RE-JUSTICE

Judicial Training in Restorative Justice

RE-JUSTICE: Sustainable training in a challenging field

(Grant Agreement no. 854042 – RE-JUSTICE – JUST-AG-2018/JUST-JTRA-EJTR-AG-2018).

NATIONAL BOOKLET, ITALY (Work Package 3)

LA GIUSTIZIA RIPARATIVA IN ITALIA

UNO SGUARDO D'INSIEME

Opuscolo informativo

a cura di Benedetta Bertolini

(Marzo 2022)

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

Questo opuscolo, intitolato *La giustizia riparativa in Italia: uno sguardo d'insieme*, costituisce uno dei frutti del progetto ***RE-JUSTICE: Sustainable training in a challenging field*** (Grant Agreement no. 854042 – RE-JUSTICE – JUST-AG-2018/JUST-JTRA-EJTR-AG-2018).

Questo documento è stato realizzato col sostegno finanziario del **programma "Giustizia" dell'Unione Europea**. La responsabilità dei contenuti di questo opuscolo è da imputarsi interamente agli autori. Tali contenuti non possono in alcun modo essere intesi come espressione della posizione e delle opinioni della Commissione Europea.

Partner del progetto

Katholieke Universiteit Leuven (KU-Leuven), Belgio (Coordinatore); Aristotle University of Tessaloniki, Grecia Consejo General del Poder Judicial, Spagna; Ethniki Scholi Dikastikon Litourgon, Grecia; European Forum for Restorative Justice, Belgio; European Judicial Training Network, Belgio; Instituut voor gerechtelijke opleiding/Institut de formation judiciaire, Belgio; Moderator Forum for Restorative Justice and Mediation, Belgio; Scuola Superiore della Magistratura, Italia; Universidad Carlos III de Madrid, Spagna; Università Cattolica del Sacro Cuore (Alta Scuola "Federico Stella" sulla Giustizia Penale e Dipartimento di Scienzegiuridiche), Italia

Coordinamento del progetto

Antony Pemberton, Ivo Aertsen, Monique Anderson, Silvia Randazzo, Katholieke Universiteit Leuven (KU-Leuven), Leuven Institute of Criminology (LINC)

Coordinamento nazionale (Italia)

Claudia Mazzucato, Università Cattolica del Sacro Cuore, Alta Scuola "Federico Stella" sulla Giustizia Penale
Gian Luigi Gatta, Scuola Superiore della Magistratura

Redazione a cura di Benedetta Bertolini

© Alta Scuola "Federico Stella" sulla Giustizia Penale, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano
asgp.unicatt.it

ISBN 978-88-85794-02-3
Copyright © 2022

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

Premessa

Re-Justice. Sustainable Training in a Challenging Field (Judicial Training in Restorative Justice) (2019-2022) è un progetto finanziato dal Programma Giustizia (2014-2020) dell'Unione Europea che coinvolge alcune università europee con le relative Scuole nazionali di formazione della magistratura, nonché altri soggetti.

Il progetto è coordinato dalla Katholieke Universiteit di Lovanio, Belgio (KU-Leuven); le altre università partner sono la Aristotle University of Tessaloniki, l'Università Cattolica del Sacro Cuore (Alta Scuola "Federico Stella" sulla Giustizia Penale e Dipartimento di Scienze giuridiche) e l'Universidad Carlos III di Madrid, rispettivamente in Grecia, Italia, Spagna. Le scuole nazionali di formazione della magistratura partecipanti al progetto in qualità di partner sono la Ethniki Scholi Dikastikon Litourgon in Grecia, la Scuola Superiore della Magistratura in Italia, il Consejo General del Poder Judicial in Spagna e l'Instituut voor gerechtelijke opleiding/Institut de formation judiciaire in Belgio. Partner del progetto è inoltre lo European Judicial Training Network (EJTN), con sede in Belgio. Prendono altresì parte attiva nel progetto le seguenti organizzazioni non governative: European Forum for Restorative Justice e Moderator Forum for Restorative Justice and Mediation (Belgio).

Il progetto *Re-Justice* è dedicato alla formazione di giudici e pubblici ministeri alla giustizia riparativa in materia penale e si articola in tre principali attività: lo studio del profilo di competenze richieste alla magistratura nel fare ricorso alla giustizia riparativa in ambito penale (*technical* e *non-technical skills*); l'ideazione di un corso di formazione sulla giustizia riparativa specifico per la magistratura corredato da appositi materiali didattici e di studio (inclusi un manuale e alcuni audiovisivi); l'erogazione sperimentale del corso di formazione in Italia, Grecia e Spagna e la conseguente valutazione e validazione dello stesso. I risultati del progetto sono diffusi mediante apposite pubblicazioni scientifiche.

L'opuscolo qui presentato offre una 'fotografia' della giustizia riparativa in Italia e dei suoi possibili sviluppi, fornendo una sintesi del quadro normativo vigente, delle esperienze in corso e delle prospettive aperte dalla legge 27 settembre 2021, n. 134 recante la delega a introdurre una "disciplina organica della giustizia riparativa".

L'auspicio è contribuire, anche con questo breve documento, a diffondere la conoscenza della giustizia riparativa a livello nazione, come raccomandato, da ultimo, dalla Dichiarazione di Venezia sul Ruolo della Giustizia riparativa in materia penale, adottata nel dicembre 2021 dai Ministri della Giustizia degli Stati Membri del Consiglio d'Europa, su impulso della Presidenza italiana di turno.

Milano, marzo 2022

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

Indice

- I -

IL QUADRO NORMATIVO:
TRA NORME VIGENTI E PROSPETTIVE DI RIFORMA

1. *La giustizia riparativa nell'ordinamento giuridico italiano: la fotografia dell'esistente*.....5
   1.1. Giustizia ordinaria.....7
   1.2. Giustizia minorile.....12
   1.3. Giudice di pace.....17
2. *La giustizia riparativa nei documenti nazionali di* soft law.....*18*
3. *La legge delega n. 134/2021 e la prospettiva di una "disciplina organica sulla giustizia riparativa"*.....*20*

- II -

LA GIUSTIZIA RIPARATIVA IN AZIONE

1. *Cenni allo sviluppo della giustizia riparativa in Italia*.....*24*
2. *Programmi di giustizia riparativa e metodologie di intervento*.....*26*
3. *Strutture e servizi esistenti*.....*28*
4. *Soggetti coinvolti*.....*32*
5. *Dati e statistiche*.....*33*
6. *Opportunità, sfide, sviluppi*.....*33*

Bibliografia minima.....*37*

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

- I -

IL QUADRO NORMATIVO: TRA NORME VIGENTI E PROSPETTIVE DI RIFORMA

1. La giustizia riparativa nell'ordinamento giuridico italiano: la fotografia dell'esistente

In Italia, differentemente da quanto accade in altri Paesi europei, manca a oggi una disciplina organica in materia di giustizia riparativa, fatte salve le prospettive dischiuse nell'autunno 2021 nel quadro della più ampia riforma della giustizia penale (v. *infra*). Non vi sono ancora norme che ne forniscano una definizione, ne declinino i contenuti e stabiliscano requisiti, principi e regole di interazione con il sistema penale. Manca altresì una regolazione concernente la formazione dei mediatori e facilitatori di percorsi di giustizia riparativa e l'esercizio della relativa attività. Infine, non sono ***disciplinate*** la natura, la costituzione e l'organizzazione dei centri di giustizia riparativa. Per tutti tali aspetti è dunque inevitabile nel contesto italiano riferirsi alle fonti sovranazionali sul tema, fintanto che una legge interna non intervenga a colmare tale vuoto nel nostro ordinamento giuridico.

Un primo tentativo di dare volto normativo alla *restorative justice* è stato peraltro già percorso: la legge delega 23 giugno 2017, n. 103, recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario, all'art. 1, comma 85, lett. *f)*, dava mandato al Governo di disciplinare i programmi di giustizia riparativa "quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative". Tale norma, per il contesto in cui era sorta e inserita, assegnava espressamente il compito di disciplinare la giustizia riparativa nella sola fase esecutiva della pena, pur se le definizioni e i principi ivi contenti avrebbero ben potuto orientare le pratiche di giustizia riparativa anche in sede processuale. Tuttavia, il decreto legislativo a tale scopo predisposto (Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 29), non è stato approvato e la delega è rimasta inattuata.

Un ulteriore sforzo di normare la materia per declinare forme e modi della giustizia riparativa in Italia, stavolta con specifico riferimento alla giustizia minorile, è costituito dalla proposta di legge incardinata presso la Camera dei deputati A.C. 2449, Dori e altri, recante "Disposizioni in materia di giustizia riparativa e mediazione penale minorile", il cui *iter* è tuttora in corso.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

Di diverso approccio, mediante l'assunzione di uno sguardo organico volto alla redazione di regole valide sia per la giustizia minorile che per quella ordinaria, tanto nella fase processuale quanto in quella d'esecuzione della pena, è la legge 27 settembre 2021, n. 134, recante la "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari": ai sensi dell'art. 1, comma 18, il Governo è dunque delegato ad adottare una "disciplina organica della giustizia riparativa" a partire dai principi e criteri direttivi di delega stessa i quali si richiamano espressamente, fra l'altro, al "rispetto delle disposizioni della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, e dei principi sanciti a livello internazionale" (lett. a). L'Italia sta vivendo dunque una fase di rilevante transizione verso la regolazione della giustizia riparativa: all'atto della redazione di questo opuscolo, i gruppi di lavoro incaricati della stesura degli schemi dei decreti legislativi sono all'opera (sulle prospettive si rinvia *infra* § I.3.).

Guardando intanto all'attuale assetto legislativo – al netto quindi dei percorsi normativi in atto – se è vero che nel nostro Paese ancora manca una disciplina generale sulla giustizia riparativa questo non implica tuttavia, da un lato, l'assenza di singoli riferimenti legislativi alla *restorative justice*, e dall'altro l'impossibilità di ricorrervi anche in altri contesti che non la citano ma neppure la vietano.

Vi sono infatti plurimi addentellati, dislocati tra le regole processuali e penali in ambito minorile, nel procedimento di competenza del giudice di pace e nella giustizia ordinaria, che fanno riferimento ora agli istituti di 'conciliazione', ora alla 'mediazione' e di recente anche propriamente alla 'giustizia riparativa' in genere. In alcuni casi, poi, è stata ravvisata la possibilità di ricorrere alla giustizia riparativa quale contenuto qualificante di determinati istituti e si sono consolidate prassi giurisprudenziali ormai diffuse in tutta la penisola (è il caso della mediazione in indagini preliminari nel procedimento minorile, su cui si veda *infra* § I.1.2.). Proprio la presenza di simili riferimenti, accanto alla diffusione di innovative letture giurisprudenziali, ha reso possibile lo sviluppo delle prime esperienze di giustizia riparativa, inizialmente sotto forma di sperimentazioni, poi nel tempo – e in alcuni territori – strutturatesi in modo stabile, nell'interlocuzione tra tribunali, procure, servizi della giustizia e centri di mediazione penale o giustizia riparativa (per un approfondimento sulla storia della giustizia riparativa in Italia, cfr. § II.1.).

I paragrafi che seguono presentano e analizzano tali singoli riferimenti normativi.

La presenza di alcuni addentellati espliciti per l'applicazione della giustizia riparativa non impedisce poi, lo si accennava, di individuare ulteriori segmenti della vicenda penale che – pur non citando direttamente o indirettamente la *restorative justice* – possano fare da 'finestre normative' per accedervi, anche nel silenzio della norma. In questo senso, si può in generale

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

affermare che spazi applicativi della giustizia riparativa sono rinvenibili ogniqualvolta sussistano elementi di dinamismo processuale e di flessibilità nella risposta sanzionatoria o spazi di valorizzazione della responsabilità attiva e di mitigazione della risposta al reato accompagnata da interventi di tipo costruttivo. Un'enumerazione esaustiva di tali finestre normative è dunque impossibile, trattandosi necessariamente di un elenco aperto. Solo a titolo esemplificativo si citeranno nei paragrafi successivi anche alcune delle norme che in questo senso possono dare eventualmente l'occasione per avviare percorsi riparativi.

1.1. Giustizia ordinaria

Fase delle indagini preliminari e ruolo del pubblico ministero

Tra i doveri informativi che spettano all'autorità procedente al momento del primo contatto con la persona offesa dal reato, l'art. 90 *bis* c.p.p., alla lettera *n)*, menziona la "possibilità che il procedimento sia definito con remissione di querela di cui all'articolo 152 del codice penale, ove possibile, o attraverso la *mediazione*". Si tratta di un articolo inserito con il d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212 in sede di attuazione della direttiva 2012/29/UE che istituisce regole minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. L'intento è dunque quello di rafforzare la consapevolezza della persona offesa in ordine ai diritti e alle facoltà che le spettano, e tra queste viene citata anche la possibilità di accedere alla mediazione, quale modalità di definizione del procedimento.

Così come formulata, la norma farebbe pensare all'esistenza di un istituto che consenta di concludere anticipatamente il rito attraverso il ricorso alla mediazione penale, ciò che tuttavia – a oggi – non è previsto. Si può dunque ipotizzare – e la lettura della relazione illustrativa trasmessa dal Governo alle Camere per l'espressione del parere non vincolante da parte delle Commissioni competenti confermerebbe tale ipotesi – che ci si intendesse riferire alla mediazione prevista nell'ambito della messa alla prova per adulti (artt. 464-*bis* ss., su cui *infra*), che però obbligatoriamente deve essere accompagnata *almeno* dai lavori di pubblica utilità e dall'assolvimento delle prescrizioni impartite dal giudice per essere utile a estinguere il reato (ciò che, come si vedrà, rende la messa alla prova un istituto che non afferisce di per sé al paradigma della *restorative justice*).

A ogni modo, tale articolo evidenzia l'importanza dell'informazione quale porta di accesso primaria e insostituibile affinché la persona offesa – ma discorso analogo va fatto anche per gli altri interessati – possa esercitare liberamente la sua facoltà di rivolgersi ai servizi di giustizia riparativa eventualmente presenti sul territorio. Al contempo, esso pone un obbligo in capo

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

all'autorità procedente di 'saper informare', affinché l'informazione – tanto più su un punto così delicato e complesso quale la proposta di incontrare direttamente l'autore del proprio reato – non si risolva in un adempimento formale e vuoto di significato, e al contrario venga fornita a partire da una conoscenza effettiva della *restorative justice* e da una altrettanto effettiva competenza a informare correttamente che in prospettiva dovrebbe costituire bagaglio formativo comune di tutti gli attori del sistema giudiziario che entrano in contatto (anche) con le persone offese.

La giustizia riparativa entra poi nelle indagini preliminari da una porta secondaria, interpellando le competenze in materia del pubblico ministero, con l'art. 464-*ter* c.p.p. Esso prevede la possibilità che venga richiesta la sospensione del procedimento con **messa alla prova** di cui all'art. 464-*bis* c.p.p., prima della formulazione dell'imputazione, e dunque **nella fase preliminare**. Il pubblico ministero può essere chiamato a prestare il proprio consenso, motivandolo, in ordine all'adeguatezza di un programma di trattamento che può prevedere tra i suoi contenuti anche la disponibilità a intraprendere un percorso di mediazione penale (per maggiori dettagli v. *infra*). La prospettiva di intentare un percorso di giustizia riparativa può dunque, per così dire, 'far capolino' ed essere oggetto di riflessione da parte dell'autorità giudiziaria anche prima del rinvio a giudizio, chiamando il pubblico ministero a esercitare le sue competenze in materia già nella fase preliminare, seppure l'inizio della messa alla prova e l'attuazione del programma – in caso di consenso da parte della pubblica accusa – implichi poi la formulazione dell'imputazione e quindi l'ingresso nella fase processuale vera e propria.

Infine, tra le finestre normative che non chiamano direttamente in causa la giustizia riparativa ma che possono utilmente costituire una porta d'accesso per la stessa, si cita la possibilità per il pubblico ministero di fare richiesta di archiviazione con declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-*bis* c.p.). Similmente a quanto consolidatosi a livello giurisprudenziale nell'ambito della giustizia minorile (v. *infra*), tale pronuncia potrebbe ben essere successiva, e anzi conseguente, alla conclusione di un percorso riparativo che incida *ex post* sull'entità dell'offesa e dell'allarme sociale che ne deriva, riducendoli.

Fase processuale e ruolo del giudice della cognizione

Fino a oggi, la via d'accesso principale per la giustizia riparativa nel procedimento penale ordinario con imputati adulti è offerta nominalmente dalla **sospensione del procedimento con messa alla prova**. L'art. 464-*bis*, comma 4, lett. *c)*, c.p.p. contempla infatti tra i contenuti del programma anche "le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa". La messa alla prova è stata dunque espressamente configurata come un istituto che

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

può ospitare un percorso di giustizia riparativa. La disposizione richiama esplicitamente la "mediazione con la persona offesa" – cioè il programma di giustizia riparativa più noto e utilizzato finora nell'Europa continentale e anche in Italia – ma si potrebbe ben immaginare anche il coinvolgimento dell'imputato in un programma diverso, per esempio una *conference* o un dialogo nel contesto di un cosiddetto *circle*. È a oggi questa la via d'elezione per un percorso riparativo nel corso del processo penale, e il suo esito potrà incidere positivamente sulla valutazione complessiva della prova e quindi sull'eventuale estinzione del reato e sulla conseguente chiusura anticipata della vicenda penale.

Quanto all'avvio del percorso di *restorative justice*, nel silenzio del legislatore, sarà cura dell'Uepe competente contattare un centro di giustizia riparativa sul territorio per l'avvio dei colloqui informativi e preliminari e per l'eventuale contatto con la persona offesa, sussistendo il consenso degli interessati.

L'inciso "ove possibile" contenuto nella norma riveste un'importanza fondamentale. Non solo tiene in considerazione l'eventualità che un percorso di giustizia riparativa sia materialmente non fattibile per indisponibilità della persona offesa, sua irreperibilità o assenza, ma rende altresì possibile rispettare la volontarietà e la libertà di scelta dell'imputato nell'accedere o meno a una simile strada e nel portarla avanti nelle diverse sue fasi. Conformemente a quanto previsto in sede internazionale, infatti, il consenso di tutte le parti coinvolte in programmi di giustizia riparativa è libero e revocabile in ogni momento, senza che questo possa avere delle conseguenze *in malam partem* per la persona sottoposta al procedimento. Ciò implica, peraltro, che l'indisponibilità ad accedere a un percorso di *restorative justice* o la volontà di interrompere tale percorso anche dopo un'adesione iniziale non può in alcun modo costituire motivo di una valutazione negativa sull'andamento della messa alla prova e sul rispetto dei contenuti del programma. La giustizia riparativa non può essere oggetto di prescrizione e la messa alla prova è in questo senso un 'luogo' che la può ospitare, e dove essa può essere valorizzata positivamente, ma non un impegno irretrattabile. Si minerebbe altrimenti la natura libera e volontaria del paradigma, il che comprometterebbe a sua volta la stessa autenticità e la capacità ristorativa degli scambi dialogici – se vissuti come 'obbligati' – e comporterebbe altresì il rischio di causare processi di vittimizzazione secondaria, dal momento che la vittima si potrebbe sentire 'strumento' per l'ottenimento di un beneficio e non 'persona' che l'altro intende liberamente incontrare.

Rispetto al rapporto della messa alla prova con la *restorative justice*, rischia di risultare invece confusiva la lettera *b)* dell'art. 464-*bis* c.p.p., che parla di "prescrizioni comportamentali e […] altri impegni specifici che l'imputato assume anche al fine di elidere o di attenuare le conseguenze del reato, considerando a tal fine il risarcimento del danno, le condotte riparatorie

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

e le restituzioni, nonché le prescrizioni attinenti al lavoro di pubblica utilità ovvero all'attività di volontariato di rilievo sociale". Tale passaggio, insieme al riferimento alla mediazione descritto sopra, ha fatto sì che si parlasse talora della messa alla prova tutta come di un istituto di giustizia riparativa. Una simile lettura complessiva, tuttavia, confonde le *condotte riparatorie*, anche nella forma tipica in cui si sostanziano in questo particolare contesto, ovvero nel lavoro di pubblica utilità, con la giustizia riparativa. Se quest'ultima è di sua natura uno strumento dialogico e relazionale, oltre che volontario, le condotte riparatorie in genere e il lavoro di pubblica utilità nella messa alla prova non prevedono di per sé momenti di incontro e di dialogo; inoltre, come noto, ai sensi dell'art. 168 *bis*, comma 3, c.p., la concessione della messa alla prova è "subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità" con accenti di prescrittività-obbligatorietà connessi all'ottenimento della misura del tutto estranei alla volontarietà piena di ogni prestazione risultante da un programma di giustizia riparativa.

Non si può dunque dire che la messa alla prova sia *di per sé* un istituto di giustizia riparativa. Certamente, tuttavia, essa rappresenta attualmente la più importante finestra normativa che espressamente permette l'ingresso della *restorative justice* all'interno del procedimento penale.

Non mancano, poi, numerosi spazi che, pur nel silenzio della legge, possono rappresentare delle porte d'accesso per la giustizia riparativa in quanto espressivi di dinamismo processuale e flessibilità nella risposta sanzionatoria, rendendo possibile valorizzare percorsi responsabilizzanti e "responsivi" messi in atto dalla persona sottoposta al procedimento. In questo senso si citano, senza pretesa di esaustività, alcuni istituti e norme:

- circostante attenuanti comuni, in particolare la riparazione del danno e il tentativo di elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato (art. 62 c.p.)
- esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-bis c.p.)
- valutazione del giudice nell'applicazione della pena, tenendo conto in particolare della condotta susseguente al reato di cui all'art. 133, comma 2, n. 3), c.p.
- oblazione (art. 162-bis c.p.)
- estinzione del reato per condotte riparatorie (art. 162-ter c.p.)
- sospensione condizionale della pena (artt. 163 ss., 165 c.p.)
- tentativo di conciliazione davanti al giudice unico di primo grado (art. 555 c.p.p.)
- norme relative al sistema della responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche (d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231).

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

Fase dell'esecuzione della pena e ruolo della magistratura di sorveglianza

Spazi per la giustizia riparativa sono rinvenibili anche nella normativa che regola la fase dell'esecuzione della pena. Pur non richiamando espressamente la mediazione o la giustizia riparativa in generale, la legge evoca in più punti una particolare attenzione nei confronti della "vittima" che ha offerto per prassi l'ingresso della *restorative justice* nel momento post processuale.

In particolare, l'art. 47 o.p., che disciplina l'**affidamento in prova al servizio sociale**, è considerata la norma storica per l'avvio di percorsi di giustizia riparativa dopo la condanna: al comma 7 essa recita: "(...) nel verbale deve anche stabilirsi che l'affidato si adoperi in quanto possibile in favore della vittima del suo reato (...)". Se per un lungo periodo tale prescrizione è stata intesa alla stregua di un obbligo risarcitorio – specie nel caso dei reati a carico dei c.d. 'colletti bianchi' – con il tempo è stata intravista in questa locuzione la possibilità di proporre e di percorrere la via dell'incontro con la vittima quale possibile strada per individuare atti di riparazione che assumessero un significato specifico alla luce del dialogo da cui traevano origine.

Un secondo e più recente riferimento indiretto alla *restorative justice* è rinvenibile nelle norme sull'**individualizzazione del trattamento** delle persone condannate o sottoposte a misura di sicurezza. L'**art. 13 o.p.**, come modificato dal d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123, afferma infatti che "nell'ambito dell'osservazione è offerta all'interessato l'opportunità di una riflessione sul fatto criminoso commesso, sulle motivazioni e sulle conseguenze prodotte, in particolare con la vittima, nonché sulle possibili azioni di riparazione". La giustizia riparativa non coincide con il trattamento rieducativo, né vi può essere sovrapposizione tra gli operatori del trattamento e i mediatori: ciò detto, la giustizia riparativa, opportunamente proposta e realizzata da mediatori indipendenti e diversi dal personale della risocializzazione, può divenire un'opportunità anche nella fase esecutiva, là dove essa può offrire uno spazio di riflessione dialogica e assunzione di consapevolezza circa il reato e le sue conseguenze, quelle che toccano chi l'ha commesso e quelle che toccano chi l'ha subito. A partire da tale riflessione – che mediante la *restorative justice* viene portata avanti in un contesto non individuale ma relazionale, libero e volontario – l'assunzione di impegni di riparazione può assumere contorni più significativi per le persone coinvolte.

Già da tempo, per la verità, sulla stessa linea e sempre con riguardo al percorso di osservazione e trattamento, l'**art. 27 del Regolamento di esecuzione** (d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230) richiede che venga "espletata, con il condannato o internato, una riflessione sulle condotte antigiuridiche poste in essere, sulle motivazioni e sulle conseguenze negative delle stesse per l'interessato medesimo e sulle possibili azioni di riparazione delle conseguenze del

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

reato, incluso il risarcimento dovuto alla persona offesa". Già in questa sede, per la quale valgono le stesse riflessioni operate con riferimento all'art. 13 o.p., era individuabile in ogni momento dell'esecuzione penale uno spazio normativo capace di raccogliere i frutti di eventuali programmi di giustizia riparativa.

Con riferimento poi alle misure alternative in genere, l'art. 118, comma 8 del Regolamento di esecuzione (D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230), alla lett. *d)*, richiede che "(...) gli interventi del servizio sociale per adulti (...) s[ia]no prioritariamente caratterizzati (...) da una sollecitazione a una valutazione critica adeguata, da parte della persona, degli atteggiamenti che sono stati alla base della condotta penalmente sanzionata, nella prospettiva di un reinserimento sociale compiuto e duraturo". L'ampiezza di tale dizione e le molteplici forme in cui tale mandato può essere declinato in concreto permettono di intravedere anche in questa sede un possibile spazio applicativo per la giustizia riparativa.

Ulteriori finestre normative, per quanto meno esplicite, sempre nel solco di quel dinamismo processuale e sanzionatorio di cui si è detto, quale ingrediente necessario e sufficiente per far entrare la *restorative justice* nel sistema penale anche nel silenzio del legislatore, sono poi rinvenibili, senza pretesa di esaustività, negli istituti della liberazione condizionale (art. 176 c.p.) e della riabilitazione (art. 178 c.p.).

Alleggerita dalle problematiche dell'accertamento del fatto per cui si procede, la giustizia riparativa nella fase esecutiva presenta altri profili di delicatezza che si concentrano sul rapporto – e sul *distinguo* – tra *restorative justice* e risocializzazione, "sicuro ravvedimento" (art. 176 c.p.), comportamenti nei confronti della vittima, nonché sul rapporto – e sul *distinguo* – tra le attribuzioni del personale del trattamento (*intra-* ed *extra* murario) e le competenze e il ruolo dei mediatori.

1.2. Giustizia minorile

Fase delle indagini preliminari e ruolo del pubblico ministero

La giustizia minorile è l'ambito in Italia in cui più diffusamente e ampiamente è stata sperimentata la strada alla giustizia riparativa nel sistema penale, in particolare durante la fase procedimentale.

Se la normativa con richiami quasi espressi legittimava il ricorso a pratiche di *restorative justice* nel corso della sospensione del procedimento con messa alla prova (su cui v. *infra*), già durante le indagini preliminari gli operatori hanno presto avvertito la necessità di offrire – in un momento temporalmente più vicino al fatto – l'opportunità di un incontro tra le parti. È stata

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

così percorsa una lettura giurisprudenziale degli artt. 9 e 27 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 che ha aperto già dall'iscrizione della notizia di reato alla possibilità di un invio a centri di mediazione penale e giustizia riparativa, pratica che si è ben presto consolidata e diffusa in numerose aree del territorio nazionale e che oggi costituisce in alcune zone del Paese la via principale di accesso alla *restorative justice* in ambito minorile (cfr. *infra,* immagine 1).

L'art. 27 d.P.R. 488/1988, che disciplina le ipotesi di **improcedibilità per irrilevanza del fatto**, viene in questo contesto applicato quale strumento di anticipazione della fine del processo nella particolare combinazione con l'art. 9, che permette al pubblico ministero e al giudice di "assumere informazioni da persone che abbiano avuto rapporti con il minorenne e sentire il parere di esperti, anche senza alcuna formalità". Esso, al fine di permettere l'ingresso della mediazione penale nel rito minorile anche in una fase anticipata del procedimento, è stato 'letto' dagli operatori della giustizia nel senso di abbracciare anche il coinvolgimento di mediatori operanti presso appositi centri, al fine di tentare la via dell'incontro volontario tra indagato e persona offesa. In caso di esito positivo della mediazione, la prassi mostra la declaratoria di estinzione del reato per 'sopravvenuta' irrilevanza del fatto.

L'allargamento del raggio d'azione degli artt. 9 e 27 d.P.R. 488/1988 permette in questo modo di accedere a un percorso basato su di un approccio costruttivo e consente al contempo una rapida fuoriuscita dal circuito penale ogniqualvolta la celebrazione del processo ordinario appaia una reazione sproporzionata o inadeguata al caso concreto ma allo stesso tempo non sia riscontrabile una "tenuità" del fatto tale da ritenere applicabile l'art. 27 *tout court*.

Il pubblico ministero minorile si trova così tra le mani uno strumento di cui è chiamato a conoscere i contorni, le regole e le potenzialità, in modo da poterlo utilmente proporre, per esempio in sede di interrogatorio, là dove sussistano le condizioni per vagliare la praticabilità di un incontro.

Fase processuale e ruolo del giudice della cognizione

Con riguardo alla fase prettamente processuale, è l'art. 28 d.P.R. 488/1988 a costituire la fonte normativa principale per l'accesso alla giustizia riparativa in ambito minorile. Esso disciplina la **sospensione del processo con messa alla prova minorile**, durante la quale "il giudice può impartire prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione del minorenne con la persona offesa dal reato". Il riferimento alla 'conciliazione' ha aperto la strada alle prime interlocuzioni con centri di giustizia riparativa e mediazione penale operanti sul territorio italiano, spesso sorti proprio in sinergia con la magistratura minorile per dare corpo e concretezza a tale previsione normativa. La messa alla prova è

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

divenuta così, in numerose aree del Paese, la cornice principale entro cui è stata sperimentata la giustizia riparativa in ambito penale minorile (cfr. ancora *infra,* immagine 1).

Pur riferendosi la norma alla 'conciliazione', strumento più vicino alle logiche negoziali di stampo civilistico, nella sua applicazione si è fatto ricorso più propriamente all'istituto della mediazione penale.

Dal momento che al giudice è attribuito il potere di "promuovere" l'incontro con la persona offesa e che le "prescrizioni" in questo caso non sono rivolte al minore imputato, viene rispettata la natura libera e volontaria della giustizia riparativa. Essa non può infatti costituire oggetto di una prescrizione o di un obbligo in capo al giovane imputato, pena il tradimento dei principi stessi della *restorative justice* e il probabile fallimento della messa alla prova con rientro nei binari processuali per la prosecuzione del giudizio. L'avvio di un programma di giustizia riparativa rimane dunque *proposto* dal giudice minorile, lasciandosi all'imputato la scelta circa l'adesione o meno a un simile percorso, scelta che maturerà davanti ai mediatori opportunamente coinvolti e a seguito della necessaria informazione.

I dubbi interpretativi suscitati dal richiamo all'"impartire prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione del minorenne con la persona offesa dal reato" di cui al cpv. dell'art. 28, comma 2, sono stati la ragione per cui, in alcuni territori, si è optato per estromettere dal programma di messa alla prova l'eventuale percorso di mediazione, in modo da rendere del tutto evidente, *in primis* al giovane imputato, la sua natura volontaria e non prescrittiva. Tale pratica è stata fatta oggetto, di recente, di una specifica raccomandazione da parte dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (delle raccomandazioni Agia si dirà al § I.1.2.), perché ritenuta particolarmente rispettosa dei principi della *restorative justice*.

La non prescrittività della mediazione nel corso della messa alla prova non implica peraltro che un incontro riparativo non possa influire sulla valutazione positiva dell'evoluzione della personalità dell'imputato, sulla cui base la legge chiede di parametrare l'esito della messa alla prova. Al contrario, a seguito di un percorso di giustizia riparativa si potranno ben osservare elementi da cui desumere un'acquisita consapevolezza da parte del minore in conflitto con la legge, pur sempre nel rispetto della confidenzialità degli scambi avvenuti nel corso dei dialoghi con i mediatori e con le altre persone coinvolte nei dialoghi.

Oltre che nell'ambito della messa alla prova, la giustizia riparativa può trovare ingresso nel processo penale anche – e di nuovo – in forza della medesima lettura congiunta degli artt. 9 e 27 d.P.R. 488/1988 descritta per le indagini preliminari (v. *supra*). L'art. 9 infatti è applicabile lungo tutto l'*iter* giudiziario, così come l'istituto dell'improcedibilità per irrilevanza del fatto.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

Fase esecutiva e ruolo della magistratura di sorveglianza

Il d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, recante la "Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni", nel definire le regole e le finalità generali dell'esecuzione penale minorile, all'art. 1, comma 2, stabilisce che "l'esecuzione della pena detentiva e delle misure penali di comunità deve **favorire percorsi di giustizia riparativa** e di mediazione con le vittime di reato". La giustizia riparativa quindi, dal 2018, è chiamata a costituire una colonna portante dell'intero assetto relativo all'ordinamento penitenziario minorile, come opportunità che la norma chiede di favorire sempre, a prescindere che si tratti di esecuzione intramuraria o di misure di comunità.

È la prima volta che entra nella legislazione italiana il termine 'giustizia riparativa'. Il riferimento, tuttavia, avrebbe dovuto essere affiancato da una compiuta disciplina sulla materia recante definizioni, programmi, principi. Tale normativa avrebbe dovuto essere contenuta in un diverso decreto legislativo *ad hoc* sulla *restorative justice* (A.C. n. 29), il quale tuttavia non venne approvato, ciò determinando un vuoto sostanziale in ordine al significato programmatico e prescrittivo da attribuire al riferimento generale alla giustizia riparativa nell'art. 1 d.lgs. 121/2018, tanto più nel quadro di una fonte normativa in materia di esecuzione di misure privative o limitative della libertà personale.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

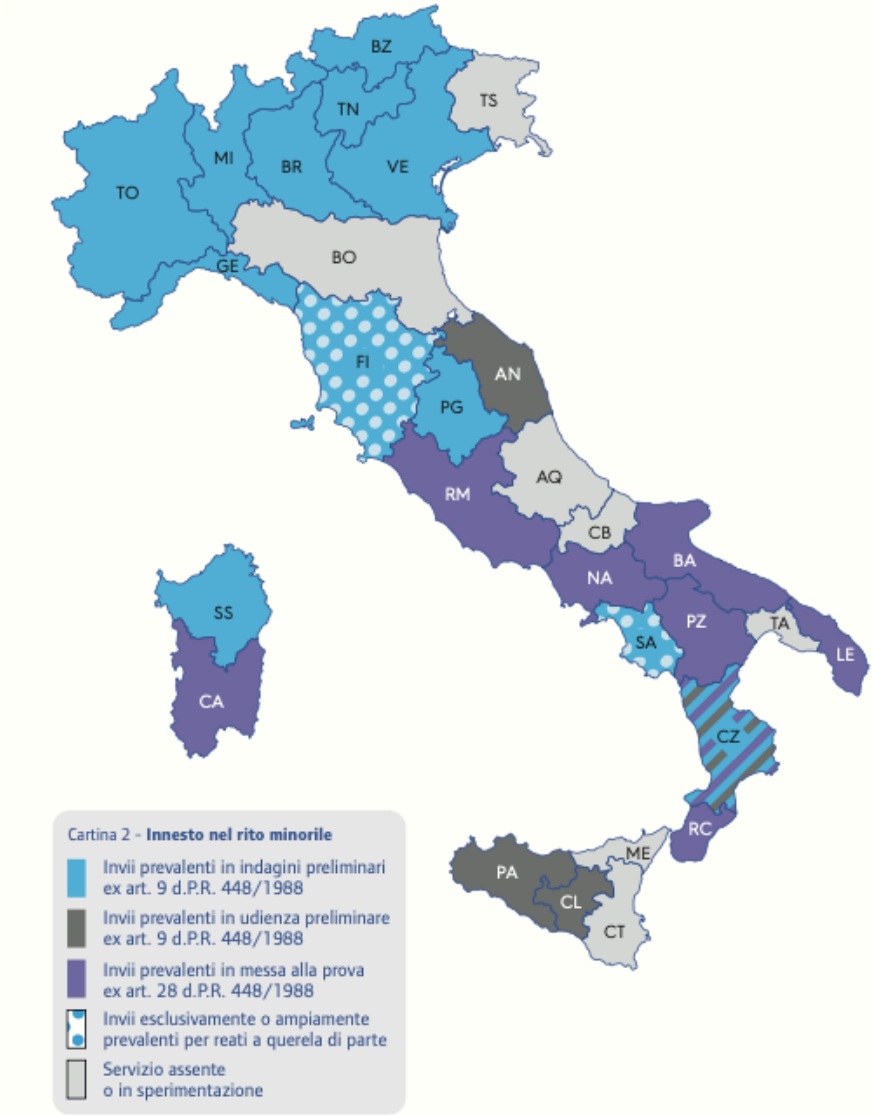

Immagine 1.
Fonte: Agia, *La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile*, 2018

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

1.3. Giudice di pace

La normativa applicabile ai reati di competenza del giudice di pace, di gravità minore e perlopiù espressione di microconflittualità interpersonale, pone l'obiettivo generale della riconciliazione delle parti quale esito passibile di sfociare nella rimessione della querela, condizione di procedibilità connaturata alla maggioranza delle fattispecie di competenza di tale giudice. A tale scopo il legislatore ha previsto alcuni istituti che possono toccare la giustizia riparativa, o avvalersene.

L'art. 29, comma 4, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 contempla il primo – anche se non più unico – riferimento normativo esplicito nell'ordinamento italiano all'istituto della mediazione in materia penale. Se infatti esso stabilisce *in primis* che il giudice, nei casi di perseguibilità a querela del reato, è chiamato a promuovere in prima persona la **conciliazione** delle parti – situazione questa non riconducibile al paradigma della *restorative justice* che richiede la presenza di un facilitatore o mediatore esterno e autonomo dal sistema giudiziario, essendo altre le regole che governano tale peculiare spazio di dialogo – subito dopo specifica che "qualora sia utile per favorire la conciliazione, il giudice può rinviare l'udienza per un periodo non superiore a due mesi e, ove occorra, può avvalersi anche dell'attività di mediazione di centri e strutture pubbliche o private presenti sul territorio".

Da salutare con favore, poi, la previsione per cui "in ogni caso, le dichiarazioni rese dalle parti nel corso dell'attività di conciliazione non possono essere in alcun modo utilizzate ai fini della deliberazione", profilo particolarmente importante nel caso di fallimento del tentativo di pacificazione stragiudiziale e conseguente prosecuzione dell'*iter* procedimentale.

La disciplina del giudice di pace prevede poi una seconda definizione alternativa del processo che potrebbe valorizzare gli esiti di un percorso di giustizia riparativa: l'**estinzione del reato per avvenute condotte riparatorie** (art. 35 d.lgs. 274/2000). Se da un lato non si deve sovrapporre l'istituto delle condotte riparatorie, che consistono in un fare materiale eventualmente estraneo alle dinamiche dialogiche e relazionali tipiche della giustizia riparativa, dall'altro lato potrebbe ben accadere che l'azione riparatoria costituisca l'esito e il momento finale di un percorso di incontro, nella forma della mediazione o di uno dei diversi strumenti dialogici della *restorative justice*.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

2. La giustizia riparativa nei documenti nazionali di soft law

Accanto alla normativa *strictu sensu* in materia di giustizia riparativa, sono stati adottati in Italia da parte di diverse istituzioni pubbliche alcuni strumenti di *soft law* che hanno contribuito e contribuiscono alla omogeneizzazione delle prassi applicative e alla diffusione di buone pratiche nell'attuazione dei programmi di *restorative justice* e nell'interazione con il sistema penale.

Il Ministero della giustizia, nelle sue varie articolazioni, ha pubblicato diversi documenti di orientamento, nella forma di circolari e linee di indirizzo.

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, in particolare, con la circolare n. 3601 del 14 giugno del 2005 - Commissione 'Mediazione penale e Giustizia riparativa'. **Linee d'indirizzo sull'applicazione nell'ambito dell'esecuzione penale dei condannati adulti**, ha messo a frutto il lavoro di studio e monitoraggio portato avanti da una Commissione ministeriale istituita all'uopo nel 2002[1]. Principale finalità del documento è stata quella di fornire definizioni sulla giustizia riparativa aderenti ai principi e alle norme sovranazionali in materia, distinguendo in particolare la *restorative justice* dagli istituti relativi alla restituzione e al risarcimento, e favorire la costruzione di convenzioni e in generale di una rete territoriale con gli enti – anche del privato sociale – a cui affidare la facilitazione dell'incontro tra le parti, dopo aver stabilito il principio che tale compito non può spettare agli operatori penitenziari.

Più recente è l'emanazione delle **Linee di indirizzo** del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità **in materia di giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato**, pubblicate il 17 maggio 2019[2]. Con tale documento, il Ministero ha inteso avviare un processo di sistemazione organica in materia, integrando i risultati delle esperienze sperimentate in Italia dai servizi della giustizia con le ultime indicazioni normative a livello nazionale ed europeo. Le Linee di indirizzo, in conformità al mutato assetto organizzativo del Dipartimento e coniugando le esigenze delle due aree di intervento, adulti e minori, si ripropongono di attivare un percorso nella costruzione, ancora una volta, di un linguaggio comune da condividere con gli operatori dei

[1] Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, *Commissione su Mediazione penale e Giustizia Riparativa. Linee di indirizzo sull'applicazione nell'ambito dell'esecuzione penale dei condannati adulti*, Circolare 3601/6051 del 14 giugno 2005.

[2] Ministero della Giustizia, Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, *Linee di indirizzo del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità in materia di giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato*, 2019.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

servizi e gli altri soggetti che operano per la diffusione della giustizia riparativa, a partire dalla chiarificazione della distinzione tra giustizia riparativa e giustizia di comunità. Segue l'esposizione delle principali definizioni afferenti alla *restorative justice* e dei principi che ne contraddistinguono l'applicazione, per poi passare alla descrizione delle diverse fasi che compongono un percorso di giustizia riparativa, nell'ottica dell'uniformazione delle prassi, della chiarificazione dei ruoli e delle competenze dei diversi soggetti coinvolti – in particolare con riguardo ai servizi della giustizia – e del rafforzamento delle reti territoriali.

Un ulteriore documento di indirizzo che – pur non riguardando esclusivamente e in via principale la giustizia riparativa – ne facilita una diffusione e applicazione uniforme, è dato dalle **Linee di indirizzo**, ancora del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, **relative al d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121** recante "Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 81, 83 e 85, lett. p), della legge 23 giugno 2017, n. 103"[3]. Esse sottolineano il necessario impegno, alla luce della normativa che pone la *restorative justice* tra le assi portanti l'interno assetto penitenziario minorile (cfr. § I.1.2.), da parte degli operatori sia in ambito *intra* murario che *extra moenia* a favorire percorsi di giustizia riparativa. In questo si individua l'elemento di maggiore innovatività della normativa, in rispondenza a quanto richiesto dalla legge delega.

Ulteriori indicazioni utili ed elementi di approfondimento sono contenuti poi nei documenti con cui si sono conclusi i lavori del **Tavolo 13** "Giustizia riparativa, mediazione e tutela delle vittime del reato", istituito dal Ministero della giustizia nell'ambito degli **Stati Generali dell'Esecuzione Penale** svoltisi nel 2015 e 2016[4].

Oltre al Ministero della giustizia, anche l'Autorità Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ha emanato atti di *soft law* in materia di giustizia riparativa. Nel 2018 è stato pubblicato un documento di studio e di proposta dal titolo **"La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile"**[5]. Sulla scorta di quanto previsto dalla legge istitutiva dell'Autorità (l. 12 luglio 2011, n. 112), che all'art. 3, comma 1,

[3] Ministero della Giustizia, Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, *Linee di indirizzo - Decreto Legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 recante "Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 81, 83 e 85, lett. p), della legge 23 giugno 2017, n. 103"*, 2020.

[4] Cfr. le pagine dedicate agli Stati Generali sul sito del Ministero della Giustizia e ivi la documentazione disponibile: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19.page.

[5] Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, *La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile – Documento di studio e di proposta*, Roma, 2018.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

lett. o), le assegna tra gli altri il compito di "favori[re] lo sviluppo della cultura della mediazione e di ogni istituto atto a prevenire o risolvere con accordi conflitti che coinvolgano persone di minore età, stimolando la formazione degli operatori del settore", l'Autorità Garante ha preliminarmente svolto un monitoraggio sul territorio nazionale, dedicando particolare attenzione al rapporto tra giustizia riparativa e procedimento penale. A partire da un chiarimento circa la natura e i principi fondamentali su cui la *restorative justice* si fonda, il documento, oltre ad alcuni approfondimenti tematici e agli esiti del monitoraggio rappresentati dalle 'fotografie d'Italia' fornite in alcune cartine geografiche, contiene le raccomandazioni che l'Autorità Garante rivolge agli attori istituzionali competenti. Questi ultimi abbracciano il Parlamento, il Governo, alcuni ministeri (Giustizia, Interno, Difesa, Istruzione, Economia e Finanze), le regioni, i comuni, il Consiglio superiore della magistratura, la Scuola superiore della magistratura, l'autorità giudiziaria, il Consiglio nazionale forense, gli ordini degli avvocati, nonché gli uffici e i centri di mediazione penale e di giustizia riparativa variamente dislocati sul territorio nazionale.

Cinque sono gli ambiti tematici entro cui si articolano le raccomandazioni: 1. Disponibilità e accesso alla mediazione penale e in generale alla giustizia riparativa; 2. Disciplina normativa (*de iure condendo*); 3. Modalità d'innesto dei percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale a normativa invariata; 4. Reti per la giustizia riparativa; 5. Sensibilizzazione, formazione e informazione.

Si tratta di indicazioni che ambiscono a un duplice scopo: da un lato incoraggiare il legislatore a dotare di veste normativa esperienze ormai consolidatesi su larga parte del territorio nazionale e che tuttavia continuano a dipendere, in assenza di una legge, dalla sensibilità dei singoli operatori giuridici. Dall'altra offrire una guida agli operatori del settore, per valorizzare le buone prassi e le soluzioni individuate che meglio garantiscono l'attuazione dei diritti delle persone minorenni coinvolte, favorendo l'innesto della mediazione penale e di altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile già a normativa invariata.

3. La legge delega n. 134/2021 e la prospettiva di una "disciplina organica sulla giustizia riparativa"

Un profondo mutamento nell'assetto legislativo italiano in materia di giustizia riparativa è stato messo in moto con l'approvazione della legge pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 27 settembre 2021, n. 134 recante la "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari", approvata in via definitiva dal Senato il 23 settembre 2021.

L'art. 1, comma 1, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per "per l'introduzione di una **disciplina organica della giustizia riparativa** […] con finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive e secondo i principi e criteri direttivi previsti […]".

Tali principi e i criteri direttivi che devono guidare il Governo nella definizione della "disciplina organica della giustizia riparativa" sono fissati dall'art. 1, comma 18, dove *in primis* il legislatore vincola al **rispetto della normativa europea**, in particolare della Direttiva 2012/29/UE, e dei principi in materia di giustizia riparativa sanciti a livello internazionale. Sono questi che devono guidare la redazione delle norme puntuali in tema di nozione di giustizia riparativa, principali programmi, criteri di accesso, garanzie, persone legittimate a partecipare, modalità di svolgimento dei programmi e valutazione dei suoi esiti, nell'interesse della vittima e dell'autore del reato (art. 1, comma 18, lett. a).

Segue la definizione di "**vittima**" ai fini della disciplina organica (art. 1, comma 18, lett. b), nozione più ampia rispetto a quella conosciuta dal codice di rito per la persona offesa e che riprende testualmente la definizione di cui alla Direttiva 2012/29/UE. È da considerarsi 'vittima', ai soli fini delle norme sulla giustizia riparativa, la persona fisica che ha subito un danno, fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono state causate direttamente da un reato, nonché il familiare di una persona la cui morte è stata causata da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona, là dove per familiare si dovrà intendere il coniuge, la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso, la persona che convive con la vittima in una relazione intima, nello stesso nucleo familiare e in modo stabile e continuo, nonché i parenti in linea diretta, i fratelli e le sorelle e le persone a carico della vittima.

La legge delega (art. 1, comma 18, lett. c) prevede poi che l'**accesso alla giustizia riparativa** debba poter avvenire in ogni stato e grado del procedimento penale e durante l'esecuzione della pena, su iniziativa dell'autorità giudiziaria competente, senza preclusioni in relazione alla fattispecie di reato o alla sua gravità, sulla base del consenso libero e informato della vittima del reato e dell'autore del reato e della positiva valutazione da parte dell'autorità giudiziaria dell'utilità del programma in relazione ai criteri di accesso definiti ai sensi della lettera a).

Particolare attenzione viene posta su alcune **garanzie** nell'accesso ai programmi di giustizia riparativa e nel loro svolgimento: la necessità di una completa, tempestiva ed effettiva informazione della vittima e dell'autore del reato, e degli eventuali esercenti la responsabilità

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

genitoriale, circa i servizi di giustizia riparativa disponibili; il diritto all'assistenza linguistica per chi ne abbia la necessità; la rispondenza dei programmi di giustizia riparativa all'interesse della vittima del reato, dell'autore del reato e della comunità; la ritrattabilità del consenso in ogni momento; la confidenzialità delle dichiarazioni rese nel corso del programma di giustizia riparativa, salvo che vi sia il consenso delle parti o che la divulgazione sia indispensabile per evitare la commissione di imminenti o gravi reati e salvo che le dichiarazioni integrino di per sé reato, nonché la loro inutilizzabilità nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena (art. 1, comma 18, lett. d).

Ancora sul versante dell'intersezione tra giustizia riparativa e rito penale, i criteri direttivi della legge delega chiedono che l'**esito** favorevole dei programmi di giustizia riparativa possa essere valutato nel procedimento e in fase di esecuzione della pena e che l'impossibilità di attuare un programma di giustizia riparativa o il suo fallimento non producano effetti negativi a carico della vittima del reato o dell'autore del reato (art. 1, comma 18, lett. e).

Per quanto attiene invece al versante organizzativo – guardando alla giustizia riparativa come servizio da erogare in modo generalizzato e uniforme sul territorio nazionale – la legge delega richiede di disciplinare la **formazione dei mediatori** esperti in programmi di giustizia riparativa, tenendo conto delle esigenze delle vittime del reato e degli autori del reato e delle capacità di gestione degli effetti del conflitto e del reato nonché del possesso di conoscenze basilari sul sistema penale; chiede poi di prevedere i **requisiti e** i **criteri per l'esercizio dell'attività professionale** di mediatore esperto in programmi di giustizia riparativa e le modalità di accreditamento dei mediatori presso il Ministero della giustizia, garantendo le caratteristiche di imparzialità, indipendenza ed equiprossimità del ruolo (art. 1, comma 18, lett. f).

Infine il decreto legislativo da adottare dovrà individuare i **livelli essenziali e uniformi delle prestazioni dei servizi per la giustizia riparativa**, prevedendo che siano erogati da strutture pubbliche facenti capo agli enti locali e convenzionate con il Ministero della giustizia. Occorre poi che sia assicurata la presenza di almeno una delle predette strutture pubbliche in ciascun distretto di corte d'appello e che, per lo svolgimento dei programmi di giustizia riparativa, le stesse possano avvalersi delle competenze di mediatori esperti accreditati presso il Ministero della giustizia, garantendo in ogni caso la sicurezza e l'affidabilità dei servizi nonché la tutela delle parti e la protezione delle vittime del reato da intimidazioni, ritorsioni e fenomeni di vittimizzazione ripetuta e secondaria (art. 1, comma 18, lett. g).

L'impatto della riforma del procedimento penale in relazione alla giustizia riparativa, peraltro, va potenzialmente ben oltre la definizione dei principi e dei criteri direttivi espressamente riguardanti la disciplina della *restorative justice*. **Altre modifiche** relative a

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

istituti processuali e sostanziali, toccati dalla novella legislativa, potranno avere un'incidenza sul ricorso alla giustizia riparativa in Italia. Per esempio, poste le finalità deflattive insite nell'impianto complessivo della norma, l'art. 1 comma 15 delega il Governo a intervenire sulla disciplina delle **condizioni di procedibilità**, allargando l'ambito di applicazione della procedibilità a querela. Non è peregrino immaginare che in questo ampliamento potrebbero trovarsi nuovi spazi per favorire il ricorso a pratiche riparative, alla luce delle quali permettere una remissione di querela densa di significato, come esito di un percorso di comprensione e di riconoscimento che fa venire meno la necessità di ricorrere al sistema penale classico.

Anche il potenziamento degli istituti della **non punibilità per tenuità del fatto e** della **messa alla prova**, previsto dall'articolo 1 commi 21 e 22, potrebbero ampliare i casi per i quali in concreto, e non solo astrattamente, si farà ricorso alla giustizia riparativa. L'articolo 1, comma 22, delega infatti il Governo a estendere l'ambito di applicabilità dell'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato a specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore. Per quanto riguarda invece la non punibilità per particolare tenuità del fatto – per quanto essa non contempli espressamente collegamenti con la giustizia riparativa, i quali però non si possono neppure escludere, vista l'esperienza in campo analogo nella giustizia minorile – la delega prevede in luogo dell'attuale limite individuato nella pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, sola o congiunta a pena pecuniaria, con l'esclusione dei reati riconducibili alla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e comunque con la possibilità per il Governo di individuare ulteriori specifiche fattispecie che si ritenga di dover escludere dall'ambito di applicabilità dell'istituto in questione.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

- II -

LA GIUSTIZIA RIPARATIVA IN AZIONE

1. Cenni allo sviluppo della giustizia riparativa in Italia

La giustizia riparativa in Italia ha una storia che nasce sostanzialmente 'dal basso', dall'interesse e dalla passione di alcuni operatori, afferenti a professionalità e ruoli diversi: magistrati, criminologi, docenti universitari, assistenti sociali, avvocati, e così via. Essi, per vie diverse e talvolta fortuite, hanno 'incontrato' la giustizia riparativa, non di rado all'estero, e in loro è nato un desiderio di approfondimento e formazione che ha condotto alla successiva creazione di piccoli gruppi territoriali, realtà che hanno fatto da apripista per le prime esperienze italiane sul campo. Ciò accadeva intorno all'inizio degli anni '90 (del secolo scorso), per esempio, a Torino, Bari, Milano, Palermo e in altre città d'Italia.

Le prime sperimentazioni, che poi si sono tramutate gradualmente in esperienze più o meno stabili nel tempo, hanno trovato terreno fertile nella giustizia minorile, fresca delle novità di cui al d.P.R. n. 448/1988, che introduceva istituti innovativi e lasciava (e lascia ancora) ampio spazio a percorsi modellati sulle esigenze educative del minore in conflitto con la legge e costruiti all'interno di reti sociali e territoriali ampie e diversificate (servizi sociali, scuola, famiglia, ecc.).

Sulla scorta delle aperture e della flessibilità consentita dal rito minorile, molti dei servizi sorti per offrire percorsi di giustizia riparativa si sono concentrati in via prevalente, se non esclusiva, sulla fase del procedimento penale, alla luce delle norme che più o meno esplicitamente consentivano l'ingresso di istituti riparativi nel rito (cfr. *supra*, § I.1.2.). Per quanto attiene alla fase esecutiva, invece, è solo a partire dal 2018, con l'approvazione del d.lgs. n. 121/2018 (su cui ancora *supra*), che la tematica è divenuta oggetto di riflessione e sperimentazione a livello più generale, con progettualità nuove all'interno degli istituti penali per i minorenni e momenti di formazione specifica rivolti al personale.

Un percorso sostanzialmente inverso ha interessato il mondo degli adulti. In tale contesto, infatti, le prime esperienze di giustizia riparativa si sono concentrate sulla fase esecutiva della pena, spesso in casi di reati gravi e pene di lunga durata. A seguito delle prime esperienze nate da 'singole' segnalazioni a mediatori esperti, non di rado su richiesta esplicita di alcuni detenuti o vittime di reato, si è avvertita l'esigenza di effettuare un monitoraggio, condotto da una Commissione all'uopo istituita nel 2002 dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. I

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

lavori della Commissione si sono conclusi con l'emanazione della circolare n. 3601 del 14 giugno del 2005 *Commissione 'Mediazione penale e Giustizia riparativa', Linee d'indirizzo sull'applicazione nell'ambito dell'esecuzione penale dei condannati adulti* (sulla quale, cfr. § I.2.).

Per quanto riguarda la fase processuale per gli adulti, invece, è con l'entrata in vigore della sospensione del procedimento con messa alla prova che la giustizia riparativa ha trovato una sua timida, ma in qualche modo espressa, legittimazione e più sicura possibilità di applicazione nel momento antecedente all'esecuzione della pena. Come si è detto, si tratta di un ambito in cui le potenzialità della giustizia riparativa, nel dialogo con il procedimento penale ordinario, devono ancora essere compiutamente esplorate, essendo stati mossi solo i primissimi passi.

Per la verità, sempre con riferimento agli adulti, la legge sulla competenza penale del giudice di pace (d.lgs. 274/2000) fin dal 2000 consente l'ingresso nel rito di un percorso di mediazione (cfr. *supra* § I.1.3.). Tuttavia e salvo eccezioni, tale possibilità non ha avuto rilevanza applicativa, rimanendo perlopiù 'sulla carta', malgrado esperienze locali che hanno tentato di dare impulso riparativo alla disciplina penale di pace.

In generale, dunque, è nel campo minorile che la maggior parte delle esperienze – in termini di servizi o uffici stabilmente collegati con il sistema giustizia – si sono strutturate nel tempo, pur se in una molteplicità di forme e modelli organizzativi e senza un'offerta omogenea e capillare sul territorio nazionale. Nonostante tali esperienze, che non si stenta a definire 'solide', è finora mancata la 'messa a sistema', sì che tuttora (e fino all'adozione della disciplina organica sulla giustizia riparativa) sono le prassi e i protocolli a definire, di fatto, l'interazione tra i servizi di giustizia riparativa e il processo penale. Ciò al netto di linee guida e raccomandazioni che, lodevoli nell'intento di colmare il vuoto normativo, hanno inciso poco nel dare ordine all'esistente (cfr. *supra* I.2.).

Guardando allo sviluppo della giustizia riparativa in Italia nel corso degli anni, menzione a sé, per la sua specificità e rilevanza pubblica, va riservata a un'esperienza che ha segnato la storia nazionale della *restorative justice*, esperienza resa pubblica, dalla viva voce di chi vi ha partecipato, con la pubblicazione de *Il libro dell'incontro.* Nell'arco di quasi un decennio, infatti, si sono svolti, secondo i principi e i programmi della giustizia riparativa, incontri e dialoghi tra alcune vittime ed ex appartenenti a gruppi armati attivi in Italia durante gli anni della violenza politica. Il cosiddetto *Gruppo dell'incontro* rappresenta forse la più importante esperienza di giustizia riparativa condotta in Italia: un'esperienza che ha visto coinvolti, accanto alle vittime e ai responsabili, anche altre persone (esponenti della società civile e delle giovani generazioni, nonché autorevoli figure di garanzia) a rappresentare l'ideale compresenza della società italiana nel suo complesso.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

Una tappa importante nella costruzione di un pensiero condiviso e nel gettare basi per un intervento normativo, al di là degli esiti immediati sul piano politico e legislativo, si è avuta con gli Stati generali dell'Esecuzione Penale (2015-2016)[6] (cfr. § I.2.), il cui Tavolo 13 aveva mandato di esplorare il tema della "giustizia riparativa, mediazione e tutela delle vittime del reato". Il *Documento finale* del Comitato di esperti, la *Relazione del Tavolo 13* e gli altri atti dei lavori sono stati messi a disposizione del decisore politico e degli operatori della giustizia, anche in ottica futura.

L'*iter* storico che deve condurre l'Italia a dotare di volto normativo la materia della *restorative justice* non può dirsi concluso, ma appena avviato, capitalizzando l'esperienza importante e, in generale, di indiscussa qualità che ha contraddistinto il tenace sviluppo di pratiche riparative nel nostro Paese.

2. Programmi di giustizia riparativa e metodologie di intervento

Risulta difficile avere un quadro chiaro e completo delle declinazioni concrete e operative della giustizia riparativa in Italia a causa dell'assenza di strumenti di monitoraggio a livello nazionale atti a rilevare metodologie in uso, approcci operativi, programmi utilizzati nelle diverse esperienze locali, sia in ambito minorile che in quello degli adulti.

Storicamente si è registrata una netta prevalenza, tra i programmi disponibili, della **mediazione penale**, strumento che più largamente si è diffuso e che a lungo è stato sostanzialmente fatto coincidere con la giustizia riparativa *tout court*, diversamente da quanto accade in altri Paesi dove a prevalere sono gli strumenti connotati dalla partecipazione comunitaria (*conferences, circles*).

In alcune realtà territoriali italiane si stanno sperimentando, di recente, forme di **incontro allargato** ai gruppi parentali nel caso di reati commessi da minorenni (strumenti riferibili al modello delle *family group conferences*) o che vedono la partecipazione contestuale di più autori di reato (modello questo cui si fa ricorso per esempio sempre di più in ambito penitenziario, quale forma in prima battuta di sensibilizzazione alla giustizia riparativa), o di più vittime (per esempio per reati che offendono beni diffusi o che toccano più persone direttamente). In alcuni contesti si sono immaginati modelli riparativi a fronte di reati in cui la vittima non è facilmente identificabile in una o più persone definite, come avviene per la

[6] I documenti e le relazioni prodotte dal Comitato di esperti e dai Tavoli di lavoro sono integralmente disponibili in apposita sezione del sito del Ministero della Giustizia: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19.page.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

cessione di sostanze stupefacenti. Si è per esempio pensato di far incontrare l'autore del reato con i familiari di persone la cui vita è stata pesantemente segnata dalla tossicodipendenza.

Non di rado la giustizia riparativa viene poi erroneamente accostata o fatta coincidere – o per assonanze linguistiche o per comuni finalità risocializzanti e di stampo comunitario – con istituti che tuttavia non ne realizzano le caratteristiche e i principi fondamentali, quali il lavoro di pubblica utilità, e in generale la messa alla prova, il volontariato, le condotte riparatorie, il risarcimento. Si tratta di istituti che, opportunamente declinati, possono sì divenire il momento finale di un percorso di *restorative justice*, a valle di un incontro volontario tra gli interessati nello stile dialogico, consensuale e partecipativo che costituisce l'asse portante di tale paradigma, oppure di istituti che – come nel caso della messa alla prova – possono *contenere* un programma di giustizia riparativa senza essere identificabili per ciò solo con gli strumenti di giustizia riparativa come declinati e definiti dalle fonti internazionali.

Quanto infine a metodi e modelli di intervento, l'**approccio** più diffuso sul territorio nazionale risulta essere quello noto come **'umanistico'**. L'aggettivo *humanistic* si deve a Mark Umbreit[7] che fin dagli anni Novanta del secolo scorso se ne serve per differenziare interventi fondati sul dialogo tra i partecipanti da approcci (puramente) negoziali tesi alla risoluzione transattiva del conflitto. La cosiddetta "mediazione umanistica", come nota e applicata in Italia, è nata dalla riflessione e dalle esperienze di Jacqueline Morineau[8], la quale ha formato molti dei mediatori penali italiani poi divenuti formatori a loro volta, imprimendo così una certa uniformità alle pratiche riparative in uso nei centri di giustizia riparativa pubblici o convenzionati con il Ministero della Giustizia o gli enti locali. In estrema sintesi, secondo tale modello l'incontro riparativo segue un andamento tri-fasico: attraverso la narrazione libera portata avanti dai partecipanti e mediante il riconoscimento da parte dei mediatori di emozioni, vissuti, esigenze dei presenti si passa dal piano fattuale, al piano esistenziale fino a lambire quello valoriale dove i partecipanti incontrano i beni giuridici offesi all'interno di uno spazio aperto al riconoscimento reciproco di dignità, libertà, diritti, doveri, riconoscimento che viene

[7] M.S. UMBREIT, *Humanistic mediation model*: *Moving to a higher plane*, in *VOMA Quarterly. The journal of the International Victim Offender Mediation Association, 1996,* 7(3), pp. 1-11; ID., *Humanistic mediation: A transformative journey of peace-making*, in *Mediation Quarterly*, 1997, 14(3), pp. 201-213.

[8] J. MORINEAU, *Lo spirito della mediazione*, Franco Angeli, Milano, 2003; EAD., *La mediazione umanistica. Un altro sguardo: dalla violenza a un avvenire di pace*, Erickson, Trento, 2018.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

reso poi tangibile attraverso il gesto riparativo che si concorda alla luce del dialogo e degli scambi intercorsi, al termine dell'incontro.

Altri modelli di intervento, di stampo psicologico, sono presenti in alcune realtà locali dove si adottano metodologie sistemico-relazionali di gestione del conflitto-reato.

3. *Strutture e servizi esistenti*

Come per la panoramica sui programmi di giustizia riparativa in uso, anche per quanto concerne i servizi di giustizia riparativa operanti sul territorio nazionale manca a oggi una mappatura 'ufficiale', completa e aggiornata, che ricomprenda sia i servizi per i minorenni sia quelli rivolti agli adulti.

In generale la **situazione** italiana si connota per essere **'a macchia di leopardo'**, sia con riferimento alla presenza di uffici o centri di mediazione o giustizia riparativa (con alcuni territori coperti, altri in cui si sta attraversando una fase sperimentale di apertura di un centro, altri ancora in cui simili servizi sono del tutto assenti), sia con riferimento alla loro natura (pubblica, privata, convenzionata, ecc.) e al loro incardinamento (presso le regioni, i comuni, le province, o presso il Ministero della giustizia), sia quanto alla composizione del personale che vi opera (funzionari all'uopo assunti da parte degli enti locali, operatori dei servizi sociali territoriali o dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia afferenti al Ministero della giustizia, mediatori provenienti dal terzo settore, mediatori volontari, ecc.). Ogni realtà territoriale ha individuato una struttura organizzativa differente a seconda della storia che il servizio di giustizia riparativa ha conosciuto in quel luogo, delle istituzioni che hanno mostrato interesse e disponibilità a investire nell'istituzione di centro e delle persone che si sono concretamente impegnate per il suo sorgere.

Ulteriore elemento di difficoltà nell'ottenere una mappatura sui servizi di *restorative justice* è data dalla frequente **instabilità** degli stessi nel tempo. Trattandosi non di rado di servizi legati a progettualità temporalmente definite, con il venire meno dei relativi finanziamenti è sovente divenuto difficile (talvolta impossibile) garantire la continuità delle prestazioni, motivo per cui esperienze sorte in determinati contesti geografici in un certo momento storico risultano nel tempo formalmente concluse oppure esistenti solo sulla carta, non potendo più assicurare operatività pur continuando a esistere nominalmente.

Il quadro è divenuto ancora più complesso a fronte della recente apertura alle pratiche riparative da parte della giustizia ordinaria degli adulti, in particolare con l'approvazione della messa alla prova. Se infatti numerosi centri e servizi di giustizia riparativa erano nati con

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

l'obiettivo di assicurare simili percorsi nella sola giustizia minorile, la gran parte di essi sta vivendo una fase di ampliamento dell'utenza e del campo di operatività anche al mondo degli adulti. Contemporaneamente sono sorte esperienze precipuamente rivolte a quest'ultimo ambito.

Un primo tentativo di mappare la situazione italiana ha riguardato il settore minorile, con la pubblicazione, nel 2012, da parte del Dipartimento per la Giustizia minorile e di Comunità del "I Rapporto Nazionale sulla mediazione penale minorile"[9]. In esso si trovano l'elenco e i riferimenti, a quell'anno, dei servizi di giustizia riparativa operanti in raccordo con il Dipartimento stesso e gli uffici giudiziari minorili.

Altre informazioni utili, seppure fornite a titolo esemplificativo, compaiono nell'Allegato n. 12 alla relazione del Tavolo XIII sulla giustizia riparativa nell'ambito degli Stati generali dell'esecuzione penale[10]: il documento riporta alcuni riferimenti a centri e servizi di giustizia riparativa – per minorenni e adulti – aggiornati al 2016.

Seppure ancora riferita solo all'ambito minorile, anche l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, all'interno del Documento di studio e di proposta "La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile" del 2018, ha offerto una "carta geografica", nei diversi distretti di Corte d'Appello, dei centri di giustizia riparativa operanti in raccordo con l'autorità giudiziaria minorile, distinguendo fra centri operanti per l'intero distretto, centri in sperimentazione o che non coprono l'intero distretto e distretti per i quali non è disponibile, alla data del dicembre 2018, alcun centro o servizio (cfr. immagine 2).

Impulso alla costituzione di servizi di giustizia riparativa è stato dato grazie ai finanziamenti erogati dalla Cassa delle Ammende del Ministero della giustizia, espressamente destinati alla realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo di percorsi giustizia riparativa e mediazione penale. I progetti così finanziati, attraverso l'intermediazione delle Regioni e con la partecipazione di enti locali e del terzo settore, hanno portato all'attivazione di percorsi sperimentali di giustizia riparativa in numerose parti d'Italia: tali percorsi sono assai vari e non di rado hanno avuto ad oggetto, anziché programmi di giustizia riparativa propriamente intesi,

[9] Dipartimento per la giustizia minorile, Centro Europeo di Studi di Nisida, *1° Rapporto Nazionale sulla mediazione penale minorile*, Quaderni dell'Osservatorio sulla devianza minorile in Europa, I. Mastropasqua, N. Buccellato (a cura di), Gangemi Editore, Roma, 2012.

[10] Ministero della Giustizia, Stati Generali dell'Esecuzione Penale. Tavolo tematico 13 su *Giustizia riparativa, mediazione penale e tutela delle vittime* – Allegato 12 su *Best practices di giustizia riparativa e mediazione: centri, organizzazione, metodi operativi,* https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/sgep_tavolo13_allegato12.pdf.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

l'accompagnamento di soggetti sottoposti a procedimento penale o in esecuzione di misura penale a lavori di pubblica utilità, volontariato sociale e lavori socialmente utili, contribuendo in qualche caso a incrementare la confusione tra giustizia riparativa e pratiche che tali non sono.

Il quadro generale è destinato a mutare con la previsione di cui all'art. 1, commi 19 e 20 della legge 134/2021, che per l'attuazione della delega in materia di giustizia riparativa autorizza la spesa di 4.438.524 euro annui a decorrere dal 2022. La sicurezza di finanziamenti strutturali e stabili per la costruzione di una rete di servizi sul territorio nazionale, unita alle indicazioni del legislatore delegante atte a garantire la presenza di "almeno" un centro di giustizia riparativa "in ciascun distretto di corte d'appello", segna il primo passo per la transizione da una pluralità di esperienze singole, dipendenti da risorse estemporanee erogate da soggetti diversi, verso servizi di giustizia riparativa strutturati. Ai sensi dell'art. 1, comma 18, lett. g) della legge stessa, il legislatore delegato dovrà provvedere a "individuare i livelli essenziali e uniformi delle prestazioni dei servizi per la giustizia riparativa, prevedendo che siano erogati da strutture pubbliche facenti capo agli enti locali e convenzionate con il Ministero della giustizia".

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

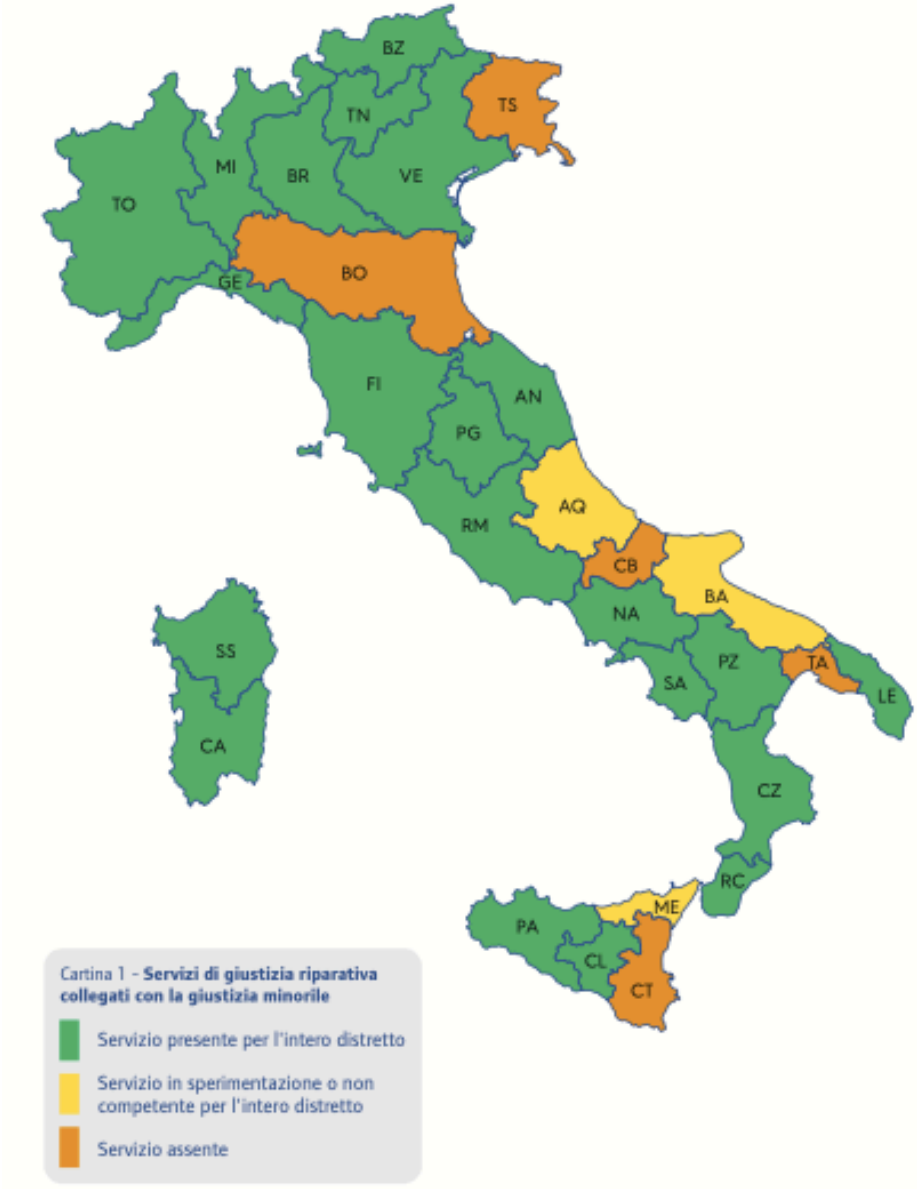

Immagine 2.
Fonte: Agia, *La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile*, 2018

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

4. Soggetti coinvolti

Numerosi sono i soggetti interessati da e coinvolti nella pratica e nello sviluppo della giustizia riparativa in Italia: si tratta di istituzioni, entri no profit, cittadini.

Secondo i principi internazionali ed europei, la giustizia riparativa dovrebbe essere accessibile a chiunque vi abbia interesse ed essere un servizio generalmente disponibile. I primi e più importanti soggetti coinvolti nelle pratiche riparative sono dunque i partecipanti ai programmi, accanto ai mediatori che, seppure non 'protagonisti' degli incontri, sono i soggetti che ne assicurano lo svolgimento conforme ai principi e agli standard propri della *restorative justice*.

Alla luce della frammentaria situazione che connota il contesto italiano, con riguardo agli enti che erogano servizi di giustizia riparativa sul territorio nazionale, e in assenza di un monitoraggio centrale che raccolga e censisca tutte le realtà che offrono tale servizio, non è possibile fornire una elencazione degli enti erogatori, né fotografare il profilo dei mediatori penali.

Il Tavolo 13 degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale[11] ha offerto una panoramica della tipologia di centri e ne ha fornito alcuni dati di contatto.

In estrema sintesi, anche in Italia gli *stakeholder* della giustizia riparativa possono essere individuati nei seguenti:

- centri / uffici che offrono servizi di giustizia riparativa; mediatori;
- procure e tribunali ordinari;
- procure e tribunali per i minorenni;
- tribunali e uffici di sorveglianza;
- Ministero della giustizia, a livello centrale e nelle sue articolazioni territoriali (es. Centri per la Giustizia Minorile, Uffici di Servizio Sociali per i Minorenni, Istituti penali per i Minorenni; Uffici dell'Esecuzione Penale Esterna, istituti penitenziari, etc.);
- Regioni ed enti locali;

[11] Ministero della Giustizia, Stati Generali dell'Esecuzione Penale. Tavolo tematico 13 su *Giustizia riparativa, mediazione penale e tutela delle vittime* – Allegato 12 su *Best practices di giustizia riparativa e mediazione: centri, organizzazione, metodi operativi,*
https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/sgep_tavolo13_allegato12.pdf.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

- associazioni no profit, enti del terzo settore, volontariato, coinvolti a vario titolo sia nell'istituzione e funzionamento di centri di giustizia riparativa, sia nella costruzione di progettualità che, per esempio, accompagnino i partecipanti a programmi di giustizia riparativa nell'adempimento degli impegni volontari di riparazione materiale o simbolica;
- università e centri di ricerca.

5. Dati e statistiche

La già descritta assenza di un monitoraggio centrale si ripercuote anche sulla rilevazione di dati statistici relativi al numero di casi presi in carico e portati a termine dai centri di giustizia riparativa in Itali: non vi sono fonti aggiornate in grado di fornire un quadro quantitativo e le poche ricerche empiriche svolte da alcuni ricercatori hanno rilevanza soprattutto qualitativa.

Un primo tentativo nella direzione di un monitoraggio statistico è stato compiuto dal Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità con il citato "I° Rapporto Nazionale sulla mediazione penale minorile" [12], che riporta alcuni dati relativi agli anni tra il 2007 e il 2010. La nota di accompagnamento e descrizione delle statistiche denuncia subito importanti difficoltà strutturali nella rilevazione ed elaborazione delle informazioni, che tentano comunque di offrire un primo quadro nazionale in ambito minorile, attraverso il contributo e la partecipazione dei centri e servizi di giustizia riparativa coinvolti.

Successivamente a quella data non sono state effettuate – o comunque rese pubbliche – ulteriori rilevazioni statistiche a livello nazionale.

6. Opportunità, sfide, sviluppi

Il mondo della giustizia riparativa sta vivendo una fase di enorme fermento in Italia. Importanti opportunità di sviluppo e crescita sono a oggi offerte dall'*iter* normativo in corso che potrebbe dotare, come si è detto, l'ordinamento italiano della prima legge sulla *restorative justice* (cfr. § I.3.). Qualora la "disciplina organica" promessa dalla legge delega 134/2021 venisse approvata, la giustizia riparativa diverrebbe parte del nostro sistema giuridico, e non più elemento

[12] Dipartimento per la giustizia minorile, Centro Europeo di Studi di Nisida, *1° Rapporto Nazionale*, cit., pp. 49 ss.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

innovativo sperimentale che si fa largo in addentellati normativi non ostili all'adozione di simili pratiche.

Accanto alla sfida tecnico-giuridica rappresentata dalla regolazione di una materia peculiare, delicata, ancorata alla situazione concreta, bisognosa al tempo stesso di flessibilità e di rigore nell'aderenza ai principi, vi sono altre sfide derivanti dalla diffusione della *restorative justice* in Italia.

Basti qui citare, per esempio, la **definizione del profilo del mediatore** e della formazione all'uopo necessaria. La legge delega 134/2021 richiama alla necessità di "disciplinare la formazione dei mediatori esperti in programmi di giustizia riparativa, tenendo conto delle esigenze delle vittime del reato e degli autori del reato e delle capacità di gestione degli effetti del conflitto e del reato nonché del possesso di conoscenze basilari sul sistema penale", nonché all'esigenza di "prevedere i requisiti e i criteri per l'esercizio dell'attività professionale di mediatore esperto in programmi di giustizia riparativa e le modalità di accreditamento dei mediatori presso il Ministero della giustizia, garantendo le caratteristiche di imparzialità, indipendenza ed equiprossimità del ruolo".

Un secondo punto sfidante per lo sviluppo della giustizia riparativa è la **definizione della natura dei centri e uffici di giustizia riparativa** e il loro conseguente incardinamento amministrativo. La natura ibrida – a vocazione sociale ma a stretta interazione con il sistema penale – degli uffici di *restorative justice* rende complessa la loro esatta identificazione: a cavallo tra la giustizia penale di competenza dello Stato, la prestazione sociale di competenza delle regioni e degli enti locali, l'autonoma iniziativa dei consociati e il terzo settore che *ex lege* concorre al "bene comune". Sul versante dell'operatività del servizio, poi, occorre al contempo garantire una dimensione di vicinanza al territorio e alla comunità locale, da un lato, e una qualità uniforme e garanzie di eguaglianza nell'accesso e nel livello del servizio offerto, dall'altro.

Di rilievo pubblico per la natura dell'attività offerta, necessariamente gratuita per chi vi accede e ne usufruisce, ma capace di una prossimità alle persone, la definizione della natura giuridica e la collocazione organizzativa dei servizi di giustizia riparativa è dunque questione tutt'altro che semplice. Anche su quest'ultimo punto la legge delega 134/2021 fornisce alcune indicazioni interessanti, sulle quali il legislatore delegato dovrà ritagliare regole incisive: "individuare i livelli essenziali e uniformi delle prestazioni dei servizi per la giustizia riparativa, prevedendo che siano erogati da strutture pubbliche facenti capo agli enti locali e convenzionate con il Ministero della giustizia" e "prevedere che sia assicurata la presenza di almeno una delle predette strutture pubbliche in ciascun distretto di corte d'appello e che, per lo svolgimento dei programmi di giustizia riparativa, le stesse possano avvalersi delle

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

competenze di mediatori esperti accreditati presso il Ministero della giustizia, garantendo in ogni caso la sicurezza e l'affidabilità dei servizi nonché la tutela delle parti e la protezione delle vittime del reato da intimidazioni, ritorsioni e fenomeni di vittimizzazione ripetuta e secondaria".

Ulteriore sfida che attende la giustizia riparativa è la **formazione e sensibilizzazione degli operatori della giustizia penale** e degli altri soggetti rilevanti. Magistratura, avvocatura, assistenti sociali, operatori dei servizi di assistenza alle vittime di reato, ecc.: tutti sono chiamati a conoscere i principi, programmi, funzionamento della giustizia riparativa, tanto più a fronte della imminente possibilità che essa sia effettivamente offerta in modo generalizzato e produca effetti penali. Un investimento formativo e informativo sarà decisivo per la corretta condivisione di significati e costruzione di pratiche funzionali ed effettive. Il progetto di cui questo documento rappresenta un frutto tangibile è interamente dedicato proprio alla formazione della magistratura.

Infine, l'impegno necessario per **sensibilizzare la cittadinanza**. Le pratiche di *restorative justice* suppongono infatti una comunità pronta non solo a comprenderne il senso ma anche a sentirsi parte attiva e chiamata in causa nella ricostruzione dei legami sociali e relazionali lesi dall'infrazione della norma e dall'offesa al bene giuridico. Il processo culturale volto a restituire un ruolo attivo, anzitutto in termini di ascolto e partecipazione, nell'attraversamento delle esperienze di male e rottura del patto sociale, costituisce l'imprescindibile base perché qualsiasi legge o progettualità sulla giustizia riparativa possa trovare terreno fertile in cui inscriversi, mettere radici e crescere.

Lungo questa linea di sviluppo, anche la nascita di luoghi permanenti di studio, dialogo e scambio tra gli *stakeholder* della giustizia riparativa rappresenta una opportunità 'necessaria': una rete coesa e stabile a partire dalla quale porre le fondamenta per una crescita condivisa. Uno sforzo in tal senso è già in corso nell'ambito del progetto collaborativo pan-europeo intitolato *Restorative Justice: Strategies for Change* (RJS4C)[13].

Analogamente, sarebbero utili sedi permanenti di dialogo tra le istituzioni e gli enti del terzo settore coinvolti a vario titolo nelle pratiche riparative, a livello centrale e locale.

La frammentazione dei servizi per la giustizia riparativa, se da un lato si adatta alle sensibilità e le specificità locali rischia di rallentare il processo di sviluppo di servizi uniformi garantiti a

[13] Per ulteriori informazioni, si rinvia alle pagine web dedicate al Progetto nel sito, rispettivamente, dello European Forum for Restorative Justice (https://www.euforumrj.org/en/restorative-justice-strategies-change-rjs4c-2019-2023) e dell'Alta Scuola "Federico Stella" sulla Giustizia Penale dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (https://asgp.unicatt.it/asgp-ricerca-restorative-justice-strategies-for-change?rdeLocaleAttr=it).

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

livello nazionale: appare allora un passo da perseguire il dar vita a una o più reti che raccolgano esperienze e realtà territoriali, mettendole in comunicazione.

Infine, è importante favorire lo studio costante della teoria e della pratica della giustizia riparativa, avendo cura di non trascurare le esperienze maturate all'estero, nell'ottica di importare buone prassi, individuare ostacoli o errori da non ripetere, conoscere rischi e rivelare opportunità per il costante sviluppo e miglioramento della giustizia riparativa ai vari livelli.

Questi rappresentano solo alcuni dei possibili passi futuri a partire dalla primaria importanza di uno sforzo comune e condiviso, nell'edificazione e nella cura di una nuova cultura della giustizia.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

Bibliografia minima

AA.VV., *Accertamento del fatto, alternative al processo, alternative nel processo*, Atti del Convegno di Urbino, 22-23 settembre 2005, Giuffrè, Milano, 2007.

AA.VV., *Note di diritto straniero e comparato. Speciale: La giustizia riparativa nella prospettiva comparata*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2015, fasc. 4, p. 1899 ss. [saggi di D. Stendardi, B. Spricigo, L. Della Torre, E.M. Mancuso, I. Gasparini svolti nell'ambito del progetto *Per una proposta legislativa in tema di giustizia riparativa e mediazione in ambito penale e penitenziario* (Centro Studi Federico Stella sulla Giustizia penale e la Politica criminale in collaborazione con Caritas Italiana)].

AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA (Agia), *La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile. Documento di studio e di proposta*, Roma, 2018 (https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/03-raccomandazioni-giustizia-riparativa.pdf).

BERTAGNA G., CERETTI A., MAZZUCATO C. (a cura di), *Il libro dell'incontro. Vittime e responsabili della lotta armata a confronto*, Il Saggiatore, Milano, 2015.

BOUCHARD M., *Vittime al bivio. Tra risentimenti e bisogno di riparazione*, il Melangolo, Genova, 2021.

CERETTI A., *Mediazione penale e giustizia. In-contrare una norma*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2000, p. 713 ss.

CERETTI A., BRUNELLI F., *Giustizia riparativa e mediazione reo-vittima*, in F. Danovi, F. Ferraris (a cura di*), ADR. Una giustizia complementare*, Giuffré, Milano, 2018, pp. 275-296.

CERETTI A., MANNOZZI G., *La Giustizia Riparativa al vaglio degli "Stati Generali sull'esecuzione penale"*, in *Nuove esperienze di giustizia minorile*, 2015, pp. 27-40.

DE FRANCESCO G., *Punibilità*, Giappichelli, Torino, 2016.

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE, Centro Europeo di Studi di Nisida, *1° Rapporto nazionale sulla mediazione penale minorile*, Quaderni dell'Osservatorio sulla devianza minorile in Europa, Gangemi Editore, Roma, 2012

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

(https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/primo_rapportonazionale_mediazione_penale_minorile.pdf).

DONINI M., *Compliance*, negozialità e riparazione dell'offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la *restorative justice*, in *La pena, ancora fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 579-606.

DONINI M., *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2015, pp. 236-250.

DONINI M., *Per una concezione* post *riparatoria della pena. Contro la pena come raddoppio del male,* in *Riv. it. dir. e proc. pen.,* 2013, p. 1180.

DOVA M., *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, Giappichelli, Torino, 2017.

EUSEBI, L., *La pena tra necessità di strategie preventive e nuovi modelli di risposta al reato*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2021, LXIV (3), pp. 823-854.

EUSEBI L. (a cura di), *Una giustizia diversa. Il modello riparativo e la questione penale*, Vita e Pensiero, Milano, 2015.

FIANDACA G., VISCONTI C. (a cura di), *Punire mediare riconciliare. Dalla giustizia penale internazionale all'elaborazione dei conflitti individuali*, Giappichelli, Torino, 2009.

FORNASARI G., MATTEVI E., *Giustizia riparativa. Responsabilità, partecipazione, riparazione*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Trento, Trento, 2019 (Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS).

FORTI G., CATINO M., D'ALESSANDRO F., MAZZUCATO C., VARRASO G., *Il problema della medicina difensiva. Una proposta di riforma in materia di responsabilità penale nell'ambito dell'attività sanitaria e gestione del contenzioso legato al rischio clinico*, Edizioni ETS, Pisa, 2010.

LORENZETTI A., *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile,* Franco Angeli, Milano, 2018.

MANNOZZI G., *La giustizia senza spada. Uno studio comparato su giustizia riparativa e mediazione penale*, Giuffrè, Milano, 2003.

MANNOZZI G., LODIGIANI G.A., *La giustizia riparativa. Formanti, parole e metodi*, Giappichelli, Torino, 2017.

MANNOZZI G., LODIGIANI G.A. (a cura di), *Giustizia riparativa. Ricostruire legami, ricostruire persone*, Il Mulino, Bologna, 2015.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

MANNOZZI G., MANCINI R., *La giustizia accogliente*, Franco Angeli, Milano, 2022.

MANNOZZI G., RUGGIERI F. (a cura di), *Pena, riparazione e riconciliazione. Diritto penale e giustizia riparativa nello scenario del terzo Millennio*, Insubria University Press, Varese, 2007.

MARCHETTI I., MAZZUCATO C., *La pena 'in castigo'. Un'analisi critica su regole e sanzioni*, Vita e Pensiero, Milano, 2006.

MAZZUCATO C., *Tra il dire e il fare. Sfide attuali e 'crisi di crescita' della giustizia riparativa in Italia. Brevi riflessioni sulla giustizia senza ritorsione in un sistema penale ancora retribuzionistico*, in F.T. Tagle (coord.), *El sistema de justicia penal y nuevas formas de observar la cuestión criminal. Ensayos en honor a Massimo Pavarini*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2015, pp. 289-319.

MAZZUCATO C., *Giustizia esemplare. Interlocuzione con il precetto penale e spunti di politica criminale*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Mario Romano*, a cura di M. Bertolino – G. Forti – L. Eusebi, Jovene, Napoli, 2011, vol. I, pp. 407-434.

MAZZUCATO C., *Appunti per una teoria 'dignitosa' del diritto penale a partire dalla* restorative justice, in Aa. Vv., *Dignità e diritto: prospettive interdisciplinari*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università Cattolica S.C. (sede di Piacenza) n. 2/2010, Libellula, Tricase, 2010, pp. 99-165.

MAZZUCATO C., VISCONTI A. (a cura di), *Victims and Corporations. Linee guida nazionali per i servizi sociali, le organizzazioni che offrono assistenza alle vittime e i centri di giustizia riparativa*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2017 pubblicazione del progetto europeo *Victims and Corporations. Implementation of Directive 2012/29/UE for victims of corporate crimes and corporate violence*, disponibile al sito https://asgp.unicatt.it/.

PALAZZO F., BARTOLI R. (a cura di), *La mediazione penale nel diritto italiano e internazionale*, Firenze University Press, Firenze, 2011.

PATRIZI P. (a cura di), *La giustizia riparativa, Psicologia e diritto per il benessere di persone e comunità*, Carocci Editore, Roma, 2019.

PICOTTI L. (a cura di), AA.VV., *Tecniche alternative di risoluzione dei conflitti in materia penale*, Cedam, Padova, 2010.

PICOTTI L. (a cura di), *La mediazione nel sistema penale minorile*, Cedam, Padova, 1998.

PICOTTI L., SPANGHER G. (a cura di), *Verso una giustizia penale 'conciliativa'. Il volto delineato dalla Legge sulla competenza penale del giudice di pace*, Giuffrè, Milano, 2002.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)

PISATI M., *La giustizia riparativa nell'esecuzione penale: riforme inattuate*, in *Jus-online*, 1/2022, pp. 133-176.

ROMANELLI B., *Ruolo della persona offesa e giustizia riparativa nei procedimenti speciali premiali*, *Jus-online*, 1/2022, pp. 177-204.

STENDARDI D., *Disposizioni del d.lgs. 231/2001 a matrice riparativa e possibili intrecci con gli strumenti della* Restorative Justice, in *Giurisprudenza Penale*, 2020, p. 4 ss.

Questo progetto è cofinanziato dall'Unione Europea - Justice Programme (2014-2020)