

Rete Nazionale

dei servizi per l'Assistenza
alle Vittime di reato
www.retedafne.it | italia@retedafne.it

Una nuova definizione di giustizia riparativa

La Ministra della Giustizia nel presentare nel marzo 2021 le Linee programmatiche che dovranno caratterizzare l'azione del nuovo governo sulla giustizia ha riservato un ruolo di rilievo alla *giustizia riparativa*. Questo il passaggio d'interesse:

Non posso non osservare che il tempo è ormai maturo per sviluppare e mettere a sistema le esperienze di giustizia riparativa, già presenti nell'ordinamento in forma sperimentale che stanno mostrando esiti fecondi per la capacità di farsi carico delle conseguenze negative prodotte dal fatto di reato, nell'intento di promuovere la rigenerazione dei legami a partire dalle lacerazioni sociali e relazionali che l'illecito ha originato. Le più autorevoli fonti europee e internazionali ormai da tempo hanno stabilito principi di riferimento comuni e indicazioni concrete per sollecitare gli ordinamenti nazionali a elaborare paradigmi di giustizia riparativa che permettano alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se entrambi vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale. Non mancano nel nostro ordinamento ampie, benché non sistematiche, forme di sperimentazione di successo e non mancano neppure proposte di testi normativi che si fanno carico di delineare il corretto rapporto di complementarità fra giustizia penale tradizionale e giustizia riparativa. In considerazione dell'importanza delle esperienze già maturate nel nostro ordinamento, occorrere intraprendere una attività di riforma volta a rendere i programmi di giustizia riparativa accessibili in ogni stato e grado del procedimento penale, sin dalla fase di cognizione.¹

Si dà, dunque, atto che in Italia – nonostante che le prime esperienze di mediazione penale risalgano ai lontani primi anni '90 del secolo scorso – ci siano alcune “*ampie, benché non sistematiche, forme di sperimentazione di successo*” di giustizia riparativa. Si tratta di sperimentazioni basate su alcune previsioni normative sparse tra codice penale, processo penale ordinario e minorile, ordinamento penitenziario. Nel 2019 il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha, inoltre, avuto cura di elaborare e diffondere delle Linee di indirizzo in materia di Giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato². Infatti – a seguito del riordino dell'organizzazione del Ministero della Giustizia (d.p.r. 15 giugno 2015, n. 84) – sono state attribuite all'Ufficio II della *Direzione generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile* delle specifiche competenze per la promozione della giustizia riparativa e della mediazione. Si tratta di competenze non riservate alla giustizia minorile perché l'Ufficio II deve coordinarsi – per quanto riguarda gli adulti – con l'Ufficio I della *Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova* (così è stabilito dal d.m. 17 novembre 2015).

1

https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/QUOTIDIANI_VERTICALI/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2021/03/19/Cartabia%20Linee%20programmatiche%20marzo%202021%20totale%2018_03%20Senato.pdf

2 https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?contentId=SPS322404&previousPage=mg_2_5_11

Purtroppo non è dato sapere quali siano queste ampie forme di sperimentazione perché il Ministero della Giustizia non dispone di statistiche al riguardo né sotto la voce “giustizia riparativa” né sotto quelle di “mediazione penale” o “vittima”.

L'unica ricerca nazionale di una qualche attendibilità è stata fatta dall'Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza sulla mediazione penale e i percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile³. Secondo questa ricerca la maggior parte dei Distretti di Corte d'Appello risulta ospitare un servizio di giustizia riparativa collegato alla giustizia minorile (Cartina n. 1 p. 53: si tratta di 21 distretti su 29, comprensivi delle sezioni distaccate di Sassari, Taranto e Bolzano). Ma la ricerca non dà conto del numero e delle caratteristiche dei casi trattati.

Senza un'analisi minimamente attendibile sullo stato dell'arte nella giustizia riparativa è difficile comprendere cosa s'intenda per “*mettere a sistema*” le esperienze in atto.

Le intenzioni della Ministra si sono concretizzate con l'approvazione della legge 2021, n. 134 che all'art. 1 comma 18 delega il Governo a emanare i decreti legislativi in conformità dei seguenti principi:

Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti una disciplina organica della giustizia riparativa sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) introdurre, nel 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, una disciplina organica della giustizia riparativa quanto a nozione, 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;

b) definire la vittima del reato come la persona fisica che ha subito un danno, fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono state causate direttamente da un reato; considerare vittima del reato 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; definire il familiare come 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;

c) prevedere la possibilità di accesso ai programmi di giustizia riparativa 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) ;

d) prevedere, in ogni caso, che le specifiche garanzie per l'accesso ai programmi di giustizia riparativa e per il loro svolgimento includano: la completa, tempestiva ed effettiva informazione della vittima del reato e dell'autore del reato, nonché, nel caso di minorenni, degli esercenti la responsabilità genitoriale, circa i servizi di giustizia riparativa disponibili; il diritto all'assistenza linguistica delle persone alloctte; 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

³ <https://www.minori.gov.it/it/notizia/mediazione-penale-e-giustizia-riparativa-volume-della-garante-linfanzia>

le dichiarazioni integrino di per sé reato, nonché la loro inutilizzabilità nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena;

e) prevedere che l'esito favorevole dei programmi di giustizia riparativa possa essere valutato nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena; prevedere 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 nel procedimento penale o in sede esecutiva;

f) 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; 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;

g) 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; 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 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.

Non è ovviamente questa la sede per compiere una disamina critica interpretativa della legge delega. Tuttavia essa esprime certamente una visione della giustizia riparativa frutto del lavoro e delle riflessioni dei suoi più autorevoli studiosi e sostenitori. Non a caso la prof. Grazia Mannozi è stata chiamata come componente della Commissione Lattanzi che ha predisposto un articolato e la relazione sulla cui base è stato predisposto il testo definitivo della legge poi approvata in Parlamento.

Il primo riferimento normativo su cui si dovrà fondare la disciplina organica della giustizia riparativa è costituito dalla Direttiva 2012/29/UE. In realtà la Direttiva non è dedicata alla giustizia riparativa ma alle vittime di reato e l'art. 12 della fonte europea si preoccupa piuttosto di evitare che i programmi di giustizia riparativa possano rappresentare una occasione di vittimizzazione secondaria. In questo senso vengono stabilite alcune condizioni per l'accesso della vittima ai servizi di giustizia riparativa. Più che un diritto – dal punto di vista della vittima – la giustizia riparativa è dunque un'opportunità. Tuttavia la legge delega non indica le forme, i modi, i soggetti attraverso i quali la vittima potrà sfruttare questa opportunità. Saranno i decreti legislativi a stabilirlo.

Il testo della legge delega ci offre, pertanto, la possibilità di evidenziare alcuni snodi del rapporto tra servizi di giustizia riparativa e servizi di assistenza alle vittime che Rete Dafne Italia ha individuato per una proficua discussione.

1. Definizione di reato

Se utilizziamo le definizioni tradizionali del diritto penale – una violazione di legge, una condotta vietata e punita con una sanzione prestabilita dall'autorità – avvertiamo tutta l'estraneità dell'offeso già sul piano della semantica: sono parole significanti la necessità che la vittima sia tendenzialmente esclusa dall'accertamento dei fatti e, soprattutto, dalla sanzione che peserà sul responsabile. Per la giustizia riparativa l'illecito è considerato essenzialmente come conflitto tra persone e non più tra un trasgressore e l'autorità pubblica o, in senso astratto, la volontà della legge. Il movimento per la *restorative justice* ha ricollocato la vittima su un piano equivalente a quello del responsabile del fatto e ha travolto l'idea classica del reato proponendo una concezione dell'offesa

criminale come rottura del legame sociale, come conflitto tra disuguali da risanare attraverso strategie di riconoscimento e superamento del male e del dolore.

Questa definizione poteva valere per svelare l'insignificanza della concezione normativa- astratta del reato e far emergere la vita delle relazioni che lo sottendono. Ma dal reato non origina un conflitto in senso proprio, anche se può innescare dinamiche ritorcive; eventualmente può esserne una manifestazione. Il conflitto descrive una condizione paritaria dei partecipanti mentre il reato raffigura sempre un'asimmetria: che sussista davvero un'asimmetria nella realtà, che la denuncia possa essere infondata, che il sentimento d'ingiustizia della vittima possa essere una proiezione soggettiva, ovviamente è altra questione.

Questo squilibrio è reso evidente dal rapporto che vittima e autore, ciascuno per la sua parte, intrattengono con il diritto.

Dal lato della vittima, in conseguenza di un reato prendono forma bisogni, sentimenti e emozioni che, solo parzialmente, vengono presi in considerazione dal diritto sia sul piano dell'assistenza che sul piano delle procedure giudiziarie.

Dal lato dell'autore il reato assume una consistenza giuridica solo in quanto venga formalizzata un'accusa nei suoi confronti; ma una volta iscritta la notizia di reato il rapporto tra accusato/condannato e Stato è rigorosamente disciplinato dalle norme.

In questo quadro la vittima è parte debole e nel procedimento giudiziario è parte eventuale.

L'idea conflittuale è quindi inidonea a rappresentare sia le condizioni di fatto che quelle di diritto di questi protagonisti. Si tratta di un'idea speculare a quella dell'incontro e del dialogo come elemento essenziale caratterizzante una giustizia riparativa descritta come complementare a quella ordinaria.

In realtà le teoriche e le prassi attuali della giustizia riparativa soffrono un orientamento "reocentrico" perché la collocano e tentano di sistematizzarla nell'alveo della giustizia penale mentre, soprattutto dal lato della vittima, la prospettiva riparativa deborda completamente dal sistema giustizia e necessita costantemente di un punto di compensazione attraverso le agenzie della cura e della salute.

Se è vero che la giustizia riparativa sorge per assicurare dignità e rispetto alla vittima e se è vero che la vittima esprime bisogni che solo in parte sono soddisfatti dalla giustizia penale, si dovrebbe poterla concepire come un sistema integrato dove giustizia (in senso stretto) e assistenza possono interagire così come possono procedere parallelamente.

2. Incontro: una (remota) possibilità.

Speculare all'idea del reato come conflitto è la concezione del rimedio riparativo fondato sul libero incontro della vittima e dell'autore per partecipare attivamente alla risoluzione delle questioni che scaturiscono in conseguenza della commissione di un reato, con l'aiuto di un terzo imparziale. Per giustizia riparativa, dunque, intendiamo innanzitutto *un incontro libero e partecipato*. Nella realtà sappiamo che dopo la commissione di un delitto si confrontano un sentimento d'ingiustizia e, tendenzialmente, un atteggiamento difensivo da parte dell'autore rispetto alle accuse che gli vengono mosse.

Le possibilità di un contatto diretto tra le parti che nelle società semplici poteva essere favorito dalla ricerca di antidoti alle spirali vendicative tra singoli, famiglie, gruppi sociali, nella giustizia riparativa contemporanea non possono che essere frutto di un complesso lavoro preparatorio su entrambi i fronti, organizzato da appositi servizi.

È risaputo che la giustizia riparativa ha ottenuto risultati positivi, universalmente riconosciuti, nel campo più ristretto della giustizia minorile. Questo successo è attribuibile a molti fattori il principale dei quali risiede, però, nella fisiologica e naturale maggiore disponibilità delle vittime (adulte o meno) ad offrire al minorenne, soprattutto "al suo primo errore", occasioni riparative- educative piuttosto che infliggergli misure punitive-afflittive. Ma si tratta, appunto, di "occasioni" che non emergono spontaneamente dalla sua volontà: esse sono il risultato di un'attività preparatoria ordita dagli operatori della giustizia minorile (assistenti sociali, educatori, magistrati, avvocati).

Nella giustizia ordinaria non si registra la stessa disponibilità verso un autore di reato adulto e le procedure che scattano in base alle denunce di reato non sono orientate a sollecitare nelle parti una volontà favorevole alla migliore comprensione dei fatti e dei diversi punti di vista, delle istanze di giustizia della vittima e dell'atteggiamento "difensivo" dell'accusato.

È vero che da qualche anno, anche in Italia, il movimento "culturale" che si ispira alle idee della giustizia riparativa ha permesso l'inserimento di dispositivi – **tutti incentrati sul ruolo dell'accusato o del condannato** – volti a stimolare, apprezzare e premiare comportamenti positivi (di fare, dare, dire) da parte dell'autore. Questo movimento "culturale", alimentato soprattutto da attività formative, ha coinvolto in particolare gli operatori del servizio sociale della giustizia e il mondo del terzo settore (associazioni e comunità). Il "reo", per utilizzare questa definizione sgradevole quanto consueta, si vede pertanto proposti dei percorsi che, a seconda del tipo e della gravità del reato, possono assicurargli dei benefici.

In Italia sono ancora rari i dispositivi corrispondenti a favore delle vittime di reato, capaci di riconoscerne e soddisfarne i bisogni, ivi compresi quelli rivelatori di una volontà ricostruttiva, anche dei rapporti con l'autore del fatto. Unica eccezione diffusa è costituita dai servizi di assistenza per i bambini e le donne vittime di violenza sessuale, di genere e domestica. Peraltro, nelle prospettive di sostegno e di ripresa per queste vittime incombe un chiaro divieto (previsto dall'art. 48 della Convenzione di Istanbul) al "*ricorso obbligatorio a procedimenti di soluzione alternativa delle controversie, incluse la mediazione e la conciliazione, in relazione a tutte le forme di violenza che rientrano nel campo di applicazione della ... Convenzione*".

In sostanza: l'idea di una giustizia riparativa come *riunione, incontro per decidere insieme, dialogo* tra le parti è oggi preclusa dall'assoluta mancanza di servizi che promuovano la cura sul lato delle vittime in generale e dal divieto normativo (forse troppo assoluto) fatto ai servizi di assistenza per i bambini e le donne vittime di violenza e, in particolare, di violenza domestica, di promuovere percorsi riparativi di tipo mediativo o conciliativo.

L'idea della riparazione come ricomposizione è certamente affascinante, come occasione per ricucire le sfilacciature che si creano nel tessuto sociale di un mondo che è sempre più complesso, attraversato da una polifonia di voci che sono sempre più dissonanti. È affascinante la prospettiva o, addirittura, la proposta di pensare ad un mondo in cui le differenze, le diverse culture possano riconoscersi e dialogare. Ma al tempo stesso è un approccio che si presta ad interpretazioni ideologiche, demagogiche e forse anche ingenua. È un po' ingenua l'idea che parlando, quasi come se fosse una conseguenza naturale e scontata, poi ci si capisca.

Per contro non c'è dubbio che la mediazione, attraverso il *confronto* con la parte che ha prodotto l'offesa o comunque una 'frattura', può essere utile alla vittima per opporsi ad una 'pulsione di annullamento' e per agevolare il superamento di un'idea astratta e stereotipata dell'altro. Allo stesso tempo, la mediazione si presenta all'autore del fatto come occasione di *revisione critica dell'accaduto*: in questo senso il contatto con il vissuto della vittima può contribuire ad evitare una naturale propensione verso atteggiamenti di negazione e sottovalutazione dei fatti.

3. Vittime sostitutive

La giustizia riparativa – si sostiene – si realizzerebbe, innanzitutto, grazie alla mediazione e all'incontro volontario tra le parti. In caso di rifiuto, però, si sostiene tanto in testi accademici quanto nei manuali per operatori e, addirittura, nelle linee di indirizzo ministeriali è possibile attivare "*un percorso di mediazione anche con una vittima aspecifica o surrogata. Questo consente all'autore di reato di avviare comunque un percorso di mediazione e non di rado porta benefici per entrambe le parti*".

Nella pratica queste affermazioni si traducono nella possibilità di qualificare come espressione della giustizia riparativa programmi e misure che prescindono completamente dall'*incontro* e dal *dialogo* tra le parti. E poiché sappiamo che questo incontro è del tutto marginale ed eccezionale nella realtà, proprio perché manca completamente il supporto alle vittime che possa valorizzarne la

disponibilità, diventa estremamente complicato stabilire quali caratteristiche qualifichino come riparativi i programmi e le misure che vengono adottate nella giustizia penale.

Non pare, però, che si possa parlare di giustizia riparativa per le vittime quando si faccia ricorso alle vittime cd. aspecifiche o surrogate. Questi dispositivi ripropongono una dinamica “sostitutiva” tipica della giustizia tradizionale – dove il ruolo di offeso è sostituito dall’accusa pubblica – e rivelano una cultura fondamentalmente “reocentrica” che contrasta con la filosofia riparativa.

Inoltre i dispositivi sostituitivi ammessi nella giustizia riparativa rivelano un approccio ideologico che antepone l’auspicabile prospettiva del dialogo all’esigenza primaria del riconoscimento dell’offesa e, soprattutto, dell’offeso. Non è concepibile un dialogo fondato sul disconoscimento dell’una e dell’altro.

La vittima aspecifica o surrogata non fa che confermare la vittima nel suo ruolo più antico e tragico proprio della dinamica sostitutiva del sacrificio. Si prende una vittima disponibile – dunque sacrificabile e complice – per mettere a tacere il sentimento d’ingiustizia espresso dalla vittima reale e per permettere al responsabile di guadagnare il beneficio promesso dal dispositivo riparativo. Possiamo ancora riconoscere in una tale dinamica sostitutiva una funzione riparativa? Può essere riparativo ciò che non è stato per nulla riparato? Una riparazione unilaterale non è un’aperta violazione del principio affermato in sede di definizione della giustizia riparativa?

Una delle norme di diretta applicazione della Direttiva 2012/29/UE (art. 12) stabilisce che le misure che garantiscono la protezione delle vittime dalla vittimizzazione secondaria si applicano anche nel caso in cui la vittima scelga di partecipare a procedimenti di giustizia riparativa. La norma precisa che una delle condizioni di accesso ai servizi di giustizia riparativa consiste proprio nel fatto che sia effettuato nell’interesse della vittima e sulla base del suo consenso libero e informato. Ma se manca il suo consenso siamo ancora nel campo della giustizia riparativa? È giustizia riparativa un percorso nel quale l’adesione della vittima non è stata ottenuta o, il che è lo stesso, sia frutto di una coercizione o di un vizio nella manifestazione della sua volontà?

Non sarebbe equo un processo che accerti una verità giudiziaria senza tener conto o, addirittura, senza assumere la parola dell’offeso.

Queste considerazioni devono indurci a riconsiderare la giustizia riparativa nella sua definizione, nei suoi fondamenti e, soprattutto, nelle sue concrete applicazioni.

4. Riconoscimento

La giustizia riparativa si fonda sulla capacità di *riconoscimento* tanto del fatto quanto dell’altro attraverso la narrazione. In questo modo è possibile accedere all’altro come persona, in senso bidirezionale – così affermano autorevolmente Grazia Mannozi e Giovanni A. Lodigiani.

Ma l’offesa esiste in quanto un fatto suscita dei sentimenti di ingiustizia (che possono anche essere reciproci): ci si sente vittima dell’altro. E, normalmente, al sentimento d’ingiustizia corrisponde nell’accusato una reazione difensiva. Questa asimmetria vive nel fatto e connota le conseguenze di quel fatto.

Se così stanno le cose il *riconoscimento* ha significati profondamente diversi, rispettivamente, per chi si dichiara vittima e per chi si dichiara colpevole o rifiuta anche solo in parte il rimprovero che gli viene mosso.

Per la vittima il riconoscimento dipende, innanzitutto, dall’esistenza di luoghi che l’accolgano in quanto tale, da quelli informali a quelli istituzionali. Come ci insegna la Direttiva 2012/29/UE si è vittima anche a prescindere da una denuncia formale. Per l’autore il riconoscimento è, invece, intrinseco al rispetto di tutte le garanzie formali e sostanziali che la legge appresta in sua difesa.

In altri termini il *riconoscimento* è un aspetto che precede la narrazione e, a sua volta, la narrazione – per quanto necessiti di un “altro” (un amico, un familiare, un poliziotto, un legale, un terapeuta) che raccolga il racconto – può diventare veicolo di accesso a quella precisa “altra” parte dell’offesa a condizione che si manifesti la capacità di affrontare la *manca*za.

L'offesa, infatti, è il prodotto di una *mancanza* e, al tempo stesso, produce una *mancanza*. Per l'autore è una condotta che difetta, manca dell'approvazione sociale: delinquere vuol proprio dire, etimologicamente, abbandonare, mancare. Per la vittima è un vuoto, una perdita, un'incisione, una ferita.

Il riconoscimento di questa mancanza è un "lavoro", a volte piuttosto faticoso e doloroso, per entrambi.

La narrazione come accesso bidirezionale all'altro può intervenire solo in conseguenza di un lavoro sulla mancanza.

Le teoriche e le prassi della giustizia riparativa sembrano sottovalutare questo lavoro quasi che il *facilitatore* (delineato dalla Raccomandazione 2018 e dalle Linee d'indirizzo del Ministero della giustizia **ma non contemplato dalla legge delega sulla giustizia riparativa**) o il mediatore possano, con le loro competenze, proporre l'incontro diretto delle parti senza un lavoro preparatorio con ciascuna di esse. Viene così enfatizzato l'obiettivo della *closure* come risultato del dialogo quando, invece, le possibilità riparative dipendono – soprattutto dal lato della vittima – dal governo di esiti e di persistenze traumatiche, piccole e grandi.

Ed è persino superfluo osservare come, oltretutto, riconoscimento e narrazione reciproca facciano totalmente difetto quando si autorizzino percorsi riparativi con vittima surrogata o sostitutiva.

5. Vergogna e indignazione

La giustizia riparativa – si afferma – valorizza il sentimento della *vergogna* nel significato positivo della *reintegrative shaming* indicata dal criminologo australiano John Braithwaite perché quel sentimento introduce, nel percorso riparativo, il ruolo indispensabile della comunità. Questo ruolo sarebbe, infatti, decisivo nel favorire tanto nell'autore quanto nella vittima il superamento della tirannia della vergogna negativa (stigmatizzazione).

In realtà autore e vittima non sono affatto accomunati da un identico sentimento di vergogna che, nella sua versione negativa, impedirebbe la reintegrazione sociale. Se la vergogna fa appello a dei valori morali condivisi che stigmatizzano l'individuo è, evidente, che per l'autore il rimprovero sociale riguarda le violazioni in concreto ai beni della vita, della libertà, della proprietà ecc... La vergogna che stigmatizza e che preclude alla vittima la narrazione e la reintegrazione scaturisce, invece, normalmente proprio dal timore che la rivelazione del fatto comporti un'emarginazione sociale. In questa seconda prospettiva è chiaro che la vergogna indica l'esistenza di valori morali negativi presenti nella comunità stessa: dalla tutela di una malintesa onorabilità delle persone o del gruppo al timore di non poter contare sulla fiducia sociale, dall'esigenza di non veder turbato l'equilibrio nell'ambiente frequentato dalla vittima a tutte le forme stereotipate sui ruoli sociali delle persone che la società adotta per confermare i rapporti di potere esistenti tanto nella vita pubblica quanto nelle relazioni interindividuali.

La comunità – dunque – non può costituire, allo stesso tempo, un paradigma negativo e un orizzonte reintegrativo. Occorre chiarire cosa intendiamo per "comunità", tanto più in Italia dove scarseggia il senso del bene comune. La comunità "reale" che si offre tanto all'autore quanto alla vittima è, in realtà, la rete delle persone, degli enti e delle istituzioni che essi incontrano. Per affrontare lo stigma sociale occorre ricercare, costruire e sfruttare la rete della società in miniatura (una società sottile direbbe Italo Calvino) costituita da professionisti, operatori, volontari, enti e istituzioni consapevoli del lavoro di ricostruzione della vittima e di reinserimento dell'autore.

È, dunque, evidente che se si fa leva sul sentimento di vergogna si vuol far riferimento, ancora una volta, al rapporto autore-comunità e non al rapporto vittima-comunità. È, invece, importante, se si vuol far leva sui sentimenti che intervengono di fronte al fatto ingiusto, che essi vengano analizzati anche sul lato della vittima.

Per capire quali sono i sentimenti su cui far leva nell'affrontare l'esperienza dell'ingiustizia può essere utile riprendere la definizione di riconoscimento elaborata da Axel Honneth come condizione di un rapporto positivo con se stessi e, più precisamente, come fiducia in sé, rispetto di sé

e stima di sé. Certamente per l'autore del fatto il sistema delle garanzie procedurali vale proprio a conservare il rispetto di sé. E non c'è dubbio che la vergogna possa essere un sentimento da valorizzare nella prospettiva del recupero della fiducia e della stima di sé.

Ma per la vittima, come si è detto, le cose stanno diversamente. L'esperienza dell'ingiustizia è un misconoscimento dell'identità di sé, come ci ha ben spiegato Elena Pulcini nel suo volume *Tra cura e giustizia*. Si tratta allora di comprendere come il sentimento d'ingiustizia possa essere trasformato in una possibilità di reintegrazione (o di riparazione) sapendo che le passioni che animano la vittima sono profondamente ambivalenti (vendetta, invidia, risentimento sono costantemente dietro l'angolo). Elena Pulcini fa riferimento alla concreta possibilità di lavorare sul risentimento per trasformarlo in **indignazione**.

Vergogna e indignazione possono convergere come non convergere. Sono entrambi veicoli verso la riparazione e il ripristino della fiducia in sé, del rispetto di sé e della stima di sé in una prospettiva non individuale ma collettiva, non nell'ambito di una fantastica comunità ma attraverso la rete della città sottile.

6. Cura

Il percorso riparativo e l'eventuale contatto diretto o indiretto tra vittima e autore non può prescindere dalla constatazione che i ruoli sono assegnati dal fatto e non da una procedura giuridica e nel fatto c'è un'asimmetria che impone, sul lato della vittima, il lavoro di "cura". Il lavoro di "cura" non può dipendere dalla denuncia (art. 8 Direttiva 2012): a maggior ragione non può dipendere dall'esito del procedimento penale. Senza lavoro di "cura" non è pensabile alcun approccio riparativo, quanto meno per la vittima. I servizi di cura devono essere offerti, poi sarà la vittima specifica a decidere se usufruirne o meno. Secondo le statistiche inglesi del CSEW (Crime Survey for England and Wales, 2018), nel periodo 2013-2017 meno del 10% delle vittime hanno contattato i servizi di assistenza e una percentuale che oscilla tra il 40 e il 50% di esse non si è dichiarata soddisfatta. Meno del 10% delle vittime contattate hanno avuto l'opportunità di incontrare l'autore. Questi dati dimostrano l'estrema residualità dell'incontro delle parti e, al tempo stesso, la necessità di offrire alle vittime il necessario supporto *anche* in previsione dell'incontro. Questi dati sono particolarmente significativi perché devono essere correlati ad un elevato numero di contatti annuali delle vittime con gli specifici servizi di assistenza britannici (Victim Support UK riferisce di oltre 800.000 contatti l'anno contro meno di 50.000 contatti registrati dai CAV in Italia, unica struttura diffusa territorialmente nel nostro paese).

Se sono fondate le argomentazioni svolte nei precedenti punti occorre riconoscere che il percorso riparativo per la vittima non può prescindere da un lavoro di "cura" che precede e può prescindere dal procedimento penale, lo può accompagnare e lo può seguire. D'altra parte questo lavoro di "cura" è normativamente previsto dalla Direttiva 2012/29/UE ma è completamente disapplicato in Italia, con la ricordata eccezione dei servizi per bambini e donne vittime di violenza.

Ciò non esclude che un lavoro di "cura" possa riguardare anche l'autore perché il processo di responsabilizzazione può richiedere sostegni, accompagnamenti, interventi specialistici. Inoltre l'autore del fatto può ritrovarsi in condizioni limitative della sua libertà che lo sottopongono, a sua volta, ad esperienze di ingiustizia subita. In questi casi il quadro si complica perché quelle limitazioni si riflettono negativamente sulla rete delle relazioni affettive dell'accusato/condannato con effetti di vittimizzazione indiretta di cui il sistema non può disinteressarsi. L'affettività e, in particolare, la genitorialità limitata e ferita dall'esperienza carceraria può diventare occasione non solo per rivendicare il rispetto delle relazioni sentimentali del detenuto ma anche per responsabilizzarlo nei confronti di chi viene a *mancare* della sua presenza e vicinanza. Questo è un terreno fertile per la riparazione tra autore e vittima *indiretta* (indiretta rispetto al fatto ma diretta nella relazione con l'autore: dunque non surrogata).

7. Trauma e vulnerabilità

Nelle declinazioni attuali la giustizia riparativa sembra sottovalutare l'aspetto traumatico del reato e la riflessione contemporanea sulla vulnerabilità.

Il traumatismo da reato anche nelle sue forme più lievi è un aspetto della salute della persona che non può essere lasciato alle valutazioni di un mediatore o di un facilitatore non solo per il loro profilo di terzietà ma soprattutto per ragioni di competenza professionale. L'assistenza alla vittima è, in questa prospettiva, un segmento della giustizia riparativa che comporta per l'operatore una prossimità che è anche alleanza, accompagnamento e non terzietà.

Il reato è una delle manifestazioni della vulnerabilità umana, probabilmente una delle sue forme più diffuse, accanto alla malattia, alla disoccupazione e a tutte le forme in cui si esprimono le disuguaglianze fisiologiche o culturalmente costruite. Per quanto la prospettiva delle vittime sia socialmente e culturalmente ambivalente (perché le colloca su un piano in cui apparentemente tutte le vittime sono uguali), essa ci consente di comprendere quanto illusoria sia la strategia che vuole combattere il crimine solo con la pena e le politiche di sicurezza, quanto sia importante affrontare e non evacuare il dolore e la sofferenza.

Traumatismo e vulnerabilità sono due componenti del lavoro riparatorio che spiegano non solo la complementarietà tra giustizia riparativa e giustizia ordinaria ma anche la complementarietà tra giustizia e agenzie della cura.

La giustizia riparativa non può interferire sul sistema di garanzie per l'accusato e non può condizionare in senso afflittivo l'eventuale pena ma deve rappresentarne un completamento a beneficio delle parti.

Per contro l'indisponibilità delle parti o di una di esse a percorsi riparativi non deve precludere l'opera riparativa di cui esse possono beneficiare separatamente: con particolare riguardo alla vittima, prima, durante e dopo il procedimento penale o indipendentemente da esso.

8. L'organizzazione: facilitatore, mediatore, operatori per le vittime.

La legge di delega non ha tenuto conto della Raccomandazione 2018 che non prende in considerazione la figura del mediatore. Nella Raccomandazione non compare il termine mediatore ma quello di "facilitatore". Il facilitatore – così recita il documento europeo – è "*un soggetto terzo e imparziale*" che aiuta le persone che subiscono un pregiudizio a seguito di un reato e ai responsabili del pregiudizio stesso a "*partecipare attivamente alla risoluzione delle questioni derivanti dall'illecito*" (art. 3 Racc.). È il facilitatore che informa le parti dei loro diritti, della natura del percorso riparativo, delle conseguenze che derivano dalla loro partecipazione e dei dettagli delle procedure di reclamo (art. 25 Racc.). Nel trattare il caso il facilitatore dovrebbe essere informato di tutti i fatti rilevanti della vicenda (art. 33 Racc.). Dovrebbe addirittura "*essere in grado di intercettare la vulnerabilità*" delle parti e interrompere eventualmente il percorso al fine di evitare loro un possibile pregiudizio.

Nei lavori preparatori e, in particolare, nella relazione finale della Commissione Lattanzi non vengono citate le Linee d'indirizzo del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità in materia di Giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato⁴ pubblicate nel 2019. Queste Linee d'indirizzo fanno una distinzione tra il "*facilitatore della Giustizia*", vale a dire una figura professionale che ha maturato un alto profilo d'esperienza nel contesto dei servizi minorili e/o dell'esecuzione penale adulti, e il "*mediatore*" intesa come figura competente in materie socio-umanistiche, pedagogiche e psicologiche con conoscenze in area giuridica, specificamente formata nella materia della risoluzione dei conflitti in area penale, con adeguata esperienza nel trattamento di casi. Molti anni fa, senza umorismo alcuno, il mediatore veniva paragonato ad Arlecchino per la molteplicità delle conoscenze richieste.

4

Questa distinzione viene fatta per precisare che l'attività di mediazione vera e propria – che implica il contatto diretto con la vittima e l'autore – è riservata a mediatori penali. Il facilitatore realizza ogni altro programma riparativo ed ha funzioni essenzialmente socio-educative. Le Linee di indirizzo sembrano escludere che il ruolo di mediatore possa essere affidato ad “operatori della giustizia” e, proprio per questo, i programmi di giustizia riparativa “possono essere gestiti anche in convenzione con enti terzi”⁵. Il personale dei servizi della giustizia minorile e dell'esecuzione penale esterna potrà essere impegnato per tutti quei programmi riparativi che non contemplino la mediazione autore-vittima: si fa espresso riferimento alla “riparazione rivolta alla comunità, ai programmi di sostegno alle vittime e ai testimoni, ai percorsi di sensibilizzazione rivolti agli autori di reato, ai circoli di supporto e di responsabilità, ai progetti che coinvolgono le famiglie degli autori di reato o altre vittime di reati”.

In conclusione: la Raccomandazione 2018 prevede e disciplina la figura del facilitatore come comprensiva di quella, più specialistica, del mediatore. Le Linee d'indirizzo del 2019 del Dipartimento di giustizia minorile e di comunità distinguono le due figure. La legge delega “conosce” solo la figura del mediatore. E questo è un bel problema di cui dovrà occuparsi il legislatore delegato: quali saranno i tratti caratteristici dell'operatore impegnato nei programmi di giustizia riparativa, i suoi requisiti, la sua formazione, le discipline scientifiche che gli verranno impartite, la sua esperienza di base?

La questione delle figure professionali chiamate a predisporre e realizzare i programmi di giustizia riparativa introduce quella del “governo” dei relativi servizi. La lettera g) della legge delega affida quel governo a “strutture pubbliche facenti capo agli enti locali e convenzionate con il Ministero della giustizia”, una, almeno, per ogni distretto di corte d'appello. Per lo svolgimento dei programmi queste strutture potranno avvalersi di mediatori esperti accreditati presso il Ministero della giustizia.

La scelta di individuare la regia dei programmi di giustizia riparativa nelle “strutture pubbliche facenti capo agli enti locali” mette in discussione le indicazioni attuali del Ministero che attribuiscono al Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità un potente ruolo direttivo che si esprime attraverso compiti di indirizzo, coordinamento, monitoraggio e valutazione di dati, protocolli e progettualità territoriali (p. 7 delle Linee). Il raccordo con l'amministrazione centrale, nelle Linee d'indirizzo, è rafforzato dalla rete dei “referenti” nominati, non dagli enti locali ma, dai Centri di giustizia minorile e dagli Uffici Interdistrettuali dell'Esecuzione Penale Esterna. In particolare, sono i “referenti regionali-interdistrettuali” che attuano a livello locale le direttive del Dipartimento.

Per quanto la legge delega mantenga una certa indeterminatezza (e la relazione della Commissione Lattanzi non è d'aiuto sul punto, p. 73) mi sembra abbastanza evidente che si fronteggiano due culture organizzative della giustizia riparativa: l'una valorizza, attraverso l'ente locale, il territorio, la prospettiva reintegrativa dell'autore nella comunità e, vorrei aggiungere, una seria attenzione verso le vittime; l'altra predilige la ricerca dell'uniformità dei programmi a livello nazionale e valorizza la struttura esistente dei servizi di giustizia minorile e degli uffici dell'esecuzione penale esterna da tempo sensibilizzati alla giustizia riparativa.

Noi crediamo che non si possa prescindere da un coordinamento e, se vogliamo, anche dall'impulso da parte dell'amministrazione centrale. Il Ministero della giustizia, attraverso le esperienze maturate nella giustizia minorile e i suoi rapporti con l'estero, ha ormai una buona cognizione della giustizia riparativa e non è mancata una discreta attività formativa piuttosto diffusa tra gli operatori sul valore della riparazione e sul rispetto della vittima. Per contro gli enti locali hanno minore dimestichezza con i percorsi giudiziari che ospitano programmi di giustizia riparativa. Hanno incombenze istituzionali prevalenti sul versante dell'educativa per i minorenni autori di reato, del reinserimento sociale dei detenuti o nell'offrire opportunità lavorative agli accusati sottoposti ad una messa alla prova. Ma non hanno, ovviamente, alcuna competenza nella predisposizione di programmi di utilità sociale innestati su procedimenti giudiziari. Tutt'al più si tratta di una competenza condivisa con le articolazioni periferiche del Dipartimento di giustizia minorile e di comunità.

⁵ Ivi, p. 9

A livello locale, però, il terzo settore e i servizi socio-sanitari conoscono bene le esigenze riparative delle vittime che a loro si rivolgono per le cure fisiche e psichiche dei danni derivanti da fatti illeciti.

Siamo convinti che una disciplina organica della giustizia riparativa non possa prescindere da un disegno organizzativo che unisca servizi di cura e servizi giudiziari, pubblico e privato, centro e periferia.

Nelle proposte della Commissione Lattanzi (art. 9 quinquies, comma 1 lett. c) si prevedeva un'organizzazione dei servizi di giustizia riparativa articolata in centri coordinati da un Tavolo interistituzionale dedicato presso il Ministero della Giustizia. Nella legge di delega il Tavolo è sparito per privilegiare un sistema – come si è detto – incentrato su “*strutture pubbliche facenti capo agli enti locali e convenzionate con il Ministero della giustizia*”. Noi pensiamo che non debba essere abbandonato il progetto di un organismo nazionale con funzioni di coordinamento e, in sede di emanazione dei decreti legislativi, occorre rimettere mano alle attuali funzioni del *Tavolo di coordinamento per la creazione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato* istituito presso il Ministero della Giustizia il 6.12.2018, in modo che i programmi di giustizia riparativa si combinino con i servizi di assistenza alle vittime affinché cura e giustizia procedano nel rispetto reciproco.

La necessità di un organismo nazionale di coordinamento è consigliata dalla Raccomandazione 2018 per evidenti ragioni di condivisione di “*informazioni, materiali e competenze con gli Stati membri, o con le autorità locali e organizzazioni competenti ivi presenti*” (art. 64). Ma, soprattutto, è imposta dalla Direttiva 2012 sia per la dovuta cooperazione nello scambio delle migliori prassi, la consultazione di singoli casi e l'assistenza tra reti europee (art. 26) sia perché, ogni tre anni, gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione europea i dati disponibili relativi al modo e alla misura in cui le vittime hanno avuto accesso ai diritti previsti dalla direttiva, compreso quello alla giustizia riparativa (art. 28).

L'organismo nazionale è inoltre indispensabile per l'accreditamento delle figure di mediatore e/o facilitatore secondo i criteri che verranno stabiliti dai decreti legislativi.

Alla luce di queste due fonti normative europee e della compenetrazione tra giustizia riparativa e assistenza alle vittime non è revocabile in dubbio l'istituzione di un organismo nazionale unitario: l'Italia costituirebbe davvero un modello d'avanguardia per la giustizia riparativa e recupererebbe un grave ritardo rispetto agli altri paesi europei sul fronte dell'assistenza alle vittime.

Diversamente a livello locale crediamo sia soluzione obbligata una differenziazione tra servizi di assistenza alle vittime e servizi di giustizia riparativa: peraltro i decreti legislativi non sono chiamati a disciplinare i primi, salvo ovviamente tener conto della loro esistenza e delle loro funzioni.

Quale assetto periferico, dunque, auspicare per i secondi?

Da alcuni anni la Cassa Ammende stanziava dei fondi per la realizzazione di progetti di giustizia riparativa e di assistenza alle vittime. I progetti sono presentati dalle Regioni vuoi su base partecipata vuoi mediante bandi. In generale questi progetti vedono il coinvolgimento dei Provveditorati dell'amministrazione penitenziaria, degli UIEPE, dei Centri per la giustizia minorile, degli enti locali e del terzo settore. Purtroppo, non è mai stato pubblicato un monitoraggio di questi progetti ma sarebbe indispensabile anche in vista dell'emanazione dei decreti legislativi. Crediamo che questa esperienza possa essere una valida base per disegnare – anche sulla base di convenzioni come prevede la legge delega – organismi locali permanenti così da evitare ogni anno accordi temporanei di partenariato.

8. Una possibile nuova definizione

Sulla base delle argomentazioni sviluppate nei precedenti paragrafi proponiamo una più estesa e articolata definizione di giustizia riparativa, capace di ospitare il necessario lavoro di assistenza alle vittime di reato:

“la giustizia riparativa è un sistema complesso dove cura e giustizia operano parallelamente o in modo intersecato a favore delle persone che subiscono pregiudizio a seguito di un reato e di

quelle responsabili di tale pregiudizio al fine di garantire riparazione a loro stessi, con il loro diretto coinvolgimento e con quello di enti del settore pubblico e privato in modo che anche la società ne possa beneficiare. La giustizia riparativa si avvale dell'opera di servizi da considerarsi essenziali di assistenza alle vittime e di quelli previsti per le persone condannate o sottoposte a procedimento penale nonché di facilitatori e mediatori.”