo di mezzi e non di risultato»³⁸, ma anche che esso non può considerarsi rispettato «quando un'indagine si [conclude] per effetto della prescrizione della responsabilità penale dovuta all'inattività delle autorità»³⁹. E ancora: «se non esiste un obbligo assoluto di far sì che tutti i procedimenti portino a una condanna o a una pena particolare», comunque «quando l'indagine ufficiale ha portato all'avvio di un'azione penale dinanzi ai giudici nazionali, il procedimento nel suo complesso, compresa la fase del processo, deve soddisfare le esigenze dell'articolo 3 della Convenzione»⁴⁰. In ultima analisi, per la Corte è essenziale che l'azione penale non sia soggetta ad alcun termine di prescrizione.

Tali principi di diritto, progressivamente consolidati a Strasburgo a partire dalla sentenza *Talpis*, costituiscono il *background* interpretativo essenziale per l'analisi della più recente pronuncia *P.P. c. Italia*. È alla luce di questi precedenti, e delle criticità sistematiche che essi hanno evidenziato, che ora ci si può concentrare specificamente sul caso che ha portato il nostro paese a essere condannato lo scorso febbraio.

3. Il 13 febbraio 2025 l'Italia è stata condannata per violazione degli obblighi procedurali derivanti dall'art. 3 Cedu in un caso di violenza domestica. La sentenza *P.P. c. Italia* si inserisce nel solco tracciato dai quattro precedenti del 2022, confermando l'orientamento consolidato a Strasburgo in materia di IPV⁴¹. In primo luogo, si impone una breve rassegna dei fatti che hanno dato origine alla presente causa, che si snoda lungo un arco temporale di quasi dieci anni, caratterizzato da significativi ritardi in ogni fase del procedimento⁴².

Il 21 dicembre 2009 la ricorrente sporge querela nei confronti del suo ex compagno, dichiarando di essere stata vittima, a partire dal 2007, di violenze fisiche, atti persecutori e molestie: definisce tali comportamenti come ricerca di controllo e coercizione, affermando di essere stata aggredita fisicamente in tre occasioni nel corso del 2008, indicando la data e l'ora dei più di 2500 messaggi e delle numerose chiamate ricevute dal querelato e comunicando anche l'identità di persone che potessero essere sentite per confermare le sue dichiarazioni in

³⁷ *Ibid.*, § 106.

³⁸ C. eur., *M.S.*, cit., § 135.

³⁹ *Ibid.*, § 137.

⁴⁰ *Ibid.*, § 139.

⁴¹ *Supra* § 2.

⁴² Tutta la ricostruzione fattuale è ripresa dai §§ 4 ss. della sentenza C. eur., 13.02.2025, *P.P. c. Italia*.

qualità di persone informate sui fatti. La *notitia criminis* viene iscritta nel registro delle notizie di reato presso la Procura della Repubblica di Pisa tre mesi più tardi, nel marzo 2010. Tre anni dopo, viene disposto il rinvio a giudizio per il reato di atti persecutori⁴³. Nel gennaio 2016, dopo ulteriori tre anni, il Tribunale di Pisa assolve l'imputato ai sensi dell'art. 530 co. 1 Cpp, perché «*il fatto non sussiste*», valorizzando elementi quali la mancata interruzione della relazione da parte della querelante, la sua disponibilità a ricevere regali o offerte di lavoro dal querelato, tali che quest'ultimo non potesse comprendere di star causando un disagio psichico e morale alla sua ex compagna.

Sedici mesi dopo la sentenza di primo grado – maggio 2017 –, la Corte d'appello di Firenze si pronuncia sull'appello proposto dalla parte civile e dal pubblico ministero, assolvendo l'imputato per i fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge che ha introdotto il reato di atti persecutori – d.l. 23 febbraio 2009, n. 11⁴⁴ –, ossia il 25 febbraio 2009, e dichiarando estinti per intervenuta prescrizione i reati riconducibili a fatti commessi dopo tale data. La ricorrente, allora, presenta ricorso per cassazione; la Suprema Corte, tuttavia, con sentenza del 5 giugno 2019, conferma la prescrizione del reato⁴⁵.

Il caso emblemizza perfettamente il binomio “tempo-inefficienza” analizzato in apertura: l'eccessiva durata del procedimento, combinata con l'istituto della prescrizione, ha trasformato uno strumento di garanzia in un meccanismo di impunità, realizzando esattamente quella vittimizzazione secondaria che si dovrebbe cercare di arginare⁴⁶.

Sei mesi dopo la pronuncia della Corte di cassazione, la ricorrente si è rivolta alla Corte EDU lamentando la violazione degli artt. 3 e 8 della Convenzione. Proprio sulla base di questa ricostruzione fattuale i giudici di Strasburgo hanno strutturato la propria valutazione circa

⁴³ Art. 612-bis Cp, nella sua formulazione originale: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque, con condotte reiterate, minaccia o molesta taluno in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita.

La pena è aumentata se il fatto è commesso dal coniuge legalmente separato o divorziato o da persona che sia stata legata da relazione affettiva alla persona offesa.

La pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso a danno di un minore, di una donna in stato di gravidanza o di una persona con disabilità di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero con armi o da persona travisata.

Il delitto è punito a querela della persona offesa. Il termine per la proposizione della querela è di sei mesi. Si procede tuttavia d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio».

⁴⁴ Rubricato: “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori”.

⁴⁵ In sede civile, invece, la Corte d'appello di Firenze, nel 2024, ha riconosciuto il diritto della ricorrente al risarcimento del danno, quantificato in misura pari a 268.403,26 euro.

⁴⁶ *Infra* § 4.1.

l'adempimento degli obblighi procedurali da parte dell'Italia. Il Collegio, innanzitutto, ha ritenuto che le questioni sollevate potessero essere esaminate alla sola luce del divieto di trattamenti inumani o degradanti nella sua connotazione procedurale. In secondo luogo, ha vagliato la sussistenza del requisito minimo *ex art. 3*: i maltrattamenti subiti dalla ricorrente integrano la soglia di gravità necessaria per rientrare nel suo ambito di applicazione. Quanto all'adempimento degli obblighi procedurali, secondo la Corte le autorità non hanno agito in maniera diligente ed efficace, non ottemperando, di conseguenza, al «loro obbligo di assicurare che [l'imputato] fosse giudicato rapidamente e non potesse pertanto beneficiare della prescrizione»⁴⁷.

A fronte di una vera e propria «incapacità di condurre un'indagine»⁴⁸, la Corte è perentoria nell'affermare il seguente principio di diritto: «è incompatibile con gli obblighi procedurali derivanti dall'art. 3 Cedu che le indagini su reati riconducibili nell'alveo della violenza domestica si estinguano per effetto della prescrizione a causa dell'inerzia delle autorità»⁴⁹; pertanto, «spetta allo Stato gestire il proprio sistema giudiziario in modo da permettere ai propri tribunali di rispondere alle esigenze della Convenzione, specie gli obblighi derivanti dall'art. 3»⁵⁰. A sostegno di questa valutazione, i giudici di Strasburgo richiamano le obiezioni sollevate dal GREVIO – Gruppo di esperte sulla violenza contro le donne, organismo indipendente del Consiglio d'Europa che monitora l'applicazione della Convenzione di Istanbul in tutti i paesi che l'hanno ratificata – nel suo rapporto sull'Italia del 2020, già ampiamente citato nei quattro precedenti del 2022: in particolare, si evidenziano elevati tassi di *impasse* processuale nelle cause riconducibili alla violenza domestica, con conseguenti declaratorie di estinzione del reato per intervenuta prescrizione⁵¹.

⁴⁷ C. eur., P.P., cit., § 49.

⁴⁸ *Ibid.*, § 50.

⁴⁹ *Ibid.*, § 52.

⁵⁰ *Ibid.*, § 53.

⁵¹ Rapporto di Valutazione (di Base) del GREVIO, sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), Italia, 13.01.2020, § 222: «Nel corso della sua valutazione, il GREVIO ha tentato di trovare una spiegazione a questi bassi tassi di condanna, ma sembra che le autorità non abbiano condotto un'analisi dei possibili fattori che contribuiscono a tali cifre, ad esempio esaminando il tipico percorso dei casi di violenza basata sul genere attraverso la catena delle indagini delle forze dell'ordine, del procedimento e del processo, e provando ad individuare i punti in cui può verificarsi l'abbandono del caso. Tale analisi sarebbe necessaria per indagare su quanto affermato dalle organizzazioni di donne, secondo cui i rapporti delle forze dell'ordine a volte sono vaghi e insufficienti a supportare un'azione legale, mentre i tribunali penali spesso fanno discriminazioni nei confronti delle donne, sottovalutano le conseguenze ed i rischi della violenza basata sul genere, fomentano pregiudizi e stereotipi sessisti ed espongono le donne ad una vittimizzazione secondaria. Il GREVIO è preoccupato dalla mancanza di decisione nel tentativo di stabilire perché la stragrande maggioranza dei casi di violenza contro le donne denunciati "fuoriescono" dal sistema giudiziario e non si concludono con una condanna. Sebbene una risposta in termini di giustizia penale non sia l'unica da ricercare nei casi di violenza contro le donne e nonostante essa debba formare parte di una risposta globale e integrata che copra tutte le aree della prevenzione, protezione, punizione e politiche integrate

È alla luce di questi rilievi che lo scorso febbraio l'Italia è stata condannata per mancato rispetto dell'art. 3 Cedu: l'istituto della prescrizione strettamente legato all'azione penale, combinato con l'asserita passività delle autorità requirenti e giudicanti, si è tramutato in una violazione del profilo procedurale di suddetta disposizione. I giudici chiariscono, infine, come «lo Stato [abbia] anche il dovere di lottare contro il sentimento di impunità di cui gli aggressori possono pensare di beneficiare, e di mantenere la fiducia e il sostegno dei cittadini nello stato di diritto, in modo tale da prevenire qualsiasi apparenza di tolleranza o di collusione delle autorità rispetto agli atti di violenza»⁵².

L'ennesima conferma di come il sistema processuale italiano sia strutturalmente inadeguato a garantire una risposta efficace ai reati di violenza domestica impone una riflessione sulla normativa e sui principi di diritto interni, tema che sarà approfondito nel prosieguo del presente contributo.

4. Di fronte ai rilievi sollevati dalla Corte di Strasburgo nella causa *P.P. c. Italia*, è imperativo comprendere che tipo di risposta riservi il nostro sistema processuale a *notiae criminis* riconducibili al fenomeno della violenza domestica⁵³.

Le leggi nn. 69/2019 e 168/2023 hanno apportato diverse novità in materia di prevenzione e repressione penale del fenomeno della violenza contro le donne, nonché di tutela e protezione delle vittime. Il punto di svolta nel quadro nazionale è proprio rappresentato dal c.d. Codice Rosso, che ha avviato un processo di modifica del sistema penale non solo a livello giuridico, ma anche linguistico, incentrato *in primis* sulla comprensione di una forma di criminalità complessa e che richiede competenze specifiche per essere affrontata e, in secondo luogo, su un deciso innalzamento degli standard di tutela. La normativa ha continuato e continua a evolversi – grazie anche, se non soprattutto, all'impulso europeo –, come dimostrato dalla l. 168/2023, dalla Direttiva UE del 2024 sulla lotta alla violenza contro le

(i quattro pilastri della Convenzione), è importante garantire la responsabilità per i reati, al fine di creare fiducia nel sistema e mandare il messaggio che la violenza contro le donne non è accettabile. Senza una procedura che richieda agli autori di violenza di rispondere delle proprie azioni, è difficile fermare la violenza, che si tratti di violenza reiterata/continuata nei confronti della vittima originale o di una nuova vittima. I procedimenti e le sanzioni sono pertanto una parte essenziale della protezione delle donne. Inoltre, i bassi tassi di condanna potrebbero ridurre la fiducia delle vittime nel sistema di giustizia penale e dunque contribuire alla diminuzione dei tassi di denuncia. Le forze dell'ordine e il sistema giudiziario devono dare risposte più efficaci e affidabili ed i procedimenti giudiziari devono portare a sanzioni commisurate al reato, per poter giungere ad un aumento delle denunce dei reati. A tal fine, è necessaria un'analisi complessiva di tutti i modi possibili per elaborare un approccio più incentrato, guidato e orientato al risultato alla responsabilità degli autori di violenza».

⁵² C. eur., *P.P.*, cit., § 54.

⁵³ Per profili di diritto penale sostanziale si rimanda, *ex multis*, a P. Di Nicola Travaglini, F. Menditto, *Il nuovo Codice Rosso. Il contrasto alla violenza di genere e ai danni delle donne nel diritto sovranazionale e interno. Commento aggiornato alla l. n. 168/2023 e alla direttiva UE 2024*, Milano 2024, 101 ss.

donne e alla violenza domestica⁵⁴ e, in ultimo, dal disegno di legge in materia di femminicidio⁵⁵.

Dal punto di vista processuale, il legislatore italiano ha dato priorità assoluta all'accelerazione delle indagini preliminari, focalizzandosi sull'immediatezza della risposta giudiziaria a situazioni di violenza, fin dal loro primo insorgere⁵⁶. Tali modifiche, come detto, traggono fondamento dalla normativa sovranazionale, ma anche dal filone giurisprudenziale inaugurato dalla sentenza *Talpis*: il "fattore tempo" e il canone di efficienza della macchina processuale, infatti, hanno svolto un ruolo cruciale quali parametri per un'adeguata modificazione delle norme procedurali italiane. La volontà del legislatore di evitare stasi procedimentali in grado di compromettere le esigenze di tutela delle vittime si evince chiaramente dai primi tre articoli della legge 69/2019, che hanno novellato altrettante norme del codice di procedura penale al fine di «garantire la priorità alla trattazione delle indagini in tema di violenza domestica e di genere e l'immediata instaurazione del procedimento penale per pervenire alla rapida adozione dei provvedimenti eventualmente necessari a protezione della vittima»⁵⁷.

In primo luogo, viene in rilievo l'art. 347 Cpp, riguardante l'obbligo in capo alla polizia giudiziaria di riferire la notizia di reato al pubblico ministero. Se il primo comma dell'articolo prevede che tale obbligo sia adempiuto dalla p.g. «per iscritto» e «senza ritardo», il terzo comma, così come modificato dal Codice Rosso, equiparando i reati riconducibili alla violenza contro le donne a quelli previsti dall'art 407, co. 2, lett. a), nn. da 1) a 6), Cpp, impone che la notizia di reato debba essere comunicata «immediatamente anche in forma orale» al pubblico ministero – dopodiché deve comunque seguire, senza ritardo, la comunicazione in forma scritta. Le conseguenze pratiche della novella sono significative: dalla specifica formazione per chi opera nella p.g., tale da apprendere i diversi modi e le diverse tempistiche nella trasmissione delle notizie di reato, alla necessaria specializzazione dei p.m., che devono trovarsi nelle condizioni di assumere immediatamente ed efficacemente la direzione delle indagini su reati qualificati⁵⁸.

L'accelerazione nella comunicazione della notizia di reato trova il suo naturale completamento nella fase delle indagini, dove assume il ruolo di «norma cruciale del nuovo

⁵⁴ Direttiva 2024/1385/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 14.05.2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica.

⁵⁵ D.d.l. n. 1433/2025 in tema di femminicidio e contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime, presentato il 07.03.2025 al Senato della Repubblica dai Ministri della giustizia, dell'interno, per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa; *infra* § 5.

⁵⁶ P. Di Nicola Travaglini, F. Menditto, *op. cit.*, 465.

⁵⁷ Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione n. 62/19, 27.10.2019, in www.cortedicassazione.it, 4.

⁵⁸ P. Di Nicola Travaglini, F. Menditto, *op. cit.*, 478.

assetto normativo»⁵⁹ l'art. 362 Cpp, contenente la disciplina dell'assunzione di informazioni da parte del pubblico ministero. La legge 69/2019 ha introdotto il comma 1-ter, secondo il quale nei casi di violenza di genere «il pubblico ministero assume informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia, querela o istanza, entro il termine di tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, salvo che sussistano imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa». Un termine così ristretto per l'esame della persona offesa – da ritenersi ordinatorio⁶⁰ – rappresenta un *unicum* nel sistema italiano, a riprova del grado di priorità attribuito a simili fattispecie di reato. Tale novità, a ben vedere, risente fortemente delle opinioni contenute nella sentenza *Talpis*, dove la Corte EDU ha sottolineato come una tempestiva audizione della persona offesa si traduca in un immediato rafforzamento di tutela della medesima⁶¹.

Analoghi obblighi di tempestività sono stati introdotti con riguardo all'esecuzione delle attività investigative delegate. Il Codice Rosso, infatti, ha inserito i commi 2-bis e 2-ter all'art. 370 Cpp: la polizia giudiziaria, nell'attuare le deleghe del pubblico ministero, qualora si tratti di reati inclusi nell'alveo della violenza contro le donne, deve procedere «senza ritardo», così come «senza ritardo» deve porre a disposizione del p.m. la documentazione delle relative attività svolte. Le due disposizioni proseguono sulla linea della “immediatezza” tracciata dal legislatore nell'art. 347, co. 3; dal combinato disposto di queste norme, infatti, emerge una vera e propria «presunzione legale di urgenza»⁶² relativa alla violenza di genere, tale per cui la fase delle indagini preliminari dovrebbe procedere con speditezza ed efficacia.

Il quadro che emerge da queste tre disposizioni rivela un disegno normativo coerente e ambizioso, attraverso il quale il legislatore ha cercato di costruire una vera e propria “corsia preferenziale” processuale per i reati di violenza domestica. Così, risulta evidente come la risposta processuale riservata dall'ordinamento italiano a questo fenomeno sia oggi profondamente diversa rispetto a quella vigente negli anni in cui si è consumata la vicenda in commento⁶³. Nonostante la serie di innovazioni inaugurata dal Codice Rosso e continuata con

⁵⁹ *Ibid.*, 485.

⁶⁰ Mancano, infatti, disposizioni che ne stabiliscano, direttamente o indirettamente, la perentorietà. Sul punto, *Ibid.*, 487; secondo l'Autore, «la natura ordinatoria del termine non può tradursi nell'elusione della *ratio* della norma che impone, comunque, il più rapido intervento possibile da parte del pubblico ministero a tutela della persona offesa: tre giorni possono essere pochi, ma anche troppi allorché i fatti siano di estrema gravità ed esprimano un pericolo imminente».

⁶¹ C. eur., *Talpis*, cit., §§ 114 ss.; in argomento va richiamata, inoltre, la Direttiva 29/2012/UE, che all'art. 10 sancisce il diritto delle vittime a essere sentite e all'art. 20 il diritto delle vittime alla protezione durante le indagini, secondo il quale l'audizione delle stesse debba svolgersi senza indebito ritardo dopo la presentazione della denuncia.

⁶² P. Di Nicola Travaglini, F. Menditto, *op. cit.*, 504.

⁶³ Oltre a quelle già citate, meritano di essere menzionate, tra le modifiche processuali di maggior rilievo, la comunicazione e trasmissione degli atti al giudice civile di cui all'art. 64-bis NAttCpp; l'applicabilità obbligatoria del c.d. braccialetto elettronico ai sensi dell'art. 282-ter Cpp; il potenziamento delle misure precautelari

la l. 168/2023 debba essere accolta con favore, però, i giudici di Strasburgo rilevano con preoccupazione che l'estinzione di reati riconducibili alla violenza di genere per intervenuta prescrizione continui a essere un esito ricorrente nei procedimenti del nostro paese. Indipendentemente dal fatto che le preoccupazioni della Corte rispecchino o meno l'*attuale* stato dell'arte in Italia⁶⁴, bisogna chiedersi dove realmente risieda il *vulnus* individuato dal Collegio. A parere di chi scrive, non è tanto da ricercare nella disciplina della prescrizione in sé – istituto di diritto sostanziale⁶⁵ –, quanto nell'inefficienza processuale che la rende operativa.

4.1. Il nucleo centrale della pronuncia *P.P. c. Italia* è contenuto nei suoi paragrafi 52 e 53. Si è già avuto modo di evidenziare uno dei periodi fondamentali della sentenza: «è incompatibile con gli obblighi procedurali derivanti dall'articolo 3 che le indagini su tali reati si estinguano per effetto della prescrizione a causa dell'inerzia delle autorità». È utile richiamarlo espressamente, in questa sede, per sottolinearne il passaggio chiave, costituito dalla preposizione «a causa»: la Corte di Strasburgo sembra individuare nell'inefficienza processuale la vera frattura del sistema, da cui derivano effetti patologici quali l'allungamento dei tempi di definizione del giudizio e l'estinzione di gravi reati per intervenuta prescrizione. Da questo assunto, la correlazione tra passività giudiziaria e applicazione dell'istituto della prescrizione, con conseguente violazione degli obblighi procedurali ex art. 3 Cedu, appare evidentemente di tipo causale. L'inerzia giudiziaria, infatti, si configura come una delle principali cause – seppur non esclusiva – dell'irragionevole durata dei processi, fenomeno che a sua volta amplia gli spazi di operatività della prescrizione. Tuttavia, nella sentenza in commento, il Collegio si sofferma a più riprese sulla disciplina italiana di quest'ultima,

promosso tramite l'introduzione dell'arresto in flagranza differita ex art. 382-bis Cpp e le nuove ipotesi di allontanamento d'urgenza dalla casa familiare previste dai commi 2-bis ss. dell'art. 384-bis Cpp.

⁶⁴ Secondo i dati riportati dall'Ufficio Statistica della Corte Suprema di Cassazione, *Annuario Statistico 2024*, in www.cortedicassazione.it, nel periodo tra il 01.01.2024 e il 31.12.2024 i procedimenti definiti con prescrizione del reato sono stati, in valori assoluti, 823, con una variazione di -287 rispetto al 2023 e un'incidenza del 1,7% rispetto al totale dei procedimenti definiti, che nel 2023 ammontava al 2,2%.

⁶⁵ C. cost., 31.05.2018, n. 115, § 10 *Considerato in diritto*, in *GCos* 2018, 1296 ss., ne ha sancito la natura sostanziale in questi termini: «un istituto che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena, nel nostro ordinamento giuridico rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost. con formula di particolare ampiezza. La prescrizione pertanto deve essere considerata un istituto sostanziale, che il legislatore può modulare attraverso un ragionevole bilanciamento tra il diritto all'oblio e l'interesse a perseguire i reati fino a quando l'allarme sociale indotto dal reato non sia venuto meno (potendosene anche escludere l'applicazione per delitti di estrema gravità), ma sempre nel rispetto di tale premessa costituzionale inderogabile». Cfr. M. Donini, *Lettura critica di Corte costituzionale n. 115/2018*, in www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org, 11.07.2018; S. Quattrocchio, *Nelle vicende Taricco e Taricco-bis uno spunto non sufficientemente valorizzato*, in *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, a cura di C. Amalfitano, Milano 2018, 205 ss.

rimarcando con accento critico – come già fatto, in particolare, nel precedente *M.S.*⁶⁶ – il legame tra l'azione penale e il termine per l'estinzione del reato. Da queste righe si possono trarre diversi spunti di riflessione.

Innanzitutto, l'analisi comparatistica fornisce un dato importante: la prescrizione a processo in corso non esiste nella maggior parte degli ordinamenti europei⁶⁷. L'eccezionalismo italiano, dunque, è rappresentato dal fatto che l'istituto operi durante il procedimento penale e che quest'ultimo, per di più, sia eccessivamente lento. A nulla rileva, secondo la Corte, l'innovazione portata dal sistema del doppio binario, o anche dei “due orologi”, introdotto in Italia dalla riforma Cartabia nel biennio 2021-2022⁶⁸, perché, nonostante la prescrizione cessi definitivamente di decorrere con la sentenza di primo grado (art. 161-bis Cp), l'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione di cui all'art. 344-bis Cpp «ha in pratica lo stesso effetto della prescrizione»⁶⁹. Il Collegio ritiene l'attuale assetto un passo indietro rispetto alla precedente legge Bonafede⁷⁰, sotto il cui regime la prescrizione veniva sospesa dopo la sentenza di primo grado (art. 159, co. 2, Cp), senza l'attivazione di alcun orologio processuale.

Da tali considerazioni è di immediata percezione la diversità di vedute: se a livello nazionale il “modello Bonafede” è stato oggetto di forti critiche – accorpabili nell'efficace espressione «stagione dell'imputato eterno giudicabile»⁷¹ –, per i giudici sovranazionali, invece, avrebbe potuto rappresentare una soluzione idonea ai ricorrenti problemi italiani⁷². Invero, anche l'improcedibilità *ex art. 344-bis Cpp* è stata oggetto di aspre censure, tanto da porsi fin da subito in dubbio la sua legittimità costituzionale⁷³; non solo: dalla sua entrata in

⁶⁶ C. eur., *M.S.*, cit., § 136.

⁶⁷ Nell'ordinamento spagnolo, l'avvio del processo interrompe per sempre il decorso della prescrizione, rendendo di fatto impossibile che il reato si prescriva una volta esercitata l'azione penale (art. 132 *Código Penal*); v., *amplius*, L. Siracusa, *op. cit.*, 171 ss.. Nell'ordinamento tedesco, invece, la prescrizione cessa definitivamente di decorrere dopo la sentenza di primo grado, che sia essa di condanna o di assoluzione (§ 78 *Strafgesetzbuch*); v., *amplius*, M. Helfer, *La prescrizione del reato: quali rapporti tra diritto e tempo in Germania, in Austria e, di recente, in Italia?*, in *DPenCont* 11/2017, 97 ss..

⁶⁸ L. 27.09.2021, n. 134, “Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”; d.lgs. 10.10.2022, n. 150, “Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”.

⁶⁹ C. eur., *M.S.*, cit. §§ 77 e 146.

⁷⁰ L. 9.01.2019, n. 3, “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”.

⁷¹ O. Mazza, *Fenomenologia dell'improcedibilità cronologica*, in www.penaledp.it, 23.02.2022.

⁷² Per un'opinione fortemente contraria alla riforma Bonafede v., *ex multis*, F. Giunta, *La prescrizione. Ultimo atto?*, in www.discrimen.it, 31.01.2020; per una visione d'insieme sul dissenso, non solo da un punto di vista tecnico-giuridico ma anche – se non soprattutto – politico e pratico, manifestato verso la legge 3/2019 si veda la *Delibera del 30 settembre 2019* della Giunta delle Camere Penali Italiane, in www.camerepenali.it.

⁷³ Per tutti, P. Ferrua, *Improcedibilità e ragionevole durata del processo*, in www.penaledp.it, 22.01.2022; l'Autore descrive il contrasto tra l'istituto *de quo* e l'art. 112 Cost. in tali termini: «quando il processo subisca ingiustificati

vigore, relativamente recente, sono state già avanzate proposte di riforma volte a espungerla dal codice di rito⁷⁴. La determinazione *ex ante* di un tempo determinato entro cui definire il giudizio sembra confliggere con la natura stessa del principio della ragionevole durata, elaborato appositamente in termini generali e astratti «in modo da non vanificare nel caso concreto il diritto alla giurisdizione oppure da arrecare comunque alle parti sofferenze psicologiche o danni economici conseguenti a ingiustificati ritardi processuali»⁷⁵. In questa prospettiva, il rischio del sistema dei due orologi è che l'improcedibilità finisca per "processualizzare" anche la prescrizione sostanziale, riducendola a mero "pungolo" confinato nel perimetro del primo grado di giudizio⁷⁶. Tale ibridazione, in ultima analisi, svuota di significato l'istituto della prescrizione sostanziale, la cui *ratio* è ravvisabile nella tutela dell'interesse a perseguire i reati fintanto che l'allarme sociale non sia venuto meno e nella tutela del c.d. diritto all'oblio⁷⁷.

Si ritorna, così, al concetto inizialmente illustrato nel presente contributo: se il male endemico del sistema italiano, primaria causa della sua inefficienza, è unanimemente riconosciuto nell'irragionevole durata dei suoi processi, l'intervento "sanificatore" del legislatore dovrebbe essere teso all'efficienza – nel senso più garantista del termine – della macchina processuale in tutte le sue fasi e funzioni, ovvero al contenimento dei tempi processuali. Quali riflessi potrebbe avere in termini di efficientamento dell'intero sistema una mera modifica della disciplina della prescrizione? Autorevole dottrina si è già da tempo interrogata sul tema, rilevando come, nel momento in cui l'istituto *de quo* dovesse essere concepito come rimedio all'irragionevole durata del processo, esso agirebbe al tempo stesso quale «agente terapeutico e patogeno»⁷⁸. In altre parole, al di fuori dei casi in cui l'azione

ritardi, si possono ipotizzare varie misure riparatorie dal risarcimento dei danni agli sconti di pena. Non è, invece, ammissibile che, restando in vita l'ipotesi di reato e validamente esercitata l'azione penale, il processo evapori e svanisca nel nulla con una sentenza di sopravvenuta improcedibilità temporale; con il risultato che prove, eventuali condanne e risarcimento del danno, tutto si dissolve, e dello svaporante processo resta solo il fumo».

⁷⁴ Il riferimento è, in particolare, alla proposta di legge C. 893-A, attualmente in discussione al Senato; in argomento, v. G. L. Gatta, M. Gialuz, *Prescrizione e improcedibilità: l'ennesima riforma e dieci verità nascoste*, in www.sistemapenale.it, 06.11.2023.

⁷⁵ G. Uberris, *Principi di procedura penale europea. Le regole del giusto processo*, Milano 2009, 25.

⁷⁶ Lo spunto di riflessione è ispirato all'intervento di L. Siracusa, *Tempo e reato: la disciplina della prescrizione del reato tra pragmatismo, valori costituzionali e funzioni della pena*, nel convegno *Tempo, reato e processo*, organizzato dall'Università di Torino, 10.04.2025.

⁷⁷ L. Siracusa, *op. cit.*, 111 ss.; in particolare, 168, l'Autrice spiega come, fin dall'illuminismo, la prescrizione sia parsa «un istituto ancipite per natura e finalità in cui convivono due distinte anime: una, di stampo soggettivistico, legata all'idea che il venir meno della punibilità per decorso del tempo incarni un'istanza di tutela della persona rispetto al soverchiante potere punitivo dello Stato; l'altra, di impronta oggettivistica, che considera tale istituto come l'espressione dello sgretolarsi nel tempo dell'interesse dello Stato a sanzionare fatti remoti o della sua volontà di rinunciare a far valere il proprio *ius puniendi* nei confronti di fatti di cui si sia persa la memoria sociale».

⁷⁸ G. Giostra, *La prescrizione: aspetti processuali*, in AA.VV., *Per una giustizia penale più sollecita: ostacoli e rimedi ragionevoli. Atti del convegno di studio "Enrico De Nicola" organizzato dal Centro Nazionale di Prevenzione e*

penale venga esercitata tardivamente, «la prescrizione del reato è una patologia che si aggiunge a una patologia»⁷⁹.

Le plurime contestazioni mosse dalla Corte EDU nei confronti dell'Italia per passività giudiziaria fino alla sentenza *P.P.*, a parere di chi scrive, sono sicuramente condivisibili, come lo è lo sguardo preoccupato rivolto dai giudici di Strasburgo agli effetti della combinazione data dalla durata dei processi e dalla disciplina della prescrizione. Il rischio di *non* adottare una prospettiva di sistema, tuttavia, esiste e non è da sottovalutare: un eventuale allungamento dei termini per l'estinzione del reato forse potrebbe permettere di addivenire, in termini assoluti, a una condanna, ma probabilmente non inciderebbe direttamente sull'inerzia dell'autorità. È chiaro che, continuando i procedimenti italiani a essere eccessivamente lunghi, l'istituto della prescrizione assume anche una funzione a esso estranea: regolarne la durata. Allo stesso tempo, però, tale cortocircuito, nelle attuali condizioni del sistema, sembra quasi inevitabile.

La Corte, in conclusione della sentenza in commento, ritiene che «il modo in cui le autorità interne, da una parte, sulla base dei meccanismi di prescrizione dei reati tipici del quadro nazionale, hanno mantenuto un sistema nel quale la prescrizione è strettamente legata all'azione giudiziaria, anche dopo l'avvio di un procedimento, e, dall'altra, hanno condotto l'indagine penale con una passività giudiziaria incompatibile con il suddetto quadro giuridico, non possa soddisfare le esigenze dell'articolo 3 della Convenzione»⁸⁰. La violazione degli obblighi procedurali ex art. 3 sta tutta nel secondo segmento del periodo appena citato: è vero l'Italia prevede una disciplina della prescrizione non condivisa a Strasburgo, ma, qualora le autorità avessero condotto un'indagine in maniera compiuta, probabilmente la violazione non sarebbe nemmeno stata rilevata. In sostanza, la passività dell'apparato giudiziario nazionale è stata la causa dell'intervento della prescrizione e l'elemento costitutivo del mancato adempimento degli obblighi sovranazionali. Il paradosso a cui si giungerebbe, in ultima analisi, con una mera modifica della disciplina della prescrizione, sarebbe che gli obblighi procedurali potrebbero benissimo, allo stesso modo, essere violati.

Adottare una visione di sistema, dunque, è lo *step* fondamentale per non rischiare di cadere nell'equivoco di considerare un'ulteriore riforma della prescrizione – per quanto possa risultare condivisibile nei suoi tratti specifici – come una sorta di panacea contro i casi di impunità determinati dall'inefficienza del processo italiano. Nell'intersezione tra le legittime richieste di giustizia provenienti dalle vittime e la necessaria tenuta garantistica del sistema penale, recuperare la vera funzione della prescrizione è fondamentale: quale istituto di diritto

Difesa Sociale, Milano 2006, 84.

⁷⁹ G. L. Gatta, G. Giostra, *Sul dibattito in tema di prescrizione del reato e sul vero problema della giustizia penale: la lentezza del processo*, in www.sistemapenale.it, 11.02.2020.

⁸⁰ C. eur., *P.P.*, cit., § 55.

sostanziale, essa non può essere lo strumento *principale* attraverso cui regolare e/o garantire la ragionevole durata dei processi⁸¹, bensì attraverso il quale esprimere l'oblio sociale e individuale⁸².

5. La sentenza *P.P.* rappresenta l'ennesimo monito della Corte EDU all'Italia: organizzare il sistema giudiziario per rispondere alle esigenze riconducibili all'art. 3 della Convenzione. Come detto, questo richiamo non può in ogni caso limitarsi a modifiche normative puntuali, ma deve necessariamente abbracciare una visione sistemica. Si è avuto modo di vedere come il nostro ordinamento nel corso degli anni abbia previsto una batteria di tutele molto solida finalizzata alla protezione, *in primis*, della vittima vulnerabile, poi, nello specifico, della donna vittima di violenza maschile. L'applicazione di tale impianto di norme, però, rischia di essere inficiato nel concreto dall'inefficienza della macchina processuale. Il taglio fornito dalla Corte nella pronuncia in commento ha permesso di analizzare la dimensione cronologica del procedimento penale, individuata quale possibile banco di intervento dove agire per evitare che ulteriori condanne siano indirizzate da Strasburgo verso Roma. Appurato, però, che la sola modifica della disciplina della prescrizione non possa costituire la "via maestra" per un effettivo miglioramento all'inerzia giudiziaria, occorre provare a immaginare scenari futuri, tenendo anche conto dei recenti sviluppi nell'ambito della violenza di genere.

In questo contesto si inserisce il recente disegno di legge in materia di femminicidio – d.d.l. n. 1433/2025, approvato dal Senato e trasmesso alla Camera – che, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, merita uno spazio di riflessione, in particolare nei suoi profili procedurali più rilevanti⁸³.

Il testo in parola, nella sua formulazione approvata dal Consiglio dei ministri lo scorso 7 marzo, in aggiunta all'art. 362, co. 1-ter, Cpp prevedeva, nei casi di codice rosso, l'audizione obbligatoria della persona offesa da parte del pubblico ministero, non delegabile alla polizia giudiziaria, «*quando la persona offesa abbia avanzato motivata e tempestiva richiesta in tal senso*»⁸⁴. In un ordinamento reiteratamente condannato per inerzia delle autorità, con un carico di giudizi pendenti spropositato, è facile immaginare come tale adempimento avrebbe

⁸¹ Bisogna in ogni caso dar conto della giurisprudenza costituzionale secondo cui, quantomeno di fatto, l'istituto della prescrizione concorra a garantire la ragionevole durata dei processi; v. in tal senso C. Cost., 28.05.2014, n. 143, § 3 *Considerato in diritto*, in *GCoS* 2014, 2312 ss.; cfr. G. Losappio, *Il congedo della prescrizione nel processo penale. Tempus fu(g)it*, in *DPenCont*, 7-8/2019, 38 ss.; B. Lavarini, *op. cit.*, 13 ss.

⁸² L. Siracusa, *op. cit.*, 169.

⁸³ Per una visione d'insieme circa le questioni, anche di diritto sostanziale, riguardanti il disegno di legge in materia di femminicidio v. P. Di Nicola Travaglini, *Il femminicidio esiste ed è un delitto di potere*, in www.sistemapenale.it, 02.05.2025; V. Mongillo, *Diritto penale e ingegneria simbolica: i limiti della proposta di un nuovo delitto di femminicidio e le esigenze di tutela effettiva*, in www.sistemapenale.it, 12.06.2025.

⁸⁴ Art. 2, lett. f), n. 5), d.d.l. n. 1433/2025, rubricato: "Modifiche al codice di procedura penale".

aggravato in maniera insostenibile il lavoro delle procure della Repubblica⁸⁵. Se l'obiettivo è elevare lo standard di tutela delle donne vittime di violenza di genere, gli sforzi dovrebbero essere tesi, almeno a parere di chi scrive, alla formazione di chi opera nel sistema giustizia. A quel punto, la decisione del p.m. di delegare la p.g. per un'audizione da svolgere in termini strettissimi scaturirà da un percorso formativo adeguato e troverà operatrici e operatori a loro volta provvisti di un *background* di conoscenze idonee per adempiere nella maniera più efficiente possibile alla delega. Con la previsione di specie, invece, veniva affidato un potere dalle enormi ricadute operative a una persona inconsapevole – la vittima richiedente – e imposto che tale sovraccarico dovesse essere smaltito dal p.m., senza possibilità di scelta discrezionale sulla *governance* dell'attività investigativa⁸⁶. Insomma, l'esatto contrario delle osservazioni che la Corte EDU ha mosso nei confronti del nostro paese nella sentenza *P.P. c. Italia*.

Nel testo approvato dal Senato il 23 luglio 2025, tuttavia, la novella avente a oggetto l'art. 362, co. 1-ter, Cpp è stata modificata in tal senso: «*il pubblico ministero provvede personalmente all'audizione quando la persona offesa abbia avanzato motivata e tempestiva richiesta, salva la possibilità di delegare la polizia giudiziaria con decreto motivato. L'audizione non può essere delegata quando si procede per il delitto aggravato di cui all'articolo 612-bis, quarto comma, del codice penale*». Ebbene, il semplice inserimento di una clausola di riserva non può far venire meno le censure già sollevate in precedenza: il vincolo in capo al p.m. continua a scaturire dalla richiesta della p.o. e un'eventuale delega alla p.g. sorretta da decreto motivato non rappresenta sicuramente un onere poco gravoso, soprattutto se in ottica di celerità ed efficienza della risposta processualpenale. Il richiamo di Strasburgo a una corretta gestione del proprio sistema, così, appare immediatamente incisivo.

Accanto alle disposizioni procedurali, come anticipato, un ruolo fondamentale in prospettiva spetta alla formazione specialistica di operatrici e operatori. Secondo l'art. 6 della l. 168/2023, essa deve conformarsi agli obiettivi della Convenzione di Istanbul, poiché la mancata formazione costituisce «essa stessa un fattore di rischio per le vittime di violenza, essendo richiesta [...] non solo di carattere tecnico-giuridico, ma volta ad apprendere innanzitutto la struttura identitaria e culturale di questi delitti, oltre che la circolarità e le

⁸⁵ Commissione diritto e procedura penale dell'ANM, *Parere sul disegno di legge in materia di "Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime"*, 15.05.2025, pubblicato sul sito www.sistemapenale.it, 30.05.2025, 19.

⁸⁶ Per quanto riguarda le ricadute organizzativo-logistiche della norma, v. *Ibid.*, 20, in cui si fa notare che «dal momento che la [residenza della persona offesa] potrebbe anche essere collocata a notevole distanza dal competente ufficio di procura [...] nell'attuale sistema, in caso di particolare urgenza, viene delegata la polizia giudiziaria più vicina [alla stessa]. Inoltre, è una necessità frequente quella della convocazione con la massima riservatezza della persona offesa, allo scopo di evitare reazioni dell'indagato. Solo la polizia giudiziaria è in grado, attraverso contatti informali ed estemporanei, di avvicinare la persona offesa per concordare un giorno in cui quest'ultima può essere sentita».

modalità, soprattutto psicologiche e manipolative, non visibili a chi non conosce approfonditamente la dinamica di questo fenomeno criminale»⁸⁷. Non solo: nel documento del 9 gennaio 2024 della Procura generale presso la Corte di cassazione – “Orientamenti in materia di violenza di genere del 3 maggio 2023. Integrazioni con riferimento alle modifiche previste dalle leggi 122 e 168 del 2023” – si legge: «in ragione della peculiare importanza che il “fattore tempo” assume nei procedimenti relativi a tali reati [n.d.r. reati riconducibili alla violenza contro le donne], l’attività di vigilanza affidata alle Procure generali va finalizzata: a) a valutare l’adeguatezza dell’organizzazione degli uffici di Procura nel fare fronte con tempestività alla trattazione dei procedimenti in materia di violenza di genere; b) a svolgere un’attività di costante monitoraggio delle buone prassi al fine di individuare e diffondere le soluzioni sperimentate [...]»⁸⁸.

L’accelerazione delle indagini e l’attribuzione di oneri formativi rappresentano sicuramente rimedi idonei per evitare qualsiasi stasi procedimentale e per scongiurare episodi di vittimizzazione secondaria. Nonostante la sentenza *P.P. c. Italia* abbia permesso di guardare all’ordinamento italiano con una lente critica, è doveroso, in conclusione – anche come buon auspicio – dar conto di un percorso di formazione ben avviato da operatrici e operatori del settore, evidenziato nel report di giugno dell’anno scorso: “Grevio 2024. Primo ciclo di valutazione tematica Italia”, coordinato dall’associazione D.i.Re - Donne in Rete contro la violenza, in cui si legge: «anche se la formazione non è ancora adeguata, il nostro rapporto ha menzionato un impegno concreto da parte delle forze dell’ordine»⁸⁹. La figura che tendenzialmente viene per prima in contatto con una donna vittima di violenza di genere rappresenta l’innesco da cui poi, rapidamente, si attiva l’ingranaggio della giustizia: per questa ragione bisogna accogliere con favore tali dati, pur nella consapevolezza che la strada verso una risposta penale e processualpenale realmente adeguata si prospetta ancora lunga e faticosa.

In ultima analisi, se il tema centrale *ante* Codice Rosso riguardava l’*an* – ossia comprendere se introdurre nel nostro ordinamento disposizioni *ad hoc* per proteggere le donne vittime di violenza – oggi, invece, riguarda il *quomodo*: il nostro sistema è ricco di strumenti di garanzia sia di *hard* sia di *soft law* in tal senso, ma si è avuto modo di vedere come un eventuale eccesso di tutela potrebbe risultare controproducente e come, senza un adeguato bagaglio conoscitivo degli addetti ai lavori, l’inefficacia concreta sia quasi automatica. La sentenza *P.P. c. Italia* ribadisce come il tempo sia uno dei fattori di maggior rischio e incisione sull’inefficienza del processo penale; in questa prospettiva, sarà necessaria un’attività instancabile e razionale

⁸⁷ P. Di Nicola Travaglini, F. Menditto, *op. cit.*, 474; *amplius*, 541 ss.

⁸⁸ Procura generale presso la Corte di cassazione, *Orientamenti in materia di violenza di genere del 3 maggio 2023. Integrazioni con riferimento alle modifiche previste dalle leggi 122 e 168 del 2023*, in www.procuracassazione.it, 5.

⁸⁹ D.i.Re - Donne in Rete contro la violenza, *Grevio 2024. Primo ciclo di valutazione tematica Italia. Rapporto delle associazioni di donne*, in www.direcontrolaviolenza.it, 65.

volta all'adeguamento strutturale del sistema, in modo che la richiesta di giustizia non si tramuti, paradossalmente, in una violazione dei diritti umani.