

Azioni di prevenzione al contrasto della violenza di genere ed azioni di giustizia riparativa.

Considerazioni a partire dal protocollo Zeus

Avv. Salvatore Giangrasso¹

SOMMARIO: 1. Azioni di prevenzione al contrasto della violenza di genere: ammonimento del questore e protocollo Zeus. - 2. Prospettive di miglioramento del protocollo Zeus. - 3. La giustizia riparativa. 4. - La normativa sulla giustizia riparativa: breve quadro di sintesi. - 5. Margini di miglioramento della giustizia riparativa. 6. Incostituzionalità dell'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274. 7. - Note conclusive.

1. Azioni di prevenzione al contrasto della violenza di genere: ammonimento e protocollo Zeus.

Tra le diverse azioni di prevenzione che possono essere messe in atto per contrastare la violenza di genere, c'è ne una già utilizzata con una certa efficacia ed è il cosiddetto protocollo Zeus, dal primo caso di maltrattamento nella mitologia greca.

Il Protocollo Zeus è un protocollo di intervento per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere, in particolare dell'abuso intrafamiliare e dello stalking.

È stato introdotto in Italia nel 2016 dalla Polizia di Stato, che poi nel 2018 ha sottoscritto un accordo con il CIPM,² un istituto specializzato nell'intervento con soggetti aggressori, incluso il trattamento di individui affetti da gravi disfunzioni relazionali, mentre in altre parti d'Italia avviene in collaborazione con i servizi sociali e altre associazioni del terzo settore.

Il Protocollo Zeus si basa sull'ammonimento del questore emesso nei confronti di un soggetto che ha commesso un reato di violenza di genere, ma che non ha precedenti penali. Si tratta di una procedura amministrativa che ha lo scopo di dissuadere il soggetto dal commettere ulteriori reati e di promuovere un percorso di recupero con degli esperti.

Quantunque si tratti di un provvedimento amministrativo, l'ammonimento del questore ha una sua rilevanza anche nell'ambito penale, perché l'ammonimento costituisce un'aggravante per colui che poi torna a commettere violenza.

Il Protocollo Zeus sfrutta questo istituto dell'ammonimento del questore, il quale invia al soggetto una convocazione presso un servizio sociale o un'associazione del terzo settore,

¹ Avvocato del Foro di Enna, socio fondatore e referente territoriale per la Sicilia di "I care ne care", associazione che opera nell'ambito del contrasto della violenza di genere.

²<https://www.cipm.it>

che valuterà la situazione del soggetto e lo inserirà in un programma di recupero. L'obiettivo del percorso è aiutare il soggetto maltrattante a comprendere le dinamiche della violenza di genere e a sviluppare capacità relazionali e di comunicazione, senza l'utilizzo della violenza verbale e fisica.

Il Protocollo Zeus è stato oggetto di studi che hanno dimostrato la sua efficacia nella prevenzione della recidiva, con un significativo abbassamento del rischio di recidiva nei soggetti che hanno seguito un percorso di recupero.

La lotta contro la violenza di genere si affronta, altresì, attraverso l'attuazione di misure preventive.

Tale imperativo ha portato all'istituzione del Protocollo Zeus, il quale è stato implementato in diverse municipalità italiane, sebbene sia ancora carente in numerose altre.

Uno strumento che va incontro anche a chi, benché sia vittima, sceglie di non denunciare. Spesso le donne sono in difficoltà, perché dovrebbero denunciare un ex marito o il padre dei propri figli. Questo strumento è una richiesta di aiuto che consente di intervenire, anche sul maltrattante, prima che avvengano situazioni drammatiche.

Inoltre, l'ammonimento facilita l'evidenziazione dei fenomeni occulti, particolarmente in riferimento alle aggressioni domestiche, poiché le denunce possono provenire anche da individui estranei alla sfera familiare.

2. Prospettive di miglioramento del protocollo Zeus.

Il protocollo Zeus, come ogni protocollo, può essere migliorato in diversi modi.

Si dovrebbe migliorare la formazione degli operatori che lo applicano, penso, in particolare, agli agenti di polizia, i quali spesso sono i primi a ricevere una richiesta di aiuto da parte di una donna vittima di violenza, la quale a sua volta però, per svariati motivi, non vuole denunciare il proprio marito o compagno e, pertanto, occorre che gli operatori conoscano e comprendano appieno le procedure, di modo da potere applicare il protocollo con maggiore efficacia in situazioni di emergenza.

Si potrebbero organizzare periodicamente delle simulazioni, per testare l'efficacia del protocollo Zeus in situazioni reali, al fine di individuare eventuali punti deboli.

Inoltre, si potrebbe integrare il protocollo Zeus con tecnologie avanzate, come sistemi di geolocalizzazione e di comunicazione, per facilitare la coordinazione e la gestione delle emergenze.

Si dovrebbe favorire altresì una maggiore conoscenza del protocollo Zeus tra la gente.

Oltre a ciò, si dovrebbe rendere disponibile il protocollo Zeus in diverse lingue, per facilitare la sua comprensione da parte dei cittadini stranieri, nonché adattare il protocollo Zeus alle esigenze di persone con disabilità o con difficoltà di accesso alle informazioni.

Per una migliore gestione del protocollo Zeus ed anche per incentivare le realtà o le città in cui ancora il protocollo non è stato istituito, come la provincia in cui vive lo scrivente, si potrebbe creare una piattaforma digitale nazionale, che raccolga tutti i dati, che includa

la spiegazione di come dovrebbe organizzarsi una città o una provincia che vuole utilizzare il protocollo Zeus.

Del resto, ormai tutto viene digitalizzato ed informatizzato e, pertanto, la piattaforma potrebbe includere pure una formazione online per tutti gli operatori del suddetto protocollo, nonché la comunicazione in tempo reale, tramite ad esempio una chat all'interno della piattaforma.

Infine, una grave criticità che bisogna segnalare, e su cui quindi bisogna intervenire, consiste nel fatto che talvolta le spese del programma di recupero gravano sul soggetto maltrattante, secondo il reddito o la Regione in cui esso si trova.

Pertanto, occorrerà individuare i fondi necessari, affinché sia lo Stato a farsi carico di tali spese. Altrimenti, anche per questo motivo molto pratico e da non sottovalutare, non si potranno ottenere i risultati auspicati.

Le idee sopra formulate potrebbero ottimizzare il protocollo Zeus, ma occorrerà sempre la collaborazione di tutti quanti, dalla pubblica amministrazione fino ai cittadini stessi per la sua completa riuscita.

3. La giustizia riparativa.

Come già detto, il protocollo Zeus si prefigge di agire mediante la prevenzione, atteso che a tutti è il noto il famoso broccardo: “prevenire è meglio che curare”, ma quando non è stata possibile la prevenzione ed il danno si è ormai concretizzato, occorre provvedere, non solo con l'azione penale, ma anche provando a “riparare” il danno.

La finalità della giustizia riparativa è quella di concentrarsi sulla riparazione del danno causato dal reato e sul soddisfacimento dei bisogni delle vittime, degli autori e delle comunità colpite.

Piuttosto che essere incentrata esclusivamente sulla punizione dell'autore, la giustizia riparativa cerca di promuovere la responsabilità, la guarigione e la riconciliazione.

Le finalità principali della giustizia riparativa consistono:

nell'offrire alle vittime l'opportunità di ottenere riparazione per il danno subito, che può includere riparazioni materiali, risarcimenti finanziari, scuse o altro tipo di riparazione simbolica.

Nel coinvolgere gli autori nel riconoscimento del danno causato dalle proprie azioni e promuovere un senso di responsabilità nei loro confronti. Questo può avvenire attraverso il confronto diretto con le vittime, la partecipazione a programmi di rieducazione o la prestazione di servizi alla comunità.

Nel fornire alle vittime un ambiente in cui possono esprimere i loro sentimenti, le loro preoccupazioni e le loro esigenze, ricevendo sostegno emotivo e pratico per affrontare il trauma causato dal reato.

Nel ridurre il rischio che gli autori commettano nuovi reati attraverso l'assunzione di responsabilità, l'acquisizione di competenze e il coinvolgimento nella riparazione del

danno causato.

Nel promuovere la riconciliazione tra le parti coinvolte e il ripristino delle relazioni danneggiate, nonché la coesione sociale all'interno delle comunità colpite dal reato.

Nell'offrire alternative alla pena detentiva tradizionale che possono essere più efficaci nel ridurre il sovraffollamento carcerario e i costi associati al sistema penitenziario.

Complessivamente, dunque, la giustizia riparativa mira a creare un sistema di giustizia più equo, umano ed efficace, che tenga conto delle esigenze e delle prospettive di tutte le parti coinvolte nel processo penale.

4. La normativa sulla giustizia riparativa: breve quadro di sintesi.

E' il D.Lgs. n. 150/2022 che si occupa della giustizia riparativa, dall'art. 42 all'art. 67.

L'articolo 42 delinea la giustizia riparativa come “ogni programma che consente alla vittima del reato, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore”.

La riparazione del danno può essere simbolica e può consistere in dichiarazioni, in scuse formali, in obblighi comportamentali sia pubblici che privati, in accordi riguardanti la frequentazione di persone o luoghi.

La riparazione può altresì assumere una forma tangibile, quali il risarcimento del danno, la restituzione, sforzi per eliminare o attenuare le conseguenze dannose o pericolose di del reato o evitare che sia portato a conseguenze ulteriori (articolo 56).

I programmi di giustizia riparativa vengono eseguiti presso i Centri per la giustizia riparativa, cioè istituzioni stabilite a livello locale, incaricate dell'elaborazione, dell'amministrazione e dell'attuazione dei programmi stessi.

Il programma riparativo può essere richiesto per qualunque reato, in quanto non è legato alla gravità dello stesso.

Si può asserire che la richiesta di ingresso al programma di riparazione non è soggetta a restrizioni o esclusioni, poiché può essere avanzata in ogni stato e grado del procedimento, durante l'esecuzione della pena o della misura di sicurezza, dopo l'esecuzione di queste ultime e a seguito di una sentenza di non luogo a procedere o di non doversi procedere, così come per mancanza delle condizioni di procedibilità (anche per il superamento dei limiti temporali massimi per il giudizio d'impugnazione) o per l'intervenuta estinzione del reato.

Il giudice è incaricato di selezionare i casi da inviare ai Centri di giustizia riparativa.

Effettivamente, in conformità all'articolo 129 bis del codice di procedura penale, il

magistrato, se ritiene che l'attuazione di un programma di riparazione possa essere vantaggiosa per la risoluzione delle problematiche correlate al reato oggetto del procedimento e non comporti rischi tangibili per le parti coinvolte e per l'accertamento dei fatti, dispone l'invio dell'imputato e della vittima presso i Centri per l'avvio di un programma di giustizia riparativa su richiesta dell'imputato, della vittima o d'ufficio.

Le parti aderiscono al programma riparativo esclusivamente previo il loro consenso volontario, consapevole, informato ed espresso per iscritto (articolo 48). Tuttavia, è ipotizzabile anche un percorso senza la vittima diretta.

Durante l'iter procedurale del programma di giustizia riparativa, il giudice ha facoltà di richiedere informazioni concernenti lo stato e l'andamento temporale del programma.

L'articolo 45 ter delle disposizioni attuative del codice di procedura penale identifica l'autorità giudiziaria competente ad ordinare l'invio al Centro per la giustizia riparativa:

- Durante la fase delle indagini preliminari, è competente il pubblico ministero.
- Dopo l'emissione del decreto di citazione diretta a giudizio, il giudice competente è quello per le indagini preliminari fino al momento della trasmissione del decreto e del relativo fascicolo al giudice per l'udienza pre-dibattimentale ai sensi dell'articolo 553 del codice di procedura penale.
- Dopo il pronunciamento della sentenza, la competenza è detenuta esclusivamente dal magistrato che ha emesso la sentenza, fino al momento in cui avviene la trasmissione del fascicolo del dibattimento conformemente all'articolo 590 del Codice di Procedura Penale.
- Durante la pendenza del ricorso per cassazione, la competenza spetta al giudice che ha emanato il provvedimento oggetto d'impugnazione.

Alla conclusione del programma, viene inviato al magistrato competente un rapporto elaborato dal mediatore, che include l'analisi delle attività condotte e dei risultati riparativi conseguiti, oppure segnala l'eventuale mancata esecuzione del programma, la sua interruzione o l'insuccesso nel conseguire gli obiettivi riparativi.

In situazioni avverse come queste, non si verificano conseguenze dannose per la persona individuata come autore del reato.

Altra peculiarità da sottolineare, soprattutto per i legali che intendono proporlo ai loro assistiti, è che non è richiesto l'accertamento del fatto o il riconoscimento della propria responsabilità. Le informazioni acquisite sono inutilizzabili sia nel procedimento e sia nella fase dell'esecuzione della pena.

Qualora il programma si sia risolto positivamente con un risultato riparativo, il giudice procede alla sua valutazione, non solo ai sensi dell'articolo 133 del Codice penale, ma anche:
1) come circostanza attenuante ai sensi dell'articolo 62 comma primo n. 6, che contempla

una riduzione della pena per “aver preso parte a un programma di giustizia riparativa con la vittima del reato, concluso con successo riparativo”;

2) come remissione tacita di querela conformemente all'articolo 152, comma 2, n. 2, del Codice Penale.

3) Per quanto riguarda la concessione della sospensione condizionale della pena ai sensi dell'articolo 163 del codice penale, si stabilisce che, nel caso in cui il colpevole abbia preso parte ad un programma di riparazione riparativa, conclusosi con esito favorevole, il giudice può disporre che l'esecuzione della pena resti sospesa per il termine di un anno.

5. Margini di miglioramento della giustizia riparativa.

La giustizia riparativa esprime un approccio al sistema giudiziario che mira a riparare il danno causato dal reato attraverso il coinvolgimento attivo delle parti coinvolte, inclusi gli autori, le vittime e la comunità.

Innanzitutto, occorre che le vittime, gli autori e le comunità colpite siano pienamente coinvolte nel processo di giustizia riparativa. Infatti, se non si promuove la comprensione reciproca di tutte le parti coinvolte, difficilmente si potrà raggiungere l'effetto voluto della riparazione del danno.

Inoltre, si dovrebbe fornire un maggior supporto alle vittime durante il processo di giustizia riparativa, inclusi i servizi di consulenza, di assistenza legale e di assistenza sociale. Oltre a ciò, la promozione e l'istruzione riguardo al funzionamento della giustizia riparativa devono costituire il fondamento primario, sia per gli attori del sistema giudiziario che per i membri della comunità.

La giustizia riparativa dovrebbe diventare parte integrante del processo di giustizia penale, in modo da offrire valide alternative alla pena detentiva, in quanto adesso non solo è poco conosciuta, oltre che poco applicata dai giudici, ma anche considerata come una alternativa da prendere in considerazione solo come l'ultima possibilità.

Infine, occorre aiutare gli autori del reato a riconoscere il reale danno che hanno causato, così da prendersi la responsabilità delle loro azioni ed al contempo aiutare la vittima del reato nel processo di guarigione per la violenza subita.

A questo punto, bisogna chiedersi se la giustizia riparativa sia utile per qualsiasi reato. Se vi sia una scala di priorità tra reati più confacenti all'approccio della giustizia riparativa, tra cui i reati di violenza di genere.

Quantunque l'accesso ai programmi di giustizia riparativa sia sempre favorito, senza discriminazioni e nel rispetto della dignità di ogni persona, potendo essere limitato soltanto in caso di pericolo concreto per i partecipanti e benché i programmi di giustizia riparativa siano accessibili senza preclusioni in relazione alla fattispecie di reato o alla sua gravità, la giustizia riparativa non è un approccio adatto a tutti i reati.

La sua idoneità dipende da diversi fattori, tra cui la gravità del reato, il rapporto tra vittima e autore, e la volontà di entrambe le parti di partecipare al processo riparativo.

Ritengo la giustizia riparativa più adatta a reati di lieve o media gravità, che non abbiano

causato danni fisici o psicologici gravi alla vittima.

In questi casi, l'incontro tra vittima e autore può essere un'occasione per comprendere le ragioni del reato, assumersene la responsabilità e riparare il danno causato.

Nei casi di reati gravi, come quelli di violenza di genere, l'utilizzo della giustizia riparativa è più controverso. Da un lato, questo approccio potrebbe offrire alla vittima la possibilità di essere ascoltata e di ottenere una forma di riparazione del danno. Dall'altro lato, però, sussiste il rischio che la vittima si senta ulteriormente vittimizzata o che sia sottoposta a pressioni per perdonare l'autore del reato.

Soprattutto nei reati di violenza di genere, sussistono limiti pratici all'applicabilità della giustizia riparativa, specialmente nei casi di reati gravi o violenti, dove il processo di riparazione potrebbe essere più difficile o inadeguato per affrontare il trauma e la gravità dell'atto.

In definitiva, la scelta di utilizzare la giustizia riparativa per i reati di violenza di genere deve essere valutata con cautela, caso per caso. E' importante tenere conto delle specifiche circostanze del reato, del desiderio della vittima e della capacità dell'autore di assumersi la responsabilità delle proprie azioni.

In generale, non c'è una risposta definitiva a ritenere la giustizia riparativa adatta per qualsiasi reato, né se esiste una scala di priorità tra i diversi tipi di reati. Tuttavia, è importante considerare attentamente le circostanze di ogni caso e coinvolgere le parti interessate nel determinare l'approccio più appropriato alla giustizia riparativa, atteso che la legge stabilisce che la partecipazione al processo riparativo è sempre volontaria per entrambe le parti.

6. Incostituzionalità dell'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.

Nel solco dei miglioramenti da apportare sulla riparazione del danno, s'innesta la recentissima sentenza n. 45/2024 della Corte Costituzionale, pubblicata il 21 marzo 2024, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.

Infatti, anche all'interno della normativa che disciplina il processo penale dinanzi al giudice di pace è prevista, così come per i reati di competenza del tribunale (articolo 162-ter codice penale), una norma che prevede la possibilità di estinguere il reato, quando l'imputato, prima dell'udienza di comparizione, dimostra di avere proceduto alla riparazione del danno cagionato dal reato.

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di tale norma proprio nella parte in cui le condotte riparatorie debbano essere realizzate "prima dell'udienza di comparizione".

E' stato il giudice di pace di Forlì a rilevare la questione di legittimità, ritenendo che il limite temporale fosse irragionevole e tale da determinare una disparità di trattamento rispetto agli imputati di reati di competenza del tribunale, per i quali la riparazione del danno è

ammessa fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento.

La Consulta ha ritenuto fondata la questione sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza. Infatti, il termine finale fissato dall'articolo 35 del decreto legislativo 274/2000 risulta incoerente rispetto al particolare ruolo di conciliatore del giudice di pace, il quale giudica reati di minore gravità, spesso scaturenti da conflitti interpersonali a carattere privato.

Pertanto, adesso, si potranno condurre iniziative di riparazione del danno proprio all'udienza di comparizione, che costituisce il momento fisiologico più adatto al giudice di pace per avviare un accordo sull'entità e sulle modalità degli adempimenti riparatori e risarcitori, con un evidente vantaggio deflattivo per il sistema giustizia.

Taluno meno attento potrebbe sostenere che l'attività di conciliazione è sempre stata svolta dinanzi al giudice di pace al momento della comparizione delle parti.

Tuttavia, bisogna ricordare che in precedenza, se la persona offesa non era d'accordo sulla possibile proposta del giudice oppure semplicemente non voleva nessuna riparazione del danno, perché preferiva che l'autore del reato fosse condannato, il giudice non poteva fare altro che prenderne atto e proseguire il processo.

Adesso, così come già avviene dinanzi al tribunale, qualora provenga da parte dell'imputato una valida proposta di riparazione del danno, quantunque la persona offesa non sia d'accordo, siccome esprime solo un parere (quindi non vincolante), il giudice di pace potrà ugualmente adottarla e dichiarare estinto il reato, perché in questo caso è il giudice che, se ritiene congrua la proposta riparatoria, di qualunque tipo essa sia (risarcitoria e/o restitutoria, etc.), potrà decidere per l'estinzione del reato.

7. Note conclusive.

Su quale istituto dovrebbe maggiormente puntare il sistema giustizia per aiutare più efficacemente le vittime di reato, soprattutto nella violenza di genere, tra protocollo Zeus e la giustizia riparativa?

La risposta a questo interrogativo non è agevole e di primo acchito verrebbe da rispondere il protocollo Zeus, perché mira alla prevenzione.

Tuttavia, occorre analizzare con calma entrambi gli approcci.

Il protocollo Zeus e la giustizia riparativa hanno entrambi peculiarità utili nel contrastare la violenza di genere.

Tuttavia, la giustizia riparativa potrebbe essere più efficace nel lungo termine.

Infatti, il protocollo Zeus mira a fornire una risposta immediata al problema della violenza di genere, fornendo una forma di protezione alle vittime attraverso l'allontanamento dell'autore dal domicilio familiare.

Questo approccio coinvolge le forze dell'ordine e le istituzioni giudiziarie nel fornire un supporto immediato alle vittime e nel prendere provvedimenti contro gli autori della violenza.

Sebbene il protocollo Zeus possa assicurare una celerità essenziale per questa tematica,

occorre riconoscere che possa incontrare qualche limite nel promuovere la responsabilizzazione degli autori e nel fornire un sostegno duraturo alle vittime, necessario per affrontare il trauma e le conseguenze della violenza.

Al contrario, la giustizia riparativa si prefigge di coinvolgere attivamente le vittime, gli autori e le comunità colpite nel processo di riparazione del danno causato dalla violenza di genere. Questo aspetto è irrinunciabile e necessario.

La giustizia riparativa mira a promuovere la responsabilità degli autori e la guarigione delle vittime, attraverso processi di dialogo, ascolto e risoluzione dei conflitti.

Inoltre, può contribuire a ridurre il rischio di recidiva nella violenza di genere, promuovendo il cambiamento comportamentale degli autori e fornendo alle vittime il supporto necessario per affrontare il trauma e costruire relazioni più sicure.

In conclusione, mentre l'ammonimento del questore insieme al protocollo Zeus fornisce una risposta immediata alla violenza di genere, la giustizia riparativa offre un approccio più completo e centrato sulla vittima, che tiene conto delle esigenze delle vittime, degli autori e delle comunità coinvolte.

Pertanto, per affrontare efficacemente il tema sulla violenza, potrebbe essere preferibile adottare un approccio integrato, che combini misure immediate con il protocollo Zeus, con interventi duraturi basati sulla giustizia riparativa.

Di certo, più di tutti gli altri, dovranno sforzarsi le autorità giudiziarie ad applicare l'istituto della giustizia riparativa, perché, anche di recente, ho potuto notare, nella mia esperienza di avvocato, che ancora diverse Procure della Repubblica continuano ad utilizzare i vecchi prestampati dei decreti di citazione a giudizio, senza inserire l'avviso di cui all'articolo 129 bis del codice di procedura penale, che ritengo obbligatorio a pena di nullità dell'atto, ma tutto ciò la dice lunga sul fatto che ancora di strada ne abbiamo da fare.