

queste istituzioni

Giustizia riparativa ed enti locali:
quale possibile ruolo?

Anna Lorenzetti

Numero 1/2021
30 giugno 2021

Giustizia riparativa ed enti locali: quale possibile ruolo?

di Anna Lorenzetti*

Sommario

1. Il perimetro di un'indagine. – 2. La giustizia riparativa nell'ordinamento interno. – 2.1. PNRR e riforma della giustizia in senso riparativo: spunti di riflessione. – 3. Il ruolo dell'ente locale nella giustizia riparativa: il tessuto normativo. – 4. L'ente locale a fronte della giustizia riparativa: il possibile ruolo delle buone pratiche. – 4.1. Il Comune come soggetto che eroga servizi. – 4.2. Il Comune come soggetto committente: quale possibile ruolo per le “clausole riparative”? – 4.3. Il Comune come datore di lavoro. – 4.4. Il Comune come decisore pubblico. – 4.4.1. Giustizia riparativa, pandemia, giurisdizione ed ente locale: alla ricerca di possibili spazi di dialogo. – 5. Ente locale e giustizia riparativa: il prisma del principio solidaristico.

Sintesi

Lo scritto analizza il possibile spazio di azione per il Comune nel promuovere buone pratiche di giustizia riparativa (come decisore pubblico, come datore di lavoro, come erogatore di servizi, come soggetto committente). Analizzando il quadro evolutivo della giustizia riparativa e le possibili tensioni costituzionali, lo scritto valorizza il portato del principio di solidarietà quale prisma attraverso il quale osservare il potenziale delle buone pratiche in tema di giustizia riparativa attivate dall'ente locale.

Abstract

The paper analyses the possible role played by local entities (i.e. Municipalities) in promoting Restorative Justice, also recognizing a wide margin of manoeuvre. Starting from the legal developments of the Italian Restorative Justice and focusing on the constitutional tension regarding the criminal sanction as re-education (Art. 27), jurisdiction (Art. 111) and right to defence (Art. 24), the paper underlines the importance of the solidarity principle which plays a fundamental role in the promotion of restorative practices.

Parole chiave

Giustizia riparativa; enti locali; Comune; buone pratiche; pandemia; Codiv-19; PNRR.

* Professoressa Associata di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Bergamo. L'autrice desidera ringraziare Giancarlo Ferro (Università degli Studi di Catania), Caterina Pongiluppi (Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia) e Filippo Vanoncini (Centro Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas Bergamasca) per la cortese rilettura e i tanti spunti di riflessione gentilmente condivisi.

1. Il perimetro di un'indagine.

Il presente scritto intende proporre una traiettoria di riflessione che metta a fuoco il possibile ruolo dell'ente locale, e specificamente dell'ente Comune, rispetto alla ideazione e alla attuazione di pratiche di "giustizia riparativa".

L'analisi deve necessariamente prendere atto, in prima battuta, della difficoltà di tracciare un perimetro certo a una nozione incerta, che presenta caratteri di duttilità per la sua continua e incessante evoluzione. Molte sono peraltro le accezioni che della giustizia riparativa possono essere rinvenute come il quadro ricostruttivo della sua evoluzione in una chiave diacronica sembra mostrare.

È già nell'ambito della giustizia penale medievale che di essa si trova traccia, dunque in quel «penale "privato" della prima fase cittadina, quello rimesso all'iniziativa della vittima, che aveva come fine il risarcimento (o meglio, la soddisfazione dell'offeso), tanto da ricomprendere tra le sue forme ammesse ed accettate (e quindi ordinarie) anche la ritorsione da un lato o la composizione irrituale dall'altro [...]. Composizioni, paci, accordi e transazioni, mediazioni e fideiussioni, compensazioni, reintegrazioni e risarcimenti, insieme a ritualità penitenziali o soddisfatorie, sono gli strumenti usuali della giustizia penale negoziata, in un sistema che vede i poteri pubblici come espressione di equilibri comunitari, e non alla stregua di delegati di una forma statale che a quegli equilibri si sovrappone»¹. Essa si pone dunque come forma di una giustizia non espressione di chi "vince", prevalendo sull'altra parte della disputa, ma di una giustizia frutto della negoziazione che alla «punizione, retribuzione, espiazione»² combina la riparazione e la riconciliazione, attraverso la penitenza e il perdono, così da costruire un percorso di uscita dal conflitto.

Di giustizia riparativa si trova traccia nell'ambito delle "società semplici"³, ossia in quelle comunità pre-giuridiche, in cui il livello di coesione interno pone le premesse per una applicazione della giustizia, o meglio per il rinvenire soluzioni a conflitti interni, con modalità condivise dagli attori territoriali, in primo luogo la comunità al cui interno la disputa si è verificata.

In tempi più recenti e nel contesto continentale, la giustizia riparativa è progressivamente divenuta il centro focale del dibattito giuridico circa la risposta al reato, per superare (o quanto

¹ M. SBRICCOLI, *Giustizia negoziata, giustizia egemonica. Riflessioni su una nuova fase degli studi di storia della giustizia criminale*, in M. BELLAGAMBA, G. SCHWERHOFF, A. ZORZI (a cura di), *Criminalità e giustizia in Germania e in Italia. Pratiche giudiziarie e linguaggi giuridici tra tardo Medioevo ed età moderna*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 357; ID., *Giustizia criminale*, in *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi e inediti* (1972-2007), Tomo I, Milano, Giuffrè, 2009.

² M. SBRICCOLI, *Giustizia negoziata, giustizia egemonica*, cit., p. 357.

³ U. FABIETTI, *Storia dell'antropologia*, Bologna, Zanichelli, 2011, 15 ss.; N. ROULAND, *Antropologia giuridica*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 281 ss.; G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI, *La giustizia riparativa. Formanti, parole e metodi*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 55.

meno mitigare) la crisi attraversata dalla giustizia e dal sistema punitivo, processuale e penale in generale. Proprio in questa chiave, essa viene salutata come una proposta risolutiva dei “mali” della giustizia contemporanea e massicciamente inserita negli ordinamenti interni attraverso una panoplia di strumenti, istituti e pratiche che intendono orientare la risposta al reato non soltanto nella tradizionale chiave di punire la persona individuata come colpevole (seguendo il modello retributivo) e reprimere il crimine, dunque in una chiave di deterrenza, prevenzione e difesa sociale. Essa infatti, si pone l’obiettivo di affiancare la funzione della pena di “rieducare” o meglio risocializzare la persona, mirando piuttosto a esprimere un modello che si proietta oltre l’irrogazione (da parte della legge) e la comminazione (da parte del giudice) della sanzione penale in risposta a una condotta connotata da disvalore e quindi identificata come reato. L’obiettivo verso cui tende è di ricomporre la frattura generata dal reato, riannodare i fili della relazione che il reato ha interrotto, riparando così gli effetti della condotta criminosa, in primo luogo sulla vittima, così da “riparare” l’offesa e il dolore che le sono stati arrecati⁴, “superando” la frattura che il reato ha provocato e generando occasioni di incontro e dialogo con il reo, in tal modo sollecitato verso una auto-responsabilizzazione circa i fatti commessi⁵.

A partire dal primo decennio degli anni 2000, la giustizia riparativa trova definizione e riconoscimento nel diritto internazionale attraverso la fissazione dei c.d. Principi Base per l’uso dei programmi di giustizia riparativa in materia penale. In questo documento, essa viene definita come «ogni procedimento nel quale la vittima e il reo, e se opportuno, ogni altro

⁴ Questa definizione riprende l’elaborazione di A. EGLASH, *Beyond Restitution: Creative Restitution*, in J. HUDSON, B. GALAWAY (a cura di), *Restitution in Criminal Justice*, Lexington, DC Health and Company, 1977, pp. 91-100, secondo cui la *Restorative Justice* è «a deliberate opportunity for offender and victim to restore their relationship, along with a chance for the offender to come up with a means to repair the harm done to the victim».

⁵ Tra la sterminata dottrina, v. almeno A. EGLASH, *Beyond Restitution*, cit.; M.S. UMBREIT, *The Handbook of Victim Offender Mediation. An Essential Guide to Practice and Research*, San Francisco, Jossey-Bass, 2001; ID., *Facing violence. The Path of Restorative Justice and Dialogue*, Monsey, Criminal Justice Press, 2003; L. WALGRAVE (ed.), *Restorative Justice and the Law*, London-New York, Routledge, 2011; I. AERTSEN, T. DAEMS, L. ROBERT (eds.), *Institutionalizing Restorative Justice*, New York, Routledge, 2012; J. Braithwaite, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2002; J. FAGET, *La médiation. Essai de politique pénale*, Ramonville Saint-Agne, Erès, 1997. Sul piano interno, v. E. MATTEVI, *Una giustizia più riparativa. Mediazione e riparazione in materia penale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI (a cura di), *Giustizia riparativa. Ricostruire legami, ricostruire persone*, Bologna, il Mulino, 2015; G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI, *La giustizia riparativa. Formanti, parole e metodi*, Torino, Giappichelli, 2017; L. EUSEBI, *Una giustizia diversa. Il modello riparativo e la questione penale*, Milano, Vita & Pensiero, 2015; F. REGGIO, *Giustizia dialogica. Luci e ombre della Restorative Justice*, Milano, FrancoAngeli, 2003; F. BRUNELLI, *La mediazione penale*, in M. BARBAGLI, U. GATTI (a cura di), *La criminalità in Italia*, Bologna, il Mulino, 2002, pp. 249 ss.; A. CERETTI, *La mediazione penale*, in G. PONTI (a cura di), *Compendio di Criminologia*, Milano, Raffaello Cortina editore, 1999, pp. 576 ss.; C. MAZZUCATO, *Oltre la bilancia e la spada: alla ricerca di una giustizia della réliance. Scenari giuridici per le pratiche di mediazione dei conflitti*, in E. SCABINI, G. ROSSI (a cura di), *Rigenerare i legami: la mediazione nelle relazioni familiari e comunitarie*, Milano, Vita & Pensiero, 2003, pp. 149 ss.; C. MAZZUCATO, *Mediazione e giustizia riparativa in ambito penale. Fondamenti teorici, implicazioni politico-criminali e profili giuridici*, in G. COSI, M.A. FODDAI (a cura di), *Lo spazio della mediazione. Conflitto di diritti e confronto di interessi*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 151 ss.; D. CERTOSINO, *Mediazione e giustizia penale*, Bari, Cacucci, 2015; A. MANNA, *La vittima del reato: “à la recherche” di un difficile modello dialogico nel sistema penale*, in E. DOLCINI, C.E. PALIERO (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, Giuffrè, 2006, I, pp. 1011 ss.

individuo o membro della comunità leso da un reato, partecipano insieme attivamente alla risoluzione delle questioni sorte con l'illecito penale, generalmente con l'aiuto di un facilitatore»⁶. Più di recente, il riferimento è a «ogni processo che consente alle persone che subiscono pregiudizio a seguito di un reato e a quelle responsabili di tale pregiudizio, se vi acconsentono liberamente, di partecipare attivamente alla risoluzione delle questioni derivanti dall'illecito, attraverso l'aiuto di un soggetto terzo formato e imparziale»⁷, definito facilitatore. L'aspetto più interessante di tale formulazione è nel superare il riferimento al reo o all'autore di reato, piuttosto richiamando la «persona responsabile di un pregiudizio», espressione più adeguata ai casi in cui i percorsi di giustizia riparativa riguardino fasi antecedenti all'accertamento delle responsabilità (come ad esempio le indagini, la fase processuale o ancora i percorsi di messa alla prova).

Nel diritto dell'Unione europea, la giustizia riparativa trova una definizione vincolante all'interno Direttiva c.d. Vittime come «qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale»⁸.

La più comune e nota modalità di attuazione della giustizia riparativa, ossia la mediazione reo-vittima, trova una definizione nel diritto sovranazionale nei termini di «ogni procedimento nel quale la vittima e il colpevole sono messi in condizione, se vi acconsentono liberamente, di partecipare in modo attivo alla risoluzione delle questioni sorte dal reato attraverso l'aiuto di un terzo imparziale (il mediatore)»⁹. Peraltro, questa definizione è stata di recente superata sostituendo la figura del mediatore con quella di facilitatore, così smussando il significato anche simbolico del termine mediazione¹⁰.

Nel diritto euro-unitario, la mediazione penale viene definita come «ricerca, prima o durante il procedimento penale, di una soluzione negoziata tra la vittima e l'autore del reato, con la mediazione di una persona competente», riconoscendo che «ciascuno Stato provvede a promuovere la mediazione nell'ambito dei procedimenti penali per i reati che esso ritiene idonei per questo tipo di misura»¹¹. Tale definizione è stata successivamente raccolta dalla c.d. «Direttiva Vittime», che declina i diritti della vittima anche rispetto alla partecipazione a

⁶ Risoluzione Res(2002)12 del 18 settembre 2002, su cui v. E. MATTEVI, *Una giustizia più riparativa*, cit., pp. 154-159.

⁷ V. par. 3, Raccomandazione Rec(2018)8 del Comitato dei Ministri agli Stati membri.

⁸ Art. 2, co. 1, lett. d), Dir. 2012/29.

⁹ Raccomandazione n. R(99)19, Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri; v. Raccomandazione R(2010)1 del Comitato dei ministri agli Stati Membri sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di *Probation*.

¹⁰ Par. 3, Raccomandazione Rec(2018)8.

¹¹ Art. 10, Decisione quadro 2001/220/GAI, del Consiglio dell'Unione Europea relativa alla posizione della vittima nelle cause penali.

programmi di giustizia riparativa (art. 12, Capo III)¹², configurando come un suo diritto l'accesso ai servizi¹³.

Una serie di significativi esempi di giustizia riparativa trova scaturigine da ordinamenti stranieri e in particolare da quanto sperimentato, in chiave di pacificazione, al termine di conflitti interni a sfondo etnico o in occasione di transizioni istituzionali¹⁴. Sotto quest'ultimo profilo, si ricordi l'esperienza realizzata in Sudafrica al termine del regime dell'*apartheid*, ossia del periodo di segregazione razziale, in cui si è dato vita, in chiave costituente, a una Commissione *ad hoc* (la cosiddetta Commissione per la verità e la riconciliazione, in sigla, TRC, ossia *Truth and Reconciliation Commission*)¹⁵ per provare, riconoscendolo, a superare quanto

¹² Direttiva 2012/29 del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la Decisione quadro 2001/220/GAI, su cui v. S. CIVELLO CONIGLIARO, *La nuova normativa europea a tutela delle vittime del reato*, in *Dir. pen. cont.*, www.penalecontemporaneo.it, 22 dicembre 2012; P. SECHI, *Vittime di reato e processo penale: il contesto sovranazionale*, in *Cass. pen.*, 3, 2017, p. 1236B; E.M. CATALANO, *La tutela della vittima nella direttiva 2012/29 Ue e nella giurisprudenza delle Corti Europee*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2014, p. 1789; G. ROSSI, *La direttiva 2012/29/UE: vittima e giustizia riparativa nell'ordinamento penitenziario*, in *Arch. Pen.*, 2015, p. 2; D. SAVY, *Il trattamento delle vittime dei reati nella nuova disciplina dell'Unione Europea*, in *Dir. Un. Eu.*, 2013, pp. 613 ss.; S. ALLEGREZZA, *Il ruolo della vittima nella Direttiva 2012/29/UE*, in L. LUPARIA (a cura di), *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, Milano, Wolters Kluwer, 2015, pp. 3-18; E. MATTEVI, *Una giustizia più riparativa*, cit., pp. 168-180; A. PISAPIA, *La protezione europea garantita alle vittime della violenza domestica*, in *Cass. pen.*, 5, 2014, p. 1866B.

¹³ È interessante in tal senso, ricordare come a partire da una lettura sistematica della Direttiva 2012/29, – in particolare, delle disposizioni su diritti all'informazione, servizi di giustizia riparativa, diritti, garanzie e cooperazione volta a promuovere l'accesso ai diritti ivi previsti ex artt. 4, 8, 12 e 26 – la Relazione della c.d. "Commissione Lattanzi", dal nome del suo Presidente Giorgio Lattanzi, riconosce un diritto per le vittime di reato ai servizi di giustizia riparativa. V. la Relazione finale della Commissione di studio istituita con D.M. 16 marzo 2021, presso il Ministero della Giustizia, al fine di elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello, p. 73, disponibile sul sito del Ministero della Giustizia, in https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LATTANZI_relazione_finale_24mag21.pdf.

¹⁴ A. LOLLINI, *Costituzionalismo e giustizia di transizione. Il ruolo costituente della Commissione sudafricana verità e riconciliazione*, Bologna, il Mulino, 2005; G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 1998; ID., (a cura di), *Costituzione ed emergenza in America Latina*, Torino, Giappichelli, 1997; L. MEZZETTI, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*, Torino, Giappichelli, 2000; ID., *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, Cedam, 2003; M. CARDUCCI, *Il Costituzionalismo "parallelo" delle nuove democrazie. Africa e America Latina*, Milano, Giuffrè, 1999.

¹⁵ A. LOLLINI, *Costituzionalismo e giustizia di transizione*, cit.; A. GENTILI (a cura di), *Sudafrica: processi di mutamento politico e costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1993; R. ORRÙ, *La Costituzione di tutti. Il Sudafrica dalla segregazione razziale alla democrazia della Rainbow Nation*, Torino, Giappichelli, 1998; ID., *Transizione e avvio del consolidamento democratico in Sudafrica: la complessa attuazione della Costituzione del 1996*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, III, pp. 903-928; M. FLORES (a cura di), *Verità senza vendetta. L'esperienza della Commissione sudafricana per la verità e la riconciliazione*, Roma, Manifestolibri, 1999; A.M. GENTILI, A. LOLLINI, *L'esperienza delle Commissioni per la verità e riconciliazione. Il caso sudafricano in una prospettiva giuridico-politica*, in G. ILLUMINATI, L. STORTONI, M. VIRGILIO (a cura di), *Crimini internazionali tra diritto e giustizia. Dai tribunali internazionali alle Commissioni verità e riconciliazione*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 163-215; A. CERETTI, *Quale perdono è possibile donare? Riflessioni intorno alla commissione per la verità e la riconciliazione sudafricana*, in *Dignitas. Percorsi di carcere e di giustizia*, 2004, n. 6, pp. 32 ss.; A. CERETTI, *Riparazione, riconciliazione, ubuntu, amnistia, perdono. Alcune brevi riflessioni intorno alla Commissione per la Verità e la Riconciliazione Sudafricana*,

accaduto; attraverso l'ascolto delle vittime e degli autori di abusi si è così tracciato un percorso di uscita dal regime segregazionista verso un nuovo ordinamento democratico fondato su una sorta di "scambio", finalizzato alla ricerca della verità, fra la confessione da parte degli autori di crimini durante il regime e l'amnistia concessa dallo Stato. A muovere verso tale soluzione è stata anche la presa d'atto della oggettiva impossibilità di esercitare l'azione penale verso tutti i rei e per tutti i reati commessi durante l'*apartheid*, in primo luogo per la difficoltà di utilizzare gli ordinari strumenti della giustizia penale. Sono pure state ragioni di tempo, di costi, anche in ragione dell'elevato numero di persone coinvolte a confermare la complessa pensabilità di risposte giurisdizionali tradizionali, anche per la oggettiva impossibilità di ricostruire gli elementi processuali e di attivare l'azione penale verso ogni colpevole e per ogni reato, come pure per questioni di natura politica circa l'opportunità di perseguire chi stava agendo nel rispetto della legge del tempo¹⁶. Infine, un peso è da riconoscere pure alla necessità di avviare rapidamente il processo di pacificazione, anche per il rischio di una guerra civile e di rappresaglie, posto che lasciare per troppo tempo i "conti aperti" con il passato¹⁷ di certo può contribuire a esacerbare i conflitti. Il nuovo Stato Sudafricano ha così optato per la rinuncia all'esercizio della potestà punitiva, autolimitandosi, una volta accertata la responsabilità tramite la confessione, e scegliendo così di esprimere la propria sovranità¹⁸, con l'obiettivo della pacificazione e della interdizione di possibili future vendette, senza però scivolare verso l'oblio e l'impunità degli autori, ma garantendo uno spazio di ascolto.

Ancora in questa accezione, sono altresì interessanti le vicende che hanno realizzato un approccio riparativo al termine di conflitti interni (si pensi al conflitto in Congo¹⁹, in Rwanda²⁰ o ai *Troubles* in Irlanda del Nord che hanno visto un significativo prodursi di pratiche riparative).

in *Ars Interpretandi*, n. 9/2004, 2005, pp. 47 ss.; A. CERETTI, *Per una convergenza di sguardi. I nostri tragitti e quelli della Commissione per la verità e la riconciliazione sudafricana*, in G. BERTAGNA, A. CERETTI, C. MAZZUCATO (a cura di), *Il libro dell'incontro. Vittime e responsabili della lotta armata a confronto*, Milano, Il Saggiatore, 2015, pp. 219-250; G. FORNASARI, *Giustizia di transizione e diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2013; A. MASTROMARINO, *Stato e Memoria. Studio di diritto comparato*, Milano, FrancoAngeli, 2018, pp. 50 ss. e 178 ss. Più di taglio divulgativo, ma ricchi di spunti e riflessioni: D. TUTU, *Non c'è futuro senza perdono*, Milano, Feltrinelli, 2001; A. NOCITI, *Guarire dall'odio. Come costruire una pace multirazziale: lo straordinario insegnamento del Sudafrica*, Milano, FrancoAngeli, 2000.

¹⁶ Su tali profili a partire da un'altra esperienza v. G. VASSALLI, *Formula di Radbruch e diritto penale. Note sulla punizione dei «delitti di Stato» nella Germania postnazista e nella Germania postcomunista*, Milano, Giuffrè, 2001, ha individuato il confine temporale dei reati nel momento in cui uno Stato cessa di essere democratico.

¹⁷ A. LOLLINI, *Costituzionalismo e giustizia di transizione*, cit., p. 222.

¹⁸ Così ricorda A. LOLLINI, *Costituzionalismo e giustizia di transizione*, cit., p. 163.

¹⁹ Tra le numerose esperienze di Commissioni per la verità istituite (come ad esempio, in Liberia, Indonesia, i cui lavori sono però rimasti incompiuti) vi è anche quella realizzata in Congo.

²⁰ Si vedano alcune importanti sperimentazioni avviate in Rwanda che si basano sulla condivisione degli stessi spazi di vita in alcuni villaggi per sopravvissuti e carnefici (c.d. *Umudugudu*), in cui si realizzano percorsi di riparazione.

Di straordinario interesse anche il metodo sperimentato attraverso un approccio femminista alla giustizia²¹, come nel caso del Tribunale delle donne di Sarajevo²² e della Ruta Pacífica de las Mujeres (Colombia)²³, esperienze che – pure nella considerevole diversità di contesti e di attuazione – hanno tratti comuni nel porre in evidenza la posizione – afona e marginale – delle donne nei conflitti armati, vittime spesso dimenticate anche dai tribunali internazionali. Si consideri, ad esempio, la totale assenza di riflessione circa l'utilizzo di corpi femminili come “bottino di guerra”, attraverso l'arma dello stupro di matrice “etnica”²⁴, quale strumento per agire pratiche di dominio²⁵, posto che «la sessualità può esprimere, mobilitare e dispiegare le aspirazioni sterminatrici di un gruppo con particolare efficacia»²⁶.

La giustizia riparativa, dunque, anche in ragione dell'evoluzione che ha attraversato epoche e continenti, si presenta come una nozione incerta alla luce delle plurime accezioni nelle quali può essere decodificata²⁷, dell'ampiezza della sua fenomenologia, come pure della accentuata ambiguità e confusione che spesso aleggia attorno agli istituti, agli strumenti, alle pratiche che la conformano.

²¹ Su questo approccio metodologico, è imprescindibile un riferimento a I. BOIANO, *Femminismo e processo penale*, Ediesse, Roma, 2015; A. SIMONE, I. BOIANO (a cura di), *Femminismo ed esperienza giuridica. Pratiche, Argomentazione, Interpretazione*, Roma, Edizioni Efestò, 2018.

²² Ci si riferisce alla straordinaria esperienza del Tribunale delle donne di Sarajevo, divenuta nota in Italia grazie alla diffusione a opera delle Donne in nero di Udine, che hanno tradotto e pubblicato un fondamentale volume di sintesi: DONNE IN NERO DI UDINE (a cura di), *Il Tribunale delle donne. Un approccio femminista alla giustizia* (traduzione di DONNE IN NERO DI BELGRADO (a cura di), *Women's Court: About The Process*, 2015.

²³ Sull'esperienza colombiana alla fine del conflitto armato, v. RETE ITALIANA DELLE DONNE IN NERO (a cura di), *La verità delle donne. Vittime del conflitto armato in Colombia*, ed. it. Nepi, Press Up, 2019, Ruta Pacífica de las Mujeres.

²⁴ Rispetto al caso italiano, si ricordi la vicenda delle c.d. “marocchine”, ossia delle donne vittime di stupri durante l'invasione da parte delle truppe francesi in Italia, nel II conflitto mondiale, poco nota nonostante sia giunta alla Corte costituzionale (Corte cost. 561/1987), su cui v. G. ROMEO, *La violenza di genere durante la liberazione come “questione sociale”: una prospettiva costituzionale*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 Anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 403 ss. Sul tema, è imprescindibile un riferimento al prezioso lavoro di S. LA ROCCA (a cura di), *Stupri di guerra e violenza di genere*, Roma, Ediesse, 2015, e in particolare gli scritti di A. RIVERA, *Gli stupri di massa come arma di guerra e arma di pace*, pp. 17-21; S. LA ROCCA, *Le violenze di genere nei conflitti armati: norme e politiche di contrasto*, pp. 41-79; M. FLORES, *Lo stupro come violenza di guerra*, pp. 139-149; il volume raccoglie le riflessioni non soltanto delle violenze di genere in alcuni contesti (Bosnia, Rwanda, Somalia, Nigeria, America Latina, Kashmir, Palestina, Kurdistan), ma anche quanto a profili di natura storica rispetto al contesto italiano, proponendo una lettura sulle conseguenze psico-sociali e sulle rappresentazioni attraverso la storia e la storia dell'arte.

²⁵ Sul tema, si veda H. ARENDT, *On violence*, New York, A. Lane, 1970. S. LA ROCCA (a cura di), *Stupri di guerra e violenze di genere*, cit., pone in luce il significato, anche simbolico dello stupro laddove usato come arma “contro la popolazione”, in realtà rivolta soltanto contro le donne. R. CALLIMACHI, *ISIS Enshrines a Theology of rape*, New York Times, 14.08.2015, disponibile in <https://www.nytimes.com/2015/08/14/world/middleeast/isis-enshrines-a-theology-of-rape.html>.

²⁶ C. MACKINNON, *Are Women Human? And Other International Dialogues*, New York, Harvard University Press, 2007, 95. Dell'autrice, v. anche *Crimini di guerra, crimini di pace*, in S. SHUTE, S. HURLEY (a cura di), *I diritti umani. Oxford Amnesty Lectures 1993*, Milano, Garzanti, 1994, pp. 94, 98-99.

²⁷ In tal senso, la dottrina ha riconosciuto come questa «incertezza definitoria è considerata oramai da tempo come una delle maggiori debolezze della RJ sotto il profilo teorico-sistematico»; così F. PARISI, *La Restorative justice alla ricerca di identità e legittimazione*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, 3.

Per quanto si confronti con una pluralità di significati, di essa sono stati individuati alcuni elementi caratterizzanti, come la volontarietà nell'accesso a tali percorsi, e il suo fondarsi sull'incontro spontaneo e disinteressato fra i "protagonisti" del reato (vittime, dirette e indirette, autori della condotta, comunità) che consensualmente (e con un consenso libero, informato e sempre revocabile), decidono di intraprendere un percorso. Essa si caratterizza poi per una tendenziale condivisione del fatto, per la riservatezza e confidenzialità degli incontri e dei suoi contenuti, per la gratuità del percorso e, da ultimo, per una tendenziale assenza di regole sulle modalità, aspetto che rende difficile una sua standardizzazione²⁸.

Più discussi sono invece altri aspetti rispetto ai quali non vi è assenso quanto al porsi come caratteri della giustizia riparativa; si pensi all'essere complementare o alternativo alla giustizia tradizionale, alla applicazione o applicabilità in ogni contesto, a ogni reato e per ogni autore. Profondamente differenti sono, ad esempio, le questioni che riguardano reati espressione di criminalità comune, rispetto alle fattispecie di reato che si inseriscono nel contesto della criminalità organizzata²⁹; così pure assai diversa è la considerazione della giustizia riparativa rispetto a rei adulti o minorenni³⁰, come pure rispetto a reati a sfondo sessuale o espressione di violenza di genere³¹ o ancora a crimini d'odio³².

²⁸ I riferimenti alla dottrina sono plurimi, ma ci si limita in codesta sede al recente documento *Handbook on Restorative Justice Programmes*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, UNODC, Second Edition, 2020, disponibile all'indirizzo https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01146_Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf.

²⁹ Sul tema, v. G. MANNOZZI, *Il difficile cammino della mediazione penale nelle aree geografiche ad elevata criminalità organizzata: analogie e differenze tra la mediazione penale moderna e gli schemi arcaici di mediazione mafiosa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alfonso M. Stile*, Napoli, Ed. Scientifica, 2013, pp. 239 ss., e volendo A. LORENZETTI, *Il difficile dialogo fra giustizia riparativa e criminalità organizzata*, AA.VV., *La giustizia riparativa e il rimine organizzato. Un processo possibile. Summer School 2018 dal 2 al 6 luglio. Atti*, Bergamo, Associazione Diakonia Onlus, 2019, pp. 118-141.

³⁰ Molto ci si è infatti interrogati sulla opportunità di limitare la giustizia riparativa agli autori minorenni o a chi non abbia situazioni di incapacità di intendere e di volere, condizione che difficilmente consentirebbe di intraprendere percorsi consapevoli circa quanto commesso.

³¹ Sulla questione della violenza di genere, v. A. LORENZETTI, R. RIBON, *Giustizia riparativa e violenza di genere: alla ricerca di un possibile dialogo*, in *giudicedonna.it*, vol. 4/2017, pp.1-23; sul tema del trattamento degli autori di crimini a sfondo sessuale, v. P. GIULINI, A. SCOTTI, *Il campo del trattamento del reo sessuale tra ingiunzione terapeutica e controllo benevolo*, in *Riv. it. med. leg. (e del dir. san.)*, 4, 2013, pp. 1863 ss.; P. GIULINI, C.M. XELLA, *Buttare la chiave? La sfida del trattamento per gli autori di reati sessuali*, Milano, Raffaello Cortina editore, 2011; T. GAVRIELIDES, *Restorative Justice Theory and Practice: Addressing the Discrepancy*, Helsinki, Criminal Justice Press, 2007, pp. 215-232.

³² Sui cd. *hate crimes*, ampia è la letteratura (in lingua inglese) che unanimemente dà conto della peculiarità di queste vicende, senza tuttavia escludere *de plano* la possibilità di percorsi riparativi. V. T. GAVRIELIDES, *Restorative Justice Theory and Practice*, cit., pp. 188-215, ma il riferimento fondamentale sul tema sono i lavori di M.A. WALTERS, *Hate crime and restorative justice: exploring causes, repairing harms*, Clarendon Studies in Criminology, Oxford, Oxford University Press, 2014; ID., *Challenging orthodoxy: towards a restorative approach to combating the globalization of hate*, in J. SCHWEPPE, M.A. WALTERS (eds.) *The globalization of hate: internationalizing hate crime?*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 294-313; ID., *Readdressing hate crime: synthesizing law, punishment and restorative justice*, in T. BRUDHOLM, J. BIRGETTE (eds.) *Hate, politics, law*, Oxford, Oxford University Press, 2016; ID., *Restorative approaches to working with hate crime offenders*, in N. CHAKRABORTI, J. GARLAND (eds.), *Responding to hate crime: the case for connecting policy and research*, Bristol, The Policy Press, 2015; ID., *Repairing the harms of hate crime: a restorative justice approach*, in N. HALL, A.

Analogamente rilevante appare la questione della sua applicazione e applicabilità in ogni stato e grado del processo, precedentemente a esso, o successivamente, una volta accertata la fase delle responsabilità e dunque durante l'esecuzione della pena o persino successivamente a essa³³.

È però fondamentale fissare senza ambiguità il fatto che, pur nella difformità di accezioni e nozioni che la caratterizzano, la giustizia riparativa non si pone quale modalità del trattamento, né si configura come una terapia, o come modalità di espiazione della pena, come ad esempio accade rispetto a modalità di espiazione alternative alla detenzione. Seguendo gli spunti degli organismi internazionali, un programma di giustizia riparativa può però includere «risposte e programmi quali la riparazione, le restituzioni, le attività socialmente utili, aventi lo scopo di corrispondere ai bisogni individuali e collettivi e alle responsabilità delle parti, e di realizzare la reintegrazione della vittima e del colpevole»³⁴, ponendosi dunque quale loro esito, piuttosto che come elementi caratterizzanti la sua l'identità.

2. La giustizia riparativa nell'ordinamento interno.

Sul piano interno, la giustizia riparativa non ha ancora avuto un formale riconoscimento, per quanto il momento appaia segnato da un particolare dinamismo nel contesto del complessivo percorso della riforma della giustizia in cui ampio spazio pare profilarsi per la giustizia riparativa.

A prescindere dall'esito delle proposte elaborate, è comunque da rilevare una serie non indifferente di istituti a orientamento riparativo che sono stati progressivamente inseriti nell'ordinamento a partire da alcuni micro settori come la giustizia minorile³⁵, che storicamente

CORB, P. GIANNASI, J. GRIEVE (eds.), *The Routledge international handbook on hate crime*, London, Routledge international handbooks, 2014; pp. 247-261; ID., *Hate Crime in the United Kingdom: Promoting the Values of Dignity and Respect through Restorative Justice*, in T. GAVRIELIDES, (ed.) *Rights and restoration within youth justice*, Whitby, de Sitter Publications, 2012, 335-365; M.A. WALTERS, C. HOYLE, *Healing harms and engendering tolerance: the promise of restorative justice for hate crime*, in N. CHAKRABORTI (ed.) *Hate Crime: Concepts, policy, future directions*, Devon, Willan Publishing, 2010.

³³ Su tali profili, v. il mio, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile*, Milano, FrancoAngeli, 2018, pp. 148 ss.

³⁴ Risoluzione Res(2002)12.

³⁵ Per un inquadramento della materia, v. A. CERETTI, *Come pensa il Tribunale per i Minorenni*, Milano, FrancoAngeli, 1996; A. CERETTI, C. MAZZUCATO, *La scommessa culturale della giustizia minorile. Riflessione a due voci sui vettori di senso del sistema penale per i minorenni e sul pericolo attuale di un cambiamento di rotta*, in L. DE CATALDO NEUBURGER (a cura di), in *Istituto Superiore di Scienze Criminali, Processo penale minorile: aggiornare il sistema. Atti del convegno di Siracusa*, 17-19 ottobre 2003, Padova, Cedam, 2004, pp. 161 ss.; L. PICOTTI (a cura di), *La mediazione nel sistema penale minorile*, Padova, Cedam, 1998, pp. 19 ss.; E. LANZA, *Mediazione e procedimento penale minorile*, in A. PENNISI (a cura di), *La giustizia penale minorile: formazione, devianza, diritto e processo*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 435; C. MAZZUCATO, *La mediazione nel sistema penale minorile*, in B. BARBERO AVANZINI (a cura di), *Minori, giustizia penale e intervento dei servizi*, Milano, FrancoAngeli, 1998, pp. 117 ss.; AA.VV., *La mediazione penale in ambito minorile: applicazioni e prospettive. Atti*

ha rappresentato il primo ambito di sperimentazione, in particolare per la mediazione penale, o della giustizia di fronte al giudice di pace, in specie quanto alla mediazione vittima-autore di reato³⁶.

Dovendo ripercorrere le modalità di ingresso della giustizia riparativa nell'ordinamento interno, una pluralità di vie ha segnato l'orientamento in tal senso attraverso i formanti normativo, dottrinale e giurisprudenziale³⁷. Focalizzando in particolare sul primo, strumenti, meccanismi e istituti a orientamento riparativo sono stati introdotti a seguito del recepimento di istituti provenienti dal diritto sovranazionale, anche di matrice euro-unitaria, come nel caso della cosiddetta "Direttiva Vittime". Sicuro effetto nell'ampliamento degli spazi riconosciuti alla giustizia riparativa è poi da ricondurre a un tendenziale favore che essa ha incontrato anche all'interno degli strumenti di diritto internazionale che ha promosso istituti alternativi alla giurisdizione, come pure al *legal Transplant* da ordinamenti stranieri nei quali erano sorti, spesso tuttavia senza adattamento alcuno³⁸.

Alcune recenti modifiche hanno riecheggiato la giustizia riparativa, quanto meno sul piano semantico, come nel caso dell'istituto delle condotte riparatorie introdotto con la c.d. Riforma Orlando³⁹, seppure forti siano i dubbi circa il suo carattere effettivamente riparatorio alla luce dei caratteri della giustizia riparativa sopra riepilogati⁴⁰.

del Seminario di Studi a cura dell'Ufficio centrale Giustizia minorile. Roma (1998), Milano, FrancoAngeli, 1999, pp. 65 ss.

³⁶ G. GIOSTRA, G. ILLUMINATI (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, Giappichelli, 2001; A. SCALFATI (a cura di), *Il giudice di pace. Un nuovo modello di giustizia penale*, Padova, Cedam, 2001; C. MAZZUCATO, *La giustizia penale in cerca di umanità. Su alcuni intrecci teorico-pratici fra sistema del giudice di pace e programmi di giustizia riparativa*, in L. PICOTTI, G. SPANGHER (a cura di), *Contenuti e limiti della discrezionalità del giudice di pace in materia penale*, Milano, Giuffrè, 2005; L. PICOTTI, G. SPANGHER (a cura di), *Verso una giustizia penale 'conciliativa'. Il volto delineato dalla Legge sulla competenza penale del giudice di pace*, Milano, Giuffrè, 2002, in particolare il contributo di L. PICOTTI, *Giudice «di pace» e nuovi strumenti di diritto penale sostanziale per una giustizia conciliativa. Considerazioni introduttive*, P. GRILLO, *Gli spazi operativi della mediazione penale nel procedimento penale davanti al giudice di pace ed al tribunale in composizione monocratica*, in *Giur. merito*, 1, 2013, p. 6.

³⁷ Si richiama qui la nota teoria di Rodolfo Sacco: R. SACCO, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II)*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 39, 1, 1991, pp. 1-34; ID., *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment II of II)*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 39, 2, 1991, pp. 343-401.

³⁸ V. *supra*, par. 1, del presente scritto.

³⁹ Così, art. 162-ter, inserito dall'art. 1, co. 1, della legge 103/2017, rubricato «*Estinzione del reato per condotte riparatorie*», su cui v. G. DE FALCO, *La nuova causa di estinzione del reato per effetto di condotte riparatorie di cui all'art. 162-ter c.p.: efficacia deflattiva reale o presunta?*, in *Cass. Pen.*, 12, 1 dicembre 2017, pp. 4626B; G. AMARELLI, *La nuova causa estintiva per condotte riparatorie ex art. 162-ter c.p.*, in *Studium Iuris*, 2017, 12, pp. 1419-1431; G. VAGLI, *Brevi considerazioni sul nuovo articolo 162-ter c.p. (estinzione del reato per condotte riparatorie)*, in *Giur. pen. web*, 2017, p. 10.

⁴⁰ A. LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*, cit., pp. 167 ss. Non è possibile in questa sede dare compiutamente conto dei numerosi istituti e strumenti che hanno via via trovato ingresso nel sistema interno, interessando le diverse fasi del processo e i diversi settori della giustizia, per cui si rinvia alla dottrina specifica.

Vanno infine evidenziati una serie di istituti che, senza presentare alcuna organicità o carattere sistematico, hanno tuttavia segnato una progressiva evoluzione in senso riparativo, proponendo una modalità di ricomposizione della conflittualità alternativa al contenzioso. Si tratta di istituti che possono intervenire sia durante la fase processuale, sia durante le indagini, sia durante la fase esecutiva⁴¹. Rispetto alle sanzioni, si pensi alle pene prescrittive, conformative o ingiunzionali, come pure a percorsi consensuali terapeutico-riabilitativi o alla valenza trattamentale della riparazione nell'esecuzione penale⁴², ad esempio, quanto al lavoro sostitutivo⁴³, all'affidamento in prova al servizio sociale⁴⁴ e al lavoro di pubblica utilità previsto per alcune violazioni del codice della strada⁴⁵ o per persone tossicodipendenti⁴⁶; si pensi ancora in generale ai progetti di pubblica utilità per i soggetti ammessi al lavoro esterno⁴⁷ che manifestano un orientamento riparativo. Si pensi ancora alla possibilità di modulare in senso riparativo e risocializzativo la detenzione domiciliare⁴⁸ o alla previsione di una necessaria

⁴¹ G. MASTROPASQUA, *I percorsi di giustizia riparativa nell'esecuzione della pena*, in *Giur. merito*, 3, 2007, p. 0881B.

⁴² Art. 27, Reg. es. o.p. e art. 47 o.p., l. 26 luglio 1975, n. 354.

⁴³ L. 24 novembre 1981, n. 689, «Modifiche al sistema penale».

⁴⁴ V. art. 47, co 7, o.p., l. 26 luglio 1975, n. 354, laddove indica che l'affidato «si adoperi in quanto possibile in favore della vittima del suo reato». A. DELLA BELLA, *Il ruolo dell'affidamento in prova nella crisi di certezza e di effettività della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2005, p. 1492. Come mette efficacemente in luce D. VICOLI, *La mediazione nel contesto della fase esecutiva: spunti per un inquadramento sistematico*, in *Cass. pen.*, 1, 2015, pp. 382B ss., «è proprio nel contesto legato all'esecuzione della pena che s'individua – potremmo dire – il seme di logiche ispirate allo schema della mediazione», il cui «sfondo è quello del *probation* penitenziario, la cui originaria essenza sta nell'abdicazione dello Stato all'ineffettività e certezza della pena in vista di un recupero sociale del reo». L'autore tuttavia ritiene come si tratti di un istituto che non rientra nella *Restorative Justice*. G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI, *Formare al diritto e alla giustizia: per una autonomia scientifico-didattica della giustizia riparativa in ambito universitario*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, 1, p. 146, ricordano piuttosto come «Sin dalla sua introduzione, nel 1975, con la legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, l'istituto dell'affidamento in prova al servizio sociale si è infatti caratterizzato per una previsione che dava spessore all'istanza di riparazione alle vittime di reato. Almeno nella versione originaria, l'art. 47, comma 7, ord. penit., richiedeva che, a corredo della concessione della misura, *dovesse* anche stabilirsi che l'affidato si adoperasse in quanto possibile in favore della vittima del reato ed adempisse puntualmente agli obblighi di assistenza familiare. Rimasto per anni quasi completamente negletto, tale rilevante “frammento” normativo ha conosciuto una prassi applicativa orientata alla riparazione, sia pure non diretta alle vittime di reato bensì alla collettività, negli anni '90, quando l'affidamento in prova è divenuto misura preferenziale per i “colletti bianchi” (nella specie, i condannati per corruzione post-Tangentopoli), *target* di destinatari anomalo rispetto alle intenzioni del legislatore del 1975. Nei processi che hanno concluso la stagione di “Mani pulite”, l'affidamento in prova era generalmente connesso ad oneri di tipo risarcitorio. La formulazione dell'art. 47, n. 7, ord. penit. ha subito una modifica strutturale nel 2010, laddove al temine “deve”, riferito alla formalizzazione, da parte del giudice, delle prescrizioni riparatorie in favore della vittima, è stato sostituito il termine “può” ed è stato specificato che le *prescrizioni riparatorie prescindono dagli obblighi risarcitori*: fondamentale presa d'atto che la *riparazione* ha un'area semantica diversa da quella che appartiene al termine *risarcimento*».

⁴⁵ Art. 54, d.lgs. 274/ 2000.

⁴⁶ V. ad es. art. 73, co. 5-ter, D.P.R. 309/90 («Testo unico sugli stupefacenti»), come modificato dalla l. 9 agosto 2013, n. 94, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena», circa l'espiazione mediante lavoro di pubblica utilità.

⁴⁷ Art. 21, co. 4-ter, l. 354/75, come modificato dalla medesima l. 94/2013 e ora anche rispetto al reato della guida in stato di ebbrezza, art. 33, l. 120/2010.

⁴⁸ L. EUSEBI, *La svolta riparativa del paradigma sanzionatorio*, cit., p. 104.

“riflessione” del condannato sulle proprie condotte antiggiuridiche⁴⁹, come pure alla possibilità di modulare la pena sulla base della “revisione critica” delle proprie condotte e della “futura progettualità” del reo/condannato, o ancora alla possibilità che in sede di commisurazione della pena, il giudice valuti la condotta contemporanea o successiva al reato⁵⁰.

Compongono un quadro generale che intende valorizzare gli spunti riparativi di alcuni istituti classici dell’ordinamento interno, la previsione di una attenuazione della pena a seguito di una condotta che reintegri il bene offeso, come ad esempio il “recesso attivo” o il “pentimento operoso”⁵¹, o ancora la “riparazione del danno” provocato e l’adoperarsi del reo, spontaneamente ed efficacemente, per ridurre le conseguenze dannose o pericolose del reato prima del giudizio, previsti come circostanza attenuante della pena⁵² e come obbligo cui subordinare la sospensione condizionale della pena⁵³. Su tale linea, si colloca anche l’istituto della “condotta riparatoria” inteso come presupposto di accesso alla liberazione condizionale⁵⁴ e ai fini della concessione della riabilitazione⁵⁵.

Anche nell’assegnazione di funzioni volte alla ricomposizione delle liti, o meglio dei dissidi tra privati, all’autorità di pubblica sicurezza può rinvenirsi una modalità di superamento del conflitto alternativa a quella tradizionale che peraltro risulta assai frequentemente applicata⁵⁶.

Passando alle competenze degli Uffici di esecuzione penale esterna (in sigla, U.E.P.E.), si ricordi il richiamo al compito di favorire nel reo una espiatione responsabile e «una

⁴⁹ Art. 27, Reg. es. o.p. e analogamente art. 118 che, nell’ambito dell’osservazione della personalità, richiedono che venga avviata una riflessione sulla possibile riparazione delle conseguenze del reato.

⁵⁰ Art. 133, co. 2, n. 3, c.p., rubricato «Gravità del reato: valutazione agli effetti della pena», secondo cui «il giudice deve tener conto della gravità del reato, desunta... dalla intensità del dolo o dal grado della colpa».

⁵¹ Art. 56, co. 4 c.p.

⁵² Art. 62, n. 6, c.p., rubricato «Circostanze attenuanti comuni», secondo cui «Attenuano il reato, quando non ne sono elementi costitutivi o circostanze attenuanti speciali, le circostanze seguenti:... 6) l’aver, prima del giudizio, riparato interamente il danno, mediante il risarcimento di esso, e, quando sia possibile, mediante le restituzioni; o l’essersi, prima del giudizio e fuori del caso preveduto nell’ultimo capoverso dell’articolo 56, adoperato spontaneamente ed efficacemente per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato».

⁵³ Art. 165 c.p., secondo cui la sospensione della pena può essere subordinata «all’adempimento dell’obbligo delle restituzioni... del risarcimento del danno... e all’eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato».

⁵⁴ Art. 176, co. 4, c.p., rubricato «Liberazione condizionale», la subordina «all’adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato» e al «sicuro ravvedimento» del condannato, «salvo che il condannato dimostri di trovarsi nell’impossibilità di adempierle». Occorre criticamente rilevare che – per prassi e per interpretazione giurisprudenziale – vi è un condizionamento da parte del c.d. “paradigma vittimario” posto che, come rileva criticamente A. PUGIOTTO, *Cortocircuiti da evitare. Dimensione costituzionale della pena e dolore privato delle vittime*, in F. CORLEONE, A. PUGIOTTO (a cura di), *Il delitto della pena. Pena di morte ed ergastolo, vittime del reato e del carcere*, Roma, Ediesse, 2012, p. 167, nell’istruttoria, il giudice di sorveglianza interpella i familiari delle vittime.

⁵⁵ Art. 179, co. 6 c.p., rubricato «Condizioni per la riabilitazione», che impedisce la concessione della riabilitazione quando il condannato non abbia adempiuto le obbligazioni civili derivanti dal reato, salvo che dimostri di trovarsi nell’impossibilità di adempierle.

⁵⁶ V. art. 1, co. 2, T.u.l.p.s., «Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza», (R.D. 18 giugno 1931, n. 773), secondo cui l’autorità di pubblica sicurezza «Per mezzo dei suoi ufficiali, ed a richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati».

sollecitazione ad 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»⁵⁷ che di certo restituisce una finalità riparativa. In proposito, sono state di recente introdotte delle linee di indirizzo dal Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, in materia di giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato, nel tentativo di avviare un processo di sistemazione organica in materia, integrando i risultati delle esperienze sperimentate dai servizi della giustizia, con le indicazioni normative di livello nazionale ed europeo e pure temperando le esigenze delle aree di intervento per adulti e minori, attraverso un percorso e un linguaggio comune da proporre e condividere con operatori dei servizi e gli altri soggetti che operano sul tema. Le linee di indirizzo in particolare invitano alla condivisione di quella che viene definita “cultura riparativa”, attraverso un approccio integrato con gli enti territoriali, i decisori pubblici, il no profit che insieme agli operatori della giustizia hanno la responsabilità di costruire processi di gestione e ricomposizione dei conflitti⁵⁸.

Ha segnato un rafforzamento degli strumenti di giustizia riparativa anche l'introduzione della possibilità per gli imputati di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova⁵⁹ e il ricorso alla mediazione penale vittima-reo mediante il supporto di centri pubblici o privati⁶⁰, che può ricomprendere nel programma condotte intese alla mediazione con la persona offesa⁶¹.

⁵⁷ Art. 118, co. 8, lett. d), D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, «Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà».

⁵⁸ V. Linee di indirizzo del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità in materia di Giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato, Ministero della Giustizia, 2019. V. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?facetNode_1=0_10_3_2&facetNode_2=0_10&facetNode_3=0_6_4_1&contentId=SPS322404&previousPage=mg_1_12.

⁵⁹ Art. 168-*bis*, c.p. rubricato «Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato», che per i procedimenti per reati puniti con la sola pena pecuniaria o detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal co. 2, art. 550 c.p.p., prevede che l'imputato possa chiedere – per non più di una volta – la sospensione del processo con messa alla prova (co. 1) che comporta la prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato. Comporta altresì l'affidamento dell'imputato al servizio sociale, per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale (co. 2). La concessione della messa alla prova è inoltre subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità. Il lavoro di pubblica utilità consiste in una prestazione non retribuita, affidata tenendo conto anche delle specifiche professionalità e attitudini lavorative dell'imputato, di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato (co. 3). V. ancora, art. 464-*bis*, co. 4, lett. c), c.p.p. e art. 141-*ter*, che prevede la possibilità di comprendere nell'ambito del programma, condotte intese alla «mediazione con la persona offesa»; art. 168-*ter*, c.p. rubricato «Effetti della sospensione del procedimento con messa alla prova»; art. 168-*quater*, c.p. rubricato «Revoca della sospensione del procedimento con messa alla prova». L. BARTOLI, *Il trattamento nella sospensione del procedimento con messa alla prova*, in *Cass. Pen.*, 5, 2015, p. 1755B.

⁶⁰ L. 28 aprile 2014, n. 67, «Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili», che si aggiunge alla previsione dell'art. 29, co. 4, d. lgs. 274/2000, in materia di competenze del giudice di pace. In Italia, le strutture dedicate al sostegno delle vittime, una volta ricevuto il riconoscimento

Recentemente, la questione è tornata di attualità attraverso l'espresso riferimento normativo operato in materia di contrasto alla violenza di genere, c.d. "Codice Rosso", che ha previsto l'accesso all'istituto del patteggiamento (e alla sospensione condizionale della pena) in caso di partecipazione a «un corso di recupero per uomini violenti», intesa quale volontà di cambiamento⁶². Per quanto possano esservi dubbi sulla effettiva libertà e volontarietà nell'accedere a un percorso che dà accesso a un significativo beneficio, appare comunque interessante riferirsi a una normativa che prende atto della specificità dei reati espressione di violenza di genere, quanto alla scarsissima consapevolezza del suo autore che necessita dunque di una risposta non limitata alla sanzione punitiva⁶³.

È poi da operare un sia pur rapido riferimento alle aperture in chiave riparativa della giustizia civile, attraverso il ricorso a strumenti di A.D.R. (sigla che sta per *Alternative Dispute Resolution*), ossia modalità di soluzione dei conflitti alternative alla giurisdizione ordinaria che aiutano le parti nel trovare una soluzione soddisfacente per entrambe, evitando loro il lungo, complesso e spesso costoso ricorso alla via giudiziaria. Nel contesto interno, tuttavia, è da rilevare come la questione sia stata contaminata nella purezza che ha conosciuto in altri contesti, a partire dallo strumento normativo prescelto e dalle sue finalità, espressamente ricondotte al decongestionamento della giustizia civile⁶⁴, afflitta da un cronico arretrato⁶⁵. Per quanto, in ipotesi, non si possa escludere la finalità conciliativa degli strumenti di A.D.R., si tratta infatti di una impostazione che, per genesi e modalità applicativa, si distanzia così profondamente dalle finalità proprie della giustizia riparativa, cui tuttavia si ritiene di operare

formale attraverso l'iscrizione in un apposito registro, potranno partecipare, previo consenso della vittima, alla vicenda processuale. Sul punto, v. M. BARGIS, *Il ruolo degli enti rappresentativi*, in AA.VV. *La vittima del reato, questa dimenticata*, Roma, Accademia Naz. dei Lincei, 2001, p. 165; F. FIORENTIN, *Rivoluzione copernicana per la giustizia riparativa*, in *Guida dir.*, 2014, 21, pp. 63 ss.

⁶¹ Art. 464-bis, co. 4, lett. c), c.p.p. e 141-ter.

⁶² L. 19 luglio 2019, n. 69, *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere* (c.d. Codice Rosso). Per completezza, v. F. FILICE, *La violenza di genere*, Milano, Giuffrè, 2019; v. anche A. DE SANTIS, *Codice Rosso. Le modifiche al codice penale (Prima parte)*, in *Studium iuris*, 2020, 1, pp. 1-10; A. VALSECCHI, *Codice rosso e diritto penale sostanziale: le principali novità*, in *Diritto penale e processo*, 2020, 2, pp. 165-173; L. ALGERI, *Il c.d. Codice rosso: tempi rapidi per la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in *Dir. pen. e proc.*, 2019, 10, pp. 1363-1373.

⁶³ F. GARBARINO, P. GIULINI, *La violenza nelle relazioni strette. L'esperienza di giustizia riparativa del Cipm (Centro Italiano per la Promozione della Mediazione)*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso. Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 185-218.

⁶⁴ V. D. lgs. 4 marzo 2010, n. 28, «Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali».

⁶⁵ Relazione illustrativa allo Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali». Alcune stime indicano in cinque milioni le cause pendenti, di durata media pari a sei anni e, per due terzi, di valore inferiore ai 3.000 euro. Così ricordano, G. COSÌ, G. ROMUALDI, *La mediazione dei conflitti. Teoria e pratica dei metodi ADR*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 3, facendo riferimento ad un «abuso di massa del processo».

un richiamo per contiguità semantica e rinviando alla dottrina in materia per ogni necessario approfondimento⁶⁶.

Analogamente può dirsi rispetto alla pratica della mediazione familiare, non ancora giuridicamente riconosciuta nell'ordinamento italiano ma che, nella riforma in tema di affido condiviso⁶⁷, ha trovato una significativa attenzione come tecnica di superamento delle conflittualità che si generano all'interno della famiglia, con particolare riguardo all'interesse della prole⁶⁸.

Rispetto a un diverso ambito ancora di matrice extragiuridica, si ricordi anche la mediazione culturale, che si pone l'obiettivo di creare un dialogo e superare una conflittualità (reale o potenziale) fra due comunità o fra appartenenti a diverse comunità linguistiche o culturali⁶⁹, esperienza che ha trovato spazio soprattutto rispetto all'accoglienza e all'inserimento di persone migranti e straniere⁷⁰.

Discorso a parte merita il percorso intrapreso tra il 2009 e il 2015, tra “vittime” e “responsabili della lotta armata”, dunque tra chi si era reso protagonista (o lo era stato proprio malgrado) del terrorismo di matrice politica degli anni '70 nei c.d. “anni di piombo”⁷¹. Si tratta

⁶⁶ Peraltro, anche in questo caso, il quadro normativo potrebbe rapidamente evolversi nel contesto della riforma che riguarderà la giustizia civile in cui ampio spazio è riconosciuto alle A.D.R.

⁶⁷ Art. 1, co. 2, l. 56/2004, in materia di affido condiviso che ha modificato l'art. 155-*sexies*, c.c. sui «Poteri del giudice e ascolto del minore». In questa disposizione, poi abrogata dall'art. 106, d. lgs. 28.12.2013, n. 154, era stabilito che il giudice, in caso di opportunità, sentite le parti e ottenuto il loro consenso, potesse rinviare l'adozione dei provvedimenti per consentire un tentativo di mediazione, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse morale e materiale dei figli.

⁶⁸ E. URSO, *La mediazione familiare. Modelli, principi, obiettivi*, Firenze, Firenze University Press, 2012; L. PARKINSON, *La mediazione familiare. Modelli e strategie operative*, Trento, Erikson, 2013; M. HAYNES, I. BUZZI, *Introduzione alla mediazione familiare. Principi fondamentali e sua applicazione*, Milano, Feltrinelli, 1996; A. TAYLOR, *The Handbook of Family Dispute Resolution. Mediation Theory and Practice*, San Francisco, Jossey-Bass, 2002; M. ROBERTS, *Mediation in Family Disputes. Principles of Practice*, Farnham, Ashgate, London, Routledge, 2014. V. M.F. MOSCATI (ed.), *Same-sex couples and Mediation in the EU*, London, Wildy, Simmonds and Hill, 2015. V. le esperienze del Centro italiano di mediazione e formazione alla mediazione (C.I.M.F.M.) che significativamente tiene insieme l'approccio riparativo in ambito di mediazione penale e familiare, su cui <https://www.cimfm.it/chi-siamo/centro-italiano-di-mediazione-e-formazione-alla-mediazione-in-bologna.html>.

⁶⁹ Si tratta soprattutto di riferimenti normativi contenuti in leggi che prevedevano finanziamenti. L. 6 marzo 1998, n. 40, di «Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero». V. il Fondo istituito dalla l. 28 agosto 1997, n. 285, «Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza».

⁷⁰ C. BARALDI, V. BARBIERI, G. GIRELLI, *Immigrazione, mediazione culturale e salute*, Milano, FrancoAngeli, 2008; M. ESPOSITO, S. VEZZADINI, *La mediazione interculturale come intervento sociale*, Milano, FrancoAngeli, 2011.

⁷¹ Si tratta delle vicende narrate nel volume G. BERTAGNA, A. CERETTI, C. MAZZUCATO (a cura di), *Il libro dell'incontro*, cit., 2015, che ricostruisce il percorso cui hanno preso parte vittime e responsabili del periodo il cui culmine può essere considerato il rapimento e l'uccisione del più volte ministro e due volte Presidente consiglio, Aldo Moro, all'epoca del sequestro Presidente della Democrazia Cristiana. Il percorso – durato anni – ha coinvolto circa 60 persone per oltre 100 incontri, con la partecipazione di persone condannate in via definitiva dalla giustizia penale e autori di crimini legati al terrorismo di matrice politico-eversiva, vittime dirette o indirette, terzi osservatori e mediatori, tra cui Agnese Moro, Sabina Rossa, Manlio Milani, Adriana Faranda e Franco Bonisoli. Si veda in particolare il saggio dei curatori *Breve storia di un lungo percorso. Metodologia, protagonisti, tappe e difficoltà del lavoro del Gruppo e “genesi” del libro*, pp. 16-29, che illustra le attività svolte e il percorso compiuto.

senza meno del più significativo esempio di giustizia riparativa sul piano interno⁷², pur nella specificità che deriva dall'eccezionalità degli eventi e del periodo storico in cui si sono collocati i reati mossi da finalità politicamente orientate, nonché dall'essere avvenuto a distanza di decenni dai fatti, ma anche successivamente all'espiazione della pena da parte di chi è stato riconosciuto colpevole dalla giustizia ordinaria.

Tale percorso è stato peraltro recentemente richiamato rispetto a una vicenda che tuttavia appare assai distante da esso sia per finalità, sia come percorso, sia come modalità di realizzazione. Ci si riferisce all'operazione c.d. "Ombre Rosse" che ha visto l'arresto di nove persone giudicate colpevoli da Tribunali italiani in relazione a fatti risalenti al periodo del terrorismo ispirato da obiettivi politici, da decenni latitanti in Francia e ivi accolte sulla base della c.d. "dottrina Mitterrand"⁷³. Per quanto nel dibattito mediatico e politico⁷⁴ tale azione sia stata accostata alla "Giustizia dell'incontro", volta alla riconciliazione e alla riparazione⁷⁵, e al di là di come la si pensi sulla vicenda, qualche dubbio pare di doversi sollevare. Sono in primo luogo le dichiarazioni delle persone destinatarie dei provvedimenti restrittivi a suscitare dubbi sulla contiguità a percorsi riparativi, posto che hanno chiaramente mostrato antagonismo a qualsiasi riconoscimento di legittimità per le modalità con cui lo Stato italiano si è attivato, come pure distanza rispetto all'assunzione di responsabilità⁷⁶. Peraltro, traccia una distanza

⁷² Una sorta di precedente del percorso riparativo che ha condotto al "libro dell'incontro" risale al 1989, quando padre Adolfo Bachelet – fratello di Vittorio, Vicepresidente del CSM ucciso da un'organizzazione eversiva – aveva realizzato numerosi incontri con persone giudicate colpevoli per fatti di terrorismo, sulla scia delle iniziative intraprese per provare a superare il complesso momento storico-politico. A. BACHELET, *Tornate ad essere uomini!*, Santarcangelo di Romagna, Rusconi Libri, 1989.

⁷³ Con questa espressione ci si riferisce al posizionamento assunto negli anni '80 e poi proseguito fino ai giorni d'oggi, dell'allora Presidente della Repubblica francese, François Mitterrand, nel non concedere l'extradizione e riconoscere asilo politico a chi fosse stato condannato per fatti di terrorismo politico, in ragione della presunta mancata tutela dei diritti umani nel contesto dei processi allora celebrati in Italia. In occasione di un noto discorso pubblico (Rennes, 1985), Mitterrand aveva posto alcune condizioni per garantire una tutela come il fatto che «atti di natura violenta ma d'ispirazione politica» non fossero diretti contro lo Stato francese e la rinuncia da parte degli autori a ogni forma di violenza politica.

⁷⁴ Si veda il titolo del quotidiano *La Stampa*, del 29 aprile, che si riferisce a «*Anni di piombo, la ferita risanata*».

⁷⁵ Si veda l'intervista alla Ministra della Giustizia, Marta Cartabia, rilasciata a M. GALLUZZO, «*Così sono cadute tante ambiguità. Pagina da chiudere, ma non è vendetta*», *Corriere della Sera*, 29 aprile 2021, p. 3, nella quale si fa espresso riferimento alla Commissione sudafricana su verità e riconciliazione, e al «bisogno di chiarezza, fondamento di ogni reale possibilità di rieducazione, riconciliazione e riparazione, fini ultimi e imprescindibili della pena»; v. anche l'intervista rilasciata a L. MILELLA, *Cartabia: "Ha vinto la sete di giustizia e di riconciliazione non la vendetta"*, *La Repubblica*, 29 aprile 2021, p. 4.

⁷⁶ V. quanto dichiarato da Marina Petrella, a margine dell'udienza di convalida della misura cautelare: «Le vittime... sono state largamente risarcite da tutti i compagni che hanno fatto ergastoli. Non sono rimaste vittime prive di riconoscimento, punizione, memoria», aggiungendo come «Questa idolatria vittimistica è un grande passo indietro filosofico». S. MONTEFIORI, *Ex brigatisti in aula a Parigi. Petrella: vittime già risarcite*, *Corriere della Sera*, 6 maggio 2021, p. 16; v. anche A. GINORI, *Gli ex terroristi italiani sfilano in aula a Parigi. "Non ci pentiremo mai"*, *La Repubblica*, 6 maggio 2021, p. 12, che riporta la posizione di Giorgio Pietrostefani «Mi sono sempre dichiarato innocente e continuerò a farlo». Ancora Pietrostefani, rispetto all'omicidio di Luigi Calabresi di cui è stato ritenuto mandante, ha affermato come «la verità storica non esiste», mostrando una distanza rispetto ai

rispetto all'esperienza della "Giustizia dell'incontro", la cui partecipazione è stata caratterizzata da consensualità, volontarietà e spontaneità, l'utilizzo in "Ombre Rosse" di strumenti coattivi e tipici della giustizia tradizionale (es. l'extradizione e il mandato di arresto europeo) che si sono posti piuttosto come attuativi dell'esercizio del diritto dello Stato di punire autori di fatti criminosi.

Alla luce del quadro riepilogativo sommariamente offerto e nella consapevolezza di come la questione necessiterebbe di numerose precisazioni che non è possibile operare in questa sede, può dunque riconoscersi come nell'ordinamento interno la giustizia riparativa si è posta nella sua estrema duttilità e pluralità di letture e concretizzazioni, mostrando caratteri in parte difforni dal modello idealtipico che di essa ha tracciato la dottrina.

A caratterizzare il contesto italiano non è soltanto l'ampia fenomenologia che si accompagna alla mancanza di un corpus di regole operative e metodologiche, ma altresì l'andamento frammentato e la disomogenea applicazione sul piano nazionale di strumenti, regole e pratiche espressione di giustizia riparativa.

Inoltre, l'ingresso della giustizia riparativa si è verificato in assenza di una riforma complessiva della giustizia, dunque ponendo le premesse per una applicazione confusa e in linea più con l'espressione del potere punitivo che non degli obiettivi della riparazione, proprio per la mancata valutazione sull'impatto di sistema dei nuovi istituti e per l'assenza di coordinamento. Vi è peraltro da rilevare una complessiva incongruenza del quadro interno, anche per la contemporanea attuazione di politiche criminogene, "carcerogene" e penal-punitive in cui scarsa è la considerazione di aspetti quali la marginalità sociale che invece grande impatto hanno su condotte antisociali e contigue alla criminalità.

Infine, inquadrare la giustizia riparativa nel contesto interno impone di tenere conto degli elementi di ambiguità che l'uso stesso di tale espressione veicola, non potendosi certo ricondurre – *tout court* – allo *iuris dicere* le pratiche che la plasmano, posto che si sottrae a quei postulati costituzionali per cui la giurisdizione è riservata al potere giudiziario, dunque a un giudice terzo, autonomo e imparziale, soggetto soltanto alla legge e che la esercita in nome del popolo italiano, nel rispetto di quelle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario⁷⁷.

presupposti che dovrebbero animare la giustizia riparativa (v. A. CAZZULLO, *Giorgio il duro di Lotta continua "Sul delitto non esiste una verità storica"*, Corriere della Sera, 29 aprile 2021, p. 6).

⁷⁷ G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 50 ss. Su tali profili problematici, sia consentito rinviare al mio, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*, cit., in particolare pp. 122 ss.

2.1. PNRR e riforma della giustizia in senso riparativo: spunti di riflessione.

La dinamicità del tema è infine confermata dal richiamo operato alla giustizia riparativa nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, che nell'ambito della riforma della giustizia prevede la «valorizzazione di percorsi di giustizia riparativa»⁷⁸ e la «possibilità di estinguere talune tipologie di reato mediante condotte riparatorie a tutela delle vittime»⁷⁹. Proprio raccogliendo le traiettorie indicate nel PNRR, la Commissione di Studio incaricata di (ri)elaborare la riforma della giustizia ha messo a tema la centralità della prospettiva riparatoria, affiancando a un approccio generalista, riforme puntuali di strumenti e istituti per i quali si intende valorizzare l'orientamento riparativo⁸⁰. Infatti, nella prima prospettiva, individuando alcuni principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, si propone una disciplina organica della giustizia riparativa, prevedendone nozione, programmi, garanzie, persone legittimate a partecipare, con particolare riferimento alla vittima e all'autore del reato e così attuando le disposizioni della Direttiva c.d. Vittime⁸¹. Sul piano operativo, al fine di allinearsi agli standard di altri ordinamenti giuridici, «di incoraggiare l'invio dei casi ai centri di giustizia riparativa e di agevolare la gestione a livello processuale degli esiti dei percorsi *restorative*»⁸², si propone di dare impulso alla costituzione di centri sul territorio, individuando altresì lo standard di formazione degli operatori (mediatori, facilitatori, ma anche soggetti che lavorano nei centri di prima accoglienza delle vittime) e di erogazione dei programmi⁸³.

Sempre tra i principi e criteri direttivi, viene indicata la disciplina della formazione degli operatori pubblici e privati sulla giustizia riparativa tenendo conto della sensibilità e delle esigenze delle vittime di reato, ritenuta fondamentale per avere operatori in grado di agire in modo serio, professionale, rispettoso e tale da evitare la vittimizzazione secondaria; alla formazione degli operatori viene affiancata la sensibilizzazione di altri soggetti istituzionali (che operano nell'ambito del processo, dei servizi della giustizia o dell'esecuzione penitenziaria), così da favorire l'accesso a servizi di giustizia riparativa e l'invio dei casi, richiamando gli standard elaborati a livello sovranazionale per la formazione⁸⁴ e per l'accreditamento di centri ed enti formatori⁸⁵.

⁷⁸ PNRR, Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, p. 62, disponibile https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf.

⁷⁹ PNRR, Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, cit., p. 61.

⁸⁰ V. gli spunti raccolti nella Relazione finale della c.d. "Commissione Lattanzi" (v. nota 13 del presente scritto), d'ora in avanti Relazione finale che, con un emendamento del primo comma dell'art. 1 del d.d.l. n. A.C. 2435 (con conseguente nuova denominazione del Capo I), ha proposto un ampliamento dell'oggetto della delega al fine di consentire al legislatore delegato la modifica anche in tema di giustizia riparativa.

⁸¹ Nuovo art. 9-*quinquies*, co. 1, lett. a), d.d.l. A.C. 2435.

⁸² Relazione finale, p. 73.

⁸³ Nuovo art. 9-*quinquies*, co. 1, lett. a), d.d.l. A.C. 2435.

⁸⁴ Art. 25, Direttiva 2012/29 e art. 24 della Raccomandazione R(99)19.

⁸⁵ Art. 21 della Raccomandazione R(99)19. V. nuovo art. 9-*quinquies*, co. 1, lett. b), d.d.l. A.C. 2435.

Si indica poi quale criterio e principio la disciplina dell'organizzazione dei servizi di giustizia riparativa con particolare riferimento alla regolamentazione dei centri e alla formazione degli operatori, anche con il coordinamento metodologico di un Tavolo interistituzionale presso il Ministero della Giustizia. L'obiettivo è di garantire servizi omogenei e volti a garantire percorsi affidabili, qualitativamente elevati e che non inducano vittimizzazione secondaria. La disciplina potrebbe prevedere la creazione di strutture pubbliche, adeguatamente diffuse sul territorio nazionale, che operino eventualmente in sinergia con soggetti o centri privati accreditati⁸⁶. Quanto alla garanzia nell'attuazione dei programmi di giustizia riparativa, si propongono una completa ed effettiva informazione alla vittima del reato circa i servizi disponibili a partire dal primo contatto con la pubblica autorità e ogni volta che debba essere sentita; il diritto all'assistenza linguistica delle persone alloclotte; la previsione di meccanismi di informazione sulla giustizia riparativa per l'autore di reato, anche minorenne; lo svolgimento dei programmi di giustizia riparativa nel prevalente interesse delle vittime; l'acquisizione e il trattamento dei dati personali; la volontarietà, la retrattabilità del consenso in ogni momento, la confidenzialità delle dichiarazioni espresse nel corso di un programma e la loro inutilizzabilità nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena, salvo che le dichiarazioni integrino di per sé reato o che vi sia il consenso delle parti alla loro utilizzazione. Si precisa inoltre l'inutilizzabilità dell'esito di percorsi di giustizia riparativa con effetti pregiudizievoli per l'indagato, l'imputato o il condannato⁸⁷.

L'ultimo dei principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega è rivolto a prevedere la possibilità di accesso alla giustizia riparativa senza preclusioni in relazione alla gravità dei reati e di recepire gli esiti del ricorso a tali programmi in ogni stato e grado del procedimento di merito, nell'ambito degli istituti previsti dal codice penale, dal codice di procedura penale, dall'ordinamento penitenziario, dall'ordinamento minorile e da leggi speciali che possano essere arricchiti dall'innesto della prospettiva riparativa.

Rispetto alla affermata necessità di adottare un approccio generalista alla giustizia riparativa, il riferimento è alla rimodulazione di alcuni istituti verso un orientamento riparativo; si propone ad esempio di estendere l'ambito di applicabilità dell'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto⁸⁸ e della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato⁸⁹, riconducendoli alla loro natura «precipuaente riparatoria»⁹⁰ e ponendo in essere una serie di condotte positive nei confronti della collettività e/o della vittima previste in astratto dalla legge e concordate nel caso concreto dalle parti (ad es. il versamento di una

⁸⁶ Nuovo art. 9-*quinquies*, co. 1, lett. c), d.d.l. A.C. 2435.

⁸⁷ Nuovo art. 9-*quinquies*, co. 1, lett. d), d.d.l. A.C. 2435.

⁸⁸ Art. 131-*bis* c.p., modificato dal nuovo art. 9-*ter*, d.d.l. A.C. 2435.

⁸⁹ Art. 168-*bis* c.p.; nuovo art. 9-*quater* d.d.l., A.C. 2435.

⁹⁰ Relazione finale, p. 24.

somma di denaro; il compimento di un programma di giustizia riparativa; lo svolgimento un lavoro di pubblica utilità, di attività di volontariato, di un periodo di formazione specifica; l'assoggettamento a percorsi psicoterapeutici, a trattamenti sanitari o a quant'altro venga ritenuto opportuno nel caso concreto in ragione della personalità dell'indagato e della situazione socio-familiare; l'imposizione di divieti di frequentazione di determinati luoghi; altre prestazioni idonee a eliminare l'interesse pubblico all'esercizio dell'azione penale)⁹¹. Rispetto alla tenuità del fatto, si riconosce la valenza strategica dell'istituto che rappresenta, da un lato, una valvola deflattiva di primaria importanza ancor più in un sistema come quello interno, improntato al principio della obbligatorietà dell'azione penale e, dall'altro lato, un "luogo" che consente una valutazione globale del fatto, correlata anche al superamento del "bisogno di pena" da parte della vittima⁹².

Rispetto invece alla sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, si precisa l'obiettivo duplice della deflazione processuale e penitenziaria, valorizzando ulteriormente la "misura di comunità" alternativa al processo penale e alla pena che oggi vanta il maggior numero di applicazioni e dell'ulteriore ampliamento delle possibilità di accesso all'istituto⁹³.

Anche nell'ambito delle condizioni di procedibilità, la Commissione di studio propone di valutare possibili limitati "ridimensionamenti" del regime di irretrattabilità/non remissibilità della querela, prevista in taluni contesti come nel caso di fatti di lieve entità⁹⁴ ed estendendo la disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie⁹⁵ (di cui si riconosce la debole applicabilità ai casi di procedibilità a querela non soggetta a remissione), se vi è il consenso della persona offesa, adeguatamente valutato dal giudice⁹⁶.

Viene inoltre introdotta una disposizione relativa alla definizione della vittima di 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», «il familiare di una persona la cui morte è

⁹¹ Relazione finale, p. 25. Vi sono poi interventi puntuali volti a valorizzare l'orientamento riparatorio di altri istituti, attraverso il riferimento all'archiviazione meritata, alla commisurazione della pena (art. 133 c.p.), alla sospensione condizionale della pena (artt. 163 ss. c.p.), al perdono giudiziale (art. 169 co. 1), la liberazione condizionale (articolo 176 c.p.), l'esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto (art. 34, d.lgs. 274/2000), l'estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie davanti al giudice di pace (art. 35, d.lgs. 274/2000), il trattamento penitenziario (artt. 1 e 15, l. 354/1975) e le misure alternative alla detenzione.

⁹² Relazione finale, p. 68.

⁹³ Relazione finale, p. 70. La proposta della Commissione è di estendere l'ambito di applicabilità dell'istituto, oltre ai casi previsti dall'art. 550, co. 2 c.p.p., richiamato dal secondo comma dell'art. 168-*bis* c.p., ad ulteriori specifici reati, puniti con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a dieci anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore, e risultino compatibili con l'istituto. Già attualmente il richiamo all'art. 550, co. 2 c.p.p. consente d'altra parte l'applicazione dell'istituto a reati con pena detentiva edittale superiore a quattro anni.

⁹⁴ Art. 609-*bis*, comma 2, c.p.

⁹⁵ Art. 162-*ter* c.p.

⁹⁶ Art. 8, d.d.l. A.C. 2435, riformulazione pp. 42-43.

stata causata da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona», definendosi familiare «il coniuge, 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»⁹⁷.

Evidente in tutto il testo normativo l'attenzione riservata ad un linguaggio orientato alla riparazione, ad esempio, laddove ci si riferisce alla necessità di assicurare «un trattamento condiviso che sani la ferita aperta dalla commissione del reato»⁹⁸, anche precisando che gli «interventi [sono] ispirati a una logica negoziale o riparativa, poiché situato a monte dell'esercizio dell'azione penale»⁹⁹.

La proposta di riforma elaborata dalla Commissione di studio fissa alcuni punti fermi sul tema, a partire dal suo «obiettivo di ridurre i tempi del processo, [... con il] principale ed essenziale scopo di ammodernare il sistema delle sanzioni penali e, più in generale, di adeguare la giustizia penale ad orientamenti europei, come, ad esempio, quello relativo alla maggiore tutela della vittima del reato»¹⁰⁰, assumendo dunque uno scopo deflattivo e non volto al recupero del reo.

La Relazione finale prende inoltre posizione sulla preferibilità del carattere complementare della giustizia riparativa, includendo però la possibilità di ricorso ai programmi di giustizia riparativa in parallelo o anche in alternativa al percorso processuale o sanzionatorio, quali tecniche di *diversion*.

Nonostante l'importante lavoro e la significativa prospettiva di sistema che la riforma offre, occorre però ammettere come dalla Relazione finale risultino confermate alcune ambiguità di fondo della giustizia riparativa, laddove si rimanda all'obiettivo della riduzione dei tempi del processo, di un ammodernamento del sistema delle sanzioni penali e, più in generale, di un adeguamento della giustizia penale agli orientamenti sovranazionali in tema di tutela della vittima del reato, per quanto profili tutele attorno alla persona indagata, imputata, condannata, al fine di evitare che possa tradursi in uno strumento di gravame su di essa.

Per quanto il percorso di riforma paia oramai avviato, la mutevolezza del quadro non consente comunque di trarre conclusioni certe, soltanto potendosi ipotizzare le linee evolutive che la questione potrà assumere nei mesi a venire.

⁹⁷ Art. 1-*bis*, Definizione di vittima di reato e legittimazione alla costituzione di parte civile, d.d.l. A.C. 2435.

⁹⁸ Relazione finale, pp. 24-25.

⁹⁹ Relazione finale, p. 24.

¹⁰⁰ Relazione finale, p. 5.

3. Il ruolo dell'ente locale nella giustizia riparativa: il tessuto normativo.

Il possibile margine di manovra dell'ente locale nell'ideare, attuare, promuovere azioni e pratiche di giustizia riparativa deve necessariamente confrontarsi con l'ordito normativo disomogeneo e frammentato che ad esso fa da sfondo e che, pur non offrendo alcuna chiarezza in merito, pare tuttavia aprire alcuni spazi significativi di azione.

Per quanto nei numerosi strumenti di diritto internazionale, come ad esempio i cd. Principi Base per l'uso dei programmi di giustizia riparativa in materia penale¹⁰¹, non sia espressamente previsto un ruolo dell'ente locale, peraltro comprensibilmente rispetto alla funzione dell'atto che si rivolge agli Stati contraenti sostanzialmente disinteressandosi delle articolazioni istituzionali interne, è però certo che un ruolo potrebbe ricavarsi da una lettura sistematica della normativa.

A livello euro-unitario, pare di doversi valorizzare la dizione per cui «ciascuno Stato provvede a promuovere la mediazione nell'ambito dei procedimenti penali per i reati che esso ritiene idonei per questo tipo di misura»¹⁰², potendo di certo riferirsi anche a ogni sua articolazione territoriale ivi inclusi gli enti locali¹⁰³, in primo luogo in nome della sussidiarietà nella dimensione verticale.

La stessa “Direttiva Vittime” non ha particolarmente valorizzato il potenziale di intervento dell'ente locale, neppure in fase di recepimento, restando la normativa interna silente sotto tali profili. Tuttavia, nell'inquadrare il “Diritto di accesso ai servizi di assistenza”, l'atto europeo richiamava gli Stati membri a provvedere affinché la vittima, in funzione delle sue esigenze, avesse accesso a specifici servizi riservati, gratuiti e operanti nel suo interesse, prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo il procedimento penale¹⁰⁴. Sotto tal profilo, è la sussidiarietà a suggerire un intervento che sia il più possibile vicino alla cittadinanza, individuando nell'ente locale il soggetto più prossimo a garantire quel diritto.

Peraltro, era altresì presente un riferimento all'accesso a tali servizi per i familiari in conformità alle loro esigenze e all'entità del danno subito a seguito del reato¹⁰⁵, chiedendo agli Stati membri di agevolare l'orientamento delle vittime non solo da parte dell'autorità competente che ha ricevuto la denuncia ma anche delle altre «entità pertinenti verso gli specifici servizi di assistenza»¹⁰⁶. La Direttiva aveva inoltre precisato come i servizi di assistenza alle vittime (eventualmente anche specialistici) potessero essere istituiti come organizzazioni

¹⁰¹ Risoluzione Res(2002)12, del 18 settembre 2002, su cui v. E. MATTEVI, *Una giustizia più riparativa*, cit., pp. 154-159.

¹⁰² Art. 10, Decisione quadro 2001/220/GAI.

¹⁰³ Direttiva 2012/29, su cui v. nota 13 del presente lavoro.

¹⁰⁴ Art. 8, co. 1, Direttiva 2012/29.

¹⁰⁵ Art. 8, co. 1-3, Direttiva 2012/29.

¹⁰⁶ Art. 8, co. 2, Direttiva 2012/29.

pubbliche o non governative ed essere strutturati su base professionale o volontaria¹⁰⁷, chiedendo agli Stati membri di assicurare che l'accesso a un risarcimento non fosse subordinato alla presentazione, da parte della vittima, di una denuncia¹⁰⁸.

Ancora, la Direttiva Vittime chiedeva di garantire alle vittime almeno informazioni, consigli e assistenza circa i propri diritti, fra cui le possibilità di accesso a un risarcimento, e in relazione al loro ruolo nel procedimento penale, compresa la preparazione in vista di una partecipazione al processo; informazioni su eventuali pertinenti servizi specialistici di assistenza in attività o rinvio diretto presso tali servizi; sostegno emotivo e, ove disponibile, psicologico; consigli relativi ad aspetti finanziari e pratici derivanti dal reato e relativi al rischio e alla prevenzione di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni¹⁰⁹. Peraltro, si incoraggiavano i servizi di assistenza alle vittime a prestare particolare attenzione alle loro specifiche esigenze in ragione della gravità del danno in conseguenza del reato¹¹⁰.

Per quanto si tratta di parti assenti nel recepimento, è certo che aprono a un significativo margine di manovra nell'ente locale che intendesse farsi attore di primo piano nella promozione di pratiche di giustizia riparativa, quanto meno in chiave di orientamento, sostegno e supporto alla vittima, ma in generale nell'attivare Centri di giustizia riparativa sul territorio¹¹¹.

In assenza di servizi pubblici o privati, la Direttiva chiedeva pure di garantire alloggi o una sistemazione temporanea alle vittime bisognose di un luogo sicuro a causa di un imminente rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazioni e ritorsioni, nonché assistenza integrata e mirata in caso di esigenze specifiche, come per le vittime di violenza sessuale, di violenza di genere e nelle relazioni strette, compresi il sostegno per il trauma subito e la relativa consulenza¹¹². Analogamente, rispetto al «Diritto alla restituzione dei beni», su cui è richiesto agli Stati membri di provvedere a che, in seguito a una decisione di un'autorità competente, i beni restituibili sequestrati nell'ambito del procedimento penale siano resi senza ritardo alle vittime, tranne laddove il procedimento penale imponga altrimenti¹¹³, ancora assicurando misure per proteggere la vittima e i suoi familiari da vittimizzazione secondaria e ripetuta, intimidazione e ritorsioni, compreso il rischio di danni emotivi o psicologici, e per salvaguardare la dignità della vittima durante interrogatori o testimonianze¹¹⁴. Anche la disposizione per cui

¹⁰⁷ Art. 8, co. 4, Direttiva 2012/29.

¹⁰⁸ Art. 8, co. 5, Direttiva 2012/29.

¹⁰⁹ Art. 9, co. 1, Direttiva 2012/29.

¹¹⁰ Art. 9, co. 1, Direttiva 2012/29.

¹¹¹ In tal senso, si ricordi che nella proposta di modifica al d.d.l. A.C. 2435, di riforma della giustizia (su cui v. nota 13 del presente scritto), si suggerisce la creazione di strutture pubbliche, adeguatamente diffuse sul territorio nazionale, che operino eventualmente in sinergia con soggetti o centri privati accreditati richiamando la normativa sovranazionale.

¹¹² Art. 9, co. 3, Direttiva 2012/29.

¹¹³ Art. 15, Direttiva 2012/29.

¹¹⁴ Art. 18, «Diritto alla protezione», Direttiva 2012/29.

nelle attività di informazione e nella diffusione delle notizie di stampa, si richiede che gli Stati membri incoraggino i media ad adottare misure di autoregolamentazione al fine di proteggere la vita privata, l'integrità personale e i dati personali della vittima¹¹⁵, può certamente aprire un ruolo forte dell'ente locale.

In tema di formazione degli operatori, l'ente locale potrebbe di certo assumere l'onere di attuare la richiesta di formare funzionari suscettibili di entrare in contatto con la vittima, quali gli agenti di polizia e il personale giudiziario¹¹⁶. Nell'operare un riferimento alla formazione sia generale che specialistica, di livello appropriato al tipo di contatto che intrattengono con le vittime, l'obiettivo della normativa è di creare una maggiore consapevolezza e sensibilità rispetto alle esigenze di chi abbia subito un reato, offrendo agli operatori strumenti per agire in modo imparziale, rispettoso e professionale¹¹⁷.

Laddove infatti si richiede agli Stati membri di incoraggiare iniziative rivolte a chi offre servizi di assistenza alle vittime e di giustizia riparativa, così da ricevere un'adeguata formazione, appropriata al tipo di contatto che intrattengono con le vittime, imparziale, rispettosa e professionale, o direttamente attraverso la propria struttura o finanziando organizzazioni che sostengono le vittime¹¹⁸, emerge di certo uno spazio di manovra significativo dell'ente locale che potrebbe essere raccolto in sede di riforma¹¹⁹.

Una proficua attuazione degli obiettivi della Direttiva Vittime potrebbe così di certo essere garantita dall'ente locale in risposta al compito di fornire tempestive informazioni alla persona offesa in una lingua a lei accessibile, sia sul procedimento, sia sull'autorità procedente¹²⁰, tema su cui occorrerà attendere le evoluzioni del processo di riforma della giustizia in itinere¹²¹.

¹¹⁵ Art. 21, «Diritto alla protezione della vita privata», Direttiva 2012/29.

¹¹⁶ In senso alle proposte di riforma della c.d. Commissione Lattanzi, richiamando gli strumenti sovranazionali, si indica la necessità di una disciplina della formazione degli operatori pubblici e privati sulla giustizia riparativa; a tal proposito, si suggerisce di sensibilizzare altri soggetti istituzionali (che operano nell'ambito del processo, dei servizi della giustizia o dell'esecuzione penitenziaria), al fine di favorire l'accesso a servizi di giustizia riparativa e l'invio dei casi, certamente ponendo le premesse per un più attivo ruolo dell'ente locale. Relazione finale, p. 25.

¹¹⁷ Art. 25, Direttiva 2012/29.

¹¹⁸ Art. 25, co. 4, Direttiva 2012/29.

¹¹⁹ Infatti, la proposta elaborata dalla c.d. Commissione Lattanzi, propone di dare impulso alla costituzione di centri di giustizia riparativa sul territorio e a programmi di giustizia riparativa, ambito in cui di certo il Comune potrebbe intervenire in modo significativo.

¹²⁰ Art. 90-*bis* c.p.p.

¹²¹ Nella Relazione finale della Commissione c.d. Lattanzi (su cui v. nota 13 del presente scritto), infatti, si richiama la Direttiva Vittime e le specifiche garanzie che devono essere offerte nell'attuazione dei programmi di giustizia riparativa, come la completa ed effettiva informazione alla vittima del reato circa i servizi di giustizia riparativa disponibili a partire dal primo contatto con la pubblica autorità e ogni volta che debba essere sentita; il diritto all'assistenza linguistica delle persone alloggiate; la previsione di meccanismi di informazione sulla giustizia riparativa per l'autore di reato, anche minorenne; lo svolgimento dei programmi di giustizia riparativa nel prevalente interesse delle vittime; l'acquisizione e il trattamento dei dati personali; volontarietà, consenso ritraibile in ogni momento, confidenzialità delle dichiarazioni espresse nel corso di un programma di giustizia

Al netto della necessità di intervento sul piano nazionale, è dunque nel garantire tutele e sostegno alla vittima che l'ente locale potrebbe dispiegare appieno il ruolo di rappresentante istituzionale della propria comunità, cui è assegnato il compito di cura degli interessi e promozione dello sviluppo¹²².

4. L'ente locale a fronte della giustizia riparativa: il possibile ruolo delle buone pratiche.

In una indagine volta a comprendere il possibile ruolo dell'ente locale in materia di giustizia riparativa, ricostruito il quadro ordinamentale, appare di interesse provare a ragionare attorno alle buone pratiche e all'ampiezza del margine di manovra a legislazione invariata¹²³.

Nella consapevolezza della variabilità e frammentarietà della fenomenologia, come pure della incessante evoluzione nei diversi contesti, è da ricordare come già in seno ai c.d. Stati generali sull'esecuzione penale, ossia dei gruppi di lavoro creati dal Ministero della giustizia al fine di ripensare il sistema penal-punitivo e avanzare una serie di proposte di riforma del sistema di espiatione¹²⁴, si era condiviso un possibile ruolo delle buone pratiche. In un percorso al cui interno la giustizia riparativa aveva trovato una propria centralità e autonomia, non soltanto animando uno dei 18 Tavoli Tematici¹²⁵, ma anche incontrando l'attenzione negli altri gruppi di lavoro, è infatti da rilevare come specifica attenzione fosse deputata alle buone pratiche. Proponendo percorsi possibili per lo sviluppo dei centri di giustizia riparativa, erano infatti stati ipotizzati modelli di protocolli d'intesa tra enti locali e uffici di mediazione penale minorile,

riparativa; l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese nel corso di un programma di giustizia riparativa nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena, salvo che le dichiarazioni integrino di per sé reato o che vi sia il consenso delle parti alla loro utilizzazione; l'inutilizzabilità dell'esito di percorsi di giustizia riparativa con effetti pregiudizievoli per l'indagato, l'imputato o il condannato (Relazione finale, p. 71).

¹²² Art. 3, co. 2, D. lgs. 267/2000.

¹²³ In molti contesti europei, la giustizia riparativa ha mostrato grande vitalità nelle pratiche realizzate, tra le quali pare di particolare significato il *network* delle Città riparative (*European forum for restorative Justice*), <https://www.euforumrj.org/en/restorative-cities>.

¹²⁴ Per un commento, v. M. RUOTOLO, *Gli Stati Generali sull'esecuzione penale: finalità e obiettivi*, in *Dir. pen. cont.*, www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2016; ID. (a cura di), *Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte Edu*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; G.M. FLICK, *Una nuova cultura della pena?*, in *Rivista Aic*, www.rivistaaic.it, 2016, 4, 21.12.2016, pp. 5 ss.; M. PELISSERO, *Gli Stati generali sull'esecuzione penale: i problemi noti messi a nudo e la necessità di risposte al sistema*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, pp. 1125 ss. Si veda il volume *Gli Stati generali dell'esecuzione penale visti dall'Osservatorio Carcere dell'Unione delle Camere Penali Italiane*, Opedaletto, Pacini, 2016.

¹²⁵ Il Tavolo 13 è stato infatti dedicato alla *Giustizia riparativa, Mediazione e tutela delle vittime*. Il gruppo di lavoro era composto da docenti universitari – Grazia Mannozi, Università degli Studi dell'Insubria (che del tavolo è stata la coordinatrice); Benedetta Galgani, Università degli Studi di Pisa; Stefano Marcolini, Università degli Studi dell'Insubria – avvocati – Michele Passione, foro di Firenze; Federica Brunelli, Avvocata mediatrice, esperta in programmi di Giustizia Riparativa; – magistrati di sorveglianza – Maria Laura Fadda, Tribunale di Milano – operatrici ed esperte del settore (Daniela Grilli, Direttrice dell'Ufficio Detenuti Provveditorato Regione Marche; Carmela Campi, Direttrice Casa di reclusione di Carinola; Maria Pia Giuffrida, già provveditrice in Toscana e Coordinatrice dell'Osservatorio permanente sulla Giustizia Riparativa e sulla mediazione penale). Ma la questione emerge anche nell'ambito dei lavori elaborati in senso al Tavolo 14, *Esecuzione penale: esperienze comparative e regole internazionali*.

prospettando altresì esempi di ampliamento delle competenze all'ambito penale degli adulti (giudice di pace, messa alla prova, esecuzione penale, vittime) con la sperimentazione di una più ampia gamma di programmi di giustizia riparativa¹²⁶.

Proprio nell'intravedere un possibile ruolo dell'ente, pare dunque di interesse la sistematizzazione delle pratiche riparative, che tuttavia, posta la profonda diversità di prospettive, sembrano di doversi distinguere a seconda del ruolo assunto dall'ente, ossia se soggetto che eroga servizi alla collettività, come soggetto committente, quale datore di lavoro o da ultimo come decisore pubblico.

4.1. Il Comune come soggetto che eroga servizi.

Sotto il profilo che vede l'ente Comune quale soggetto che eroga servizi alla collettività una serie di attività, iniziative o progetti pilota potrebbero essere ideati e realizzati con l'obiettivo di promuovere la giustizia riparativa. Si pensi, ad esempio, al significato, anche sul piano simbolico, che potrebbe assumere l'attivazione di sportelli, servizi di sostegno e supporto alle vittime di reato, già realizzato in alcune realtà¹²⁷.

¹²⁶ V. Allegato 12, Tavolo n. 13 degli Stati generali sulla Giustizia, "Best practices di giustizia riparativa e mediazione: centri, organizzazione, metodi operativi": https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo13_allegato12.pdf.

¹²⁷ V. Comune di Milano, in cui lo sportello è gestito da un soggetto del privato sociale ed ha tre articolazioni, ossia mediazione penale e sociale, sostegno traumatologico alle vittime di reato, Presidio territoriale criminologico. V. <https://www.comune.milano.it/servizi/reati-stalking-violenze-mediazione-sostegno-prevenzione>. V. anche il Centro per la mediazione sociale e dei conflitti, servizio gratuito del Comune di Padova - Ufficio Città Sane, realizzato in collaborazione con l'associazione Granello di Senape Padova onlus, <https://www.padovanet.it/informazione/centro-la-mediazione-sociale-e-dei-conflitti>.

Significativa è l'esperienza realizzata nel territorio di Reggio Emilia, dove il Centro per la giustizia riparativa e la mediazione penale ("Anfora"), gestito dalla cooperativa "L'Ovile" è attivo dal 2015, grazie al contributo di Fondazione Manodori, Regione Emilia Romagna, Chiesa Valdese e Intesa Sanpaolo. L'aspetto di grande interesse di questa sperimentazione è, *inter alia*, nell'aver dato vita a un comitato scientifico composto da esperti dell'Università di Modena e Reggio Emilia e dell'Università Cattolica di Milano, in partenariato con la Regione Emilia Romagna e Centro di Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas Bergamasca. Attualmente il Centro collabora attivamente con il Comune di Reggio Emilia e con l'Ufficio Esecuzione Penale Esterna di Reggio Emilia, Parma e Piacenza, in particolare nell'ambito della sospensione del procedimento con messa alla prova per imputati adulti; ha inoltre svolto diversi interventi di Giustizia Riparativa in vicende che coinvolgono persone minorenni, in collaborazione con i servizi sociali territoriali e le scuole del territorio. La Cooperativa è anche parte della Rete Regionale dei Centri di Mediazione Sociale dell'Emilia Romagna (D.N.A.), le cui cooperative sociali e associazioni gestiscono centri di mediazione sociale e che ha l'obiettivo di diffondere la conoscenza e gli strumenti della mediazione negli enti pubblici e nelle città. V. www.dna-retemediazioneer.it. Attraverso il Centro mediazione sociale dei conflitti, l'Ovile realizza interventi di mediazione sociale per diversi Enti Locali e gestisce il Centro di mediazione sociale e dei conflitti del Comune di Reggio Emilia, servizio dedicato alle relazioni personali e di vicinato, ai rapporti con il territorio e con i servizi. Per maggiori informazioni, v. www.anforagiustiziariparativa.com. All'interno di esso, la cooperativa ha poi proposto e sviluppato percorsi di mediazione umanistica in quei casi e situazioni caratterizzate da conflittualità interpersonale accesa, da elementi di rilevanza penale o "parapenale".

Numerosi sono i centri di sostegno alle vittime di reato, come nel caso del Comune di Brescia (<https://www.comune.brescia.it/servizi/politichesicurezza/polizialocale/serviziCittadino/Pagine/SportelloVittimeVio>

Ancor più, laddove presenti esperienze realizzate dal privato sociale, sarebbe importante che il Comune agisse con azioni di supporto e sostegno possibili in varie forme in chiave di valorizzazione¹²⁸. Non soltanto sarebbe importante un sostegno di natura finanziaria, ma anche la messa a disposizione di spazi pubblici a titolo gratuito rappresenterebbe un significativo segnale di cooperazione esprimendo quella sussidiarietà orizzontale che chiama il privato a supportare il pubblico e riconoscendo a esso il maggiore spazio possibile per le azioni che perseguono un interesse pubblico. Analogamente, quanto a forme di sostegno di altra natura come ad esempio per la promozione di eventi formativi o di sensibilizzazione. Tali attività potrebbero essere gestite in varie forme e modalità, come ad esempio mediante forme contrattuali (convenzioni, affidamenti di incarico o altre tipologia di accordi) o mediante forme di programmazione negoziata, come ad esempio protocolli di intesa.

Tali servizi potrebbero anche essere strutturati rispetto a specifici target di destinatari come vittime o autori di reati di natura sessuale¹²⁹, che hanno visto esempi virtuosi attuati tramite percorsi volti a valorizzare modelli di intervento criminologico interdisciplinare e integrato, mirato alla prevenzione degli atti violenti e alla gestione degli effetti degli stessi. Tale modello è stato realizzato da un soggetto del privato sociale¹³⁰, in collaborazione con enti pubblici e privati e organismi internazionali¹³¹. È di interesse la pluralità di piani di intervento, posto che ha coinvolto tutti i soggetti istituzionali di una politica criminale orientata ai principi della giustizia riparativa, posizionandosi così lungo il binario che la intende nel quadro offerto dalla Direttiva Vittime¹³². Tali percorsi prevedono la c.d. “presa in carico” della vittima del reato nell’ambito di un “Servizio di Sostegno Psicotraumatologico” e di un gruppo di sostegno rivolto a vittime di violenza nelle relazioni intime¹³³. A essere destinatarie di un servizio di supporto sono peraltro anche le vittime indirette dei reati, in particolare nell’ambito di relazioni intrafamiliari¹³⁴, estendendosi il sostegno anche agli autori di atti violenti e in generale a chi è

lenza.aspx) o nel territorio mantovano, gestito da un’associazione del terzo settore (Associazione Libra) <http://www.associazionelibra.com/it/centrosupportovittimedireato/>.

¹²⁸ Si pensi alle attività realizzate dal Centro di Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas Bergamasca.

¹²⁹ Rivolto alla assistenza di vittime di tratta è un Servizio previsto dal Comune di Milano che non prevede però azioni riparative: <https://www.comune.milano.it/servizi/protezione-vittime-della-tratta>. Il Comune di Milano ha pure uno sportello rivolto alle vittime di violenza di genere: <https://www.comune.milano.it/servizi/contrasto-alla-violenza-di-genere>.

¹³⁰ Si tratta del CIPM (acronimo che sta per Centro italiano per la mediazione), cooperativa sociale attiva, fin dal 1995, con progetti in ambito territoriale e carcerario, che ha introdotto in Italia e che promuove a livello internazionale le pratiche di giustizia riparativa; è presente in sei Regioni italiane, con progetti in carcere e sul territorio (www.cipm.it).

¹³¹ F. GARBARINO, P. GIULINI, *La violenza nelle relazioni strette*, cit., pp. 185-218.

¹³² Art. 2, Direttiva 2012/29.

¹³³ Considerando 18, Dir. 2012/29.

¹³⁴ Il CIPM ha inoltre gestito per il Comune di Milano, nel biennio 2017-2018, un servizio unico rivolto alle vittime di criminalità organizzata, a seguito dell’affidamento del servizio assegnato con un bando pubblico. https://web.comune.milano.it/wps/portal/news/archivio_dal_2012/sicurezza_polizia_volontariato/bando_vittime_reati_mafiosi?cdmLocale=en.

coinvolto in situazioni di conflittualità che possono rappresentare una sorta di sentinella di future condotte antisociali. Per essi è prevista un'attività clinico-trattamentale orientata alla giustizia riparativa e alla prevenzione degli atti lesivi e violenti, nell'ambito di "Presidi Criminologici Territoriali" e presso gli istituti penitenziari nel caso di soggetti che siano in espiazione della pena¹³⁵. Sono inoltre previsti un sostegno per tutti i reati perseguibili a querela e la possibilità della mediazione penale tra autore e vittima di reato attraverso l'istituto della messa alla prova¹³⁶.

Alcune significative esperienze hanno riguardato gli autori di reato di minore età¹³⁷ che hanno realizzato pratiche riparative nel contesto della giustizia minorile¹³⁸.

Di certo, sarebbe importante la previsione di un servizio, unità o ufficio cui assegnare competenze sul tema¹³⁹, così da fungere anche quale "collettore" delle multiple attività, spesso poco coordinate tra loro nei territori¹⁴⁰; la messa a sistema, in un'ottica di rete, valorizzerebbe le singole iniziative orientando fortemente il percorso riparativo.

Pratiche e progettualità di giustizia riparativa potrebbero pure porsi in una chiave di valorizzazione della giustizia di prossimità. Sul punto, si segnalano alcuni finanziamenti regionali che, pure se indirizzati in una chiave difficilmente riconducibile alla giustizia riparativa nella sua purezza teorica, piuttosto inquadrandosi nell'ambito tradizionale, vanno però nella direzione di ideare nuove modalità dello *iuris dicere*, attraverso una giustizia di

¹³⁵ Tali modalità di intervento sorte nell'ambito dell'esperienza milanese sono attualmente presenti anche in diversi istituti penitenziari e territori italiani in cui opera il CIPM. V. il "Presidio Criminologico Territoriale" (PCT), nato nel 2009, come Servizio del Comune di Milano-Settore Sicurezza, sulla base dell'esperienza clinica e trattamentale maturata nel lavoro intramurario dagli operatori dell'Unità di Trattamento Intensificato per reati sessuali della Casa di Reclusione di Bollate (UTI), gestito dal CIPM, in risposta a un bando del Comune e in continuità con l'operatività del Servizio di Mediazione Sociale e Penale e del Servizio Psicotraumatologico di sostegno alle vittime di reato. È stata proprio la prospettiva riparativa ad aver fatto emergere la necessità di affiancare ai due servizi un terzo polo operativo che si occupi della presa in carico degli autori di condotte lesive e violente, attraverso interventi clinico-criminologici orientati alla riduzione del rischio di recidiva, ma che operi anche in un'ottica di prevenzione degli stessi. I dati mostrano un abbattimento significativo della recidiva per chi sia stato preso in caso dal Presidio: www.cipm.it.

¹³⁶ Ex l. 67/2014. Nel 2015, è stato firmato un Protocollo tra il Tribunale di Milano e il Comune di Milano per l'invio di casi di messa alla prova relativamente ai quali fosse possibile una mediazione, al servizio di mediazione sociale e penale.

¹³⁷ V. il servizio di giustizia riparativa del Comune di Milano rivolto agli adolescenti: <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/scuola/servizi-per-adolescenti/giustizia-riparativa>. V. il progetto del Comune di Pavia: <http://www.comune.pv.it/site/home/aree-tematiche/pari-opportunita-politiche-dei-tempi-volontariato-politiche-sociali/articolo2244.html>.

¹³⁸ Nel 2007, nel bresciano, soggetti pubblici e del privato sociale (Provincia di Brescia, Comune di Brescia, A.C.B. Associazione Comuni Bresciani - Conferenza dei Sindaci dell'Asl di Brescia, Caritas Diocesana di Bergamo, Caritas Diocesana di Brescia, Consorzio Nazionale Luoghi per Crescere) hanno dato vita a un Protocollo d'intesa (21 maggio 2007, finanziato da fondi regionali ex L.R. 8/2005 e partecipato dai soggetti sottoscrittori, per una sperimentazione di due anni di un servizio per la mediazione penale minorile.

¹³⁹ Si veda l'Unità Organizzativa Mediazioni-Giustizia Riparativa, del Comune di Palermo che ha attivato un servizio con l'obiettivo «di favorire la diffusione di modalità pacifiche di gestione dei conflitti nei più vari contesti»: http://www.attivitasociali.palermo.it/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=8.

¹⁴⁰ V. *supra*, nota 127, del presente scritto.

prossimità¹⁴¹ prioritariamente rivolta alle “fasce deboli” della popolazione¹⁴². Ci si riferisce in particolare a un progetto volto alla creazione di un Ufficio di prossimità, nel quale sarà possibile ricevere informazioni e consulenza sugli istituti di protezione giuridica, relativi soprattutto alla volontaria giurisdizione, inviare (o ricevere) atti telematici (d)agli uffici giudiziari del territorio, così da annullare le difficoltà e i tempi di spostamento, offrire momenti di orientamento e informazione coordinati tra tutte le componenti interessate dalle reti di tutela delle fasce più deboli. Se pure è da contestualizzare nell’ambito dell’applicazione della giustizia come tradizionalmente intesa, nell’attivazione di ufficio di volontaria giurisdizione attraverso bandi indirizzati ai comuni può però rilevarsi un orientamento volto alla riduzione dei conflitti e al riconoscimento del ruolo che il comune può svolgere in tale ambito.

In generale, è dunque l’obiettivo di ridurre le forme di conflittualità tra privati, tipicamente nel contesto dei rapporti di vicinato o dei rapporti interni alla comunità locale, a porsi quale elemento caratterizzante l’attivazione di uffici e sportelli di questa tipologia, così da creare le condizioni per ricomporre le liti evitando una loro degenerazione in fattispecie penalmente rilevanti.

Anche in tema di mediazione familiare, pratica ancora non riconosciuta dal legislatore e per ciò forse (e paradossalmente) più facilmente praticabile¹⁴³, si rilevano alcune interessanti

¹⁴¹ È questo il caso di Regione Lombardia che ha aderito al “Progetto Complesso Uffici di Prossimità”, promosso dal Ministero della Giustizia, e volto a creare punti di contatto tra la giustizia e i cittadini, per permettere loro di fruire agevolmente dei servizi, soprattutto in materia di volontaria giurisdizione. Il progetto si inserisce all’interno del “Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020”, che contribuisce al rafforzamento della capacità amministrativa ed istituzionale, alla modernizzazione della P.A. nonché al miglioramento della Governance multilivello nei programmi di investimento pubblico ed è cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo (FSE-azione 1.4.1-Asse I-PON Governance), volta al miglioramento dell’efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari, attraverso l’innovazione tecnologica, il supporto organizzativo all’informatizzazione e telematizzazione degli uffici giudiziari, la diffusione di specifiche innovazioni e il supporto di interventi di *change management* (DGR Lombardia 4064, 21 dicembre 2020).

¹⁴² Ad esempio, si parla della creazione di una rete diffusa a livello nazionale di Sportelli, punti unici e decentrati di contatto e accesso al sistema giustizia, specialmente nei territori interessati dalla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, attuata con i dd. lggss. 155 e 156 del 2012, e nei territori territorialmente disagiati, nei quali la conformazione urbana e la densità abitativa rendono problematico l’accesso alle strutture di tutela dei diritti. Il progetto è dichiaratamente finalizzato a decongestionare l’accesso alla giustizia, offrendo servizi di orientamento e informazione in materia di volontaria giurisdizione, riguardanti ad esempio la protezione dei soggetti deboli, es. nomina del tutore, del curatore o dell’amministratore di sostegno, ammortamento dei titoli, autorizzazione all’opposizione di sigilli ai beni ereditati, autorizzazione al trapianto di organi tra viventi, convalida di Trattamenti Sanitari Obbligatorii.

¹⁴³ Paradossalmente, proprio l’assenza di un quadro di riconoscimento giuridico di alcune vicende ha favorito l’instaurarsi di tecniche mediatricie. Si pensi, ad esempio, all’assenza di riconoscimento delle coppie *same-sex* che ha reso quasi “necessario” il ricorso alla mediazione familiare, nelle more dell’approvazione della legge (l. 16 maggio 2016, nr. 76, «Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze», cd. “Cirinnà”, dal nome della prima firmataria, l’allora senatrice Monica Cirinnà). V. M.F. MOSCATI (ed.), *Same-sex couples and Mediation*, cit. Per uno sguardo di insieme nei profili che incrociano il tema dell’interculturalità, v. M. RIONDIN, *Mediazione familiare e interculturalità in Europa. Profili di diritto comparato*, in *Dir. famiglia*, 4, 2010, pp. 1845 ss.

sperimentazioni in ambito pubblico¹⁴⁴ che di certo segnano l'ampiezza del margine di intervento dell'ente locale in materia.

4.2. Il Comune come soggetto committente: quale possibile ruolo per le “clausole riparative”?

Per ciò che riguarda il ruolo dell'ente come soggetto committente, sarebbe interessante pensare all'inserimento nell'ambito di bandi pubblici di clausole con obiettivi riparativi. Potrebbe così maggiormente sfruttarsi il potenziale, largamente inespresso, delle cosiddette clausole sociali inizialmente riconosciute dalla giurisprudenza comunitaria¹⁴⁵ e successivamente dalla normativa comunitaria¹⁴⁶ e nazionale¹⁴⁷, a partire dalla determinazione dell'oggetto dell'appalto fino alla definizione delle procedure di esecuzione¹⁴⁸. Ricordando l'incidenza delle commesse pubbliche sul mercato¹⁴⁹, sarebbe infatti interessante orientare in funzione del perseguimento degli obiettivi della giustizia riparativa la spesa pubblica. Si pensi all'efficacia, sul piano pratico e simbolico, della previsione di “clausole riparative” tra le condizioni che nei bandi di gara assegnano un punteggio aggiuntivo, come accade per le “clausole verdi” rispetto a requisiti ambientali previamente individuati dalle stazioni appaltanti. La considerazione di fattori non economici potrebbe trovare spazio nella redazione del bando, attraverso la previsione di particolari condizioni che assicurino o siano volte alla promozione di pratiche riparative e che condizionino l'ammissibilità o determinino punteggi aggiuntivi, ai fini dell'aggiudicazione.

Lo strumento appare compatibile con le previsioni del Codice dei contratti pubblici, posto che tra i principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni, nel richiamare

¹⁴⁴ Ad esempio, nella Regione Emilia Romagna è stato attivato un servizio pubblico di mediazione familiare che copre, a titolo gratuito, l'intero territorio (32 sono le strutture che fanno capo al C.RE.DO.ME.F. (Centro Regionale di Documentazione sulla Mediazione Familiare, <http://www.credomef.ra.it>).

¹⁴⁵ Risalente è l'interesse al tema, in riferimento alla tutela dell'ambiente e alle c.d. “clausole verdi”: Corte giust., sent. 17.9.2002, causa C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab c. Helsingin kaupunki HKL Bussiliikenne*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2002, 1936 con nota di M. LOTTINI, *Appalti comunitari: sulla ammissibilità di criteri di aggiudicazione non prettamente economici*; Corte giust., sent. 4.12.2003, causa C-448/01, *EVN AG*.

¹⁴⁶ Dir. 2004/17/CE, abrogata dalla Dir. 2014/25/UE, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali; Dir. 2004/18/CE, abrogata dalla Dir. 2014/24/UE sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE; Dir. 2014/23/UE, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

¹⁴⁷ V. art. 69 (che aveva recepito l'art. 38, Dir. 2004/17 e l'art. 26, Dir. 2004/18), D. Lgs. 163/2006, rubricato «Condizioni particolari di esecuzione del contratto prescritte nel bando o nell'invito»; al co. 2 affermava come «Dette condizioni possono attenersi, in particolare, a esigenze sociali o ambientali».

¹⁴⁸ Ci si riferisce in particolare a un appalto di servizi e non a una concessione, poiché la gratuità del servizio di giustizia riparativa non consente di ipotizzare che vi possano essere modalità di remunerazione a carico all'utenza che fruitrice del servizio stesso.

¹⁴⁹ F. GAVERINI, *Attività contrattuale della P.A. e protezione dell'ambiente: gli appalti verdi*, in *Riv. giur. edilizia*, 5-6, 2009, pp. 153 ss. L'autore ricorda che la domanda pubblica di beni e servizi rappresenta mediamente il 16% del PIL nei paesi dell'Unione europea e dunque una modifica negli orientamenti sottesi agli acquisti della pubblica amministrazione potrebbe determinare un significativo cambiamento anche dal lato dell'offerta di beni e servizi.

efficacia, tempestività e correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, nonché economicità, si specifica che quest'ultimo principio «può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali»¹⁵⁰. La normativa peraltro consente alle stazioni appaltanti di richiedere «requisiti particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto europeo e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, innovazione e siano precisate nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando o nel capitolato d'oneri», precisando come tali condizioni «possono attenersi, in particolare, a esigenze sociali e ambientali»¹⁵¹. Tra i criteri di aggiudicazione dell'appalto che devono essere «pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto» e stabiliti dai documenti di gara, si ricorda come «l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto»¹⁵², certamente essendo consentita all'amministrazione la previsione di clausole a orientamento riparativo. Non pare dunque di potersi condividere la posizione di chi aveva ritenuto che i criteri sociali non potessero concorrere a definire la migliore offerta dal punto di vista economico-qualitativo¹⁵³.

Si ricordi come già nella precedente versione del Codice dei contratti, l'obiettivo di favorire forme di promozione sociale attraverso la disciplina degli appalti¹⁵⁴ era stato ritenuto legittimo, trattandosi di scelte di ordine discrezionale dell'amministrazione pubblica e chiamando a una riflessione sull'ampiezza dei pubblici poteri nell'introdurre simili clausole nelle procedure ad evidenza pubblica.

È certa la necessità di considerare il profilo del possibile contrasto con il criterio di economicità a fronte di clausole che comportino maggiori costi per la stazione appaltante rispetto a una procedura di acquisto "ordinaria", temi rispetto a cui paiono tuttavia di doversi condividere considerazioni non dissimili da quelle formulate circa le c.d. "clausole verdi"¹⁵⁵. In

¹⁵⁰ V. art. 30, co. 1 (rubricato «Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni»), D. lgs. 50/2016 (c.d. Codice dei contratti pubblici).

¹⁵¹ Art. 100, D. lgs. 50/2016, rubricato «Requisiti per l'esecuzione dell'appalto». Per un riferimento alla possibilità di clausole sociali, v. anche art. 177, «Affidamenti dei concessionari».

¹⁵² Art. 95, co. 6, D. lgs. 50/2016.

¹⁵³ P. CERBO, *La scelta del contraente negli appalti pubblici fra concorrenza e tutela della «dignità umana»*, in *Foro amm. Tar* 2010, 5, pp. 1879 ss. che richiama la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. VI, 14.9.2006, n. 5323) sull'illegittimità dei criteri di scelta del contraente «direttamente attinenti alle caratteristiche aziendali dei partecipanti alla gara».

¹⁵⁴ Determinazione dell'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici, nr. 2, 23.1.2008, circa l'art. 52, D. lgs. 163/2006 (Codice dei contratti nella precedente versione), finalizzato a perseguire le esigenze sociali di cui all'art. 2, co. 2, introducendo una deroga alle condizioni normali di concorrenza a favore di soggetti giuridici e di programmi che promuovono l'integrazione o la reintegrazione dei disabili nel mercato del lavoro.

¹⁵⁵ In relazione alla materia dell'ambiente, v. F. GAVERINI, *Attività contrattuale della P.A.*, cit., pp. 153 ss.

tale chiave, nel rispetto della tutela della concorrenza, i criteri di riferimento devono essere connessi al tipo di prestazione resa e non esulare completamente da essa, perseguire scopi sociali assunti quanto meno a livello legislativo¹⁵⁶ (al fine di evitare scelte la cui discrezionalità, anche nell'interpretazione, possa sfociare nell'arbitrio), essere oggettivamente conoscibili dall'inizio della procedura di gara e infine contenere elementi di flessibilità, quali ad esempio clausole di equivalenza.

È di certo da enfatizzare la possibile funzione promozionale che simili previsioni potrebbero assumere, anche considerando come l'inserimento di clausole riparative sarebbe un'occasione di sensibilizzazione su tali temi in una chiave costituzionalmente orientata a valorizzare la solidarietà, la sussidiarietà e il senso costituzionale della pena.

Se appare certo che la concorrenza potrebbe costituire un limite nell'utilizzo di criteri sociali negli appalti pubblici¹⁵⁷, si ricordi però come «le amministrazioni e gli enti aggiudicatori possono essere chiamati ad attuare i vari aspetti della politica sociale nel quadro dell'aggiudicazione dei loro appalti, in quanto gli acquisti pubblici possono effettivamente costituire un significativo mezzo di orientamento per l'azione degli operatori economici»¹⁵⁸. In questo senso, la Commissione sembrava aver prefigurato la possibilità che, tramite le procedure ad evidenza pubblica, si potesse utilizzare l'appalto pubblico come mezzo per raggiungere un obiettivo sociale¹⁵⁹, al fine di orientare l'amministrazione nella definizione dell'oggetto del contratto, nella selezione dei candidati sotto il profilo dell'idoneità tecnica e nella scelta delle offerte per il profilo della vantaggiosità economica, intendendo l'economicità come il corretto uso delle risorse pubbliche¹⁶⁰.

4.3. Il Comune come datore di lavoro.

Una ulteriore serie di buone pratiche potrebbero attuarsi intendendo il Comune come datore di lavoro, in particolare attraverso la realizzazione di attività formativa rivolta ai propri dipendenti e finalizzata alla gestione della conflittualità interna – tra dipendenti e tra dipendenti e amministrazione – come pure rispetto all'utenza. La formazione potrebbe essere rivolta in particolare al personale assegnato a specifiche mansioni, come educatori, assistenti

¹⁵⁶ Si pensi in tal senso all'atto di recepimento della Direttiva Vittime e agli obblighi internazionali derivanti dagli atti di *soft law* in tema di giustizia riparativa, ponendosi sulla scia di un'attuazione del diritto sovranazionale.

¹⁵⁷ P. CERBO, *La scelta del contraente*, cit., pp. 1880 ss.

¹⁵⁸ Commissione europea nel Libro verde sugli appalti pubblici del 1996. V. COM(96)583, COM(89)400 (Aspetti regionali e sociali negli appalti pubblici) e COM(98)143 (Appalti pubblici nell'Unione europea).

¹⁵⁹ Pt. 5.39, COM(96)583.

¹⁶⁰ Comunicazione della Commissione europea sul diritto comunitario degli appalti pubblici e sulla possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici, COM(2001)566.

sociali od operatori della polizia locale, ambiti in cui la giustizia riparativa pare serbare un potenziale significativo, come mostrato da alcune significative esperienze¹⁶¹.

Sarebbe pure importante l'adozione di una carta etica che preveda la possibilità di accedere a pratiche riparative o mediazioni condotte dagli operatori esperti, in caso di violazioni di natura disciplinare¹⁶², seguendo alcune significative esperienze realizzate nel privato¹⁶³.

Anche di stimolo e orientamento del privato si ritiene sarebbe l'attivazione di programmi per accogliere lavoratrici e lavoratori di pubblica utilità che potrebbe certamente leggersi quale strumento da indirizzare in chiave riparativa, pure se non condivisa è la sua inclusione nella giustizia riparativa¹⁶⁴. Profili analoghi, sia nei termini di potenzialità, sia di cautela quanto all'inserimento *de plano* nella nozione di giustizia riparativa, può assumere lo strumento della messa alla prova, anche in tal caso dovendosi precisare come si tratti di istituti che possono avere un orientamento riparativo¹⁶⁵.

4.4. Il Comune come decisore pubblico.

Un'ultima serie di significative attività potrebbero essere pensate assumendo il Comune quale decisore pubblico in una pluralità di ambiti, a partire da quello della sensibilizzazione. Infatti, l'ente potrebbe di certo porsi quale attore di primo piano verso la costruzione di una "cultura" della giustizia riparativa, nei confronti della collettività, del privato sociale, di altri soggetti

¹⁶¹ Si segnala l'attività formativa già realizzata alcuni anni fa dal Centro di Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas Bergamasca, quanto agli operatori di polizia locale del Comune di Bergamo, volta a investire tali professionalità del ruolo di "conciliatori" nell'ambito di contrasti di vicinato, ad esempio condominiali. Sull'importanza della formazione per la polizia locale, v. M. BOUCHARD, G. MIEROLO, *La formazione delle forze di polizia nella gestione e nella composizione dei conflitti*, in M. BOUCHARD, G. MIEROLO (a cura di), *Prospettive di Mediazione*, Torino, Ega-Edizioni Gruppo Abele, 2000. Sul tema è interessante ricordare la realizzazione, nell'ambito del programma delle Città Interculturali (ICC) che promuove l'interculturalità quale modello politico per gestire la diversità come un punto di forza più che una minaccia, del Manuale Polizia di prossimità. V. D.M. ABANADES, *Città Interculturali. Manuale sulla polizia di prossimità*, Strasburgo, Document and Publications Production Department (SPDP), Consiglio d'Europa, 2020, disponibile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/citta-interculturali-manuale-sulla-polizia-di-prossimita/16809e679f>.

¹⁶² V. carta di integrità di Unicredit che richiama la volontà di sperimentare: «una terza sfera di giustizia che dia la possibilità alle parti in conflitto di "conciliare", attraverso il meccanismo riparativo della mediazione, che porta a riconoscere l'errore e l'offesa e nel rendere manifesta la responsabilità verso l'altro che è stato danneggiato»; http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/SicurezzaLavoro/Documents/CodiciEtici/carta_integrita_Unicredit.pdf.

¹⁶³ Si veda quanto realizzato da Unicredit Banca, con l'adozione di una "Carta di integrità". V. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/salute-e-sicurezza/focus-on/commissione-consultiva-permanente/Documents/carta-integrita-Unicredit.pdf>.

¹⁶⁴ Numerose sono le esperienze già realizzate. V. il progetto "PIT STOP" (finanziato dal POR/FSE 2019-2020 di Regione Lombardia per interventi di accompagnamento all'inclusione socio lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria - capofila Comune di Bergamo e partner Centro di Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas Bergamasca).

¹⁶⁵ V. *supra*, par. 2 del presente scritto. Rispetto alla messa alla prova, si ricordi che è espressamente menzionato lo svolgimento presso gli enti locali (art. 168-*bis*, c.p.).

pubblici, così da innescare un circolo virtuoso, in grado di cogliere gli spunti e gli stimoli che provengono dal contesto sovranazionale¹⁶⁶.

Molto significativi si ritiene sarebbero l'attivazione, il supporto o la promozione di progetti pilota in tema di giustizia riparativa¹⁶⁷, così come l'organizzazione o la promozione di eventi, incontri formativi, attività di commemorazione e momenti di riflessione.

Sarebbe inoltre importante attivarsi in chiave di sviluppo e disseminazione di informazioni sulla giustizia riparativa e sulle attività già presenti sul territorio, mediante il proprio sito istituzionale, la redazione di dépliant, l'organizzazione di rassegne, ma anche attività di ricerca¹⁶⁸.

Si pensi ancora al valore simbolico che potrebbe assumere la concessione del patrocinio, pur se a titolo gratuito, per eventi (seminari e conferenze, festival, rassegne, ecc.) organizzati da soggetti terzi sui temi della giustizia riparativa, così da riconoscere visibilità all'iniziativa, o di spazi a titolo gratuito per chi realizzi spettacoli o eventi sul tema.

Posta la considerevole frammentazione istituzionale, si pensi pure al ruolo significativo che il comune potrebbe svolgere nella creazione o nel rafforzamento di una rete tra soggetti pubblici e associazionismo locale, così da rinsaldare i legami e valorizzare il tema. Proprio il *networking* con soggetti pubblici, aziende private, lavoratori, enti di ricerca e formazione, in particolare Università, possibilmente sistematizzato attraverso la creazione di tavoli interistituzionali appare un elemento significativo in cui il ruolo dell'ente potrebbe trovare uno spazio importante¹⁶⁹. Si pensi altresì al ruolo che potrebbe avere la valorizzazione dei garanti locali e della rete di garanti delle persone private della libertà personale, come pure – laddove costituiti – dei garanti delle vittime di reato. Sotto questo profilo di certo significativo è il potenziale che potrebbero assumere strumenti di programmazione negoziata, convenzioni, protocolli ma in generale qualsiasi tipologia di accordo fra soggetti pubblici e con il privato in chiave di valorizzazione della praticabilità di un orientamento riparativo nelle proprie attività¹⁷⁰.

¹⁶⁶ V. il Coordinamento dei comuni per la pace, che si inserisce in una dimensione internazionale, valorizzando però le possibili attività a livello locale: <https://www.cittaperlapace.it/chi-siamo.php#>.

¹⁶⁷ V. la risalente esperienza del Comune di Modena: <https://www.comune.modena.it/salastampa/archivio-comunicati-stampa/2005/3/giustizia-riparativa-e-mediazione-una-strada-possibile>.

¹⁶⁸ V. il progetto di ricerca e formazione sul tema "Genitorialità e continuità affettiva in carcere", promosso dal Garante Regionale per le persone private della libertà personale della Regione Emilia Romagna, realizzato dal Centro per la giustizia riparativa e la mediazione penale ("Anfora") nel territorio di Reggio Emilia, dalla cooperativa "L'Ovile": www.anforagiustiziariparativa.com.

¹⁶⁹ V. quanto realizzato dal Comune di Novara: <https://www.comune.novara.it/it/articolo/giustizia-riparativa-al-via-a-novara/21873>.

¹⁷⁰ V. la Convenzione tra U.E.P.E. di Modena, Cooperativa sociale "L'Ovile" di Reggio Emilia e Caritas diocesana, per promuovere azioni congiunte di sensibilizzazione nei confronti della comunità locale rispetto al sostegno e al reinserimento di persone in esecuzione penale, promuovere la conoscenza e lo sviluppo di attività e incontri riparativi a favore delle vittime e della collettività, favorire la costituzione di una rete di risorse che accolgano i soggetti ammessi a misura alternativa o ammessi alla sospensione del procedimento con messa alla

Anche l'attività normativa dell'ente potrebbe proficuamente orientarsi verso pratiche riparative, attraverso modifiche statuarie che possano dare spazio, tra i principi, a metodi di soluzione del conflitto alternativi a quelli tradizionali. Anche nell'attività regolamentare, ad esempio in tema di personale, potrebbe darsi conto dell'ampio margine di manovra della giustizia riparativa, ad esempio, nell'ambito disciplinare.

Progetti di rilievo hanno messo in luce le potenzialità della giustizia riparativa e in particolare della mediazione vittima-autore di reato per quanto riguarda azioni di danneggiamento di beni pubblici¹⁷¹, sembrano meritevoli di un approfondimento.

L'esempio più significativo di pratiche riparative da parte dell'ente locale è rappresentato dalla creazione di "comunità riparative", attraverso la creazione di reti sinergiche fra enti del territorio e finalizzate al recupero del reo e alla riparazione degli effetti del reato¹⁷². Le esperienze di *Restorative Cities* sono oramai numerose e significative anche in Europa e hanno dato vita all'omonimo *network* che raccoglie cittadinanza, scuole, lavoratori, associazioni sportive e culturali, professionisti nell'ambito giuridico-legale, che cooperano per rafforzare i legami comunitari promuovendo il valore della dignità umana e della giustizia quali architrave nelle società democratiche per il loro essere condivisi dal basso e non imposti dalla legge o dalle politiche pubbliche¹⁷³.

prova che hanno aderito ad un progetto riparativo, realizzare percorsi di mediazione penale in favore di utenti dell'U.E.P.E.. V. www.anforagiustiziariparativa.com.

¹⁷¹ V. il progetto "Writers" del Comune di Milano, rivolto a giovani che si sono resi autori di imbrattamento di beni pubblici: <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/scuola/servizi-per-adolescenti/giustizia-riparativa>.

¹⁷² Nel territorio comasco, ad esempio, dal 2017 al 2020, è stato realizzato un progetto volto alla costruzione di una "comunità riparativa", per rafforzare i legami comunitari attraverso una gestione riparativa dei conflitti, anche se generati nell'ambito penale. Promosso da Comune di Como, diverse associazioni, due Università (Università degli Studi dell'Insubria e Università degli Studi di Bergamo) e dal Tribunale di Como, il progetto "CONtatto-trame riparative nella comunità", è stato finanziato dalla Fondazione Cariplo, con l'obiettivo di agire nei contesti di vita in cui è possibile la soluzione dei conflitti attraverso l'ascolto e il dialogo. Con il supporto di facilitatori e componenti della comunità, il progetto ha incluso una serie di attività riparative e formative, anche in ambito scolastico, gruppi orientati alla riparazione rivolti ad autori di reato, vittime e cittadinanza, formazione rivolta agli operatori della giustizia e del sociale, azioni per ridurre la conflittualità nell'ambito dei rapporti di vicinato, comunicazione e *fundraising*. Il progetto ha anche visto la promozione degli istituti della messa alla prova e del lavoro di pubblica utilità, che il magistrato ha declinato in chiave riparativa, ad esempio prevedendo attività a favore della vittima o della comunità colpita dal reato. V. www.progettocontatto.com.

Anche nel comune di Palermo si è dato vita a una serie di attività volte a creare una "città riparatoria", grazie a un progetto che coinvolge istituzioni locali, terzo settore, cittadinanza, con l'obiettivo di diffondere una cultura della riparazione, sviluppando modelli di prevenzione dei reati e aumentando così il senso di sicurezza e benessere della popolazione, attraverso la ricostruzione delle relazioni. Per maggiori dettagli, v. il sito dell'Associazione Spondé: <http://associazionesponde.it>.

A Mentana (Roma), dal 2014, è attivo un progetto volto alla realizzazione di una città riparativa, d'intesa con il privato sociale, al fine di rispondere alle emergenze e attivare modelli di inclusione. Per maggiori dettagli sul modello riparativo costruito sulla valorizzazione delle relazioni e della riduzione e prevenzione dei conflitti, v. <https://www.mentana.gov.it> e di C.E.A.S. <https://www.coopceas.it/>.

¹⁷³ V. il *Working Group on Restorative Cities*, nell'ambito *European forum for Restorative Justice*: <https://www.euforumrj.org/en/restorative-cities>.

Pure la promozione di pratiche riparative attraverso finanziamenti *ad hoc* o bandi di finanziamento che privilegino progetti in cui emerga la prospettiva riparativa appare un terreno fertile in cui l'ente potrebbe utilmente attivarsi quale decisore pubblico.

L'ente locale potrebbe farsi promotore di attività formativa rivolta alle associazioni del terzo settore o alla cittadinanza, a scuole¹⁷⁴, a operatori legali¹⁷⁵, così come a tutti coloro che forniscono un sostegno a persone vittime di violenza, sindacalisti e pubblici ufficiali, a educatori¹⁷⁶, contribuendo a una diffusione del tema.

Si ritiene di sicuro rilievo l'attivazione di un Osservatorio sulla giustizia riparativa e mappatura di progetti e iniziative sul tema realizzati sul territorio da altri enti, attività che darebbe conto della prospettiva sistemica di un territorio orientato verso attività riparative.

Sul piano concreto, è da segnalare l'ampio margine di manovra nell'attivare buone pratiche che, in specie per alcune tipologie di crimini, ad esempio nell'ambito della criminalità organizzata, potrebbero trovare un efficace strumento nella giustizia riparativa. Si pensi al significato, anche simbolico, che i percorsi riparativi assumono, ben più rilevante rispetto a reati di criminalità comune laddove coinvolgano beni oggetto del profitto assegnati all'ente locale tramite provvedimenti di confisca¹⁷⁷ e loro destinazione sociale. Non può di certo disconoscersi l'impatto "riparativo" che la destinazione a fini di pubblica utilità genera sui legami comunitari lesi dai meccanismi oppressivi con cui la criminalità organizzata agisce e che vengono ribaltati, anche sul piano simbolico, come riappropriazione di uno spazio sottratto ai profitti della malavita¹⁷⁸.

Conclusivamente, si ritiene importante considerare un possibile posizionamento in occasione di vicende che hanno colpito la comunità locale, cui spesso si reagisce chiedendo "punizioni esemplari", seguendo l'imperante populismo volto a pretendere continui e sconsiderati incrementi di reati¹⁷⁹ e pene¹⁸⁰ anche laddove la giustizia tradizionale appare di

¹⁷⁴ V. l'esperienza del Comune di Milano, nell'ambito educativo: <http://www.shareradio.it/la-giustizia-riparativa-nelle-politiche-educative-del-comune-milano/>.

¹⁷⁵ V. Protocollo di intesa tra Centro di Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas Bergamasca-Ordine avvocati di Bergamo e le attività realizzate dal Laboratorio Nexus.

¹⁷⁶ V. le attività realizzate dal Centro per la giustizia riparativa e la mediazione penale attivo nel territorio di Reggio Emilia ("Anfora"), dove la cooperativa "L'Ovile" ha realizzato un progetto di "addestramento alla giustizia riparativa" presso il Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità, Centro di Giustizia Minorile di Bologna, rivolto agli assistenti sociali degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna dell'Emilia Romagna, dell'Ufficio dei Servizi Sociali Minorili presso i Tribunale per i Minorenni di Bologna e dei servizi sociali territoriali dell'Emilia Romagna. V. www.anforagiustiziariparativa.com.

¹⁷⁷ Prevista come pena accessoria obbligatoria dall'art. 416-*bis*, co. 7.

¹⁷⁸ A. LA PIANA, Focus Group: Restorative Justice e criminalità organizzata di tipo mafioso in <http://www.vocidalponte.it/wp-content/uploads/2018/06/Appunti-focus-group-RJ-e-mafia-06.02.18-DEF-DEF.pdf>, 31.5.2020, 3.

¹⁷⁹ Si pensi, da ultimo, alle fattispecie di reato introdotte dall'art. 8, co. 1, lett. a), del d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, conv. con l. 18 dicembre 2020, n. 173, ossia i reati di «Agevolazione ai detenuti e internati sottoposti a particolari restrizioni delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario» (art. 391-*bis* c.p.) e «Accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte di soggetti detenuti» (art. 391-*ter* c.p.).

certo inadeguata. Piuttosto, la giustizia riparativa pare orientare verso un complessivo ripensamento dell'idea di sicurezza urbana e sicurezza pubblica, in una chiave di riparazione¹⁸¹ più che di punizione, mirando alla ricomposizione dei legami comunitari interrotti o fragilizzati da un evento traumatico.

4.3.1. Giustizia riparativa, pandemia, giurisdizione ed ente locale: alla ricerca di possibili spazi di dialogo¹⁸².

Nel contesto del possibile ruolo delle buone pratiche che l'ente locale può realizzare quale decisore pubblico, un tema complesso e che proprio in ragione della sua complessità mostra il potenziale della giustizia riparativa, può individuarsi nel posizionamento in tema di pandemia da Covid-19, in specie quanto all'accertamento di responsabilità penali, civili, amministrative e politiche, di livello individuale e istituzionale.

Se accade non di rado che l'ente locale si costituisca in giudizio come parte civile in occasione di una vicenda che ha riguardato la comunità locale, pare di doversi segnalare lo spazio per un tipo di risposta alternativa alle dinamiche giurisdizionali tradizionali, recuperando il potenziale di un approccio riparativo¹⁸³. Ciò pare tanto più auspicabile laddove l'enormità dei fatti non sembri in grado di garantire l'accertamento delle responsabilità penali, civili ed eventualmente amministrative, come accaduto rispetto alle modalità di gestione della conflittualità generata a seguito della pandemia da Covid-19¹⁸⁴. In merito, la dottrina più attenta si è significativamente posizionata proponendo una via riparativa¹⁸⁵, alla luce della

Trattandosi di fattispecie che soltanto chi è recluso può compiere, pare immediato l'effetto panpenalista e "carcerogeno" che produrranno.

¹⁸⁰ V. l'inasprimento sanzionatorio per il reato di rissa (*ex art.* 588 c.p.), anche in questo caso a seguito delle modifiche normative introdotte dalla l. 173/2020, di conversione del d.l. 130/2020.

¹⁸¹ V. Protocollo di intesa tra Centro di Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas Bergamo e Comune di Bergamo-Polizia locale, per la realizzazione di azioni concrete tese all'assistenza e all'ascolto delle vittime della prostituzione (2013). Il progetto prevedeva percorsi di collaborazione finalizzati a contrastare il fenomeno della prostituzione e offrire assistenza alle vittime. La polizia locale offriva alle donne vittime della tratta informazioni utili anche attraverso la consegna di volantini multilingue, orientandole allo sportello di Caritas che organizzava percorsi di recupero e reinserimento nella vita sociale quotidiana.

¹⁸² Il presente paragrafo rimanda a un articolo pubblicato da Claudia Mazzucato sul sito dell'*European Forum for Restorative Justice*, dal titolo *To heal Covid-19 wounds we need a Truth and Reconciliation Commission. Reflections from Lombardy*, 2021, cui si rinvia per maggiore approfondimento analitico (<https://www.euforumrj.org/en/heal-covid-19-wounds-we-need-truth-and-reconciliation-commission>).

¹⁸³ V. l'esperienza dei "cerchi di parola" realizzati quale percorso di rilettura del dramma vissuto in ragione della pandemia su alcuni territori della bergamasca e le esperienze realizzate a Brembate (BG), all'indomani dell'omicidio di Yara Gambirasio (Centro di Giustizia Riparativa, promosso dalla Caritas bergamasca).

¹⁸⁴ Come risulta evidente per quella che è stata l'evoluzione pandemica, la questione assume una specificità nel contesto italiano, per quanto in maniera non dissimile potrebbe porsi rispetto ad altri contesti territoriali, come risulta dalla stampa generalista. V. *French police search politicians' homes in coronavirus inquiry. Health minister and former PM among those targeted after virus response*, disponibile in <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/15/french-police-search-officials-homes-coronavirus-inquiry>.

¹⁸⁵ C. MAZZUCATO, *To heal Covid-19 wound*, cit.

complessità di ricercare e soprattutto ottenere “risposte” certe alle responsabilità individuali di chi ha istituzionalmente gestito la pandemia¹⁸⁶.

L'enormità di quanto accaduto nell'area lombarda, specificamente bergamasca, è stata infatti tale da indurre la dottrina a individuare una situazione riconducibile al post-conflitto¹⁸⁷, posto che la pandemia ha prodotto una tragedia imprevedibile e inattesa, generando sulla comunità una vittimizzazione collettiva. Quanto ai bisogni e corrispondenti diritti della comunità locale tramortita dalla pandemia, la dottrina ha richiamato quanto descritto nei documenti delle nazioni unite in tema di giustizia di transizione, pur nelle certe distanze che possono essere rilevate. Le migliaia di denunce e cause attivate dai familiari delle vittime del Covid-19 in sede civile e penale alla ricerca “di verità e giustizia” sono state coordinate da spontanee aggregazioni sorte sotto forma di Comitati¹⁸⁸, che hanno organizzato delle giornate di denuncia collettiva in nome della pace delle vittime e dell'obiettivo di punire chi ha commesso errori, accertando le responsabilità¹⁸⁹. Tali azioni giudiziarie hanno tuttavia condotto all'interrogativo sulla possibilità di non limitare la “giustizia” che le vittime e i superstiti invocano nella sua accezione tradizionale. In tal senso, nella consapevolezza della probabile insoddisfazione che la giustizia tradizionale comunque genererà in chi si è rivolto a essa, è stata così proposta una via riparativa, in grado di combinare quel “diritto di conoscere” e quel “diritto alla verità” delle vittime della pandemia, riconosciuto dai documenti internazionali¹⁹⁰, insieme al “dovere di preservare la memoria” e alla “garanzia della *non-recurrence*”¹⁹¹, tradizionalmente propri della giustizia di transizione e che sembrano bene attagliarsi a quanto accaduto in Lombardia. Attraverso la promozione, l'ascolto e la riconciliazione, ci si pone così l'obiettivo di recuperare la fiducia nelle istituzioni statali e ricucire il tessuto relazionale¹⁹².

Lungi dal porsi come percorso volto a garantire impunità o percezione di impunità, l'ipotesi di una risposta in chiave riparativa alla pandemia è stata ricondotta ai documenti delle

¹⁸⁶ G. DODARO, *Riflessioni penalistiche su strategie di gestione del rischio pandemico e responsabilità dei governanti*, in *Diritto penale e uomo*, 30.09.2020, disponibile all'indirizzo https://dirittopenaleuomo.org/contributi_dpu/riflessioni-penalistiche-su-strategie-di-gestione-del-rischio-pandemico-e-responsabilita-dei-governanti/. Di ambito extragiuridico, v. il significativo lavoro di C. GIACCARDI, M. MAGATTI, Nella fine è l'inizio. In che mondo vivremo, Bologna, Il Mulino, 2020.

¹⁸⁷ C. MAZZUCATO, *To heal Covid-19 wound*, cit.

¹⁸⁸ Per l'area di Bergamo, v. il Comitato “Noi denunceremo”, ma analogamente nella specifica vicenda delle residenze sanitarie assistenziali e di quella milanese del Pio Albergo Trivulzio “Comitato Giustizia e Verità per le Vittime del Trivulzio”.

¹⁸⁹ C. MAZZUCATO, *To heal Covid-19 wound*, cit.

¹⁹⁰ United Nations Economic and Social Council, *Promotion and protection of human rights: study on the right to the truth*, New York, United Nations, 2006.

¹⁹¹ United Nations Economic and Social Council, *Promotion and protection of human rights: report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity*, Diane Orentlicher. New York: United Nations, 2005.

¹⁹² United Nations, *Resolution adopted by the Human Rights Council on 28 September 2017 36/7. Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, New York, United Nations, 2017, 3.

Nazioni Unite circa l'accertamento delle responsabilità¹⁹³, rifuggendo così quella scorretta e banalizzante associazione della non punizione alla impunità che, al contrario, pare più essere il rischio della giustizia tradizionale a fronte di tragedie su larga scala. Infatti, le modalità dell'accertamento delle responsabilità individuali, le regole in ambito probatorio e la seguente sanzione nel processo civile e soprattutto penale non possono che indurre cautela circa l'esito delle azioni giudiziarie, anche in ragione dell'imprevedibilità di quanto accaduto, del suo carattere eccezionale nella duplice accezione di stato di eccezione e di eccezionalità della vicenda¹⁹⁴, ma anche della complessità dei livelli decisionali intervenuti nella gestione.

È in generale l'inadeguatezza della giustizia penale nel trovare risposte a vicende di tale complessità a doversi considerare, anche per la quasi impossibilità di garantire una "verità" e una "trasparenza" sui fatti e non sul piano meramente processuale¹⁹⁵, come pure di garantire la non replicabilità di quanto accaduto. Questa vicenda conferma l'inadeguatezza della giustizia penale nel fronteggiare casi che coinvolgono intere collettività, nella sua incapacità di orientarsi verso la risoluzione della questione con uno sguardo al futuro¹⁹⁶ anche in grado di individuare l'errore nelle strutture istituzionali e nella gestione stessa che, se prevenuto, avrebbe forse potuto evitare o quanto meno mitigare gli effetti¹⁹⁷. Proprio ipotizzando percorsi riparativi sarebbe invece possibile promuovere la resilienza e la responsabilità organizzativa per verificare errori, inesattezze, non al fine di punire e sanzionare chi li ha commessi, quanto piuttosto di apprendere da essi, per correggerli e andare incontro al processo decisionale con trasparenza e partecipazione¹⁹⁸, prevenendo i rischi in tempo utile.

Proprio in tal senso, appare fondamentale il possibile ruolo dell'ente locale che, senza la necessità di costituirsi parte offesa nel processo, potrebbe piuttosto farsi attore di un processo di dialogo e confronto, coinvolgendo soggetti pubblici e del privato e riflettendo attorno alle responsabilità, in primo luogo politiche, dunque come decisore pubblico.

Proprio con tali obiettivi, la dottrina ha proposto la creazione di una commissione paragiurisdizionale in grado di offrire un approccio di sistema, non punitivo, ma piuttosto

¹⁹³ United Nations Economic and Social Council, *Promotion and protection of human rights: report of the independent expert*, cit., 2005.

¹⁹⁴ C. MAZZUCATO, *To heal Covid-19 wound*, cit., richiama i lavori di S. PETROSINO, *Lo scandalo dell'imprevedibile: pensare l'epidemia*, Novara, Interlinea, 2020, e G. AGAMBEN, *State of exception: translated by Kevin Attell*, London, University of Chicago Press, 2005.

¹⁹⁵ Come noto, il processo non fissa la verità fattuale, ma meramente processuale, spesso creando le condizioni per una sua non emersione.

¹⁹⁶ G. FORTI (a cura di), *Le regole e la vita: del buonuso di una crisi, tra letteratura e diritto*, Milano, Vita e pensiero, 2020.

¹⁹⁷ M. CATINO, *Organizational myopia: problems of rationality and foresight in organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013; ma si rinvia all'ampia produzione dell'a. sul tema dell'errore nella prospettiva offerta dalla sociologia delle organizzazioni.

¹⁹⁸ C. MAZZUCATO, *To heal Covid-19 wound*, cit., si riferisce a un progetto sulla criminalità *corporate* e la vittimizzazione, proponendo una serie di raccomandazioni, raccolte in G. FORTI, C. MAZZUCATO, A. VISCONTI, S. GIAVAZZI (eds.), *Victims and corporations: legal challenges and empirical findings*, Milano, Wolters Kluwer, 2018.

partecipativo e democratico, una “Commissione per la verità e la riconciliazione”, in grado di ricostruire i fatti, offrire spazi di ascolto collettivo per le vittime e per chi è sopravvissuto, assicurare loro la memoria, evitare ulteriori dolori e il ripetersi degli eventi, sulla falsariga – *mutatis mutandis* – dell’esperienza sudafricana della Commissione verità e giustizia¹⁹⁹. L’enormità di quanto accaduto durante la fase più dura della pandemia rende infatti evidente il bisogno di trovare risposte differenti dalla giustizia, penale, civile o amministrativa, intese in senso tradizionale, posto che non potranno che essere deluse le attese di “verità e giustizia” delle vittime e dei sopravvissuti, senza alcuna possibilità di ricomporre i legami sociali messi alla prova dalla pandemia. Una commissione così pensata potrebbe al contrario includere processi riparativi e meccanismi di disvelamento di quanto realmente accaduto nelle prime concitate fasi della pandemia, eventualmente potendosi ipotizzare lo spazio di scudi penali che il legislatore ha di recente considerato, senza tuttavia scivolare verso indiscriminati meccanismi di impunità, così da evitare l’insoddisfazione che deriverà dall’esito delle cause incardinate con i tradizionali canoni²⁰⁰.

Alcuni incoraggianti esempi sono peraltro già stati realizzati in territorio lombardo con i *RestoCovid Circles*, una serie di incontri riparativi con medici e infermieri, sopravvissuti al Covid-19, familiari che hanno perso qualcuno a causa della pandemia e cittadini, con l’obiettivo di creare uno spazio di ascolto e riflessione sull’accaduto²⁰¹; anche l’esperienza del Laboratorio di rielaborazione del dolore e condivisione della memoria, *Circle* attivati dalla Galleria di Arte moderna e contemporanea di Bergamo, il locale Centro di Giustizia Riparativa promosso da Caritas, personale medico e parenti, appare una esperienza significativa nel suo proiettare quanto accaduto al di là del mero accertamento di fatti e responsabilità e ponendo al centro il bisogno di ascolto di vittime e sopravvissuti²⁰².

5. Ente locale e giustizia riparativa: il prisma del principio solidaristico.

Per quanto non sia possibile trarre conclusioni definitive sul possibile ruolo dell’ente locale in materia di giustizia riparativa, appare però certo la praticabilità di buone pratiche, sfruttando il

¹⁹⁹ Su cui v. *supra*, par. 1, di questo scritto.

²⁰⁰ Secondo C. MAZZUCATO, *To heal Covid-19 wound*, cit., tale commissione sarebbe in grado di offrire una giustizia più giusta. Come ha ricordato l’autrice le vittime e i sopravvissuti hanno di certo la necessità di un ascolto che abbia i canoni della istituzionalità, così da costruire una narrazione collettiva di una tragedia che ha attraversato le persone, il territorio e le relazioni, coniugando il bisogno di evitare nuove analoghe tragedie, attraverso la prevenzione, che di certo non può trovare spazio nella giustizia tradizionale.

²⁰¹ Si tratta dell’esperienza realizzata a Lecco e che ha visto professionisti, volontari e cittadini attivare 5 *Circles* (9 incontri tra giugno e settembre 2020, con 70 partecipanti) al fine di “dare la parola”, favorendo l’ascolto e il dialogo all’interno della comunità. Per un approfondimento delle attività, v. <https://www.euforumrj.org/en/restorative-city-times-pandemic>.

²⁰² V. il laboratorio «Non recidere, forbice, quel volto», la cui esperienza è sintetizzata all’indirizzo: <https://www.gamec.it/non-recidere-forbice-quel-volto/>.

marginale di azione consentito dal quadro ordinamentale. Pur nella rapidità di sintesi proposta, pare infatti accertato il possibile spazio che, a legislazione invariata, può essere riconosciuto all'ente locale nell'attivare e promuovere strumenti, metodi, pratiche e spazi di giustizia riparativa. A deporre in tal senso, non è soltanto l'ampia fenomenologia che si è tentato di sistematizzare, quanto piuttosto la trama costituzionale su cui essa poggia. L'attuazione e il recepimento degli strumenti sovranazionali supportano tale lettura, accompagnandosi anche a una riflessione che tiene insieme in primo luogo il Comune come attuatore della sussidiarietà verticale e soprattutto orizzontale, nell'agire il privato sociale a supporto dell'attuazione delle funzioni comunali²⁰³.

Anche il principio autonomistico consente di valorizzare il margine di manovra che l'ente locale può vantare, richiamando quell'obiettivo di sviluppo del territorio e della comunità che in esso gravita²⁰⁴.

Imprescindibile appare poi un riferimento a come la valorizzazione dell'ente locale nell'attuare pratiche di giustizia riparativa si ponga in asse con il principio personalista, che certamente depone a favore della presa in carico della vittima di reato e dell'autore, integrando così il dettato costituzionale della punizione per cui le pene (non solo possono ma) *devono* tendere alla rieducazione²⁰⁵, anche attraverso la riparazione finalizzata al recupero del reo²⁰⁶. Di certo, valorizzare il possibile ruolo dell'ente locale consentirebbe di mitigare le inefficienze della giustizia e garantire una maggiore umanizzazione della risposta statale al crimine, superando l'idea della pena come raddoppio del male e integrando così il «volto costituzionale della pena»²⁰⁷. Così, se l'ente locale, una volta accertati i fatti e le responsabilità, attivasse percorsi di collaborazione istituzionale o con il privato sociale rispetto alla fase esecutiva della pena²⁰⁸, la giustizia riparativa può di certo collocarsi in un orizzonte di compatibilità costituzionale, integrando il finalismo rieducativo assai più di quanto oggi non accada nel contesto contemporaneo, senza potersi condividere l'idea che si tratti di euforie superate²⁰⁹.

²⁰³ I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003.

²⁰⁴ Art. 13, D. lgs. 267/2000, T.u.e.l.

²⁰⁵ Art. 27, co. 3 Cost.

²⁰⁶ Richiama anche la riparazione fra gli obiettivi della pena: Corte cost. 179/2017.

²⁰⁷ Corte cost. 50/1980.

²⁰⁸ Relativamente alle argomentazioni di cautela rispetto all'applicazione, sempre e comunque, di istituti di giustizia riparativa, v. A. LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*, cit., 199. A. LA PIANA, Focus Group: Restorative Justice e criminalità organizzata di tipo mafioso, cit., 5; G. MANNOZZI, *Il difficile cammino della mediazione penale*, cit.

²⁰⁹ Aveva parlato di "tramonto delle euforie rieducative" F. PALAZZO, *Valori costituzionali e diritto penale (un contributo comparatistico allo studio del tema)*, in A. PIZZORUSSO, V. VARANO (a cura di), *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici comparati europei*, I, Milano, Giuffrè, 1985, 569.

È inoltre quel complesso «tessuto costituzionale della mediazione»²¹⁰ a segnare il percorso di valorizzazione di una “cultura” del dialogo e del confronto come centro dell’architettura costituzionale, “pratica concordanza” di valori diversi, ugualmente protetti e di cui è necessario trovare una sintesi anche a fronte di posizioni contrapposte, individuando ogni possibilità di *inclusione* e senza *escludere* valori diversi²¹¹.

Nell’analisi circa la possibilità di combinare percorsi, strumenti, pratiche di giustizia riparativa da parte dell’ente locale occorre però avere consapevolezza della complessità di fronte a cui ci si pone. Se la giustizia riparativa attraversa un momento di grande vigore e fecondità nella dottrina penalistica e criminologica che vi ha letto una delle novità più importanti a livello sovranazionale sul terreno della prassi e della teoria della pena²¹², occorre tenere conto dei possibili problemi cui ci si troverà a fare fronte.

Non può dimenticarsi come la giustizia riparativa evochi un bilanciamento fra contrapposti diritti e libertà, chiamando in causa profili di grande complessità come quello relativo al possibile allentamento del ruolo punitivo dello Stato e al rischio di una privatizzazione dello *iuris dicere*, che essa può ammettere. Inoltre, difficilmente potrebbero attuarsi progetti e iniziative che, anche soltanto ipoteticamente, ammettano un sacrificio, o una compressione, della finalità della pena come “rieducazione”, o meglio risocializzazione del condannato. Pure andrebbe considerato il potenziale rischio che alla giustizia riparativa si accompagni un utilizzo strumentale della vittima a fini securitari che di certo confligge con le coordinate costituzionali che alla giustizia riparativa devono essere riconosciute. Sulla stessa scia, attenzione va pure riconosciuta a una possibile torsione delle finalità riparative, laddove provochino o rischino di provocare una vittimizzazione secondaria. È in generale il problematico rapporto fra autorità e libertà, dunque fra Stato e persona, che la giustizia riparativa chiama in causa nel respingere con forza qualsiasi attività, pratica o iniziativa che anche solo rischi di erodere le garanzie dell’accusato, dell’imputato, del reo e che deve essere considerato nel profilare il possibile ruolo dell’ente locale. Ciò anche considerando che l’essere espressione dell’*informal Justice* deve indurre alla cautela, posto che la giustizia riparativa si inquadra quale potenziale dispositivo di potere che svantaggia la “parte debole” del conflitto²¹³.

²¹⁰ Se si vuole, v. *Il tessuto costituzionale della mediazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, disponibile in www.constituzionalismo.it.

²¹¹ N. COLAIANNI, *La mediazione come valore costituzionale*, in *Min. giust.*, 1999, 2. L’autore aveva individuato simile prospettiva a partire dall’intero tessuto dei *checks and balances* dei poteri, o meglio delle funzioni costituzionali, delineate in modo tale che nessuna avesse il potere di “vincere” fino in fondo, dunque di prevalere sugli altri organi o poteri costituzionali.

²¹² M. DONINI, *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI (a cura di), *Giustizia Riparativa*, cit., 135.

²¹³ V. il mio *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*, cit., 188 ss., dove ho cercato di tracciare un quadro di tali profili.

Ferme restando le precisazioni sopra operate, pare deporre nel senso di una centralità della giustizia riparativa nell'orientare l'azione dell'ente locale il valore costituzionale della solidarietà²¹⁴, anche per la sua capacità di rappresentare un argine al rischio di uno scivolamento verso il populismo penale che affligge la contemporanea lettura dell'ambito processual-penalistico e punitivo.

Nel suo connotare la qualità dell'ordinamento italiano²¹⁵, la solidarietà di certo si frappone alla mera ipotesi di una deriva individualistica, valorizzando la dimensione relazionale e un agire in grado di riconoscere l'altra persona e i suoi bisogni, in una chiave di reciprocità. Caratterizzando la forma di Stato²¹⁶, il principio solidaristico pensa «la persona nella trama dei rapporti sociali e del pluralismo sociale, collocando sia ogni essere umano, sia ogni formazione sociale nella specifica concretezza di relazioni dalle quali scaturiscono responsabilità reciproche, del singolo verso il gruppo e del gruppo verso il singolo»²¹⁷. Nel suo incrociare e attuare quella duplicità delle dimensioni della solidarietà, orizzontale che si riferisce all'attività privata ed ai rapporti tra i cittadini (al «moto doveroso e cooperante da parte dei cittadini»²¹⁸) e verticale, che si riferisce alla funzione pubblica cui è chiamata la Repubblica, dall'art. 3, co. 2 Cost., nell'articolazione complessa dei suoi poteri²¹⁹, la giustizia riparativa pare porsi in diretto

²¹⁴ A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2012; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002; F. GIUFFRÈ, *Libertà e solidarietà nella prospettiva del nuovo modello "federale" di Welfare*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 3; A. D'ANDREA, *Solidarietà e costituzione*, in *Jus*, 2008, 1, pp. 193-199; si vedano gli scritti di Filippo Pizzolato secondo cui, mentre la solidarietà si adatta più facilmente a contesti caratterizzati da mediazione, la fraternità apporta un'intensità motivazionale che eccede la solidarietà, senza rifiutarla, anche "sforzandosi" di riempirla. V. F. PIZZOLATO, *Dal personalismo alla fraternità: fondamenti e condizioni per una solidarietà pubblica*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova editrice, 2007, pp. 45-60; ID., *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di una ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, Città Nuova editrice, 2012, in cui l'autore assume la fraternità come un aspetto del concetto di solidarietà (p. 102 ss.); ID., *A proposito di fraternità cristiana e fraternità giuridica*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, Vita & Pensiero, 2011, pp. 541-555; E. ROSSI, A. BONOMI, *La fraternità come "obbligo" e "libertà". Alcune riflessioni sul principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, cit., pp. 61 ss.; A. MATTIONI, *Solidarietà giuridificazione della fraternità*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, cit., pp. 18 ss.

²¹⁵ B. PEZZINI, *Solidarietà e politiche sociali tra Costituzione e Unione Europea*, in *Atti del Convegno di Firenze*, in corso di pubblicazione.

²¹⁶ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, *Diritto e società*, 1/1996, p. 10; B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 93 ss.

²¹⁷ B. PEZZINI, *Solidarietà e politiche sociali*, cit.

²¹⁸ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., p. 10, distingue il principio costituzionale di solidarietà, in verticale e orizzontale, replicando a posizioni svalutative che avevano ritenuto giunta alla fine della parabola la solidarietà in senso giuridico (G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giurisprudenza commentata*, 1994, II, p. 365).

²¹⁹ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., p. 96. Traccia con nettezza la distanza rispetto alla nozione della solidarietà europea diversamente configurata di cui però occorre ricordare il rischio di erosione: B. PEZZINI, *Solidarietà e politiche sociali*, cit.

rapporto con essa. Intreccia inoltre anche la dimensione di quei doveri inderogabili²²⁰ posti a carico dei membri della collettività, che si riallacciano all'enunciazione primaria del dovere inderogabile di solidarietà di cui all'art. 2 cost.²²¹, nel loro offrire quello che è stato definito un vero e proprio «sistema della solidarietà costituzionale», dal «carattere unitario e strutturato»²²². In quell'agire «spontaneamente altruistico» che la giustizia riparativa fa proprio «La solidarietà trova la sua prima forma di espressione... registra[ndo] l'integrazione spontanea del soggetto nel gruppo, la tensione all'azione per finalità non egoistiche»²²³. La solidarietà è infatti immediata espressione della «appartenenza attiva» alla «comunità di diritti e di doveri» e si manifesta nell'attività totalmente spontanea e gratuita, non doverosa e puramente altruistica, comunque incorporando una reciprocità e una trama relazionale fra l'agente, il beneficiario e il gruppo solidale di cui postula l'esistenza²²⁴. La solidarietà viene così a fondarsi su una «relazione intersoggettiva solidale», configurandosi come una condizione in cui «una pluralità si comporta come un'unità»²²⁵, per rispondere e prendere in carico i bisogni di ognuno e così innestando un fecondo processo di circolarità, per cui tutti divengono al tempo stesso agenti e beneficiari del processo di contaminazione²²⁶. Nell'esprimere una forma orizzontale, definita «doverosa o fraterna», che si basa sulla «presenza simultanea di due elementi essenziali: la finalità altruistica dell'atto e lo stato di bisogno in cui si trova il beneficiario dell'atto»²²⁷, e una complementare forma verticale, definita anche «pubblica o paterna», essa pare rappresentare lo sfondo su cui pratiche di giustizia riparativa possono dunque collocarsi.

Pensando all'agente solidale (ossia chi compie prestazione di solidarietà in favore altrui) e al beneficiario (cioè chi riceve la prestazione in relazione al suo stato di bisogno) che si relazionano per il tramite del gruppo solidale pare infatti di riconoscere la modalità di inveroimento di pratiche riparative, tracciando una distanza marcata rispetto alla carità²²⁸.

²²⁰ Sui doveri costituzionali, la bibliografia è amplissima. V. almeno G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967; C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968. Nonché almeno: G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (dir.cost.)*, *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, VI Agg., 2002, p. 357; F. PIZZOLATO, C. BUZZACCHI, *Doveri costituzionali, Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, III Agg. III, 2008; G. TARLI BARBIERI, *Doveri inderogabili*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006; R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007. Ripercorre la trama costituzionale della solidarietà v. anche B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit.

²²¹ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., p. 94.

²²² B. PEZZINI, *Solidarietà e politiche sociali*, cit.

²²³ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., p. 99.

²²⁴ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., pp. 100-103.

²²⁵ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., pp. 101-102.

²²⁶ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., p. 10; B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., pp. 93 ss.

²²⁷ F. RIGANO, *La solidarietà orizzontale e il ruolo dell'associazionismo*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, cit., p. 65.

²²⁸ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., pp. 101-102.

Mentre infatti quest'ultima rappresenta il fondamento dell'assistenza ai poveri che però presuppone, e in qualche modo rafforza, «differenze decisamente gerarchiche tra chi dà e chi riceve»²²⁹, la solidarietà rappresenta piuttosto la base della politica sociale che la “Repubblica”, ossia lo Stato in ogni sua articolazione, per cui di certo anche attraverso l'ente locale dà spazio a quel «moto ascendente, che dal basso va verso l'alto» nell'adempiere i doveri della solidarietà²³⁰.

Leggere la giustizia riparativa attraverso le lenti del principio solidaristico consente pure di valorizzare come «nel gruppo solidale, il vincolo di solidarietà si costituisce in una forma che recupera l'origine e la matrice propriamente giuridica del concetto, dal momento che esso implica la scissione tra la responsabilità e la condotta individuale, da un lato, e la soddisfazione dell'obbligazione, dall'altro: il vincolo di solidarietà chiama a rispondere gli uni per gli altri e ognuno per tutti. Formulato come dovere costituzionale inderogabile rende ciascuno responsabile della soddisfazione dei bisogni altrui»²³¹. Infatti, «La solidarietà crea un rapporto fra chi, in posizione attiva, compie prestazioni di solidarietà e chi le riceve, mettendo in relazione l'attività privata altruistica, cioè orientata alla soddisfazione di bisogni altrui, con lo stato di bisogno del beneficiario»²³².

Nel far propria l'attuazione della solidarietà, la giustizia riparativa diviene dunque attuatrice privilegiata di quel «principio che esprime la priorità del valore della persona nel suo rapporto con il gruppo (Stato o altra entità collettiva), il limite invalicabile agli interventi pubblici e privati, il sostegno attivo per modificare o rimuovere le condizioni economiche e sociali che impediscono il pieno sviluppo»²³³. Incorpora così e fa proprio il principio per cui «ogni singolo soggetto [è] nelle condizioni di vedere lo sviluppo autonomo della propria personalità come una questione di rilievo collettivo, meritevole di riconoscimento e sostegno sociale, e ne valorizza l'identità individuale»²³⁴.

La praticabilità di azioni riparative sul piano locale sembra dunque vantare un potenziale straordinario proprio perché attuativa della solidarietà, non rifiutando il conflitto, né coloro che del conflitto sono stati protagonisti e autori, ma «esprime[ndo] un concetto di natura relazionale, attinente alle molteplici forme attraverso le quali una comunità complessa e non omogenea riesce a integrarsi nella struttura statale»²³⁵.

²²⁹ Ancora R. ZOLL, *La solidarietà. Eguaglianza e differenza*, Bologna, il Mulino, 2003 (ed. orig. 2000), p. 97.

²³⁰ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., pp. 10-11.

²³¹ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., pp. 103-104.

²³² B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., p. 101.

²³³ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., p. 93.

²³⁴ B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, cit., p. 95.

²³⁵ A. MORRONE, *Solidarietà e autonomie territoriali nello Stato regionale*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, cit., p. 28.

Tale prospettiva appare confermata ricordando come la solidarietà implica una dimensione collettiva o comunque pluripersonale, poiché situazioni od oneri gravanti su alcuni (singoli individui o gruppi) vengono condivisi anche da parte di altri soggetti, originariamente non gravati da tali pesi. Proprio in tale dimensione la giustizia riparativa come pratica di ricomposizione dei conflitti e di ritessitura della trama relazionale si pone come possibile risposta a quel sentimento di appartenenza ad una medesima comunità o alla volontà di perseguire un ideale o un progetto comuni, oltre che a un impulso etico-morale, quali elementi che caratterizzano il principio solidaristico²³⁶. Nella doppia declinazione di Serio Galeotti come fraterna e come paterna, la solidarietà plasma un dovere che però non si applica soltanto ai rapporti interpersonali fra agente e beneficiario, ma che si configura anche tra persona e autorità pubblica²³⁷, chiamando in causa la forma di Stato, giacché trova spazio nelle pratiche riparative che possono fondarsi su un'idea «di uno specifico rapporto di comunanza collaborativa fra persone che condividono idee o comportamenti o situazioni»²³⁸.

Proprio analizzando la giustizia riparativa attraverso il prisma osservazionale della solidarietà, pare così significativo valorizzare il potenziale di azione dell'ente locale, anche al di fuori della giurisdizione tradizionalmente intesa²³⁹, potendo «esprime[re] una dimensione di relazione tra il singolo e gli altri, finalizzata alla integrazione della persona “diseguale” nella vita dello Stato e della comunità sociale»²⁴⁰.

²³⁶ S. TROILO, *La solidarietà verticale tra autonomie territoriali e Unione europea*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, cit., p. 39.

²³⁷ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., p. 10.

²³⁸ F. RIGANO, *La solidarietà orizzontale e il ruolo dell'associazionismo*, cit., p. 63.

²³⁹ In questo senso, se infatti inserita in contesto extragiudiziaria l'attivazione di percorsi riparativi potrebbe offrire quelle garanzie di genuinità che sono rappresentate dal vantaggio di non presentare “vantaggi”, assicurando una maggiore libertà ma anche trasparenza nelle intenzioni del reo e limitando il rischio di un accesso meramente strumentale finalizzato alla fuoriuscita dal circuito penale, processuale e punitivo. Analogamente, è auspicabile la valorizzazione di pratiche riparative di comunità in una fase antecedente alla commissione di reati, in contesti che tipicamente possono essere teatro di comportamenti sentinella di disagio sociale o di futuri comportamenti di antagonismo sociale.

²⁴⁰ F. RIGANO, *La solidarietà orizzontale e il ruolo dell'associazionismo*, cit., p. 64.