

Atti del seminario conclusivo del progetto M.E.D.I.A.Re (2004)

Indice

I. Relazione di Luigia Mariotti Culla, responsabile di progetto

1. Il progetto - 2. La ricerca - 3. Visite di studio - 4. Risultati progettuali e prospettive

II. Contributo di Transcrime alla ricerca

1. Ringraziamenti - 2. Introduzione - 3. Definizioni preliminari - 4. Raccomandazione n. (99) 19 sulla mediazione in materia penale - 5. Studio comparato delle esperienze di mediazione penale in Austria, Francia e Italia - 6. Un modello di mediazione efficace - 7. Bibliografia

III. Testimonianze dal seminario

1. Intervento di A. Bartone e M. Morato. *L'esperienza della giustizia riparativa in Italia. Avvio dei Centri di mediazione penale nella Regione Autonoma Trentino-Alto Adige* - 2. Intervento di P. Bolognesi - 3. Intervento di G. Ghibaudi. *Il Centro Mediazione Penale di Torino: dall'atteso all'inatteso di un'esperienza quotidiana* - 4. Intervento di M. P. Giuffrida - 5. Intervento di M. Königshofer. *Experiences of Victim Offender Mediation in Austria* - 6. Intervento di Nathalie Riomet. *Les Maisons de justice et du droit (MJD)*

IV. Visita di studio a Vienna

1. L'Associazione Neustart (di C. Koss) - 2. Il sistema delle sanzioni penali, la mediazione in campo penale e la "diversion": il punto di vista giuridico (di H-V. Schroll) - 3. La mediazione penale in Austria: la procedura in concreto (di M. Königshofer) - 4. Considerazioni conclusive

V. Visita di studio a Parigi

1. Quadro legislativo sulle misure alternative alle azioni giudiziarie penali - 2. L'attività della Maison de Justice et du Droit - 3. La tutela giudiziaria dei minori in Francia

VI. Rapporto di valutazione finale del progetto

1. Il mandato valutativo - 2. L'evaluando. Breve descrizione del progetto - 3. Il Piano di lavoro e il calendario di attuazione - 4. Le attività svolte, considerazioni di efficacia - 5. Considerazioni di efficienza - 6. Considerazioni conclusive

I. Relazione di Luigia Mariotti Culla Dirigente Generale - responsabile di progetto

Il progetto M.E.D.I.A.Re., promosso dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Nucleo Permanente Progetti FSE in partenariato con l'Austria (NEUSTART Probation, Mediation, Social Work) e la Francia (Ministero della Giustizia - Servizio degli Affari Europei ed Internazionali) si inquadra nell'ambito del Programma Comunitario GROTIUS II Penale, adottato dalla Comunità Europea il 28 giugno 2001, nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, con Decisione del Consiglio n. 2001/512/GAI.

L'obiettivo generale del Programma Comunitario è quello di contribuire a realizzare lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia come previsto dal Trattato di Amsterdam.

In tale quadro il Programma Comunitario Grotius mira a stimolare la conoscenza reciproca dei sistemi giuridici e giudiziari, nonché a facilitare la cooperazione giudiziaria penale fra gli Stati Membri, secondo le direttive del Consiglio Europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999.

Il Consiglio Europeo di Tampere ha stabilito le priorità ed i programmi necessari per realizzare lo spazio europeo di sicurezza, libertà e giustizia, ponendo una particolare attenzione tra l'altro alla necessità di istituire negli Stati Membri procedure extragiudiziali alternative per agevolare l'accesso alla giustizia e di elaborare norme minime di tutela delle vittime della criminalità, in particolare sull'accesso delle vittime alla giustizia e sui loro diritti al risarcimento dei danni.

Tutto ciò in accoglimento delle direttive provenienti dalla Comunità internazionale nelle numerose Raccomandazioni emanate sul tema della tutela delle vittime, volte alla definizione di impegni verso la introduzione di adeguati programmi di assistenza alle vittime del crimine, a livello nazionale ed internazionale, incoraggiando lo sviluppo di politiche di giustizia riparatrice, di procedure e di programmi rispettosi dei diritti, dei bisogni e degli interessi

delle vittime, dei delinquenti, delle comunità e di tutte le altre parti. In particolare si cita:

1. la Raccomandazione relativa alla mediazione in materia penale del Comitato del Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa n. (99) 19 che stabilisce le linee guida in materia di mediazione penale e le regole che devono disciplinare l'attività degli organi della giustizia penale in relazione alla mediazione, agli standards da rispettare per l'attività dei servizi di mediazione, alle indicazioni sulla qualifica dei mediatori e sulla loro formazione, al trattamento dei casi individuali, agli esiti della mediazione, alle attività di ricerca e valutazione che gli Stati Membri dovrebbero promuovere sulla materia;

2. la Risoluzione sulla Dichiarazione di Vienna su Criminalità e giustizia: nuove sfide nel XXI secolo, adottata dalla Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 55/59 del 4 dicembre 2000. Essa afferma la necessità di una maggiore cooperazione tra gli Stati membri in materia di politica criminale, nonché l'importanza dello sviluppo di forme di giustizia riparativa che tendano a ridurre la criminalità e promuove la ricomposizione delle vittime dei reati e delle comunità. La risoluzione fa propri gli obiettivi definiti nella Dichiarazione di Vienna in ordine allo sviluppo di piani d'azione in supporto delle vittime, nonché forme di mediazione e di giustizia riparativa;

3. la Decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale 2001/220/GAI del 15 marzo 2001 con la quale gli Stati membri hanno adottato una regolamentazione quadro relativa al trattamento da riservare alle vittime del reato. La decisione quadro chiarisce inoltre, che la mediazione nelle cause penali deve contribuire alla ricerca di una soluzione negoziata tra la vittima e l'autore del reato con l'intervento di una persona competente. Ciascuno Stato si impegna a definire dei servizi specializzati che rispondano ai bisogni della vittima in ogni fase del procedimento, adoperandosi affinché la stessa non abbia a subire pregiudizi ulteriori. Per effetto della suddetta decisione quadro gli Stati Membri sono vincolati a fare entrare in vigore le disposizioni legislative di attuazione della stessa e si sono impegnati ad implementare entro il 22 marzo 2006 la mediazione nell'ambito dei procedimenti penali e l'indicazione dei reati ritenuti idonei per questo tipo di misure.

I sistemi giudiziari penali europei ed extraeuropei stanno, peraltro, sempre più maturando il convincimento della loro inadeguatezza a soddisfare la domanda complessiva di giustizia. Si stanno di conseguenza sviluppando in conformità alle disposizioni di carattere internazionale, modelli extragiudiziali di composizione dei conflitti, nonché modalità di esecuzione delle pene alternative alla detenzione.

I. 1. Il progetto

Il progetto M.E.D.I.A.Re., nel conseguimento delle priorità tematiche stabilite nel programma comunitario Grotius II Penale ed, al contempo, accogliendo le indicazioni provenienti dalla Comunità Europea ed Internazionale, ha inteso promuovere e diffondere nel campo penale politiche di mediazione, riparazione e sostegno alle vittime, nonché sviluppare una rete nazionale e transnazionale di servizi per l'attività di mediazione penale fondati sulla condivisione di piani metodologici comuni tra i paesi partner di progetto: la Francia e l'Austria.

Per la realizzazione del progetto, iniziato nel giugno del 2003 e della durata di dodici mesi, è stato istituito un Gruppo di lavoro - diretto dalla sottoscritta in qualità di Responsabile del progetto - costituito da rappresentanti dei diversi Uffici del Dipartimento e della Commissione di studio del Dipartimento "Mediazione e giustizia riparativa" istituita dal Capo del Dipartimento con PDC del 26 febbraio 2002 per elaborare linee guida nel settore della mediazione penale nell'ambito esecuzione penale.

L'obiettivo prioritario del progetto è quello contribuire a diffondere la cultura della giustizia riparativa, soprattutto tra gli operatori della Giustizia degli Stati partner di progetto attraverso:

- uno studio comparato sulla disciplina normativa e sui relativi sistemi applicativi della mediazione penale in Italia, Austria e Francia ed un'analisi dello stato di attuazione della Raccomandazione N.R. (99) 19 in materia di mediazione penale, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 15 settembre 1999. Le attività di studio e ricerca sono state realizzate in collaborazione con il Centro interuniversitario di ricerca sulla criminalità transnazionale e dell'Università Cattolica di Milano-TRANSCRIME, che da circa un decennio svolge indagini transnazionali in materia di giustizia e sicurezza;
- visite di studio in Austria e Francia, finalizzate al confronto tra gli operatori della Giustizia, dei servizi territoriali, dell'attività di mediazione e del volontariato dei Paesi Partner, circa i contenuti e le metodologie della mediazione e della riparazione;
- la pubblicazione di un documento conclusivo per illustrare i risultati del progetto e la diffusione su sito web.

I. 2. La ricerca

Per quanto riguarda la prima azione prevista nel progetto, gli obiettivi della ricerca effettuata in collaborazione con il Centro interuniversitario di ricerca sulla criminalità transnazionale e dell'Università Cattolica di Milano, sono:

1. analizzare lo stato di attuazione della Racc. 19 (99) nei Paesi del Consiglio d'Europa;
2. effettuare un'analisi comparata degli ordinamenti giuridici penali e relativi sistemi applicativi della mediazione penale tra Italia, Austria, Francia;
3. individuare un modello ottimale di mediazione penale con il quale confrontare l'esperienza italiana. Per il primo obiettivo è stato predisposto un questionario in lingua francese ed inglese, da trasmettere ai Paesi Membri del Consiglio d'Europa, volto ad indagare lo stato di attuazione delle linee guida fissate dalla Raccomandazione.

Il questionario, con la preziosa collaborazione del Consiglio d'Europa, è stato inviato a tutti gli Stati membri del Consiglio stesso. Più precisamente il questionario è stato trasmesso ai Capi delegazione del CDPC (Comitato Europeo per i problemi della criminalità) dal Capo del Dipartimento dei Problemi Criminali del Segretariato Generale del Consiglio d'Europa. I risultati sullo stato di attuazione della Raccomandazione sono indicati nella ricerca presentata da Transcrime.

I. 3. Visite di studio

Per effettuare l'analisi comparata della normativa e dei relativi sistemi applicativi della mediazione penale nei Paesi partner di progetto molto importanti sono state le due visite di studio in Austria e Francia, previste nel piano progettuale, quali azioni dirette ad acquisire una conoscenza approfondita della metodologia e degli aspetti organizzativi relativi ai servizi della mediazione e della riparazione, già presenti da diversi anni in questi Paesi.

Alle visite di studio hanno partecipato 17 operatori penitenziari appartenenti al Gruppo di Lavoro, alla Commissione di studio del Dipartimento "Mediazione e giustizia riparativa", nonché operatori in servizio presso Istituti Penitenziari e Centri di Servizio Sociale presenti sul territorio. In particolare l'incontro a Vienna con esponenti dell'Associazione Neustart, partner austriaco del progetto che si occupa di mediazione penale già dagli anni ottanta, ha permesso alla delegazione dell'Amministrazione Penitenziaria, di conoscere il sistema della giustizia riparativa e della mediazione penale in Austria.

Un rappresentante della Associazione Neustart presente ai lavori del seminario ci presenterà domani una relazione sulla esperienza austriaca. L'Austria è stata scelta quale Partner di progetto per l'esperienza ormai pluriennale nel settore della mediazione penale, in quanto è uno dei primi Paesi che ha introdotto le pratiche di mediazione sul proprio territorio basandosi su una legislazione in materia già esistente negli anni ottanta.

Con la visita di studio effettuata in Francia, la delegazione dell'Amministrazione Penitenziaria italiana ha avuto modo di conoscere la metodologia e gli aspetti organizzativi relativi ai servizi della mediazione e della riparazione.

È presente al Convegno un rappresentante del Ministero della Giustizia francese che ci illustrerà l'esperienza sulla Giustizia di prossimità in Francia. La scelta di sperimentare forme di giustizia riparativa in Francia è stata determinata dall'emergere negli anni ottanta di una forte domanda di sicurezza sociale, collegata all'incremento dell'urbanizzazione, al degrado connesso alle periferie delle grandi città, ad una società sempre più multietnica, problemi che hanno portato alla creazione delle Maison de Justice et du droit, strutture che gestiscono la mediazione penale. Le Maison de Justice et du Droit agiscono sul territorio a tutela del cittadino ed a sostegno delle situazioni di disagio e sono in collegamento diretto con le associazioni di aiuto alle vittime, le associazioni per la mediazione, i servizi sociali territoriali, realizzando un forte partenariato di intervento sociale sul territorio.

Con riferimento, invece, al sistema della mediazione penale in Italia, si può dire che ad oggi la normativa esistente non disciplina in modo organico la mediazione penale. Le prime esperienze di mediazione penale in Italia sorgono in ambito minorile all'inizio degli anni novanta, in particolare la mediazione penale è prevista nel codice di procedura penale per i minorenni (D.P.R. 448/88) e, più precisamente, nell'ambito delle indagini preliminari (art. 9) durante l'udienza preliminare o nel dibattimento (art. 27), nell'attuazione della sospensione del processo e messa alla prova (art.28), nell'applicazione delle sanzioni sostitutive della semidetenzione o della libertà controllata.

Le prime iniziative in materia di mediazione penale minorile sono state avviate a Torino nel 1995 ed hanno poi interessato numerose altre sedi quali Milano, Bari, Trento. Le sperimentazioni si caratterizzano per il carattere interistituzionale che le contraddistingue, infatti, riguardando la vittima e l'autore del reato, coinvolgendo conseguentemente il sistema penale e quello sociale.

Di alcune di esse ascolteremo delle testimonianze nel corso del seminario.

In attesa della determinazione del relativo profilo professionale, il ruolo di mediatore viene esercitato da operatori che avendo una formazione personale di

carattere pedagogico, sociale o psicologico, abbiano partecipato a corsi di formazione specifici per l'attività di mediazione penale svolti da agenzie formative competenti in materia. Nelle sperimentazioni attuate, i corsi hanno rappresentato la fase preliminare all'avvio dell'attività di mediazione vera e propria ed hanno coinvolto operatori dipendenti dalla Giustizia Minorile, dalla Regione e del Comune di riferimento, oltre che personale volontario.

Per disciplinare le modalità di collaborazione e gli impegni assunti dalle diverse Amministrazioni, sono stati siglati numerosi protocolli d'intesa con la firma o l'assenso del Presidente del Tribunale per i Minorenni e del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, competenti per quel Distretto di Corte d'Appello.

Per quanto riguarda il sistema penale ordinario sono poche le disposizioni normative che permettono la possibilità di dare attuazione alla mediazione penale. La legge processuale penale entrata in vigore nel 1989 conferisce al Pubblico Ministero il potere di tentare la conciliazione tra la vittima e l'autore del reato solo per i reati perseguibili a querela di parte.

Un ampliamento delle possibilità di applicazione della mediazione penale si è configurata per effetto delle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 274/2000 contenente "Disposizioni in materia di competenza del Giudice di Pace" entrato in vigore il 2 gennaio 2002. L'art. 29 del succitato decreto, infatti, stabilisce che il Giudice di Pace promuove la conciliazione tra le parti quando il reato è perseguibile a querela di parte. In tal caso il Giudice può rinviare l'udienza ed ove occorra avvalersi dell'attività di mediazione di centri e strutture pubbliche o private presenti sul territorio.

Fra le disposizioni dell'ordinamento giuridico italiano che aprono alla prospettiva riparatoria nell'ambito dell'esecuzione penale degli adulti, particolare rilievo hanno l'art. 47 co.7 della legge 26 luglio 1975 n. 354 Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà e l'art. 27 co.1 del D.P.R. 30 giugno 2000 n. 230 Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà. In Italia non è riconosciuto un modello unico di mediazione, quindi per individuare le fasi della mediazione e le caratteristiche dell'attività di mediazione devono essere analizzate le diverse esperienze nate sul territorio.

A tal proposito molto importante è il lavoro svolto dalla Commissione di studio sulla "Mediazione penale e giustizia riparativa" istituita dal Capo Dipartimento che ha fornito i dati relativi al monitoraggio sulle prime prassi ed esperienze riparative nell'ambito dell'affidamento in prova al servizio sociale, avviate sul territorio nazionale. Dall'analisi dei dati emerge soprattutto l'esigenza della definizione di direttive omogenee in materia, la necessità di stipulare protocolli d'intesa per realizzare una rete di intervento congiunto con i servizi interessati sul territorio, di definire accordi con gli uffici di mediazione già esistenti sul territorio, di formare il personale sui temi della giustizia riparativa e della mediazione penale.

I. 4. Risultati progettuali e prospettive

Per quanto riguarda i risultati di progetto si vuole sottolineare l'importanza che le azioni progettuali previste e realizzate hanno avuto nella promozione e diffusione nel campo penale delle politiche di mediazione, riparazione e sostegno alle vittime, nonché nella promozione e diffusione di una cultura della giustizia riparativa non solo tra gli operatori della Giustizia ma anche in contesti sociali più ampi, in grado di influire sull'opinione pubblica.

Molto rilevante è stata anche l'attività transnazionale, in quanto il progetto ha contribuito a sviluppare un interessante raccordo tra gli Stati partners per procedere alla realizzazione di una cultura giuridica comune e condivisa tra i diversi operatori della Giustizia degli Stati partner di progetto.

A conclusione del progetto si prevede la pubblicazione e diffusione degli atti del progetto che conterranno la documentazione significativa raccolta e i risultati delle ricerche effettuate in coerenza con gli obiettivi del progetto.

Per quanto riguarda le prospettive a breve termine il progetto si prefigge di contribuire ad ottenere una applicazione più diffusa delle normative e degli strumenti applicativi già presenti, nonché di offrire suggerimenti e stimoli di confronto a quanto realizzato dai Paesi partner.

La Commissione dipartimentale ha presentato e questo progetto intende accogliere la proposta di realizzare un piano di formazione del personale finalizzato a far acquisire le conoscenze e le competenze necessarie per gestire le problematiche connesse al trattamento dei condannati e internati, con particolare riferimento all'attuale assetto normativo penitenziario italiano che prevede sia stimolata durante la detenzione la consapevole riflessione sulle condotte antiggiuridiche, sulle motivazioni e sulle conseguenze del reato, al fine di realizzare possibili progetti e piani di intervento volti anche all'attuazione di condotte riparative, con riferimento all'attivazione di risorse rinvenibili nella comunità locale del territorio di appartenenza, in grado di fornire supporto e conferire maggiore incisività alle diverse possibili azioni di riparazione.

Per quanto riguarda la definizione di un modello di mediazione, questo Istituto superiore intende raccogliere la sollecitazione proveniente dal progetto relativa

all'ulteriore approfondimento e definizione di "un modello di mediazione efficace".

Partendo dai risultati della ricerca si auspica di aprire un dibattito sul tema con i diversi soggetti pubblici e privati interessati al fine di ottenere modifiche legislative che consentano di stabilire un modello di mediazione penale agevole per l'attuazione di modalità extragiudiziali omogenee di gestione del conflitto. L'elaborazione di questo modello dovrà tener conto e guardare all'esperienze europee in merito, raccogliendo le indicazioni provenienti dalle migliori pratiche dei Paesi membri dell'Unione Europea.

In tal modo, si vuole contribuire ulteriormente a sviluppare un sistema di mediazione penale e di giustizia riparativa maggiormente rispondente alle direttive stabilite dalla normativa internazionale, stimolando ulteriormente nei Paesi Partner di progetto la cooperazione giudiziaria in materia penale ed in particolare nel settore specifico della mediazione penale.

II. Contributo di Transcrime

Il contenuto di questo rapporto rappresenta il punto di vista dei suoi autori e non necessariamente quello del Ministero della Giustizia. © 2004 Transcrime

II. 1. Ringraziamenti

Questa ricerca è il risultato della collaborazione di diverse istituzioni e persone.

Il Ministero della Giustizia, attraverso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ed il Nucleo Permanente del Fondo Sociale Europeo, ha coordinato il Progetto. Si ringraziano pertanto il responsabile del Progetto presso il Ministero della Giustizia, Luigia Mariotti Culla, e Sebastiano Zinna insieme a tutti i funzionari che hanno seguito la realizzazione del Progetto.

Siamo grati anche ai rappresentanti dei Paesi partner del Progetto per la disponibilità e il materiale bibliografico fornito.

Un grazie particolare va poi a Christa Pelikan, ricercatrice presso l'Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie (Istituto di Sociologia del diritto e Criminologia) di Vienna, per aver realizzato l'aggiornamento del follow-up sullo stato di attuazione della Raccomandazione N. (99) 19 del Consiglio d'Europa e l'analisi necessaria per la stesura dei capitoli 4 e 6. Per l'attività di aggiornamento del follow-up, siamo anche particolarmente riconoscenti a: David Miers (Regno Unito) e Frederico Marchez (Portogallo), membri dell'Information Committee of the European Forum for VOM and Restorative Justice, Anna Mestitz e Simona Ghetti, dell'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari di Bologna, per le informazioni ricevute relative ad un altro progetto Grotius che il loro istituto sta conducendo in cooperazione con l'Inge Vanfraechem della Katholieke Universiteit di Lovanio e l'Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie di Vienna.

Transcrime, Centro Interuniversitario di Ricerca sulla Criminalità Transnazionale dell'Università di Trento e dell'Università Cattolica di Milano - sulla base della convenzione con il Ministero della Giustizia per esecuzione di parte della ricerca - ha redatto questo rapporto finale di ricerca.

La sua realizzazione è stata diretta da Ernesto U. Savona, professore presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e direttore di Transcrime, e coordinata da Andrea Di Nicola e Cinzia Birolini, ricercatori a Transcrime.

Il rapporto finale è stato curato da Ernesto U. Savona. Le diverse parti possono essere attribuite agli autori come segue: Ernesto U. Savona, capitoli 1e 2; Cinzia Birolini, capitoli 3, 4.1 e 5; Christa Pelikan, capitolo 4.2 e 6, quest'ultimo con la collaborazione di Ernesto U. Savona.

II. 2. Introduzione

Questo rapporto, realizzato da Transcrime - Università di Trento e Università Cattolica di Milano, presenta i risultati di ricerca del Progetto M.E.D.I.A.Re., finanziato nell'ambito del Programma Comunitario Grotius II Penale, coordinato dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia in collaborazione con l'Associazione Neustart per l'Austria ed il Ministero della Giustizia francese.

Gli obiettivi della ricerca affidata a Transcrime erano tre:

1. Analizzare lo stato di attuazione della Raccomandazione N. (99) 19 del Consiglio d'Europa in materia di mediazione penale;
2. Effettuare un'analisi comparata della normativa e relativi sistemi applicativi della mediazione penale nei Paesi partner di Progetto (Italia, Francia, Austria);
3. Individuare un modello ottimale di mediazione penale con il quale confrontare l'esperienza italiana.

Per raggiungere questi obiettivi, la ricerca si è articolata nelle seguenti attività.

Per il primo obiettivo, Transcrime ha predisposto un questionario volto ad indagare lo stato di attuazione delle linee guida date dalla Raccomandazione e lo ha trasmesso, nell'ottobre 2003, al Ministero della Giustizia per l'invio ai Paesi membri del Consiglio d'Europa. Vista la scarsità delle risposte, che rendeva

impossibile raggiungere gli obiettivi prefissati, Transcrime ha ritenuto opportuno seguire un percorso di ricerca alternativo e si è pertanto servito della consulenza di Christa Pelikan, ricercatrice presso l'Istituto di Sociologia del Diritto e Criminologia di Vienna e membro del Criminological Scientific Council del Consiglio d'Europa. Transcrime ha chiesto a Christa Pelikan di aggiornare il follow-up sullo stato di attuazione della Raccomandazione N. (99) 19 del Consiglio d'Europa da lei precedentemente condotto per il Consiglio d'Europa durante il 2003.

Per gli obiettivi 2 e 3, Transcrime ha contattato i rappresentanti dei Paesi partner del Progetto, al fine di ottenere materiale e testi legislativi riguardanti il tema della mediazione penale. L'analisi del materiale inviato dai Paesi partner, della letteratura secondaria e delle relazioni sulle visite studio in Austria e Francia dei funzionari del Ministero della Giustizia ha permesso di condurre l'indagine comparata.

Questo rapporto segue tutto il percorso della ricerca ed è organizzato come segue

II. 3. Definizioni preliminari

II. 3. 1. Mediazione penale

Secondo la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. (99) 19, la mediazione penale è «un processo per cui all'autore e alla vittima di un reato è permesso, se consentono liberamente, di partecipare attivamente alla risoluzione dei problemi derivanti dal reato, attraverso l'aiuto di un terzo neutrale (il mediatore)». È «un'attività in cui una parte terza e neutrale aiuta due o più soggetti a capire l'origine di un conflitto che li oppone, a confrontare i propri punti di vista e a trovare soluzioni sotto forma di riparazione simbolica prima ancora che materiale».

Mediazione penale diretta e indiretta

La mediazione penale si distingue in mediazione diretta e in mediazione indiretta.

Una mediazione penale si definisce diretta quando:

- il mediatore si trattiene con le parti contestualmente;
- l'attività di riparazione delle conseguenze del reato viene scelta e concordata da entrambe le parti.

Una mediazione penale si definisce indiretta quando:

- il mediatore si trattiene con le parti separatamente;
- l'attività di riparazione delle conseguenze del reato è scelta unilateralmente dal reo e non è concordata con la persona offesa.

La mediazione è un'attività propria di un modello di giustizia che si definisce “riparativa”.

II. 3. 2. Giustizia riparativa

La giustizia riparativa può essere definita come «un modello di giustizia che coinvolge la vittima il reo e la comunità nella ricerca di soluzioni al conflitto allo scopo di promuovere la riparazione, la riconciliazione e il rafforzamento del senso di sicurezza». Si tratta di uno strumento di intervento flessibile che permette, dove possibile, di evitare la pena e, in certi casi, anche il processo. Comprende una varietà di programmi e modalità, in sostituzione della pena o del processo, che rappresentano strategie per la riparazione e composizione del conflitto «cercando di superare la logica del castigo, muovendo da una lettura relazionale del fenomeno criminoso». Questo tipo di giustizia vuole tutelare le vittime del reato attraverso la riparazione del danno (economico, fisico e psicologico) e stabilire strategie d'intervento che rispettino il disagio e il dolore subito dalla vittima.

Gli elementi costitutivi e gli obiettivi della giustizia riparativa sono i seguenti:

1. Attenzione alla vittima ed alla sua reale tutela. L'attenzione alla vittima significa:

- aiutare la vittima a ricominciare a vivere la propria esistenza, superando sentimenti di vendetta, rancore, sfiducia e paura;
- riparare il danno economico, fisico e psicologico provocato alla vittima dal reo;
- predisporre strategie di intervento appropriate che tengano in considerazione il dolore e il disagio subito dalla vittima durante e dopo il reato.

2. Promozione ed incoraggiamento dell'autoresponsabilizzazione del reo.

La riparazione si fonda su un percorso psicologico che dovrebbe portare l'autore del reato ad elaborare il conflitto con le sue cause, a riconoscere la propria responsabilità e ad avvertire la necessità di riparare la sofferenza provocata alla vittima. L'intervento riparativo ha perciò una valenza terapeutica bidirezionale, orientata: a) a soddisfare i bisogni delle vittime ed a ristabilirne il senso di sicurezza, e b) all'autoresponsabilizzazione e alla presa in carico da

parte del reo delle conseguenze complessive del reato (danno alla vittima e alla comunità).

3. Riconoscimento alla comunità di un ruolo di parte attiva nel processo di riparazione.

La comunità può svolgere un doppio ruolo: a) può essere destinataria delle politiche di riparazione e di rafforzamento del senso di sicurezza collettivo - giustizia per la comunità; b) può essere attore sociale in un percorso "di pace" che si fonda sulla concreta azione riparativa dell'autore dell'offesa - giustizia nella comunità.

4. Presa in carico del senso di insicurezza individuale e collettivo con il tentativo di contenimento dell'allarme sociale.

La commissione di un reato ha come conseguenza immediata la percezione, da parte della comunità, della vulnerabilità dei propri componenti e dei loro beni. Tale percezione collettiva di insicurezza dovrebbe essere controbilanciata da un atteggiamento da parte dello Stato che porti i cittadini a ritenere che il comportamento violento è ingiusto e perciò non verrà più tollerato (rafforzamento degli standard morali).

Dall'attività di riparazione dovrebbero emergere ed essere apprese dalla comunità indicazioni concrete riguardanti il comportamento da tenere, favorendo così una prevenzione generale positiva.

La mediazione si colloca all'interno di questo modello di giustizia come una delle possibili pratiche riparatorie. In generale quando si parla di giustizia riparativa, e delle pratiche concrete connesse a questo modello, si parla di forme di diversion, termine che comprende tutti gli interventi diretti ad evitare che l'autore di reato entri in contatto con il circuito penale-processuale.

II. 4. Raccomandazione N (99) 19 sulla mediazione in materia penale

Si presentano di seguito le linee guida fornite dalla Raccomandazione N. (99) 19 sulla mediazione in materia penale adottata dal Consiglio d'Europa il 15 settembre 1999 e uno studio sullo stato di attuazione della Raccomandazione nei Paesi membri del Consiglio.

II. 4. 1. Linee guida date dalla Raccomandazione n. (99) 19 sulla mediazione in materia penale

Nel 1999 il Consiglio d'Europa ha adottato la Raccomandazione N. (99) 19 sulla Mediazione in materia penale. Questa Raccomandazione fornisce ai Paesi membri del Consiglio una serie di indicazioni riguardanti le caratteristiche che i programmi di mediazione penale dovrebbero avere.

Queste indicazioni sono contenute nell'appendice alla Raccomandazione, che è così strutturata:

- a. Definizione;
- b. Aspetti generali;
- c. Basi legali e rapporto con la giustizia penale;
- d. Caratteristiche dei servizi di mediazione;
- e. Sviluppo della mediazione.

Aspetti generali

Uno degli aspetti fondamentali, almeno formalmente, dei programmi di mediazione penale è la PARTECIPAZIONE SPONTANEA (art. 1 Racc.). «La mediazione in campo penale deve essere svolta solo se le parti acconsentono alla partecipazione liberamente». Questo distingue la mediazione dai tradizionali procedimenti della giustizia penale. Infatti, non è obbligatorio partecipare ad un'attività di mediazione, né proseguitarla, una volta iniziata. Le parti possono interrompere il procedimento in qualsiasi momento (art. 1 Racc.).

Il principio generale di partecipazione volontaria si basa sul presupposto che i partecipanti siano messi in condizione di dare un CONSENSO CONSAPEVOLE, INFORMATO e SPONTANEO alla mediazione. Le parti devono essere pienamente informate dei loro diritti, della natura del processo di mediazione e delle possibili conseguenze delle loro azioni (art. 10 Racc.) e non devono essere indotte a parteciparvi con mezzi subdoli (unfair means, art. 11 Racc.). Per questo motivo, non è possibile fare mediazione se una delle due parti non ne comprende il significato (art. 13 Racc.).

Altro principio strettamente connesso alla libera partecipazione è quello della CONFIDENZIALITÀ delle informazioni e dei contenuti della mediazione (eccetto l'accordo finale, se si raggiunge) (art. 2 Racc.). Niente di ciò che viene detto durante il processo di mediazione viene diffuso all'esterno. Ciò garantisce alle parti un'effettiva libertà di scambio e costituisce un prerequisito per uno scambio produttivo e un risultato costruttivo, garantendo gli interessi delle parti

(Commento art. 2 Racc.). L'aspetto della confidenzialità sottolinea il carattere privato del procedimento di mediazione penale distinguendolo dal tradizionale processo penale che è pubblico.

Un altro principio generale (artt. 3 e 4 Racc.) è che la mediazione deve essere un servizio generalmente ACCESSIBILE a tutti gli stadi del processo di giustizia penale. Sebbene vi siano notevoli diversità nei programmi di riparazione dei diversi Stati, è stabilito che la mediazione debba godere di una certa autonomia dal sistema di giustizia (art. 5 Racc.) al fine di agire con flessibilità e responsabilità verso le parti. Questo sottolinea che la logica su cui si fonda la mediazione è diversa da quella del sistema di giustizia tradizionale e proprio per questo «la mediazione deve essere riconosciuta ufficialmente dai poteri pubblici». I centri di mediazione dovrebbero agire in un contesto pubblico ed offrire un servizio gratuito. «I programmi dovrebbero di solito disporre di fondi di bilancio pubblico (statale o locale) e, normalmente, di contabilità pubblica».

Basi legali e rapporto con la Giustizia penale

Considerando le differenze a livello legislativo presenti nelle singole nazioni, la Raccomandazione non richiede esplicitamente che i programmi di mediazione siano stabiliti dalla legge. Prevedere o meno la mediazione per legge dipende dalla tradizione legale della nazione membro del Consiglio d'Europa, ma la legislazione dovrebbe, come regola minima, rendere la mediazione possibile (art. 6 Racc.).

Le autorità di giustizia penale di ciascun paese dovrebbero comunque dotarsi di linee guida che indichino quando si può ricorrere alla mediazione, descrivendo quali sono le condizioni necessarie per assegnare un caso al servizio di mediazione (art. 7 Racc.).

Inoltre, le linee guida dovrebbero regolare esplicitamente certi diritti fondamentali applicati durante il processo di mediazione.

Il principio di innocenza è un principio fondamentale che sta alla base di ogni procedura giudiziaria di uno stato civile e democratico. Tale principio permane anche durante il procedimento di mediazione: la partecipazione del reo non deve essere letta come un'ammissione di colpevolezza. «La partecipazione alla mediazione non deve essere usata come prova di ammissione di colpevolezza nelle successive procedure giudiziarie».

Inoltre, agendo in assenza di un giudizio, prima di iniziare la mediazione ci deve essere «il riconoscimento delle parti dei fatti principali della questione», di ciò che è accaduto al momento del reato. Richiedendo che reo e vittima condividano le caratteristiche principali e più significative dell'episodio delittuoso, e soprattutto che il reo riconosca la propria condotta, si sottolinea una situazione di parità tra le parti. I diritti a garanzia di un giusto processo permangono anche durante un programma di giustizia riparativa: il diritto alla difesa inteso come diritto all'informazione e al parere legale sulle pratiche di mediazione, il diritto alla traduzione se stranieri, il diritto alla celerità del procedimento (art. 8, 9 e ss. Racc.), la tutela della partecipazione di minori (art. 8 e 15 Racc.).

La Raccomandazione afferma che i provvedimenti di archiviazione e di non luogo a procedere pronunciati in seguito ad una mediazione dovrebbero avere «il medesimo statuto delle decisioni giudiziarie e dovrebbero vietare di procedere per i medesimi fatti». Nei casi in cui la mediazione non abbia successo, i casi devono essere restituiti all'autorità giudiziaria inviante, la quale deve provvedere immediatamente senza ritardi ulteriori (art. 18 Racc.). La mancata riuscita della mediazione non comporta alcuna conseguenza negativa sanzionatoria. In caso contrario, la partecipazione non avrebbe il requisito di volontarietà.

La Raccomandazione sottolinea l'importanza che l'autorità giudiziaria controlli le condizioni di invio e di termine del procedimento di mediazione, e che verifichi le implicazioni della partecipazione ad un processo di mediazione sul procedimento penale.

Sede della mediazione

Il luogo in cui si svolge la mediazione deve avere particolari caratteristiche. Deve essere «sicuro e confortevole». Inoltre gli uffici di mediazione devono essere collocati fisicamente in edifici e luoghi che abbiano una collocazione indipendente e separata da tribunali, procure, caserme e dagli uffici di pubblica sicurezza. Questa indipendenza in senso geografico è motivata dal fatto che le persone sono particolarmente sensibili alle caratteristiche e ai messaggi, in parte espliciti, trasmessi dal luogo. La sede deve quindi essere posta in un luogo neutrale che non rivesta particolari connotazioni ed implicazioni ideologiche connesse alla giustizia, alla religione, alla politica, alla cultura o all'etnia. Deve essere lontana da chiese, sedi di partito, sedi di associazioni culturali.

Formazione dei mediatori

I mediatori devono essere in grado di gestire la comunicazione tra le parti e di aiutarle a gestire l'espressione dei propri sentimenti ed emozioni. Vi deve essere uno «standard di competenze» e «procedure per la selezione, la formazione e la valutazione dei mediatori». La Raccomandazione indica che «i mediatori dovrebbero essere reperiti in tutte le aree sociali e dovrebbero possedere generalmente una buona conoscenza delle culture locali e di comunità». I mediatori

«dovrebbero ricevere una formazione iniziale di base ed effettuare un training nel servizio, prima di intraprendere l'attività di mediazione». La formazione deve «fornire l'acquisizione di un alto livello di competenza che tenga presente le capacità di risoluzione del conflitto, i requisiti specifici per lavorare con le vittime e gli autori di reato, nonché una conoscenza base del sistema penale». La preparazione deve permettere l'acquisizione non solo delle tecniche di mediazione e di comunicazione, ma anche di un'adeguata conoscenza del sistema penale e degli effetti processuali e penali dei programmi di giustizia riparativa (art. 24 Racc.).

Accordi

L'incontro di mediazione include anche una fase finale di stesura degli accordi, se questi si sono raggiunti. In questo caso gli accordi riguardano il risarcimento del danno e la riparazione delle conseguenze del reato. Anche in questa eventuale fase finale valgono i principi generali prima presentati, e soprattutto quello di volontarietà. Gli accordi devono essere «conclusi volontariamente, devono essere ragionevoli e proporzionati». Il principio di ragionevolezza «presuppone una certa relazione tra il reato e il tipo di obbligazione imposta al suo autore». La proporzionalità sta ad indicare che «l'onere imposto al colpevole deve corrispondere, entro limiti abbastanza ampi, alla gravità del reato». La riparazione, che spesso influenza l'esito del giudizio penale, è elaborata dalle parti, aiutate in ciò dal mediatore e non da una autorità giudiziaria. In questa fase, la presenza dei rispettivi avvocati è comunque importante, data l'assenza di specifiche competenze tecniche nei mediatori e data la necessità di un accordo che soddisfi le aspettative di entrambe le parti.

Monitoraggio e valutazione

Il Consiglio d'Europa svolge un continuo lavoro di raccordo, di valutazione e di verifica dei programmi di mediazione dei diversi Paesi, atto a garantire uniformità di applicazione e uguale fruibilità dei servizi e dei programmi di giustizia riparativa. Inoltre è sentita l'esigenza di sviluppare adeguate forme di ricerca, valutazione e controllo delle pratiche riparatorie, accompagnate dalla stesura di linee guida e regole di conduzione dei programmi condivise (art. 20, 33, 34 Racc.). Ci devono essere «consultazioni regolari» tra magistrati e mediatori (art. 33 Racc.) al fine di raggiungere una comunanza di prospettive ed una unitarietà di indirizzo. Per il conseguimento di questo fine, gli operatori del sistema riparativo e quelli del sistema giudiziario devono conoscere i presupposti teorici e le modalità di applicazione sia del programma di mediazione sia del processo giudiziario.

È inoltre indispensabile verificare la capacità della mediazione di porsi come valida alternativa al processo penale. Per fare questo, è necessario che vengano introdotti metodi scientificamente corretti di valutazione e controllo dei programmi di mediazione e dei suoi effetti, e che questa valutazione venga effettuata con continuità. Secondo il Consiglio d'Europa, questo controllo deve essere svolto da un ufficio competente, che dovrebbe costituirsi come un organo di vigilanza indipendente ed esterno al sistema giudiziario (art. 20 Racc.).

II. 4. 2. Attuazione della Raccomandazione n. (99) 19 sulla mediazione in materia penale

Nel 2003, quattro anni dopo l'adozione della Raccomandazione N. (99) 19, il Criminological Scientific Council del Consiglio d'Europa ha deciso di condurre un follow-up^[22] sul come le indicazioni fornite dalla Raccomandazione fossero state recepite, adottate e messe in pratica nei Paesi membri del Consiglio. Nel condurre il follow-up sulla Raccomandazione, nel 2003 i Paesi membri del Consiglio sono stati divisi in diverse tipologie/modelli a seconda del livello e delle modalità di recepimento delle linee guida del Consiglio d'Europa. Le tipologie/modelli rappresentano modi diversi in cui la Raccomandazione ha influito sulla legislazione e sulle pratiche di mediazione nei Paesi.

Di seguito si riporta un aggiornamento di questo follow-up, sulla base di cinque tipologie/modelli.

Paesi all'avanguardia

La prima tipologia può essere definita dei "Paesi all'avanguardia". Troviamo qui i Paesi che non hanno preso in considerazione la Raccomandazione perché non la ritenevano necessaria. Esempi sono l'Austria, e in qualche modo anche la Norvegia. Questi Paesi possono essere definiti come Paesi all'avanguardia nell'introduzione delle pratiche di mediazione sul proprio territorio in quanto hanno introdotto la mediazione sull'intero territorio nazionale basandosi su una legislazione in materia già esistente negli anni '80.

Questi due Paesi presentano pratiche di mediazione diverse tra loro. In Norvegia, il reclutamento dei mediatori avviene su base volontaria. In Austria, invece, i mediatori sono figure professionali che hanno affrontato lunghi periodi di formazione. Ciò deriva dal fatto che Austria e Norvegia sono due società con una storia

sociale e politica differente e con abitanti che hanno aspettative differenti nei confronti del sistema di giustizia.

In Norvegia fare volontariato è visto come un'espressione di affidamento alla comunità e di responsabilità verso la comunità stessa. Quando i conflitti che sono stati registrati come reati entrano in un percorso di messa alla prova, i soggetti coinvolti nel processo di mediazione preferiscono confrontarsi con un mediatore che appartiene alla propria comunità piuttosto che con un professionista che sentono più lontano dai propri interessi.

In Austria si è creata una situazione opposta. C'è molta fiducia in questi professionisti e c'è un senso di comunità poco sviluppato. Per questo il modello che prevede professionisti come mediatori è più adatto alle condizioni esistenti in Austria.

La Norvegia ha recentemente proceduto ad una riorganizzazione dei Servizi di mediazione. Fino all'inizio del 2004 sotto la responsabilità amministrativa dei municipi, e finanziati in parte dal Ministero della Giustizia, questi servizi dipendono ora dallo Stato. Questo cambiamento non ha comunque influito significativamente sulle attività e le strutture di mediazione.

Modifiche amministrative hanno avuto luogo anche in Austria, all'interno dell'associazione responsabile di tutti i servizi di giustizia Neustart (precedentemente denominata Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit, Associazione per i lavori socialmente utili e la messa alla prova). Questo non ha sostanzialmente influenzato il lavoro e la pratica del Servizio di mediazione austriaco, la Auszsergerichtliche Tatausgleich (ATA), di cui si parlerà ampiamente nella seconda parte di questo rapporto.

La tipologia di reati inviati ai mediatori nei due Paesi è invece differente, con più atti di vandalismo e taccheggio nel caso della Norvegia, mentre reati contro la persona - offese lesioni personali, minacce e rapine - sono maggiormente trattati in Austria.

In Norvegia, la mediazione è applicata ampiamente in casi che coinvolgono ragazzi al di sotto dell'età per cui è prevista la responsabilità legale (15 anni). Nel 1998 la maggior parte degli autori di reato aveva tra i 15 ed i 17 anni, ma al secondo posto c'erano i ragazzi tra i 12 ed i 14 anni.

Paesi dove la Raccomandazione è servita come un importante strumento nel fornire un orientamento e un supporto e ha lasciato il segno negli sviluppi della legislazione

Vi sono poi i Paesi dove la Raccomandazione è servita come un importante strumento nel fornire un orientamento e un supporto e ha lasciato il segno negli sviluppi della legislazione.

Rientrano in questa tipologia Finlandia, Slovenia, Cipro e in parte anche la Polonia, il Belgio e la Spagna.

Tra questi di particolare rilevanza risulta il caso della Slovenia, in quanto rappresenta un esempio interessante per l'introduzione della mediazione e l'influenza della Raccomandazione.

La Slovenia ha implementato un programma di mediazione nazionale nel 2000 (a seguito della realizzazione di diversi progetti pilota). La mediazione è una misura alternativa che vede il Pubblico Ministero come autorità inviante; l'invio può avvenire in qualsiasi momento del procedimento penale fino al momento della eventuale sentenza di condanna.

Nell'aprile del 2004 una modifica del codice di procedura penale ha ulteriormente ampliato le possibilità di fare mediazione. Fino a quella data, un caso poteva essere inviato in mediazione se la sanzione prevista per il reato in questione non era superiore a tre anni di reclusione.

In accordo con la modifica del codice di procedura penale del 2004, il Pubblico Ministero può ora inviare un caso alla mediazione se:

1. il caso coinvolge un autore minore e la sanzione prevista per il reato non è superiore a cinque anni di reclusione;
2. indipendentemente dall'età dell'autore, il reato in questione è un danno fisico grave, un furto con scasso, l'occultamento di una proprietà di importante valore o il danneggiamento della proprietà altrui (tutti questi reati possono essere puniti con la reclusione fino a cinque anni) o un danno fisico estremamente grave (la sanzione non è superiore a 10 anni di reclusione).

In Slovenia il numero di invii in mediazione è piuttosto alto ed è rimasto abbastanza stabile: 2237 casi nel 2000, 2071 nel 2001 e 2158 nel 2002). Considerando che il totale dei casi perseguiti in Slovenia, nel 2002, è di circa 13000 e che il numero di casi dove un autore di reato è colpevole (indipendentemente dalla tipologia e dall'entità della condanna) nel 2002 è di 7000, il numero dei casi che entrano in mediazione è molto alto.

I positivi effetti della mediazione si riflettono sul sistema di giustizia (837 udienze preliminari in meno, che corrispondono ai casi che trattano 5 Giudici dei tribunali locali).

In Slovenia l'organismo inviante è l'ufficio del Pubblico Ministero. La Slovenia ha adottato il modello norvegese per l'uso dei mediatori volontari (non

specializzati) ma con una differenza significativa: in questo paese l'influenza del Pubblico Ministero come organismo inviante sembra più forte che in Norvegia. Il Pubblico Ministero non dà direttive riguardanti l'attività di mediazione in sé, ma supervisiona gli standard generali di conduzione dei servizi di mediazione. La mediazione diretta prevale, seguendo l'esempio norvegese. I mediatori non specializzati devono seguire un corso di formazione. L'ufficio del Pubblico Ministero ha la responsabilità di organizzare il training di formazione ed ha istituito un Consiglio Consultivo che supervisiona il lavoro dei mediatori. L'indipendenza dei programmi di mediazione da questa autorità di controllo è garantita dalla "Associazione dei mediatori Sloveni" che è stata fondata nel dicembre del 2001 come organizzazione non governativa.

Il basso numero di mediazioni che si concludono con successo in Slovenia fa nascere delle domande. In Slovenia è molto alto il numero di casi inviati in mediazione. Così può essere che la qualità - ossia l'idoneità dei casi rinviati - renda spesso la mediazione di difficile attuazione. Può anche accadere che la mancanza di competenze dei mediatori volontari sia la causa dell'elevato numero di insuccessi.

Paesi dove la Raccomandazione è stata considerata e usata prevalentemente dalle organizzazioni non governative e professionisti esterni al sistema di giustizia e di poca influenza

Un terzo modello di implementazione della Raccomandazione si ha in Paesi dove questa è stata considerata e usata prevalentemente da organizzazioni non governative e professionisti esterni al sistema di giustizia. In questa tipologia rientrano i Paesi dell'Europa dell'est, come Repubblica Ceca, Bulgaria, Albania e, per certi aspetti, la Russia.

In questo gruppo di Paesi sono le organizzazioni non governative che sostengono la mediazione penale, e che sono ricorse alla Raccomandazione per rinforzare la realizzazione di programmi di mediazione e la formazione dei mediatori.

Le realtà presenti in Albania, Bulgaria e Russia (in parte anche il caso della Repubblica Ceca) trasmettono tuttavia un messaggio ambivalente. In questi Paesi un documento europeo è altamente considerato ed ha un peso evidente; d'altra parte, la voce degli accademici che commentano il documento non è sufficiente per avere un impatto sui decision makers.

Le ONG sono lasciate con poche risorse per fare passi in avanti.

Paesi dove la Raccomandazione ha contribuito a creare ed ha rinforzato una politica nazionale per l'istituzione della mediazione penale

Sono stati poi individuati Paesi dove la Raccomandazione ha contribuito a creare ed ha rinforzato una politica nazionale per l'istituzione della mediazione penale. Troviamo in questa tipologia la Francia e la Germania.

Il caso della Germania è adatto per esemplificare gli sviluppi e le influenze che possono essere tipicamente trovate in questo gruppo di Paesi.

La risposta del ministero della giustizia tedesco al follow-up condotto nel 2003 è stata «lo sviluppo principale nell'area della mediazione penale è stato già ampiamente implementato» e «questo prima del periodo di tempo indicato nel questionario (gli ultimi 3-4 anni)».

Una nuova legge del 20 dicembre 1999 ha rinforzato l'introduzione della mediazione nel Codice di Procedura penale. «L'ufficio del Pubblico Ministero e il tribunale sono incaricati con il dovere di verificare in ogni stadio del procedimento, se non può essere possibile giungere ad un accordo di mediazione tra le parti. Le condizioni per la fine di un procedimento sono state specificate e sviluppate».

Il Regno Unito costituisce invece un caso particolare, dove la Raccomandazione gioca un ruolo poco significativo. Come Paese a common law, il Regno Unito è stato il primo ad avviare un gran numero di progetti di mediazione, nei quali è evidente l'applicazione di un'ampia gamma di approcci differenti. L'ultima analisi-censimento condotta dall'organizzazione Mediation UK, come riferito da David Miers e Michael Semenchuk, elenca 222 progetti di mediazione locali e indica che geograficamente circa il 60% del Regno Unito è servito da un servizio di mediazione locale.

Dagli ultimi anni '90 il governo inglese è diventato più attivo nel promuovere i programmi e questo interesse da parte del governo ha trovato la sua realizzazione nella creazione di una speciale Unità di giustizia riparativa dell'Home Office. Nel 2001 The Review of the Criminal Justice System (l'Auld Report) ha raccomandato «lo sviluppo e l'implementazione di una strategia nazionale per assicurare un uso appropriato ed effettivo delle tecniche di giustizia riparativa in Inghilterra e Galles». La Review ha anche identificato sei momenti in cui attività di riparazione possono essere applicate entro il convenzionale processo penale. L'intenzione è quella di rendere possibile accedere a forme di giustizia riparativa a qualsiasi età e ad ogni stadio del procedimento penale: pre-crime, specialmente per i minori, pre-charge, post-conviction, pre-sentence, and post-sentence.

Per la giustizia minorile esiste un sistema di invio alla mediazione obbligatorio (per usare l'espressione di David Miers "a system of mandatory referrals"). Prima

che un giovane autore di reato compaia davanti al Giudice per l'udienza preliminare e dichiari la propria colpa, il Tribunale minorile può inviare il caso alla mediazione. Questa modalità d'invio alla mediazione permette ai mediatori di attivare un procedimento per qualsiasi caso che abbia le precondizioni fissate dalla legge. Inoltre questa modalità d'invio sembra essere più incisiva della legislazione che fa invii coercitivi e che raccomanda di considerare la mediazione come una possibile modalità d'intervento.

In Inghilterra e Galles la mediazione è diventata una misura disponibile in ogni fase del sistema di giustizia penale. Interessante è la possibilità di effettuare attività di mediazione da parte della polizia, al momento della denuncia. Ad esempio, la Thames Valley Police ha introdotto al suo interno un Dipartimento di giustizia riparativa con personale che promuove e realizza attività riparative.

Paesi in cui la Raccomandazione ha contribuito all'introduzione della mediazione penale

Infine vi sono Paesi in cui la Raccomandazione ha contribuito all'introduzione della mediazione penale. L'Olanda, la Svezia, Portogallo, e per certi aspetti anche l'Irlanda e l'Italia, fanno parte di questa tipologia.

Il Portogallo è apparso in passato restio all'adozione di qualsiasi misura alternativa ed alla mediazione. Questo può essere spiegato attraverso l'aderenza del suo sistema di giustizia e dei suoi attori principali (Pubblico Ministero e Giudici) ai principi di legalità. In Portogallo l'introduzione della mediazione è avvenuta con la Lei Tutelar Educativa - legge 166/99.

Questa legge si applica a persone di età compresa tra i 12 ed i 16 anni. L'autorità giudiziaria, il Pubblico Ministero o i Giudici agiscono come organismo di invio. L'organizzazione che mette in atto la mediazione è l'Istituto di Riabilitazione Sociale. L'Istituto opera in base linee-guida del suo Presidente ("Despatch of its President") che indica esplicitamente la realizzazione della mediazione nell'ambito delle attività di rieducazione del minore.

In Portogallo è stata l'Associazione portoghese per il servizio alle vittime, insieme al Ministero della Giustizia, che ha preso atto ed ha incominciato ad usare la Raccomandazione a supporto dell'attività di mediazione.

Anche l'Istituto di Riabilitazione Sociale ha fatto riferimento al contenuto della Raccomandazione per giustificare le pratiche che riteneva appropriate. Va tuttavia sottolineato che, a causa della collocazione della mediazione nell'ambito della legge sul controllo educativo, in Portogallo l'istituto della mediazione è vincolato alle finalità educative di questa legge, o, detto in altri termini, la mediazione è percepita prevalentemente come misura riabilitativa ed educativa.

II. 5. Studio comparato delle esperienze di mediazione penale in Austria, Francia e Italia

Questa parte del rapporto analizza le esperienze di mediazione penale esistenti in Austria, Francia ed Italia. Ogni paese sarà analizzato singolarmente attraverso i seguenti aspetti:

A. Contesto storico-culturale

Descrive la nascita delle esperienze di mediazione penale indicando quali sono stati in Austria, in Francia e in Italia i presupposti che ne hanno favorito lo sviluppo. Si vedrà come e in che modo il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (ove presente) si relaziona con il processo di mediazione;

B. Riferimenti normativi vigenti

Descrive il modo in cui ciascuno dei tre stati ha modificato il proprio sistema normativo per promuovere la pratica della mediazione penale;

C. Pratiche della mediazione

Descrive le modalità con le quali viene svolta la mediazione penale in Austria, Francia e Italia.

In conclusione si presenterà un confronto tra l'esperienza austriaca, francese e italiana.

II. 5. 1. Austria

II.5.1.a Contesto storico-culturale

La necessità di trovare un'alternativa al processo penale nasce in Austria alla fine degli anni '70. Due le ragioni:

- l'eccessivo numero di detenuti, spesso reclusi per reati minori, metteva in crisi l'intera capacità del sistema penale di assolvere la propria funzione;
- l'inadeguatezza del codice penale minorile, approvato nel 1961, che appariva superato agli stessi operatori di giustizia e doveva essere riformato.

Da questa situazione prende spunto un dibattito intenso che nel 1982 si svolge intorno all'opportunità di affiancare alla sospensione condizionale della pena l'obbligo per il reo di prestare la propria opera per lavori socialmente utili a beneficio della comunità. Per molti giudici e giuristi, tuttavia, questo progetto non rispondeva a quelle che erano le vere esigenze d'innovazione di cui il sistema penale aveva bisogno.

Nel 1984 all'interno della Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit (Associazione per l'assistenza durante la sospensione condizionale della pena e per il lavoro sociale, da due anni ha cambiato nome in Neustart) la discussione culmina nella decisione di sperimentare anche in Austria la ricomposizione del conflitto (mediazione penale). L'esperimento viene dapprima condotto a Vienna, Salisburgo e Lienz solo per i reati commessi da minori a partire dal 1985. Una nuova sperimentazione di mediazione penale, aperta anche all'ambito adulto, viene attivata nel 1992.

Il successo di queste sperimentazioni porta alla introduzione nella legislazione austriaca di forme di diversion, quali quella della mediazione penale, sia in ambito minorile che adulto.

Attraverso le forme di diversion, lo stato austriaco ha creato alternative alla sanzione, alla procedura, al processo penale. Benché in Austria viga il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, introducendo la mediazione lo Stato rinuncia tuttavia ad esercitare l'azione penale, in taluni casi ed a precise condizioni, rimandando la questione alle parti.

II.5.1.b Riferimenti normativi vigenti

La mediazione penale è prevista dall'art. 7 e 8 del Codice minorile del 1988 (entrato in vigore il primo gennaio 1989). L'articolo 42 del Codice penale prevede invece le condizioni per l'invio alla mediazione penale nel caso in cui l'autore sia un adulto, senza disciplinare completamente il ricorso alla mediazione.

In Austria gli autori di reato, sia adulti sia minori, hanno la possibilità entrare in un procedimento di mediazione penale (ATA, Außergerichtlicher Tatausgleich, traducibile in accomodamento extragiudiziale). L'articolo 90 del Codice di procedura penale, introdotto dalla legge sulla diversion di modifica del c.p.p. austriaco ed entrato in vigore il primo gennaio 2000, regola le attività di mediazione sia in ambito minorile che adulto.

Le leggi vigenti sulla mediazione penale in Austria

- Legge 1 gennaio 1989: Riforma del codice penale minorile - introduzione della mediazione penale minorile (artt. 7 e 8)
- Legge 1 gennaio 2000: Legge sulla diversion - modifica del codice di procedura penale per introdurre la mediazione penale adulta (art. 90g)

La legge 1 gennaio 2000 prevede quattro diverse forme di diversion: l'ammenda, il lavoro di pubblica utilità, il periodo di prova e la mediazione. In ciascuno dei quattro casi vi è la rinuncia al procedimento penale da parte dello Stato e la non trascrizione, nella fedina penale del reo, del fatto commesso.

Le condizioni stabilite dalla legge per accedere alla diversion sono le seguenti:

- l'indagato deve avere un'alta probabilità di condanna;
- l'indagato deve essere consapevole di aver fatto qualcosa di sbagliato (ma non è necessaria la piena confessione);
- l'indagato non deve aver commesso un reato che richiede l'applicazione di misure di prevenzione generale. Questa condizione si verifica nel caso in cui l'indagato che chiede di ricorrere alla mediazione sia già stato condannato per altri reati, nei 12 mesi precedenti (la durata del periodo può variare);
- la vittima ed i suoi interessi devono essere tenuti in adeguata considerazione.

In Austria, le forme di diversion si collocano quindi all'interno della legge penale. Sono previste dalla legge, non costituiscono un'alternativa alla legge penale ma si pongono come alternativa alla sanzione penale tradizionale.

In generale il Pubblico Ministero utilizza la mediazione penale (ATA) come forma di archiviazione. Tuttavia la mediazione penale può essere utilizzata anche come semplice circostanza attenuante, ovvero come condizione per la concessione della messa alla prova o del rilascio sulla parola.

Gli articoli e i commi che regolano le forme di diversion sono indicati nella tabella 2.

Gli articoli di legge vigenti sulla mediazione penale in Austria

- Art. 90a c.p.p. e art. 7 e 8 Codice minorile: Norme generali: regolano le forme di diversion e la mediazione.
- Art. 90c c.p.p.: Rinuncia al perseguimento in seguito al pagamento di una somma pecuniaria.
- Art. 90d c.p.p.: Rinuncia al perseguimento in seguito a opere di pubblica utilità.

- Art. 90f c.p.p.: Rinuncia al perseguimento dopo un periodo di prova.
- Art. 90g c.p.p.: Rinuncia al perseguimento in seguito a un accomodamento extragiudiziale
- Art. 90i c.p.p.: Diritti e interessi della persona offesa dal reato.
- Art. 90k c.p.p.: Luogo per la compensazione

L'articolo 7 del Codice minorile stabilisce che il Pubblico Ministero può valutare se rinunciare a procedere (ai sensi dell'articolo 6) nel caso in cui l'indiziato sia disposto a rispondere dell'accaduto e a compensare eventuali conseguenze del reato in modo adeguato, soprattutto risarcendo il danno economico per quanto nelle sue possibilità. Il Pubblico Ministero può chiedere a persone o uffici competenti in materia sociale, soprattutto alla Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit (Associazione per l'assistenza durante la sospensione condizionale della pena e per il lavoro sociale), di informare il reo sulle possibilità offerte dalla mediazione penale e, se questi acconsente, di seguirlo e sostenerlo nel tentativo di una mediazione. La parte offesa, se d'accordo, deve essere coinvolta in questo tentativo.

L'articolo 8 del Codice minorile stabilisce che, fin dalla prima udienza, il Tribunale è tenuto a valutare la possibilità di una mediazione, d'ufficio o su istanza dell'imputato o della parte offesa, in tutti i casi in cui la colpa non è da considerarsi grave e la sanzione penale non sembra la misura più idonea per prevenire la commissione di nuovi reati da parte dell'imputato. Se la mediazione penale ha esito positivo il procedimento penale deve essere archiviato con decreto del Pubblico Ministero. Nel procedimento istruttorio il decreto di archiviazione deve essere emesso dal Giudice istruttore, o altrimenti dal presidente del Tribunale.

L'articolo 90a del Codice di procedura penale stabilisce quali sono le forme di diversion applicabili sul territorio austriaco, tra cui appunto la mediazione. L'articolo 90g regola in specifico la mediazione penale. Secondo l'ordinamento austriaco, il Pubblico Ministero (Staatsanwalt) può inviare un caso ad un mediatore se l'imputato è disposto a chiarire le motivazioni del reato e a risarcire il danno provocato alla vittima. Il Pubblico Ministero va informato se il procedimento di mediazione si conclude positivamente con un accordo tra le parti.

L'attività del mediatore è regolata all'articolo 29a della legge dei Servizi di messa alla prova. Il mediatore, su richiesta della Procura (Staatsanwaltschaften) o del Tribunale, deve verificare la disponibilità delle parti a partecipare al procedimento di mediazione, spiegando alle parti in cosa consiste e informandole sui possibili esiti del procedimento. Il mediatore è tenuto a comunicare alla Procura o al Tribunale l'avvio dei procedimenti di mediazione e gli esiti dei procedimenti avviati.

II.5.1.c Pratiche della mediazione

Per un'illustrazione più chiara delle pratiche della mediazione in Austria si è scelto di articolare il paragrafo fornendo risposta a cinque domande:

- a. Quando è ammissibile la mediazione penale?
- b. Chi attiva il procedimento di mediazione penale?
- c. Chi sono i soggetti autorizzati a condurre la mediazione penale?
- d. Quali sono le fasi della mediazione penale?
- e. Quali sono le esperienze di mediazione penale in Austria?

- a. Quando è ammissibile la mediazione penale?

La mediazione penale non è ammissibile per tutti i reati. Per accedere al procedimento il reato commesso:

- non deve essere di competenza di organi giudiziari collegiali;
- non deve prevedere una pena superiore ai cinque anni (questo limite non esiste nel caso in cui l'imputato sia minorenne);
- deve essere di competenza del Procuratore;
- non deve avere avuto come conseguenza il decesso della vittima;

- non deve essere stato commesso con colpa grave.

b. Chi attiva il procedimento di mediazione penale?

Il procedimento di mediazione può essere attivato su indicazione del Pubblico Ministero (discrezionalmente, in base alla denuncia pervenuta), del Giudice del dibattimento (in presenza di querela), d'ufficio o su richiesta dell'imputato o della vittima. Per attivare la mediazione non è necessaria una confessione formale da parte dell'accusato; è sufficiente che quest'ultimo sia disposto a rispondere del reato e a dichiararsi disponibile a rimediare alle sue conseguenze. La vittima del reato per cui si attiva il procedimento di mediazione penale può essere una persona fisica ma anche una persona giuridica.

c. Chi sono i soggetti autorizzati a condurre la mediazione penale?

Sono mediatori, collaboratori e istituti facenti parte del Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit (che, come già evidenziato, dal 2002 ha cambiato nome in Neustart, "nuovo inizio"). Ad essi il procuratore invia il fascicolo del caso e affida l'incarico di condurre la mediazione.

d. Quali sono le fasi della mediazione penale?

In seguito all'attivazione del procedimento le fasi di mediazione sono fondamentalmente tre: la fase pre-mediativa, la fase mediativa e la fase post-mediativa.

- Fase pre-mediativa

In questa fase il mediatore ha il compito verificare se esistono le condizioni per procedere alla mediazione. Infatti, prima che il processo di mediazione inizi, il mediatore deve avere già ottenuto le informazioni necessarie sui partecipanti e sul fatto reato, poiché la sua funzione è quella di favorire la raccolta e lo scambio di tutte le informazioni necessarie fin dal primo colloquio.

Il primo contatto con le parti tende dunque a verificare che l'imputato capisca ed accetti le proprie responsabilità nella commissione del reato. In questa fase il mediatore deve contattare vittima e autore del reato per avere il loro consenso e deve chiedere alle parti di chiarire i fatti connessi al reato, raccogliendo l'assunzione di responsabilità da parte del reo, ed informando le parti che l'accordo finale - se raggiunto - avrà forma scritta.

Per stabilire la quantificazione del risarcimento spettante alla vittima, le parti possono avvalersi di una persona di fiducia o di consulenti legali. La mancata disponibilità della vittima a partecipare o a ricevere riparazione del danno non compromette la possibilità che, vista la disponibilità del reo, il Pubblico Ministero archivi il caso o proceda al proscioglimento.

- Fase mediativa

L'avvio di questa fase dipende dalla disponibilità/indisponibilità delle parti raccolta nella fase pre-mediativa. A seconda dei casi, si possono intraprendere tre tipi di mediazione penale: diretta, indiretta e sostitutiva.

Mediazione diretta. Nella forma classica di mediazione le parti interessate (reo e vittima) si incontrano in un colloquio guidato da uno o più soggetti terzi (i mediatori).

Gli elementi fondamentali del dialogo che dovrebbe instaurarsi nel corso dell'incontro tra reo e vittima sono:

Scambio delle informazioni disponibili;

Ricerca di una definizione comune del problema;

Ricerca di un'alternativa;

Alternativa vs. condanna;

Garanzia dell'accordo (vincolatività, controllo);

Unitarietà con ulteriori procedimenti.

Al termine della mediazione è sottoscritto un accordo che stabilisce le modalità di riparazione (materiale o simbolica) del danno. La durata di questo iter può variare dai 3 ai 4 mesi.

Mediazione indiretta. Si applica principalmente a conflitti di lunga durata (in particolare a quelli tra vicini di casa). In questo caso il mediatore deve assumere il ruolo di persona neutrale che (a differenza della Procura della Repubblica) cerca l'accordo.

Ci si trova spesso in una situazione di danneggiante-danneggiato perché le parti continuano a litigare. In questa situazione il mediatore (a volte anche più di uno) deve far circolare le informazioni: portare lettere e comunicazioni, ecc. in modo da risolvere la questione. Il percorso può essere piuttosto lungo e si conclude trovando un accordo. Al contrario, se la situazione è totalmente degenerata, si ricorre alla tutela giudiziaria.

Mediazione sostitutiva. Nella mediazione sostitutiva l'incontro diretto delle parti non è possibile o non è consigliato. Questa sostanzialmente si concretizza quando non è possibile l'incontro delle parti (es. perché una è in carcere). Questo tipo di mediazione si usa molto nei casi di violenza sessuale oppure quando siano coinvolti dei minori (come vittime) in un processo penale.

- Fase post-mediativa

In questa fase il mediatore controlla il rispetto dell'accordo sottoscritto da entrambe le parti. Dopo avere verificato il rispetto degli impegni assunti nell'accordo scritto al termine del procedimento di mediazione, Neustart invia una relazione finale al procuratore.

e. Quali sono le esperienze di mediazione penale in Austria?

Dopo i primi modelli sperimentali nella seconda metà degli anni '80, la mediazione penale ha avuto un forte sviluppo. Neustart, l'associazione per servizi di messa alla prova e lavori socialmente utili, conta oggi 15 uffici sul territorio austriaco.

II. 5. 2. Francia

II.5.2.a Contesto storico-culturale

La propensione dei francesi verso forme di giustizia riparativa risale ai tempi della Rivoluzione francese, quando viene istituita la figura del *jude de paix*. Un esperimento, quello del Giudice di pace, rivelatosi fallimentare a causa di un apparato di giustizia troppo burocratizzato. Nel 1958 il *jude de paix* viene abolito e sostituito dalla figura del conciliateur, che mantiene competenze riparative/conciliative soprattutto in ambito civile.

L'ordinamento penale francese utilizza misure di riparazione, tra cui la mediazione, già a partire dagli anni '70-'80. La scelta di sperimentare forme di giustizia riparativa è dovuta da un lato, al fallimento dell'apparato giudiziario e, dall'altro, alla perdita della tradizionale capacità di gestire i conflitti da parte dei gruppi più vulnerabili sul piano socio economico[51]. L'emergere negli anni '80 di una forte domanda di sicurezza sociale, collegata all'incremento dell'urbanizzazione, al degrado connesso delle periferie e delle grandi città, a una società sempre più multietnica, porta alla creazione delle *Maison de justice e du droit* (MJD), le strutture che gestiscono la mediazione penale.

Le MJD possiedono diverse caratteristiche. Rappresentano un luogo terzo rispetto all'aula giudiziaria, pur essendo create su impulso del Procuratore della Repubblica. Svolgono una funzione di supporto ai servizi e alle associazioni che agiscono sul territorio a tutela del cittadino e a sostegno delle situazioni di disagio (le associazioni di aiuto alle vittime, le associazioni per la mediazione, i servizi sociali territoriali etc.).

Poiché in Francia non vige il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, le parti non devono obbligatoriamente ricorrere all'Autorità giudiziaria per attivare il procedimento di mediazione, che è quindi più facile da attivare.

II.5.2.b Riferimenti normativi vigenti

La legge 4 gennaio 1993 di riforma del codice di procedura penale ha istituito la mediazione penale (art. 41 Codice di procedura penale). Questa legge ha introdotto un nuovo articolo nell'ordinanza del 2 febbraio 1945 che, in materia di giustizia minorile, già sanciva il principio di responsabilità attenuata per i minori (artt. 2 e 11). In Francia, infatti, il minore di anni 13 non è responsabile del reato commesso, è parzialmente responsabile fino ai 16 anni, mentre tra i 16 ed i 18 anni l'attenuazione della responsabilità è facoltativa.

Normative vigenti sulla mediazione penale in Francia

- o Ordinanza 2 febbraio 1975: Stabilisce il principio responsabilità attenuata per i minori
- o Legge 4 gennaio 1993: Riforma il codice di procedura penale: istituisce forme di riparazione alternative alle azioni giudiziarie penali tra cui la mediazione (art.41-1-(5°))
- o Legge 8 febbraio 1995: Definisce il ruolo del mediatore
- o Circolare 18 ottobre 1996: Definisce il ruolo del mediatore
- o Legge 23 giugno 1999: Rafforza l'efficacia della procedura penale; individua le misure alternative alle azioni giudiziarie ed istituisce la composizione penale
- o Decreto di esecuzione 29 gennaio 2001: Indica gli attori (procuratori, delegati del procuratore, mediatori), le loro caratteristiche e le modalità di

applicazione della composizione penale

- Legge 9 settembre 2002: Apporta modifiche di orientamento e programmazione della giustizia
- Legge 9 marzo 2004: A seguito della presentazione della denuncia prevede l'obbligo di informare la vittima sui propri diritti (e anche sulla possibilità di attivare la mediazione penale)

Con la modifica del 1993 si è concessa ai magistrati del tribunale e della procura la possibilità di proporre al minore autore di reato una riparazione diretta o indiretta, cioè la possibilità di procedere, con l'accordo delle parti, ad un'attività di mediazione tra l'autore dei fatti e la vittima. L'articolo 40-1-(5°) definisce attività di mediazione penale il mettere in relazione l'autore e la vittima con l'aiuto di un terzo (il mediatore). Lo scopo è quello di trovare un accordo sulla modalità di riparazione, di stabilire o ristabilire insieme la comunicazione e di favorire, per quanto possibile, la non reiterazione del fatto. Lo stesso articolo precisa come la mediazione debba assicurare una riparazione effettiva e rapida, come sia simile ad un accordo negoziale e possa portare ad un risarcimento di tipo economico o morale.

La legge del 23 giugno 1999 individua le misure alternative alle azioni sanzionatorie dell'Autorità giudiziaria ed istituisce la composizione penale (una transazione tra l'autore del reato ed il Procuratore, che consiste in una sanzione accettata e convalidata da un Giudice di tribunale).

Il decreto di esecuzione del 29 gennaio 2001 indica i soggetti che possono inviare un caso in mediazione e i soggetti abilitati a svolgere attività di mediazione (procuratori, delegati del procuratore, mediatori), le loro caratteristiche e le modalità di applicazione della composizione penale.

Le leggi del 9 settembre 2002 e del 9 marzo 2004 modificano la normativa citata. La prima apporta modifiche di orientamento e programmazione della giustizia, la seconda di adattamento della giustizia ai cambiamenti della criminalità.

Anche le Maison de justice e du droit (MJD) - le strutture che gestiscono la mediazione penale - sono regolate da circolari e leggi.

Circolari e leggi che regolano e stabiliscono le attività delle Maison de justice et du droit

- Circolare 2 ottobre 1992 del Ministero della Giustizia: Disciplina il funzionamento della MJD
- Circolare 19 marzo 1996 del Ministero della Giustizia: Definisce la procedura di mediazione per le MJD
- Legge 18 dicembre 1998: Stabilisce i compiti e l'attività delle MJD
- Decreto 29 ottobre 2001: Precisa le modalità di organizzazione e funzionamento delle MJD

Il Ministero della Giustizia, con la Circolare del 2 ottobre 1992, disciplina il funzionamento della MJD. Tra gli obblighi previsti, l'ufficio della Maison deve fornire al Procuratore della Repubblica, entro un mese dalla sua richiesta, una proposta concreta per la soluzione del caso penale. La Circolare del 1992 ha anche l'obiettivo di orientare la procedura da seguire nella mediazione che è stata precisata con la Circolare del 19 marzo 1996.

La legge 18 dicembre 1998 stabilisce i compiti e l'attività delle Maison. Nel 1998 viene formalmente istituita la Maison de justice et du droit che, pur avendo un rapporto di dipendenza dalla Procura della Repubblica, si colloca in un luogo esterno al tribunale per sottolineare simbolicamente l'indipendenza dalla giustizia formale.

La Maison rappresenta il luogo dove è possibile gestire i conflitti nati all'interno di un quartiere. L'inserimento di queste strutture all'interno dei quartieri parte dal presupposto che siano proprio quelli i luoghi dove vanno risolti i conflitti. Questo tipo di giustizia informale è vista come un'alternativa al sistema giudiziario, complementare ma non sostitutiva. L'idea che sta alla base delle Maisons è infatti quella di un'azione giudiziaria penale differenziata: l'intervento giudiziario è spostato all'esterno della sede ordinaria, segue modalità diverse ma rimane sempre collegato all'ordinamento giudiziario.

La legge del 1998 infatti ribadisce che la Maison svolge un'azione in funzione partneriale dell'Autorità Giudiziaria, essendo essa stessa una struttura giudiziaria che ha tra i suoi obiettivi la prevenzione della recidiva.

Il decreto del 29 ottobre 2001 precisa le modalità di organizzazione e funzionamento delle *Maison de justice et du droit*.

La legge del 9 marzo 2004 invece dedica particolare attenzione alla vittima, stabilendo che una volta che è stata presentata denuncia, la parte offesa deve essere informata dei suoi diritti.

Nel documento adottato il 20 giugno 2003 dal *Conseil National de Villes* si sottolinea che le *MJD* costituiscono un significativo esempio di adattamento alle esigenze locali del servizio pubblico della giustizia per meglio rispondere ai bisogni degli abitanti della città e dei quartieri, all'interno del quadro della politica per il territorio.

II.5.2.c Pratiche della mediazione

Per un'illustrazione più chiara delle pratiche della mediazione in Francia si è scelto di articolare il paragrafo fornendo risposta a cinque domande:

- a. Quando è ammissibile la mediazione penale?
- b. Chi attiva il procedimento di mediazione penale?
- c. Chi sono i soggetti autorizzati a condurre la mediazione penale?
- d. Quali sono le fasi della mediazione penale?
- e. Quali sono le esperienze di mediazione penale in Francia?

a. Quando è ammissibile la mediazione penale?

La mediazione si attua per reati ed infrazioni che prevedono pene inferiori ad un mese e che sono quasi sempre causate da conflitti in ambito familiare, lavorativo, di vicinato, tra persone, quindi che si conoscevano già prima del reato e che saranno costrette a rincontrarsi.

b. Chi attiva il procedimento di mediazione penale?

In Francia in generale le misure riparatorie sono avviate all'interno dell'ordinaria procedura penale, ma non vengono sottoposte al controllo giudiziario. Il procedimento di mediazione può infatti essere attivato dal procuratore oppure dalle parti, che spontaneamente possono rivolgersi ad un centro di mediazione.

c. Chi sono i soggetti autorizzati a condurre la mediazione penale?

Occorre distinguere tra mediazione penale "non delegata" e mediazione penale "delegata".

La mediazione penale non delegata, o *retenue*, è quella delle *Maisons de justice et du droit* (*MJD*) che dipendono direttamente dalla Procura.

La mediazione penale delegata, *delegue*, è invece lasciata alle associazioni per le vittime, che stipulano un apposito accordo con la Procura della Repubblica competente. Punto nodale del sistema francese di mediazione penale è infatti la collaborazione tra le strutture private (solitamente associazioni a difesa delle vittime di reato) e l'ordinamento giudiziario. Tale collaborazione è legata al principio dell'ordinamento francese della non obbligatorietà dell'azione penale. Le principali associazioni sul territorio francese sono l'*Istitut National d'aude aux victimes et de la Mediacion* (*Inavem*) e il *Comité de Liaison des Association de contrôle judiciaire* (*Clcj*).

La *Carte des services d'aude aux victimes et de mediacion* elaborata da *Inavem* stabilisce gli elementi fondamentali di una mediazione penale:

- gratuità della mediazione;
- neutralità del mediatore;
- adesione volontaria delle parti al procedimento;
- rispetto dei diritti delle parti, in particolare del diritto di scelta di un difensore di fiducia per l'assistenza del procedimento;
- confidenzialità del procedimento.

d. Quali sono le fasi della mediazione penale?

In Francia si possono individuare principalmente due modelli di mediazione, quello di *Jaqueline Morineau* e quello di *Jean Pierre Bonafè-Schmitt*.

Secondo la pratica di *Morineau*, la mediazione vuole dare alle parti la possibilità di gestire il conflitto e di confrontarsi, attraverso delle fasi precisamente individuate:

- Teoria: la narrazione dei fatti.
- *Krisis*: confronto delle parti, dei loro vissuti e delle loro emozioni.

- Katarsi: momento di accoglimento della sofferenza, che permette di superare il conflitto.
- Secondo la pratica di Bonafé-Schmitt, le fasi di conduzione di una mediazione sono invece cinque:
- Pre médiation: incontri separati tra le parti, contatti telefonici o per iscritto;
 - Médiation: incontro delle parti;
 - Recherche d'un accord: il mediatore aiuta le parti a trovare un accordo;
 - Accord de Médiation: stesura dell'accordo, se la mediazione ha esito positivo, copia dell'accordo viene inviata al procuratore, altrimenti viene inviata al procuratore una lettera in cui lo si informa sull'attività di mediazione;
 - Suivi de l'exécution de l'accord: è il momento di verifica dell'esecuzione dell'accordo.

e. Quali sono le esperienze di mediazione penale in Francia?

La prima esperienza francese risale al 1985, ma solo dal 1989 si diffonde su tutto il territorio nazionale . Oggi le Maisons de justice et du droit sono 107 a fronte delle 27 Corti d'Appello e dei 180 Tribunali.

A Parigi sono due i dipartimenti che per primi elaborano ed attuano programmi di mediazione: uno è quello di Versailles, il secondo è quello della Val d'Oise. Nel dipartimento di Versailles, la mediazione penale è condotta da mediatori di professione appartenenti ad un'associazione che ha una convenzione con il Tribunale nei locali del tribunale stesso.

Nel dipartimento della Val d'Oise la mediazione viene effettuata da giudici di professione presso le Maisons de justice.

È possibile notare subito come accanto ad un procedimento di mediazione che è nato da un modello di giustizia informale, si è cercato sempre di mantenere, nelle due esperienze parigine, una componente formale che legittimi la pratica agli occhi degli utenti: se la mediazione vede la partecipazione di un Giudice, allora la sede sarà decentrata; se la mediazione vede la partecipazione di un mediatore allora la sede sarà istituzionale.

Parigi è anche la sede del Centre pour la médiation, diretto da Jaqueline Morineau, la quale propone un modello mediatico che pone particolare attenzione allo sviluppo e all'espressione dei propri vissuti e propri sentimenti, contrapponendosi al modello francese di Bonafé- Schmit che è di tipo più sistematico.

L'esperienza lionese si caratterizza invece per la rapidità di gestione che deriva da nuove forme collaborative tra polizia e magistratura. La Maison de justice di Lione, dipendente dal Tribunale de Grande Instance di Lione, è una delle prime ad istituirsi sul territorio francese. La magistratura di Lione nega ogni ipotesi di delega ad associazioni private, sostenendo che una giustizia delegata non poteva garantire un adeguato rispetto dei diritti individuali e negava le esigenze simboliche del diritto, eliminando l'interessamento dell'ordinamento a forme di criminalità molto comuni. L'istituzione della Maison de justice è quindi la risposta alle resistenze della magistratura alla delega. Il programma lionese si caratterizza per un elevato numero di mediazioni in tempi brevi con un conseguente miglioramento dell'azione deflattiva e effetti positivi immediati nella sfera della giustizia ordinaria.

L'esperienza di Valenza si caratterizza per il forte senso della comunità che ha determinato anche la scelta dei mediatori. I mediatori non sono scelti in base alla propria qualifica professionale, ma sulla base della loro conoscenza del distretto cittadino, del modo in cui erano in esso integrati e accettati, o sulla base del loro interesse verso i problemi di tutti i giorni, specialmente quelli che posso derivare dalla coesistenza di gruppi etnici differenti o di diverse generazioni. Inizialmente sono stati scelti come mediatori sei uomini e sei donne, rappresentanti di varie associazioni.

L'associazione Accord di Strasburgo si basa su una mediazione professionalizzata: vengono coinvolti avvocati e/o psicologi. Questa associazione ritiene che l'aiuto alle vittime non dovrebbe essere dissociato dalla prevenzione e dalla riabilitazione degli autori di reato. Ciò è stato messo in pratica attraverso l'apertura di due servizi di accoglienza: uno per l'aiuto alle vittime e l'altro per l'assistenza ai detenuti in libertà. In questo modello il processo di conciliazione è visto come un atteggiamento, uno stile di vita, un modo di accogliere l'altra persona come un cliente, provando a comprendere la globalità dei suoi problemi piuttosto che "compartimentizzarli". La pratica di questa forma di mediazione fa appello più a tecniche psicologiche che a tecniche giuridiche, in quanto l'enfasi è posta soprattutto sull'aspetto relazionale e sulla comunicazione delle relazioni interpersonali.

II. 5. 3. Italia

II.5.3.a Contesto storico-culturale

Nonostante problemi comuni a molti altre nazioni europee (sovraffollamento delle carceri, inefficienza dell'apparato giudiziario, crisi della sanzione penale) l'Italia si affaccia tardi sul palcoscenico della giustizia riparativa. La prima esperienza di mediazione, a livello sperimentale e solo in ambito minorile, è avviata

a Torino nel 1994. Successivamente esperienze di mediazione nascono a Milano, Bari, Trento, Venezia, Catanzaro, Roma, Cagliari e Salerno , anche grazie all'impulso dei rispettivi Tribunali per i minorenni, laddove gruppi aderiscono alle indicazioni dell'Ufficio Centrale per la Giustizia minorile a sperimentare tale la mediazione presenti nelle Circolari del 10 novembre 1995, 12 febbraio 1996, 1 aprile 1996.

Nel 1996 a Torino viene realizzato, con la collaborazione del Centro di giustizia minorile, del Tribunale per i minorenni e del comune di Torino, il percorso di formazione per mediatori finanziato dalla regione Piemonte, percorso che prosegue durante il 1997.

Nell'aprile dello stesso anno, l'Ufficio centrale per la giustizia minorile pubblica la Circolare "Linee di indirizzo in materia di mediazione penale". La Circolare invita i Centri di mediazione ad intraprendere iniziative per rendere possibile la fase di avvio di attività sperimentali. In seguito a tale input e ai conseguenti riscontri ricevuti, l'Ufficio centrale autorizza la realizzazione di corsi di formazione nella sede di Milano, Bari e Roma.

Vedremo qui di seguito le basi legislative che permettono la mediazione penale e le caratteristiche delle esperienze di mediazione sviluppatesi in alcune città italiane. In Italia vige il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Ne consegue pertanto che le politiche di sviluppo delle pratiche di mediazione non sono sostenute dall'obiettivo di alleggerire le procedure processuali. Nonostante ciò sono diversi i tentativi - sia in campo legislativo sia in campo sperimentale - che sottolineano una comune aspirazione all'affermarsi di tale modello di rieducazione .

Il.5.3.b Riferimenti normativi vigenti

Ad oggi in Italia non esiste una normativa che disciplini la mediazione penale. Il DPR 448/88 ha posto tuttavia le basi per lo sviluppo di misure alternative al carcere tra cui vi è anche la mediazione penale minorile.

I principi dettati dal DPR 448/88 sono:

- favorire una rapida uscita del minore dal circuito penale;
- considerare le esigenze e i bisogni della vittima che spesso rimane nell'ombra nel corso del procedimento penale;
- rendere il minore protagonista del proprio percorso educativo;
- favorire, attraverso la ricomposizione del conflitto, l'attenuazione della rilevanza sociale del reato;
- evitare la delega totale al sistema penale di conflitti che potrebbero essere gestiti all'interno del tessuto sociale di provenienza delle parti.

Ecco gli articoli più significativi del DPR 448/88.

- L'articolo 9 stabilisce la necessità che, nella fase delle indagini preliminari, vengano compiuti degli accertamenti sulla personalità del minorenne, sulle sue condizioni nei rapporti familiari, sociali e con l'ambiente che lo circonda.
- L'articolo 27 stabilisce la possibilità di non procedere penalmente nel caso di reati lievi con una sentenza di non luogo a procedere.
- L'articolo 28 prevede la sospensione del processo e la messa alla prova, stabilendo la possibilità di prescrivere misure dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione del minore con la persona offesa.
- L'articolo 30 stabilisce delle sanzioni sostitutive nell'ambito di misure di semilibertà o di libertà controllata. È possibile prevedere delle prescrizioni che comprendano anche l'intervento di mediazione.
- Altre indicazioni in materia di riparazione sono date da alcune modifiche legislative.
- L'articolo 47 della legge 354/75 al comma 8 stabilisce che la mediazione penale può intervenire sia negli spazi che precedono la definizione giudiziaria del procedimento, sia in fase d'esecuzione della pena o nell'ambito delle sanzioni sostitutive o in udienza preliminare o all'interno del provvedimento di affidamento in prova al servizio sociale dove l'affidato deve adoperarsi, per quanto possibile, in favore della vittima del suo reato.
- L'articolo 27 del decreto legislativo 272/89 indica le norme per l'attuazione dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Normative vigenti in Italia sulla mediazione penale

- D.P.R. 448 del 1988, si configura la possibilità di ricorrere alla mediazione penale per i minori
- D.Lgs 274 del 2000, entrato in vigore il 2 gennaio 2002 - Competenza penale del Giudice di pace (può attivare una mediazione tra le parti)

Per quanto riguarda il sistema penale ordinario (riservato agli adulti) sono poche le indicazioni normative che permettono la possibilità di svolgere mediazione penale.

La legge processuale penale entrata in vigore nel 1989 dava al Pubblico Ministero il potere di tentare la conciliazione tra la vittima e l'autore del reato solo per i reati perseguibili a querela di parte. La riforma processuale d'inizio 2000 toglie tale facoltà al Pubblico Ministero e la assegna al Giudice. L'art. 564 del Codice di procedura penale prevede che in caso di reati perseguibili a querela il Pubblico Ministero, anche prima di compiere atti di indagine preliminare può tentare la conciliazione tra querelante e querelato.

In fase di esecuzione della pena, in particolare di quella pecuniaria, è configurabile una possibilità di mediazione nel caso in cui la pena debba essere convertita da Giudice per insolvenza del condannato (art. 101 e ss. legge 689/81).

In materia di mediazione penale adulta, tale possibilità si configura con il D.lgs. n. 274 del 2000 "Disposizioni in materia di competenza penale del Giudice di pace", entrato in vigore il 2 gennaio 2002.

L'articolo 29 stabilisce al comma 4 che "il Giudice di pace, quando il reato è perseguibile a querela, promuove la conciliazione tra le parti. In tal caso, qualora sia utile per favorire la conciliazione, il Giudice può rinviare l'udienza per un periodo non superiore a due mesi e, ove occorra, può avvalersi anche dall'attività di mediazione di centri e strutture pubbliche o private presenti sul territorio. In ogni caso le dichiarazioni rese dalle parti nel corso dell'attività di conciliazione non possono essere in alcun modo utilizzate ai fini della deliberazione". L'articolo 29 al comma 5 afferma che "in caso di conciliazione è redatto processo verbale attestante la remissione di querela o la rinuncia al ricorso di cui all'art. 21 e la relativa accettazione. La rinuncia al ricorso produce gli stessi effetti della remissione della querela".

All'articolo 35 si legge inoltre: "1. Il Giudice di pace, sentite le parti e l'eventuale persona offesa, dichiara con sentenza estinto il reato, enunciandone la causa nel dispositivo, quando l'imputato dimostra di aver proceduto, prima dell'udienza di comparizione, alla riparazione del danno cagionato dal reato, mediante le restituzioni o il risarcimento e di aver eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato. 2 Il Giudice di pace pronuncia la sentenza di estinzione del reato di cui al precedente comma solo se ritiene le attività risarcitorie e riparatorie idonee a soddisfare le esigenze di riprovazione del reato e quelle di prevenzione. 3. Il Giudice di pace può disporre la sospensione del processo, per un periodo non superiore a tre mesi, se l'imputato chiede nell'udienza di comparizione di poter provvedere agli adempimenti di cui al comma 1 e dimostri di non averlo potuto fare in precedenza; in tal caso il Giudice può imporre specifiche prescrizioni. 4. Con l'ordinanza di sospensione, il Giudice incarica un ufficiale di polizia giudiziaria o un operatore di servizio sociale dell'ente locale di verificare l'effettivo svolgimento delle attività risarcitorie e riparatorie, fissando nuova udienza ad una data successiva al termine del periodo di sospensione. 5. Qualora accerti che le attività risarcitorie o riparatorie abbiano avuto esecuzione, il Giudice sentite le parti e l'eventuale persona offesa, dichiara con sentenza estinto il reato enunciandone la causa nel dispositivo. 6. Qualora non provvede ai sensi dei commi 1 e 5 il Giudice dispone la prosecuzione del procedimento".

II.5.3.c Pratiche della mediazione

Per un'illustrazione più chiara delle pratiche della mediazione in Italia si è scelto di articolare il paragrafo fornendo risposta a cinque domande:

- a. Quando è ammissibile la mediazione penale?
- b. Chi attiva il procedimento di mediazione penale?
- c. Chi sono i soggetti autorizzati a condurre la mediazione penale?
- d. Quali sono le fasi della mediazione penale?
- e. Quali sono le esperienze di mediazione penale in Francia?

a. Quando è ammissibile la mediazione penale?

La mediazione penale in Italia è ammissibile per reati quali: lesioni, danneggiamenti, ingiurie, minacce, furti, rapine, oltraggio, rissa, disturbo della quiete pubblica, atti di violenza sessuale (lievi), reati con l'aggravante razziale (lievi). Si tratta di un insieme di reati sostanzialmente non gravi ma che possono provocare una certa reazione sociale e disagio personale.

b. Chi attiva il procedimento di mediazione penale?

In Italia il procedimento di mediazione può essere attivato dal Procuratore, segnalato dai servizi sociali (USSM, Ufficio di Servizio Sociale Minorenni) e dal Giudice di pace.

Perché il procedimento si attivi devono essere garantite tre condizioni:

- il consenso informato e volontario da parte del minore autore del reato;
- il consenso informato e volontario da parte della vittima;
- l'ammissione della responsabilità nel reato da parte del minore autore del fatto.

c. Chi sono i soggetti autorizzati a condurre la mediazione penale?

Gli uffici di mediazione, presso i tribunali, i centri di gestione dei conflitti e gli uffici pubblici. L'attività di mediazione è autorizzata e regolata da protocolli d'intesa stipulati con il Ministero della Giustizia.

d. Quali sono le fasi della mediazione penale?

In Italia non è riconosciuto in letteratura un modello unico di mediazione. Di conseguenza, per individuare le fasi e le caratteristiche dell'attività di mediazione vengono di seguito analizzate diverse esperienze nate sul territorio nazionale.

e. Quali sono le esperienze di mediazione penale in Italia?

In Italia è a Torino che nel gennaio 1995, presso il Tribunale per i minorenni, prende avvio il primo progetto di mediazione penale minorile. Il Centro per la giustizia minorile della Regione Piemonte e del Comune di Torino, attraverso il sostegno della Sottocommissione tecnica minori (ex. art. 13 del D.lgs. 272/89), sottoscrive insieme al Tribunale e alla Procura dei minorenni di Torino un Protocollo d'intesa con il Ministero della Giustizia per promuovere l'attività di mediazione penale minorile. Il dibattito sulla mediazione penale nasce all'interno del tribunale per i minorenni di Torino nel 1991, anche grazie ai contatti con i colleghi francesi e alla nuova normativa processuale minorile italiana (DPR 448/88). Il modello torinese-italiano si ispira a quello francese del Centre pour la mediation di Parigi, diretto da Jaqueline Morineau. In fase progettuale l'attenzione è stata rivolta al minore e alla sua responsabilizzazione, mentre successivamente è stata rivolta nei confronti della vittima. Il centro di Torino si occupa soprattutto di reati contro la persona.

A Torino nel 1996 viene elaborato il progetto "Riparazione" che coniuga il percorso formativo della mediazione con quello dell'attività di utilità sociale.

Le fasi della mediazione sono quattro.

- Invio: il Pubblico Ministero o il Giudice inviano all'Ufficio Mediazione la richiesta di verificare la possibilità di una mediazione tra l'autore e la vittima del reato.
- Verifica del consenso e della fattibilità: il mediatore incaricato, previo contatto scritto o telefonico, effettua colloqui individuali con la persona offesa e con l'autore del reato: illustra cosa è la mediazione, invita ad esporre il proprio punto di vista sul fatto e sulla proposta, verifica le motivazioni e le aspettative. Se la mediazione non è possibile (manca consenso, idoneità soggettiva o oggettiva) lo riferisce per iscritto al Pubblico Ministero o al Giudice.
- Incontro faccia a faccia: l'incontro viene condotto, se possibile, da due mediatori; non è ammessa la presenza di terzi (avvocati, genitori, altri operatori). I momenti dell'incontro sono l'accoglienza, il racconto dei fatti (punto di vista delle parti), il riassunto (ricerca degli elementi comuni e delle diversità), il dialogo e l'accordo. Si ha esito positivo quando troviamo una comune versione dei fatti che porta ad un accordo conclusivo.
- Conclusione: il mediatore riferisce con una breve nota scritta, l'esito positivo o negativo della mediazione al Pubblico Ministero o Giudice inviante.

L'Ufficio per la mediazione di Milano nasce nel 1998. Vi sono stati prima due anni di sensibilizzazione, confronto e collaborazione con altre realtà che lavorano in questo ambito. L'attività di mediazione nasce per iniziativa di alcuni giudici onorari, psicologi giuristi e docenti universitari che, con l'aiuto del Presidente del Tribunale per i minorenni e del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano, hanno posto le basi per l'apertura di questo ufficio.

A Milano il 29 aprile 1998 viene siglato il Protocollo d'intesa per la costituzione di un Ufficio per la mediazione tra il Ministero di Grazia e Giustizia, la Regione Lombardia, l'Assessorato all'educazione del Comune di Milano, l'Assessorato ai servizi sociali del Comune di Milano, l'Assessorato ai servizi sociali del Comune di Cinisello Balsamo, la Direzione generale dell'Azienda sanitaria locale n. 1 della provincia di Milano su sollecitazione del Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano e d'intesa con la Regione Lombardia.

Nel 1998 l'ufficio era composto da 14 operatori, formati presso il Centre pour la mediation di Parigi diretto da Jaqueline Morineau: sette lavoravano in ambito universitario e di ricerca, sette erano invece dipendenti pubblici.

Il modello di mediazione cui si ispira l'ufficio di Milano è quello della "giustizia di prossimità", semplice, accessibile, vicina alle parti, in una logica negoziale, di incontro tra le parti.

L'Ufficio è situato all'esterno del Tribunale per i minorenni, presso il servizio adolescenti in difficoltà (Sead).

Il percorso di mediazione sperimentato dall'Ufficio di Milano prevede cinque momenti fondamentali :

- Invio. Il Pubblico Ministero, il Giudice dell'udienza preliminare o il magistrato propone invio all'Ufficio di mediazione se prima c'è stata da parte del reo l'ammissione della propria responsabilità. L'invio può essere effettuato in fase di indagini preliminari (art. 9 e art. 27 del DPR 448/88; art. 564 Codice di procedura penale), all'interno del processo o in fase esecutiva (art. 28 DPR 448/88).
- Primo contatto. Consiste nella spedizione di lettere che invitano ad un colloquio preliminare e che contengono un volantino informativo riguardante la mediazione. A questo segue un contatto telefonico alle parti da parte del mediatore, che sottolinea ulteriormente l'importanza della confidenzialità, della consensualità e della gratuità del procedimento di mediazione.
- Colloqui preliminari. Solitamente due mediatori conducono colloqui separati con le parti.
- Incontro faccia a faccia. Si svolge tra le parti alla presenza di tre mediatori. Viene presentata da entrambe le parti una propria versione dei fatti, per poi porre l'attenzione ai sentimenti e alle conseguenze emotive dell'avvenimento. Obiettivo è l'incontro è il riconoscimento reciproco tra le parti, al fine di ricomporre il conflitto.
- Conclusione. L'esito dell'incontro di mediazione è comunicato al Giudice. La mediazione si considera riuscita quando le parti hanno avuto possibilità di esprimersi; quando sono giunte a una nuova visione l'una dell'altra e ad una nuova comunicazione tra loro; quando si è raggiunta una riparazione simbolica o materiale. Presso l'Ufficio di mediazione di Milano si è favorita la riparazione simbolica, cioè ogni gesto volto a ricostruire la relazione tra le parti e capace di testimoniare il cambiamento di clima nel rapporto fra i soggetti.

Quattro sono le fasi per la realizzazione della mediazione.

- Invio. È la fase in cui l'autorità giudiziaria invia all'ufficio di mediazione il fascicolo.
- Presa in carico. Consiste nella segnalazione del fascicolo ad un mediatore e l'invio delle prime lettere di contatto alle parti.
- Svolgimento della mediazione. E' la fase centrale che comprende i colloqui preliminari con le parti e l'effettiva mediazione alla presenza di tre mediatori.
- Conclusione. E' la fase in cui si invia all'Autorità giudiziaria l'esito della mediazione.

Grazie ad un accordo di collaborazione siglato tra l'Ufficio del Giudice di pace di Milano e l'Assessorato alla sicurezza urbana, dal 2003 a Milano è attivo un servizio di mediazione penale per adulti.

L'esperienza di Bari (CRISI - Centro Ricerche Interventi sullo Stress Interpersonale della coppia e della famiglia) inizia nel 1996 con la costituzione di un ufficio di mediazione civile e penale presso la Procura e il Tribunale per i minorenni, composto in principio da due assistenti sociali dell'ente locale, due operatori della giustizia minorile e da operatori volontari del privato sociale specializzato.

Il 5 ottobre del 1998 viene sottoscritto il Protocollo d'intesa per la realizzazione di attività di mediazione nel distretto di Bari tra la Regione Puglia, il Centro per la Giustizia minorile, il Comune di Bari, il Tribunale per i minorenni e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni.

L'attività e l'avvio della riparazione si svolgono attraverso sei fasi:

- L'invio all'Ufficio di Mediazione da parte del Pubblico Ministero, del Giudice delle indagini preliminari o dell'udienza preliminare o dell'udienza dibattimentale.
- La raccolta del consenso. Contestualmente all'invio viene chiesto agli operatori sociali territoriali e/o all'USSM di raccogliere il consenso delle parti e di comunicarne l'esito all'Ufficio di Mediazione.
- La valutazione della fattibilità ad opera dell'Ufficio di Mediazione.

- L'invio dei mediatori. L'èquipe dell'ufficio invia i mediatori presso le parti.
- L'attività di mediazione, in cui si elabora e si attua un progetto di mediazione.
- La comunicazione degli esiti. I mediatori informano l'ufficio sul risultato della mediazione, l'ufficio di mediazione lo comunica agli operatori sociali territoriali e/o all'USSM che a sua volta comunica al Tribunale o alla Procura i risultati.

L'esperienza barese vede:

- la globalità dell'intervento, sia in ambito civile che penale;
- il coinvolgimento degli enti locali e del Ministero di Grazia e Giustizia;
- l'accentuazione del momento di conciliazione e mediazione;
- il volontariato di tutti gli operatori coinvolti.

L'esperienza della Sezione di Mediazione Penale Minorile di Roma, presso la Facoltà di Psicologia di Roma, nasce operativamente alla fine del 1996 ma la sua nascita è preceduta da attività di sensibilizzazione e di comunicazione con le istituzioni.

Nell'aprile 1996 viene emanata dall'Ufficio centrale la Circolare "Linee di indirizzo in materia di mediazione penale". I Centri vengono invitati ad intraprendere iniziative per rendere possibile la fase di avvio di attività sperimentali. In seguito a tale input e ai conseguenti riscontri ricevuti, l'ufficio centrale autorizza la realizzazione di corsi di formazione anche nella sede di Roma. Nel 1997 vengono attivati e proseguiti i corsi di formazione.

A conclusione del corso di formazione tenuto presso la Scuola di formazione del personale di Roma, gli operatori dei due gruppi, cioè quello con sede di servizio a Roma e quello con Sede di servizio a L'Aquila, elaborano due documenti di sintesi sul percorso formativo realizzato con relativa proposta di attivazione di un servizio di mediazione penale.

Le attività di questa Sezione, gestita in base ad una consulenza cooperativa tra diversi operatori e specialisti, sono:

- consulenza sulla fattibilità della mediazione;
- gestione diretta dell'intervento di mediazione;
- gestione parziale dell'intervento di mediazione;
- supervisione e consulenza sui casi già in carico per l'intervento di mediazione da parte dei servizi minorili e del territorio.

Solitamente l'invio del caso alla sezione viene fatto da un operatore del servizio sociale minorile, su precedente segnalazione dell'Autorità giudiziaria. La sezione analizza poi la richiesta e verifica la fattibilità della mediazione; se la mediazione è fattibile si assegna il caso a dei mediatori membri dell'èquipe che provvederanno a contattare le parti, a proporre la mediazione ed a condurre la mediazione stessa. La mediazione diretta tende a sottolineare e a cogliere gli aspetti significativi del rapporto-danno-reato facendo leva sui sentimenti e le emozioni da esso suscitate.

Gli operatori di Trento, la cui attività inizia nel 1998, hanno privilegiato casi di mediazione inviati dal Pubblico Ministero al momento delle indagini preliminari. L'invio può essere fatto dal Pubblico Ministero o dal Giudice o dai servizi sociali o dal difensore.

Su iniziativa congiunta del Tribunale, della Procura per i minorenni e dell'USSM viene realizzato un gruppo di lavoro informale che si occupa di mediazione a partire da dicembre 1996.

La sperimentazione di due anni a Trento ha coinvolto:

- o assistenti sociali;
- o consulenti psicologici;
- o un dottore in giurisprudenza specializzato in devianza minorile e con esperienza di mediatore;
- o magistrati e operatori sul territorio provinciale in qualità di consulenti.

Nell'ottobre 1997 la Sottocommissione minori della Commissione provinciale per i problemi della devianza e della criminalità approva il progetto di costituzione di un servizio di mediazione. Il progetto prevede la costituzione di un Gruppo tecnico di mediazione penale minorile costituito da 8 mediatori.

Nel 1998 viene firmato il Protocollo d'intesa tra il Ministero della Giustizia e la Provincia autonoma di Trento, per l'istituzione di un Gruppo tecnico di

mediazione, costituito con successiva delibera della Giunta provinciale. Il Gruppo è operativo dal febbraio 1999.

Il modello di riferimento per i mediatori di Trento è quello della "non direttività interveniente" di Michel Lobrot, acquisito durante l'attività di formazione che il Gruppo ha svolto con Thierry Bonfanti. L'attività si sta aprendo ora anche all'ambito adulto.

Nel 1996 alcuni operatori dell'ufficio del servizio sociale minorile di Catanzaro, in collaborazione con il servizio sociale del comune di Catanzaro e del volontariato, sperimentano con successo interventi sociali di mediazione nei confronti di un gruppo di minori.

Questi risultati consentono la possibilità di valutare la costituzione di un servizio di mediazione. I responsabili del centro per la Giustizia minorile di Catanzaro, dell'Assessorato ai servizi sociali regionale e comunale, in accordo con la magistratura minorile, accolgono le istanze degli operatori sociali e sostengono il loro programma sperimentale di mediazione. A Catanzaro viene così formalizzato il gruppo di lavoro per le attività sperimentali che comprende due operatori dei servizi minorili, due operatori della regione Calabria e due del Comune di Catanzaro.

L'ufficio di mediazione, in funzione dal 1 ottobre 1997, con sede presso il centro di Giustizia minorile, distretto di Corte d'Appello di Catanzaro, è costituito da:

- due operatori del centro di giustizia minorile;
- due operatori rappresentanti la Regione Calabria;
- due operatori rappresentanti il Comune di Catanzaro;
- due rappresentanti del volontariato;
- un rappresentante del Provveditorato regionale;
- un rappresentante del Provveditorato agli studi;
- un'assistente sociale come coordinatrice.

Le fasi attuative sono:

- ricezione delle richieste;
- presa in carico e assegnazione del caso;
- richiesta del consenso e informazione;
- incontro individuale;
- comunicazione dell'esito.

Queste le prime esperienze nate in Italia. Si hanno tracce di esperienze di sperimentazione, più o meno consolidate, di mediazione penale anche in altre realtà italiane quali Ancona, Cagliari, Firenze, Bologna, Foggia, Pavia, Salerno, Sassari, Venezia.

II. 5. 4. Austria, Francia e Italia a confronto

Di seguito le esperienze di mediazione esistenti nei Paesi di cui è stata sopra fornita una breve descrizione vengono messe a confronto. Gli elementi utilizzati per identificare e confrontare i singoli casi nazionali, al fine di individuare gli elementi comuni e le differenze, sono quelli impiegati per fornire un profilo delle esperienze di mediazione in Austria, Francia e Italia:

- il contesto storico-culturale entro cui la mediazione nasce;
- i riferimenti normativi, cioè le basi e le successive modifiche nella normativa in materia di mediazione penale;
- le pratiche, cioè la fisionomia operativa, le fasi di un procedimento di mediazione in ambito penale, le esperienze sul territorio nazionale.

II. 6. Un modello di mediazione efficace

Quali sono le componenti di un modello di mediazione efficace?

Premesso che lo sviluppo di un modello di mediazione non può prescindere dal contesto sociale e legislativo del Paese di riferimento, un modello di mediazione si può definire efficace quanto più raggiunge i seguenti obiettivi:

- o soddisfa gli attori coinvolti;
- o riduce il grado di recidiva dell'autore del reato;
- o aiuta la vittima a superare il trauma;
- o risarcisce il danno alla vittima;
- o deflaziona il carico di attività del sistema giudiziario costituendo una possibile alternativa al procedimento penale ed alla detenzione.

Di seguito vengono descritti gli elementi di questo modello. Va tenuto presente che questi elementi, basati su esperienze nazionali, devono essere adattati alle caratteristiche (sociali e normative) del contesto nazionale. Gli elementi di questo modello emergono dalle risposte alle seguenti domande:

- o Quali sono i principi base da cui deve partire un modello di mediazione?
- o Quale deve essere il rapporto con il sistema di giustizia penale?
- o Quale deve essere il grado di autonomia della mediazione penale?
- o In quale momento si deve fare mediazione e per quali reati?
- o Come assicurare la partecipazione volontaria?
- o Mediatori volontari o mediatori professionisti?
- o Mediazione diretta o mediazione indiretta?
- o Quale ruolo per la vittima?

- o Quali sono i principi base da cui deve partire un modello di mediazione?

La mediazione penale parte dalle esperienze di vita quotidiana della vittima che ha subito il reato e dell'autore che lo ha commesso ed è orientata verso la riparazione e la compensazione del danno. Il programma di mediazione penale dovrebbe quindi rivolgere la medesima attenzione sia alla vittima che all'autore del reato, e realizzare la compensazione, cioè il risarcimento del danno causato dal reato. Questo risultato si ottiene attraverso modalità di mediazione che permettano di:

- fornire alle parti gli strumenti per trovare un accordo e assisterle nel suo raggiungimento;
- riparare il danno materiale, psicologico ed emotivo sofferto dalla vittima;
- dare all'autore di reato l'opportunità di fare qualcosa di positivo per riparare il danno inferto ad altri;
- prevenire, attraverso questa esperienza, la reiterazione di condotte in danno del diritto e dell'integrità personale e patrimoniale altrui.

Dal punto di vista dei principi base, un buon programma di mediazione dovrebbe permettere alle persone coinvolte (vittima, autore e persone loro vicine quali parenti, amici, comunità) di confrontarsi sul fatto reato e sugli effetti che questo ha provocato.

- o Quale deve essere il rapporto con il sistema di giustizia penale?

I programmi di mediazione, il loro sviluppo e la loro attuazione sono fortemente correlati alla struttura del sistema di giustizia penale di un paese. La mediazione è cioè condizionata dall'esistenza di una tradizione di civil law o di common law e, in particolare, dall'adesione di un sistema di giustizia al principio di legalità/discrezionalità dell'azione penale.

Durante gli ultimi decenni è prevalsa la convinzione che sia più facile istituire e sviluppare programmi di mediazione penale in sistemi di common law. Ciò in virtù del maggiore potere discrezionale della polizia, del pubblico ministero e del tribunale. La prassi ha però dimostrato che tale differenza non è determinante, e che si possono individuare dei modi per attivare programmi di mediazione penale sia in paesi di civil law con un forte principio di legalità, sia in paesi di common law con un forte principio di opportunità.

A conferma di quanto detto si possono portare le esperienze di Austria e Norvegia. In Austria vige il principio di obbligatorietà dell'azione penale, mentre la Norvegia è più vicina al principio di discrezionalità. In entrambi i paesi, però, programmi di mediazione penale sono stati attivati su scala nazionale.

L'esperienza austriaca nei programmi di mediazione, tra i primi attivati in Europa, ha dimostrato come sia errata la convinzione per cui la mediazione penale non possa essere introdotta in un sistema di civil law caratterizzati dall'obbligatorietà dell'azione penale. In Austria l'introduzione della mediazione penale ha favorito l'attenuazione del principio di obbligatorietà e ha rafforzato la posizione dei pubblici ministeri quali "padroni della procedura penale" aprendo loro nuovi spazi di discrezionalità.

Si può concludere quindi che un buon modello di mediazione penale può svilupparsi tanto in un sistema dove l'azione penale è obbligatoria, quanto in uno dove non lo è. In altre parole, l'obbligatorietà dell'azione penale non costituisce, di per sé, un ostacolo per lo sviluppo di pratiche di mediazione.

- Quale deve essere il grado di autonomia della mediazione penale?

L'autonomia dal sistema penale è uno dei principi su cui le pratiche di mediazione penale dovrebbero fondarsi. Anche la Raccomandazione n. (99) 19 stabilisce infatti che ai servizi di mediazione dovrebbe essere data sufficiente autonomia all'interno del sistema di giustizia penale.

È difficile però stabilire quanto un programma di mediazione debba essere autonomo dal sistema di giustizia per raggiungere risultati migliori. Un'indicazione a questo riguardo viene da una ricerca comparata, svolta verso la metà degli anni Novanta, che ha confrontato l'esperienza di mediazione nella provincia austriaca della Styria con quella di Baden-Württemberg in Germania. Lo studio indica che i risultati migliori - in relazione agli accordi raggiunti e alla soddisfazione delle vittime - si sono raggiunti in Austria, dove le pratiche di mediazione godono di una maggiore autonomia dal sistema di giustizia. In Austria il ruolo del pubblico ministero è marginale e le indicazioni che vengono durante la mediazione meno invasive. In Germania, invece, il pubblico ministero fornisce maggiori direttive sui contenuti della mediazione, realizzando così una maggiore ingerenza del sistema di giustizia nel processo di mediazione. Vista l'assenza di ulteriori ricerche empiriche su questo tema, la proposta che si propone di seguito è formulata sulla base dell'osservazione delle pratiche di mediazione. La relazione tra i programmi di mediazione penale ed i sistemi di giustizia penale dovrebbe essere "temporaneamente autonoma". Per "autonomia temporanea" si intende un modello nel quale nel fare mediazione non vi siano interferenze da parte delle agenzie del sistema penale, le quali, però, mantengono la discrezionalità circa l'invio, la continuazione o, al contrario, l'interruzione della procedura. Secondo il principio di "autonomia temporanea", il processo di mediazione penale deve avere "una stanza propria" per sviluppare la sua ratio specifica ed i suoi principi. Questa "autonomia temporanea" o "condizionale" dovrebbe lasciare lo spazio e il tempo necessari per trattare il caso secondo i principi di imparzialità del mediatore, della confidenzialità, della consapevolezza del reo del danno arrecato. Questo principio dovrebbe trovare applicazione indipendentemente dalle fasi del procedimento penale in cui il programma è collocato e dovrebbe essere realizzato in tutti gli stadi del procedimento penale in cui la mediazione è possibile.

- In quale momento si deve fare mediazione e per quali reati?

La mediazione penale dovrebbe essere disponibile in ogni fase del procedimento penale. Solo poche esperienze in Europa prevedono che l'attività di mediazione possa essere condotta nelle primissime fasi (dalla polizia, al momento della denuncia) o alla fine del procedimento (successivamente alla sentenza o alla detenzione). La mediazione penale come misura di diversione nella fase pre-processuale è piuttosto comune in Europa. Così avviene in Belgio, Repubblica Ceca, Inghilterra, Finlandia, Norvegia, Polonia e Portogallo.

La diversione viene più frequentemente adottata nella fase iniziale dell'azione penale. A questo stadio però - in una giurisdizione di civil law - essa è destinata

ad essere limitata a casi poco o mediamente gravi, se non a reati bagatellari. Alcuni progetti ed una ricerca austriaca hanno però dimostrato che l'effetto positivo sulla vittima dato dalla partecipazione all'attività di mediazione è più significativo nei casi di reati gravi. "Usate la giustizia riparativa per reati gravi, non per quelli poco gravi", ha proposto Lawrence Sherman in occasione del Seminario Internazionale sulla criminalità minorile presso l'Home Office a Londra nel 2002. A Leuven (in Belgio) il progetto "Mediazione per riparare" è iniziato nel 1993 con il proposito esplicito di sperimentare in che misura la mediazione penale fosse un metodo percorribile per i crimini più gravi. In generale, si può affermare che i programmi di mediazione penale al momento della sentenza sono più adatti per i reati più gravi.

- o Come assicurare la partecipazione volontaria?

La Raccomandazione n. (99) 19 ribadisce chiaramente il concetto di volontarietà della mediazione penale, anche se questa posizione non è stata esente da critiche. Associare il concetto di coercizione a quello di mediazione è in sé una contraddizione, perché, affinché il procedimento di mediazione inizi, è necessario l'attivo e libero coinvolgimento delle parti interessate.

In molti Paesi, però, la stretta applicazione del principio di volontarietà è controversa: ad esempio, non vi è accordo sull'ipotesi di riconoscere al giudice la possibilità di attivare d'ufficio la mediazione penale, attraverso un apposito provvedimento. Germania e Norvegia sono due esempi di una posizione di compromesso: nonostante sia prevista la possibilità d'invio attraverso un provvedimento del giudice, l'avvio del processo di mediazione dipende comunque dal consenso delle parti.

La pratica seguita dalla Polizia di Thames Valley in Inghilterra è diversa perché la mediazione penale, condotta dagli ufficiali di polizia, è parte di un processo sanzionatorio della giustizia riparativa che viene imposto all'autore del reato. Viene però rispettato il principio di volontarietà per quanto riguarda la partecipazione della vittima. I mediatori inglesi che hanno adottato questo modello offrono diverse motivazioni a sostegno di questo approccio tra cui la seguente. La valutazione dell'attività svolta dalla Restorative Justice Unit della polizia di Thames Valley ha messo in evidenza come questo metodo sia più efficace dei tradizionali strumenti sanzionatori nel ridurre la probabilità di recidiva (e questo sebbene gli stessi autori della valutazione riconoscano che sarebbe necessario uno studio più approfondito per confermare la validità di queste conclusioni).

Sia le vittime sia gli autori di reato, che hanno partecipato all'attività di mediazione della Polizia di Thames Valley, hanno manifestato una sostanziale soddisfazione rispetto alla correttezza dell'attività di mediazione, anche se questo risultato sembra dipendere dal fatto che gli ufficiali di polizia incaricati di svolgere la mediazione seguono fedelmente le procedure previste, senza ricadere nelle tecniche proprie di un interrogatorio di polizia.

In Irlanda il principio di volontarietà è osservato scrupolosamente. Se, contro la volontà dell'autore del reato, si sceglie di attivare la mediazione penale, l'autore stesso può rifiutarsi di partecipare alla mediazione senza subire alcuna conseguenza. In questo caso, il processo penale segue il suo corso usuale. Kieran O'Dwyer del Garda Research Unit, una delle prime unità di polizia che ha utilizzato gli strumenti della giustizia riparativa, ha attentamente analizzato, elencandoli, gli elementi a favore e quelli contrari all'applicazione del principio di volontarietà, ed ha concluso in favore della necessità di orientare la mediazione penale nella direzione dell'applicazione di questo principio.

Il principio di volontarietà è molto importante nel caso in cui gli autori di reato che partecipano alla mediazione siano minorenni. Esistono opinioni molto diverse riguardo alla capacità del minore di prendere parte al processo di mediazione e di dare il suo libero consenso in modo volontario. In Francia, dove prevale la componente protettiva, si prevede che la mediazione penale venga svolta in presenza di un genitore o di un tutore. In Norvegia e in Finlandia, invece, si ritiene che la mediazione sia particolarmente adatta ai minori ed i mediatori volontari la esercitano di routine.

Per concludere, volontarietà per entrambe le parti, offerta non legata all'ottenimento di benefici derivanti dalla partecipazione dell'autore dell'illecito, e attenta preparazione dell'incontro tra autore e vittima sembrano essere le chiavi del successo di un procedimento di mediazione. È necessario concentrarsi sia sulla vittima sia sull'autore di reato e conseguire la compensazione e la riparazione nel modo più ampio possibile.

- o Mediatori volontari o mediatori professionisti?

In Europa, e nel mondo, si incontrano sia modelli con mediatori volontari sia modelli con mediatori professionisti. Le esperienze di Austria e Norvegia, da questo punto di vista, possono essere prese come esempio dei due modelli opposti.

In Austria, la mediazione tra autore e vittima è condotta da mediatori professionisti, denominati Konfliktregler. Questa professione si è di fatto creata e consolidata durante il primo progetto pilota, quando assistenti sociali specializzati nella probation si trovarono di fronte a questo nuovo compito. Fu immediatamente chiaro che questo ruolo richiedeva una professionalità particolare .

In Austria il periodo di training dei mediatori ha durata triennale e consiste principalmente in un training "sul campo", cioè nell'osservazione e nel lavoro a fianco di un mediatore esperto, affiancati dalla partecipazione a seminari teorici e pratici. La professione del mediatore è caratterizzata da un aspetto particolare. L'intento principale è cioè quello di mettere le parti in condizione di elaborare i propri conflitti autonomamente, rendendo il proprio intervento via via sempre più superfluo. Si tratta quindi di una professione che dovrebbe mettere i soggetti coinvolti del processo in grado di riappropriarsi del conflitto stesso e di gestirlo in prima persona.

In Norvegia, al contrario, i mediatori vengono reclutati, su base volontaria, tra i componenti della comunità. Ogni servizio di mediazione è dotato di uno staff professionale a tempo pieno responsabile della selezione, della formazione dei mediatori e della loro supervisione. La fase di training è estremamente breve (quattro giorni), ma esiste una supervisione continua (come nel caso dell'Austria). I mediatori volontari forniscono un legame con la comunità, la rappresentano, e questo è di notevole importanza. Il problema che nasce è piuttosto quello di individuare mediatori che rappresentino sufficientemente tutta la comunità e non soltanto la classe media. Essi si occupano principalmente di piccoli reati in cui sono coinvolti giovani. I risultati sono buoni, visto che la maggior parte dei casi si conclude con un accordo. Una valutazione effettuata nel 1996 evidenzia inoltre alti livelli di soddisfazione sia da parte dell'autore che della vittima (rispettivamente 98% e 95%) .

Il livello di soddisfazione delle vittime in Austria, secondo alcuni studi recenti, risulta invece un po' più basso. In un'analisi, il 78% degli uomini e il 63% delle donne e, in un altro studio, l'83% delle vittime e degli autori, hanno indicato un livello di soddisfazione 'alto o molto alto'. Studi più approfonditi evidenziano, però, anche critiche nei confronti di alcuni mediatori, ad esempio laddove un'alta percentuale di rispondenti attribuisce al mediatore la maggiore influenza sul risultato. Il 16% dei rispondenti, poi, è d'accordo con l'affermazione secondo cui non ha avuto l'opportunità di contribuire al raggiungimento di quel risultato . Altre ricerche effettuate sulla mediazione per reati di violenza domestica hanno evidenziato casi in cui l'intervento del mediatore è stato altamente apprezzato ed ha avuto un effetto positivo di aiuto per le donne maltrattate. Queste ricerche hanno anche mostrato alcuni difetti, tra i quali una ridotta applicazione di procedure e fasi standard e la mancanza di un riconoscimento reale tra le parti .

Infine, in Austria manca completamente qualunque forma di coinvolgimento della comunità. Nel complesso, tuttavia, le vittime, gli autori ed i mediatori sembrano apprezzare il profilo professionale del mediatore e del procedimento di mediazione austriaco.

Per quanto riguarda l'applicazione dei due modelli di mediazione (mediatori professionisti/mediatori volontari) in altri paesi, si può ricordare che la Germania segue il modello fondato sui professionisti, così come la Repubblica Ceca, il Belgio, l'Olanda e la Spagna. In Francia vengono utilizzati mediatori sia professionisti che volontari, mentre nel Regno Unito, in Finlandia, in Polonia, in Portogallo e in Slovenia operano dei mediatori volontari.

La Slovenia, che segue il modello norvegese, merita un cenno particolare. Ha un alto numero di casi di mediazione, se confrontato con il numero totale di procedimenti penali, ed ha una percentuale abbastanza bassa di mediazioni concluse con successo. Questo potrebbe essere dovuto al fatto che il grado di complessità dei casi riferiti alla mediazione è molto maggiore di quelli norvegesi, e questo potrebbe spesso renderli troppo difficili da trattare per i mediatori. È proprio qui che un maggior livello di "professionalizzazione" potrebbe essere d'aiuto, almeno per alcune tipologie di reato.

A causa degli alti costi dei programmi gestiti interamente da professionisti, da tempo in Germania si discute sulla possibilità di utilizzare mediatori volontari. I modelli più promettenti sembrano essere quelli che mutuano l'esperienza norvegese, con uno staff di professionisti affiancati da volontari. Ciò che è più importante è che sembra essenziale che i team di volontari e lo staff professionista lavorino insieme, supportandosi a vicenda.

In conclusione, è auspicabile l'utilizzo di mediatori volontari a condizione che lavorino all'interno di un gruppo ben strutturato di mediatori professionisti. È raccomandabile anche che vengano sviluppati dei metodi specifici per le diverse tipologie di casi/reati.

- o Mediazione diretta o mediazione indiretta?

In quei paesi con programmi ben avviati e con studi di valutazione della soddisfazione delle vittime e degli autori, si riscontrano risultati interessanti sul tipo di mediazione che ha maggiore successo (e con tipo di mediazione in questo contesto ci si riferisce all'uso della mediazione diretta in opposizione a quella indiretta). In Austria, diverse ricerche hanno rilevato come la mediazione diretta di norma garantisce una maggiore soddisfazione della vittima ed una migliore

percezione da parte sua dell'assunzione di responsabilità da parte dell'autore. Inoltre, in una mediazione diretta si riscontra una più elevata propensione all'accordo.

Oltre a questa prova empirica, testimonianze ed esperienze provenienti da vari paesi suggeriscono di fare ogni sforzo per ottenere il "massimo coinvolgimento possibile della vittima" e di ricorrere alla mediazione diretta.

- o Quale ruolo per la vittima?

La mediazione non dovrebbe essere né esclusivamente centrata sulla vittima né sull'aggressore. Piuttosto, essa dovrebbe riguardare ciò che è accaduto tra le persone, l'esperienza di ferire o danneggiare qualcuno e l'esperienza di essere ferito o danneggiato.

Se si attribuisce alla vittima un ruolo prominente nella mediazione, considerandola non un semplice strumento della riabilitazione o della responsabilizzazione dell'aggressore, allora è fondamentale proteggerne gli interessi. Se si vuole ottenere il suo massimo coinvolgimento, ci si deve strettamente attenere al principio di volontarietà della partecipazione.

L'Austria ha un alto tasso di partecipazione da parte delle vittime. Questo tasso è invece basso per Inghilterra e Galles (generalizzazione che, comunque, non tiene conto della estrema varietà di programmi di mediazione che esistono in Inghilterra).

Fin dagli inizi delle pratiche di mediazione, in Austria si è avuto un alto numero di inviti rivolti alle vittime a partecipare alla mediazione ed un alto numero di vittime disposte a cooperare. Le vittime austriache hanno percepito l'offerta di mediazione come ragionevole e normale. Per loro la mediazione ha avuto il significato di confrontarsi con l'autore del reato, per ottenere una spiegazione su quanto è accaduto e una compensazione per il danno e il dolore subito. La partecipazione non è stata considerata dalle vittime come una prestazione altruistica, bensì come l'adempimento di un interesse personale.

La prima conclusione è pertanto che conviene avere fiducia nella capacità della vittima di partecipare attivamente alla mediazione e in questo modo fare i propri interessi.

Si deve essere consapevoli che le vittime che entrano in mediazione potrebbero essere costrette in un processo che è faticoso e impegnativo e che richiede grosse capacità personali per raggiungere un buon risultato. Bisogna anche essere consapevoli che, nella maggior parte dei casi, i programmi di mediazione sono orientati ai colpevoli (offenders-oriented). I mediatori possono quindi trovare difficile riconoscere pienamente il ruolo che le vittime hanno e soddisfare pienamente il principio della volontarietà.

Alla conferenza APAV a Lisbona Gerd Delattre, del TOA Servicebureau in Germania, ha sottolineato questa situazione, ridimensionando l'importanza della formazione dei mediatori, dicendo che "chi è preparato a proporre un'offerta che si ritiene adeguata per entrambe le parti; chi è disposto a basare le proprie azioni sul principio di all-partiality, partecipazione volontaria, parità di opportunità e imparzialità; chi è disposto a prendere parte a quella che viene chiamata "danza equilibristica" tra il mondo delle vittime e il mondo dei colpevoli dovrebbe avere familiarità col mondo delle vittime e non solo averne una conoscenza superficiale". Gli elementi necessari per il training, secondo Gerd Delattre, sono: conoscenza sui diritti delle vittime e offerte di supporto, conoscenza sulle fasi della gestione degli effetti di un reato, coinvolgimento delle organizzazioni di aiuto alle vittime, conoscenza sul trauma e infine rispetto della vittima.

- o Le caratteristiche di un modello di mediazione efficace

In sintesi di elencano di seguito le caratteristiche che un modello di mediazione efficace dovrebbe possedere. La mediazione dovrebbe:

- Permettere alle persone coinvolte (vittima, autore e persone ad esse vicine quali parenti, amici, comunità), di confrontarsi sul fatto reato e sugli effetti che questo ha provocato nella vita quotidiana delle persone coinvolte;
- Godere di autonomia temporanea, cioè la mediazione dovrebbe venire condotta senza interferenze da parte delle agenzie del sistema penale, che però mantengono la discrezionalità nell'invio, durante il procedimento e nel momento in cui si decide se interrompere la procedura (estinzione);
- Essere accessibile in ogni fase del procedimento di giustizia penale. Si può affermare che i programmi di mediazione penale attivati al momento della sentenza sono più adatti per i reati più gravi;
- Garantire la volontarietà per entrambe le parti, in quanto la mediazione deve essere intesa come un'offerta data alle parti;
- Essere condotta da mediatori volontari a condizione che lavorino all'interno di un gruppo ben strutturato di mediatori professionisti;

- Essere di tipo diretto, con l'incontro tra autore e vittima del reato, dovunque sembri fattibile;
- Raggiungere il massimo coinvolgimento possibile della vittima.

II. 7. Bibliografia

- AA.VV., Atti del percorso formativo tenutosi a Torino da giugno a novembre 1996, Mediazione-Riparazione: un'alternativa possibile nella giustizia minorile, ed. Grugliasco, Torino, 1997.
- AA.VV., La mediazione penale in ambito minorile: applicazioni e prospettive, Atti del Seminario di Studi a cura dell'Ufficio centrale Giustizia minorile, Milano, ed. Franco Angeli, 1999.
- AERTSEN I., "Victim-Offender-Mediation in Belgium", in The European Forum for Victim-Offender-Mediation and Restorative Justice (ed.), Victim-Offender-Mediation in Europe. Making Restorative Justice Work, Leuven, Leuven University Press, 2000.
- ALTWEGER A., HINTZL E., Kundenzufriedenheit der Geschädigten im ATA Innsbruck, Innsbruck, Akademie für Sozialarbeit, 2000.
- ARNAUDO L., "Mediazione e diritto penale, una proposta di conciliazione", in Sociologia del diritto, anno XXVI, n. 2, 1999.
- BRIGAGLI C., "L'esperienza dell'Ufficio per la mediazione di Catanzaro", in AA.VV., La mediazione penale in ambito minorile: applicazioni e prospettive, Atti del Seminario di Studi a cura dell'Ufficio Centrale Giustizia minorile, Milano, ed. Franco Angeli, 1999.
- BRUNELLI F., "La mediazione nel sistema penale minorile e l'esperienza dell'Ufficio di Milano", in Pisapia G. (a cura di), Prassi e teoria della mediazione, ed. Cedam, Padova, 2000.
- BUNIVA F., "L'esperienza per l'ufficio della mediazione di Torino", in AA.VV., La mediazione penale in ambito minorile: applicazioni e prospettive, Atti del Seminario di Studi a cura dell'Ufficio centrale Giustizia minorile, Milano, ed. Franco Angeli, 1999.
- CALCAGNO G., "Criminalità minorile in Piemonte ed in Valle d'Aosta e le esperienze di mediazione", in Molinari F., Amoroso A., (a cura di), Criminalità minorile e mediazione, Milano, ed. Franco Angeli, 1998.
- CECCANTI S., RABESCO L., REGINI A., "La mediazione minorile nell'esperienza di Venezia", in G. Pisapia (a cura di), Prassi e teoria della mediazione, ed. Cedam, Padova, 2000.
- CERETTI A., "Progetto per un ufficio di mediazione penale presso il tribunale per i minorenni di Milano", in Molinari F., Amoroso A., (a cura di), Criminalità minorile e mediazione, Milano, ed. Franco Angeli, 1998.
- CERETTI A., DI CIÒ F., MANNOZZI G., "Giustizia riparativa e mediazione penale: esperienze e pratiche a confronto", in F. Scaparro (a cura di), Il Coraggio di Mediare, ed. Guerini e Associati, Milano, 2001.
- CERETTI A., La mediazione dei conflitti in ambito penale: un modello per il trentino, Conferenza svoltasi a Trento, organizzata da Transcrime - Università di Trento in Collaborazione con la Regione Autonoma Trentino - Alto Adige e la Provincia Autonoma di Trento, 23 aprile 2001.
- CERETTI A., MANNOZZI G., "Più riparazione meno pena", in Galileo, Archivio Dossier, marzo/aprile 2000.
- COPPOLA DE VANNA A., DE VANNA I., "L'esperienza per l'ufficio della mediazione di Bari", in AA.VV., La mediazione penale in ambito minorile: applicazioni e prospettive, Atti del Seminario di Studi a cura dell'Ufficio centrale Giustizia minorile, Milano, ed. Franco Angeli, 1999.
- DELATTRE G., "The Role of the Victim in Mediation Training", DIKÉ Seminar: Protection and Promotion of Victims' Rights in Europe, Lisbona, 2003.
- DI CIÒ F., "L'esperienza dell'ufficio per la mediazione a Milano", in AA.VV., La mediazione penale in ambito minorile: applicazioni e prospettive, Atti del Seminario di Studi a cura dell'Ufficio centrale Giustizia minorile, Milano, ed. Franco Angeli, 1999.
- DUPLOUYE C., "Inquadramento giuridico dei lavori di utilità sociale in Francia", in AA.VV., Atti del percorso formativo tenutosi a Torino da giugno a novembre 1996, Mediazione-Riparazione: un'alternativa possibile nella giustizia minorile, ed. Grugliasco, Torino, 1997.
- EYCKMANN D., DUFRAIGN D., REGELBRUGGE M., "The concept of restorative justice in prison seen from the community and illustrated by the practise of victim-offender-mediation", in Kemeny S.I., Pelikan C., Willemsens J. (eds.), Restorative Justice and its Relation to the Criminal Justice System. Papers from the second conference of the European Forum for VOM and Restorative Justice, Oostende, 10-12 Ottobre 2002, www.euforumrj.org. Gruppo tecnico per la mediazione penale minorile, Relazione del gruppo tecnico di mediazione sull'attività penale minorile nel biennio di sperimentazione 1999-2000 a Trento, dattiloscritto, Servizio attività socio-assistenziali, Provincia autonoma di Trento.
- HAIDAR A. et al. (eds.), Konflikte regeln statt strafen! Über einen Modellversuch in der österreichischen Jugendgerichtsbarkeit, Wien, Verlag für

Gesellschaftskritik, 1988.

- HOYLE C., YOUNG R., Hill R., *Proceed with Caution: An Evaluation of the Thames Valley Police Initiative in Restorative Cautioning*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2002.
- KEMENY S.I., PELIKAN C., WILLEMSSENS J. (eds.), *Restorative Justice and its Relation to the Criminal Justice System. Papers from the second conference of the European Forum for VOM and Restorative Justice*, Oostende, 10-12 Ottobre 2002, www.euforumrj.org.
- KILCHLING M., LÖSCHNIG-GSPANDL M., "Vergleichende Perspektiven zum Täter-Opfer-Ausgleich in Baden-Württemberg und der Steiermark - Ausblick auf ein vergleichendes empirisches Forschungsprojekt", in Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.) *Der Täter-Opfer-Ausgleich (TOA): Moderner Beitrag zur Konfliktregulierung und zur Sicherung des sozialen Friedens*, Potsdam, Eigenverlag, 1998.
- L'attività della Maison della justice e de droit,, Ministero della Giustizia. *La giustizia in Movimento*, Bologna, 26-27 marzo 2004, convegno organizzato dall'Università di Bologna, Facoltà di giurisprudenza, CIRSFID - Centro Interdipartimentale di Ricerca in Storia del diritto, Filosofia e Sociologia del Diritto e Informatica Giuridica.
- LENTINI M., "L'attività di utilità sociale nell'esperienza di alcuni stati europei: Svizzera Austria Francia spunti e riflessioni", in *Atti del percorso formativo tenutosi a Torino da giugno a novembre 1996, Mediazione-Riparazione: un'alternativa possibile nella giustizia minorile*, ed. Grugliasco, Torino, 1997.
- MARSHALL T., "The evolution of restorative justice in Britain", in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 4.4, 1997.
- MAZZUCATO C., "L'esperienza dell'ufficio per la mediazione a Milano", in AA.VV., *La mediazione penale in ambito minorile: applicazioni e prospettive*, Atti del Seminario di Studi a cura dell'Ufficio centrale Giustizia minorile, Milano, ed. Franco Angeli, 1999.
- MEZNAR A., *Victim-offender mediation in Slovenia*, Newsletter of the European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice, 3 (1), 2002.
- MIERS D., "An International Review of restorative justice", in *Crime Reduction Research Series Paper*, n. 10, ed. Home Office, Londra, 2001.
- MIERS D., SEMENCHUK M., dattiloscritto, 2003.
- MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Nucleo FSE, *Relazione finale visita di studio a Vienna*, Vienna, 21-25 gennaio 2004.
- MOLINARI F., AMOROSO A., (a cura di), *Criminalità minorile e mediazione*, Milano, ed. Franco Angeli, 1998.
- NEUSTART, Doku, www.neustart.it.
- OCCHIOGROSSO F., "Sperimentazione della mediazione presso la procura ed il tribunale per i minorenni di Bari: resoconto e documentazione", in Molinari F., Amoroso A., (a cura di), *Criminalità minorile e mediazione*, Milano, ed. Franco Angeli, 1998.
- O'DWYER K., "A programme of restorative cautioning by the police in the Republic of Ireland", in S.I. Kemeny, C. Pelikan, J. Willemsens (eds.), *Restorative Justice and its Relation to the Criminal Justice System, Papers from the second conference of the European Forum for VOM and Restorative Justice*, Oostende, 10-12 Ottobre 2002, www.euforumrj.org.
- PAUS K.K., "Victim-offender mediation in Norway", in *The European Forum for Victim-Offender-Mediation and Restorative Justice*(ed.), *Victim-Offender-Mediation in Europe. Making Restorative Justice Work*, Leuven, Leuven University Press, 2000.
- PELIKAN C., "Über Soziale Kontrolle, Über Strafrecht und Konfliktregelung", in Haidar A. et al. (eds.), *Konflikte regeln statt strafen! Über einen Modellversuch in der österreichischen Jugendgerichtsbarkeit*, Wien, Verlag für Gesellschaftskritik, 1988.
- PELIKAN C., HOENISCH B., *Die Wirkungsweise strafrechtlicher*, 2000.
- PISAPIA G. (a cura di), *Prassi e teoria della mediazione*, ed. Cedam, Padova, 2000.
- POLLARD C., "Restorative Justice, Problem Solving and Community Policing", in Kemeny S.I., Pelikan C., Willemsens J. (eds.), *Restorative Justice and its Relation to the Criminal Justice System, Papers from the second conference of the European Forum for VOM and Restorative Justice*, Oostende, 10-12 Ottobre 2002, www.euforumrj.org.
- SCALI M., VOLPINI L., "L'esperienza della sezione di Mediazione penale minorile di Roma", in *Ecologia della mente*, 1, 1999.
- SCAPARRO F.(a cura di), *Il Coraggio di Mediare*, ed. Guerini e Associati, Milano, 2001.
- SCARDACCIONE G., BALDRY A., SCALI M., *La mediazione penale e giustizia minorile: ipotesi di intervento nella giustizia minorile*, Milano, ed. Giuffrè, 1998.
- SHERMAN L.W., STRANG H., *Restorative Justice and Deterring Crime, Reintegrative Shaming Experiments (RISE)*, Australian National University, Canberra, RISE Working Papers: Paper No. 4, 1997.

- TRUMMER-KAUFMANN B., "Esperienze di mediazione in ambito austriaco: suggerimenti, modelli, metodologie e strumenti", in Picotti L. (a cura di), La mediazione nel sistema penale minorile, Padova, ed. Cedam, 1998.
- VEZZADINI S., Mediazione penale fra vittima ed autore di reato Esperienze statunitensi, francesi ed italiane a confronto, ed. Clueb, Bologna, 2003.
- VIANELLO F., "Per uno studio socio - giuridico della mediazione penale", in Sociologia del diritto, vol. 26 (2), 1999.
- VIGGIANI L., "Mediazione Penale tra esperienza e progetto", in AA.VV., La mediazione penale in ambito minorile: applicazioni e prospettive, Atti del Seminario di Studi a cura dell'Ufficio centrale Giustizia minorile, Milano, ed. Franco Angeli, 1999.
- WINTER R., Sintesi del lavoro di gruppo sull'esperienza Austriaca, in Atti del percorso formativo tenutosi a Torino da giugno a novembre 1996, Mediazione-Riparazione: un'alternativa possibile nella giustizia minorile, ed. Grugliasco, Torino, 1997.
- ZANFEI A., FORTUNA P., "L'esperienza dell'Ufficio per la mediazione di Trento", in AA.VV., La mediazione penale in ambito minorile: applicazioni e prospettive, Atti del Seminario di Studi a cura dell'Ufficio centrale Giustizia minorile, Milano, ed. Franco Angeli, 1999.
- ZEHR H., Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice, Herald Press, Scottsdale, 1990.

III. TESTIMONIANZE

III. 1. Intervento di Antonella Bartone e Maura Morato

L'esperienza della giustizia riparativa in Italia. Avvio dei Centri di mediazione penale nella Regione Autonoma Trentino-Alto Adige

- La giustizia riparativa nella competenza del giudice di pace d.lgs. 274/2000 (art. 2, 29, 34, 35)

Fonte giuridica della giustizia riparativa in Italia è il d.lgs. 274/00 sulla competenza penale del Giudice di Pace che ha dato attuazione all'art. 14 legge delega 468/1999, con il quale il Governo ha devoluto alla magistratura onoraria la competenza a giudicare su una serie di reati minori quali ad esempio percosse, lesioni personali lievi, ingiurie, minacce etc.

Si tratta, in gran parte, di illeciti penali relativi alla micro-conflittualità privata, conflitti ritenuti non particolarmente gravi dal sistema giudiziario tradizionale ma che in realtà comportano gravi disagi per chi li vive e che se non eliminati, statistiche alla mano, spesso sfociano in illeciti penali di notevoli proporzioni invasive.

Fu dunque avvertita da parte del Governo la primaria esigenza di avvicinare la giustizia al cittadino. Risultato, questo, che fu raggiunto in primis attribuendo la competenza penale de quo ai Giudici di Pace e in secondo luogo introducendo nel c.p.p. un vero e proprio proc.pen. speciale corredato da un apparato sanzionatorio del tutto autonomo dal sistema delle pene contenuto nel Codice Rocco.

La legge delega 468/99 ed il Decreto di attuazione 274/00 hanno recepito in toto gli orientamenti di riforma del diritto penale sostanziale e processuale relativamente alle mediazione penale e al risarcimento del danno. Le nuove norme vanno, dunque, analizzate alla luce di questa nuova filosofia di "mediazione-riparazione" affinché si possa cogliere in pieno la loro portata innovativa in materia penale.

Il procedimento innanzi al giudice di Pace attribuisce, finalmente, alla persona offesa dal reato un ruolo dinamico nel processo, affinché si pervenga ad una soluzione del conflitto che sia per la parte stessa veramente soddisfacente.

Ai sensi dell'art. 21 del d.lgs.274/2000, infatti, la persona offesa nel caso di reato procedibile a querela di parte, può citare in giudizio direttamente il soggetto al quale il reato è attribuito; essa ha un vero e proprio potere di impulso.

Tuttavia il ruolo di "massima esaltazione del ruolo della vittima del reato" può individuarsi nel tentativo di conciliazione che il giudice di Pace deve esperire ai sensi dell'art. 29, co. 4., del D.Lgs./2000.

Ex art. 29, nell'ipotesi in cui l'imputazione riguardi un reato perseguibile a querela, la norma attribuisce inequivocabilmente al Giudice di Pace un ruolo di impulso alla mediazione, per arrivare ad una composizione degli interessi in conflitto, nell'udienza di comparizione delle parti.

Tale udienza ha, infatti, lo scopo primario di "favorire, nei reati perseguibili a querela, la composizione conciliativa e comunque di evitare, ove possibile, di procedere al dibattimento".

Le nuove norme configurano in sostanza una fase preconciliativa al di fuori del processo, demandata a soggetti terzi, all'uopo preparati, attribuendo al contempo al Giudice una limitata conoscenza dei fatti/atti di mediazione e stabilendone l'inutilizzabilità ai fini della decisione. Si discute in ordine alla possibilità di avvalersi dello strumento della mediazione anche in ordine agli artt. 34 e 35 d.lgs. 274/00.

- o La nascita dei centri di mediazione penale per adulti nella regione del Trentino-Alto Adige

Le prime iniziative della Regione Trentino Alto-Adige e la costituzione di un gruppo di lavoro sulla mediazione penale

Alla Regione Trentino-Alto Adige sono attribuiti dalla normativa di attuazione dello Statuto speciale di autonomia peculiari compiti e funzioni in materia dei Giudici di Pace. La Regione, infatti, propone al Consiglio Superiore della Magistratura i Giudici di Pace che dovranno operare nelle due Province di Trento e Bolzano, fornisce gli uffici, le attrezzature e i servizi occorrenti al loro funzionamento, nonché l'apparato amministrativo.

Proprio il suesposto ruolo affidato all'ente nel settore dei Giudici di Pace ha comportato per lo stesso la necessità di assumersi l'onere della costituzione di un gruppo di lavoro teso a porre le basi giuridico-umanistiche per la nascita dei futuri Centri per la mediazione onde poter dare concreta applicazione al D.Lgs. n. 274/00 (sulle competenze penali del Giudice di Pace). Normativa che ha, aperto la via alla sperimentazione anche in Italia della mediazione penale per adulti. Il citato decreto prevede la possibilità che il Giudice di Pace nel tentativo di addivenire ad una conciliazione (art. 2) possa rinviare l'udienza ai sensi dell'art. 29 e avvalersi dell'attività di mediazione di Centri e strutture, pubbliche e private, all'uopo formate presenti sul territorio.

La conferenza sul tema "Un magistrato laico per una giustizia mite" - Il Giudice di Pace ieri oggi e domani e nel sistema Autonomistico - tenutosi a Bressanone, Abbazia di Novacella, nelle giornate del 22 e 23 ottobre 1999, ha costituito la testa di ponte verso la creazione dei Centri di mediazione penale.

A tale conferenza ne sono seguite anche altre:

- "La mediazione dei conflitti in ambito penale" del 23 aprile 2000, tenutasi a Trento e organizzata da Transcrime-Università di Trento in collaborazione con la Regione Trentino Alto-Adige e la Provincia Autonoma di Trento;
- nel maggio 2001 sul tema "Verso una giustizia penale conciliativa";
- nel febbraio 2002 "La competenza penale del giudice di pace";
- in novembre 2003 "Contenuti e limiti della discrezionalità del Giudice di Pace in materia penale".

In tale ultimo incontro, poi, l'Assessore regionale presentò ai Giudici di Pace ufficialmente la significativa iniziativa di un percorso formativo per mediatori penali e sociali che aveva preso avvio in settembre 2003.

- o L'avvio dei primi centri di mediazione per adulti in Trentino-Alto Adige

L'amministrazione regionale del Trentino Alto Adige, ha provveduto, dunque, ad istituire, prima in Italia, i Centri per la mediazione penale per adulti a carattere pubblico (uno per la Provincia di Bolzano e uno per la Provincia di Trento) rendendo operativo l'art. 29 del d.lgs.274/2000. Il carattere pubblicistico dell'iniziativa garantisce la gratuità e fruibilità del servizio stesso da parte degli utenti.

Venne indetta all'uopo una selezione nel giugno 2003, preceduta da molteplici incontri informativi tesi ad illustrare il tema della giustizia riparativa nonché a rendere note le modalità di svolgimento del corso di formazione per mediatori. Relatori furono alcuni dei futuri formatori appartenenti all'associazione DIKE per la Mediazione di Milano, in particolare la Prof.ssa Mazzucato (docente di diritto penale e legislazione minorile nell'Università Cattolica di Milano nonché mediatrice presso l'Ufficio per la Mediazione penale minorile di Milano) e il Prof. Ceretti (docente di criminologia nell'Università degli Studi di Milano -Bicocca e coordinatore dell'Ufficio per la mediazione penale minorile di Milano).

La selezione dei corsisti, preceduta dal bando e dal relativo invio delle domande, venne effettuata attraverso colloqui motivazionali individuali. Non era richiesto quale prerequisito una singola specifica competenza professionale, tenuto conto del fatto che il gruppo selezionato avrebbe dovuto avere una composizione eterogenea per quanto riguardava età, sesso, appartenenza linguistica e competenza professionale (giuristi, sociologi, psicologi etc.). Furono quindi selezionati, tra ben oltre 300 domande, 24 candidati, 12 per il costituendo Centro di Trento e 12 per quello di Bolzano. Per quest'ultimo, nella scelta dei candidati, si tenne, altresì, conto delle particolarità linguistiche proprie della provincia, dove convivono tre gruppi linguistici: italiano, tedesco e ladino.

La formazione fu articolata in 10 stage suddivisi in momenti teorici e pratici sulle tecniche di gestione e risoluzione del conflitto, svoltisi nei fine settimana, per un totale di 160 ore complessive.

Nel mese di maggio 2004, al termine della formazione, fu stipulato un Protocollo d'Intesa dd. 21.05.2004 tra i Centri di mediazione e i Giudici di Pace, che si sono così impegnati formalmente ad avvalersi dell'attività dei mediatori nell'ambito della competenza loro accordata dall'art. 29 d.lgs. 2000.

I Centri per la mediazione penale di Trento e Bolzano sono stati costituiti a seguito di delibera Reg. Aut. TR.- AA. n. 280 dd. 20.05.2004 e sono operativi dal mese di giugno di quest'anno.

Tutti i mediatori prestano la loro attività di lavoro in piena libertà ed autonomia presso i Centri per la mediazione penale di Bolzano, p.zza Sernesi 3 e di Trento, secondo delle turnazioni interne.

- o Le fasi della mediazione

La fasi salienti della mediazione si possono così brevemente riassumere:

1. L'incarico al Centro di mediazione viene assegnato dal Giudice di Pace.
2. A seguito della richiesta di mediazione il coordinatore del Centro di mediazione nomina il mediatore responsabile del fascicolo in ordine al procedimento penale in oggetto.
3. Il mediatore responsabile del fascicolo provvede all'invio di lettere informative unitamente ad un opuscolo informativo all'imputato, alla persona offesa ed ai rispettivi difensori.
4. Seguono i primi contatti telefonici con ciascuna delle parti, invitandole a dei colloqui preliminari individuali. Questi ultimi si svolgono alla presenza di una coppia di mediatori (di cui uno è il responsabile del fascicolo) e hanno una funzione informativa e di prima raccolta delle impressioni e dei vissuti delle parti, nonché di ricezione del fondamentale consenso all'incontro di mediazione vero e proprio.
5. All'incontro di mediazione vero e proprio partecipano tutte le persone coinvolte nel conflitto alla presenza dell'equipe di mediatori, il cui numero varia a seconda del numero delle persone coinvolte.
6. Al termine della mediazione viene redatto l'esito - positivo o negativo - della stessa, che verrà comunicato al Giudice.

III. 2. Intervento di Paolo Bognesi

Presidente dell'Associazione tra i familiari delle vittime della strage della stazione di Bologna 2 agosto 1980

È essenziale premettere che l'Associazione che io rappresento racchiude in se una tipologia di vittima un po' particolare, quella di una strage terroristica.

Occorre dire che le stragi di questo tipo in Italia sono state tredici e le vittime ammontano a 177 con oltre mille feriti.

Il 2 agosto 1980, alle ore 10,25, alla stazione centrale di Bologna esplose una bomba, collocata da terroristi dei NAR, che causò 85 morti e 200 feriti. L'evento causò alla mia famiglia la morte della madre di mia moglie ed il gravissimo ferimento di mio figlio, di mia madre e del padre di mia moglie.

Dopo più di ventitré anni, le loro menomazioni sono rimaste e ancora oggi sono in atto cure cliniche per mantenere un livello di vita il più normale possibile.

Dopo l'esplosione fu immediatamente possibile contare sulla solidarietà e sulla compostezza della città. Mio figlio quel 2 Agosto arrivò all'ospedale Maggiore alle 10,40, un tempo che nemmeno nella normalità è quasi possibile. La tempestività dei soccorsi salvò sicuramente molte vite umane.

In quel frangente vi furono molte persone che in vari campi si distinsero per iniziative che portarono aiuto ai feriti; dal fornire alimenti o vestiti ai superstiti, alla riparazione di oggetti, all'ospitalità ecc.; vi fu una gara eccezionale per alleviare il disagio e la sofferenza che l'evento aveva determinato.

Il Comune di Bologna istituì un Centro di Coordinamento per le vittime, centro ancora operante che, passato il periodo dell'emergenza, diventò un punto importante per fornire tutte le informazioni sulle varie tipologie di cure necessarie ai feriti e per cercare di alleviare al massimo le inevitabili difficoltà.

Pochi giorni dopo l'accaduto, un giornale cittadino, Il Resto del Carlino, e il Comune di Bologna lanciarono una sottoscrizione di fondi a favore delle famiglie colpite e dei feriti. Questi fondi furono di grande aiuto per superare i primi momenti, per risarcire parte dei danni materiali e per sostenere le spese mediche per le cure che molti furono costretti a sopportare.

Questo fondo è ancora oggi utilizzato per coloro che continuano ad avere necessità mediche. Indubbiamente questa iniziativa ha contribuito a far sì che i

superstiti, oltre alla copertura dei danni materiali, non si sentissero abbandonati nella propria disgrazia.

L'aspetto sconsolante in questi anni è stata l'insipienza constatata in tante autorità ad altissimi livelli dello Stato (Ministri, Primi Ministri, Segretari) che, incontrandoci ci hanno coperto di solidarietà formale, ma a tutti gli effetti, non sono andati oltre le pacche sulle spalle. In concreto per superare gli ostacoli abbiamo dovuto metterli di fronte alle loro responsabilità. Alcune leggi in favore delle vittime sono state approvate sull'onda di altre stragi o avvenimenti terroristici.

Prima dell'agosto 80 nessuna legge dello Stato risarciva o aiutava le vittime e di stragi ve ne furono ben 9 con 67 morti

Un esempio per tutti: la legge per il risarcimento ai feriti che hanno riportato invalidità inferiori all'80% nei vari episodi di terrorismo. Ci sono voluti undici anni, dal 2 Agosto 1980 al 1991 per approvarla.

Ci sono voluti altri 7 anni, 1998 per adeguare i rimborsi per i risarciti dell'80. Per far applicare quella legge siamo dovuti andare a Roma almeno 10 volte. La sua applicazione è iniziata nel 2000.

Nel 2002, vennero presentate due leggi. Una dall' On. Bornacin (AN), e l'altra dall'On. Bielli (DS), queste leggi molto simili, furono unificate sotto il titolo " Nuove norme a favore delle vittime del terrorismo e delle stragi" ed iniziò un iter che con le promesse di esponenti del Governo doveva essere velocissimo. Così non è stato, nonostante le promesse non fu stanziata nessuna copertura e i tentativi fatti sono stati di svuotarla, ridurla, poi di sovrastimarla per non approvare nulla. Per limitare al minimo il complesso della legge il Governo ha diviso le associazioni con un comportamento inqualificabile.

Le associazioni hanno dovuto certificare i dati sui morti, i feriti e gli invalidi di ogni attentato perché il Ministero dell'Interno aveva difficoltà a reperirli. Oggi il progetto di legge è ancora presso la prima Commissione della Camera e l'iter, se non interverrà una qualche forma di pudore sarà ancora lungo. Queste leggi vengono portate avanti come orpelli e non come un doveroso riconoscimento alle vittime del terrorismo da parte dello Stato.

Dopo 20 anni, i feriti, dopo aver già subito umilianti visite nei vari distretti militari, venivano convocati a Roma, a loro spese, per un'ulteriore visita al fine di controllare la veridicità di quanto riscontrato dalle Commissioni medico-militare a livello locale. Il tutto poi, era impostato all'insegna di una vergognosa superficialità e insensibilità come se si trattasse di manichini. Ad esempio, gli aspetti psicologici, le paure, le ansie determinate dall'evento erano considerati pure fantasie o simulazioni.

La strage causò a molte persone menomazioni perenni, ferite e traumi che ancora oggi necessitano di cure. A tutt'oggi, a molti feriti della strage di Bologna, è rimasta dentro l'angoscia di quel momento che emerge in situazioni particolari di vita quotidiana apparentemente banali, come il rumore per l'apertura di un barattolo di bibita, l'attesa del treno, la vista di una stazione, una strada affollata, le sirene dei mezzi di soccorso, lo scoppio dei fuochi d'artificio. Attimi che hanno preceduto e seguito lo scoppio della bomba e che rimangono nella memoria lasciando segni indelebili probabilmente per tutta la vita.

Per tutelare l'affermazione della verità, ci siamo costituiti in Associazione il 1° giugno 1981 e da quel momento abbiamo condotto una battaglia incessante per ottenere giustizia.

Nel 1984, in concomitanza della proposta di legge di iniziativa popolare per "L'Abolizione del segreto di Stato nei delitti di strage e terrorismo" abbiamo promosso la costituzione dell'"Unione vittime per Stragi", che oltre alla nostra Associazione comprendeva allora l'Associazione delle vittime di Piazza Fontana, di Milano, l'Associazione dei caduti di Piazza della Loggia, di Brescia, l'Associazione delle vittime del Treno Italicus, di Firenze, nel tempo si sono aggiunte le associazioni costituite dopo le altre stragi che hanno insanguinato il nostro paese. Nel 1985 l'Associazione delle vittime del treno 904, di Napoli (treno di Natale) ed infine nel 1993 l'Associazione delle vittime della strage di via dei Georgofili.

Ogni associazione ha sviluppato una sua attività intervenendo direttamente nei singoli processi che hanno avuto tutti un iter travagliato con conclusioni il più delle volte incomplete se non addirittura con l'assoluta mancanza di condanne.

Per molte di queste ancora oggi sono in corso processi, per il filone principale, o per stralci, infatti per Piazza Fontana, avvenuta il 12 dicembre 1969 si è concluso il processo d'appello con una generale assoluzione, piazza della Loggia avvenuta il 28 maggio 1974, vi è in stato il rinvio a giudizio per alcuni imputati, per la Stazione centrale di Bologna del 2 agosto 1980 vi è stata la sentenza della Corte di Cassazione per Luigi Ciavardini, presunto esecutore della strage allora minorenni. Condannato in via definitiva per per la banda armata finalizzata alla strage, ma in dubbio per l'esecuzione della strage. Questo comporterà un ulteriore processo d'appello.

Se consideriamo che tutte le indagini sono state ostacolate con depistaggi e tentativi di affossare la verità e per alcune di esse ancora oggi, come per la strage di Bologna, si tenta di stravolgere la verità, utilizzando Commissioni Parlamentari, (Commissione Mitrokin), si comprende quali ostacoli si frappongono alla verità e che rapporto si instaura con le istituzioni nazionali. Occorre molta attenzione, consapevoli del fatto che vi sono al lavoro degli eletti dal popolo, veri e

propri pataccari, che contando sulla dimenticanza della gente cercano di rifilare panzane trite e ritrite già demolite durante il dibattimento processuale. Debbo dire, che per la strage di Bologna, che dopo una prima fase che faceva intendere una rapida soluzione giudiziaria della vicenda, si arrivò ad un disfaccimento dell'ipotesi accusatoria determinata dai continui e metodici depistaggi messi in atto dai Servizi segreti di Stato aiutati in questo dalla Massoneria ed in particolare dagli iscritti alla Loggia Massonica P.2 che contava adepti in tutti i settori principali dello Stato: Governo, Esercito, Giustizia, Ministri, giornalisti, ecc..

Nacquero così le varie piste estere, ispirate dai Servizi segreti che portarono i Giudici ad indagare in Francia, in Germania e in Medio Oriente; quando queste piste persero credibilità, si arrivò al ritrovamento sul rapido Taranto-Milano, di esplosivo uguale a quello fatto esplodere alla stazione di Bologna e di documenti che riportavano le indagini all'estero. Quando anche questa pista perse consistenza, ecco arrivare il superteste Ciolini che con i suoi fantasiosi racconti portò i Magistrati a compiere ulteriori indagini inutili e inconcludenti. Intervenne infine il Consiglio Superiore della Magistratura che sostituì i Giudici e finalmente, dopo tre anni dalla strage, le indagini ripresero partendo praticamente da zero.

"Sgomenta constatare - è l'amara considerazione finale dei Giudici - che già in passato alcuni Magistrati erano giunti o stavano pervenendo a conclusioni non dissimili, ma il loro operato è Stato in vari modi e sistematicamente smontato e reso inutile".

Oggi, dopo la sentenza della Suprema Corte di Cassazione del 1995, sappiamo i nomi degli esecutori materiali: i terroristi fascisti Valerio Fioravanti e Francesca Mambro. Sappiamo i nomi dei depistatori: Il Gran Maestro della loggia Massonica P2 Licio Gelli, il faccendiere Pazienza, il generale Musumeci e il colonnello Belmonte questi ultimi ai vertici del SISMI servizio segreto militare.

Quest'elenco vuole farvi comprendere anche se in modo molto sommario quali vicissitudini abbiamo dovuto attraversare e stiamo ancora attraversando per la ricerca della completa verità su tutte queste vicende.

In questi anni abbiamo percorso tante strade per poter arrivare alla completa verità e far sì che non avvenissero altre stragi.

Alcuni esempi:

- La proposta di legge d' iniziativa popolare per l'abolizione del segreto di Stato nei delitti di strage e terrorismo ha questo obiettivo. E' stata presentata al Senato il 25 luglio del 1984 corredata da 100 mila firme, ma ad oggi non è ancora stata approvata dal Parlamento. Anzi lo scorso anno nel mese di aprile la maggioranza al Senato ha approvato una norma che escludendo la nostra proposta lascia ancora la possibilità di porre il segreto di Stato su quei reati.
- La proposta di una legge sul gratuito patrocinio per le vittime di attentati terroristici da noi promossa, non ha avuto seguito, così, mentre per i terroristi c'è il gratuito patrocinio o il difensore d'ufficio, le vittime debbono pagarsi i processi.
- La richiesta di una legge che sanzioni in modo esemplare il reato di depistaggio. Anche questa senza seguito.

Riguardo al terrorismo in tutti questi anni il Parlamento ha approvato numerosissime leggi in favore dei terroristi, leggi che non prevedevano di arrivare alla verità, ma alla cosiddetta fine degli anni di piombo, favorendo il silenzio dei terroristi.

La nostra attività si è sviluppata poi con la richiesta della tutela delle vittime di reato.

La vittima di reati è rimasta, soprattutto in Italia, a lungo estranea ad ogni tipo di interesse da parte dei mass-media e l'attenzione si è incentrata quasi esclusivamente sull'autore del reato.

Per quanto ci riguarda, mentre chi ha commesso il reato gode di un'attività di relazioni pubbliche e la sua immagine viene utilizzata dai media in tutti i modi possibili, la vittima rimane per lo più in un limbo di disinteresse generale.

Nella maggior parte dei reati di violenza, per esempio, la persona offesa figura come "l'altro" senza nome; solo talvolta si parla di bambino, donna, minore di diciotto anni, ecc. Nei reati contro la proprietà il derubato sparisce del tutto, solo la cosa sottratta è caratterizzata come "cosa altrui". In altri termini, nelle figure di reato la vittima viene spersonalizzata, diventa un semplice oggetto di aggressione al quale viene fatto del male.

Occorre, tuttavia, constatare che oggi la vittima, sia nella sua dimensione individuale che come soggetto collettivo, sembra di fatto venire alla ribalta in maniera, per così dire, aggiuntiva rispetto al ruolo assunto nella dinamica dei fatti.

La vittima, con le sue emozioni e tensioni, diviene sempre più oggetto privilegiato di spettacolo: si possono a questo proposito ricordare le domande incalzanti poste dal cronista ai congiunti di una persona uccisa oppure quelle rivolte al sequestrato appena liberato. Tutto ciò con manifestazioni di intimidazioni verbali e domande che fanno della vittima il vero colpevole (Lei ha perdonato? Ah non ha perdonato!).

Poi l'offesa che vede l'esaltazione dei terroristi, i veri e propri onori concessi loro sia nel trattamento sia con la possibilità di essere ospiti dei media, sia con il vero e proprio successo che fa dire alle giovani generazioni e non solo a loro: il delitto paga! Il delitto, il più efferato è la scorciatoia per il successo e la notorietà.

Così facendo Generazioni di giovani si convinceranno che se terroristi sanguinari sono arrivati al successo ammazzando persone innocenti, allora ciò che hanno fatto non è poi tanto grave, e comunque è lecito, pur di arrivare alla notorietà.

Generazioni di giovani si convinceranno che chi ha meno vergogna, coscienza e rispetto per il prossimo viene premiato.

Generazioni di giovani si convinceranno che si possa diventare, come ha scritto un bravo giornalista "editorialisti per meriti penali".

La Mambro si è guadagnata il vivo interesse della stampa nazionale. E' ormai una celebrità per ciò che scrive e per le interviste che rilascia; è diventata testimonial dell'8 marzo la festa delle donne e, lasciatemelo dire per la palese gravità della cosa, ha solcato l'aula del Parlamento Senatoriale durante la conferenza stampa sull'amnistia indetta da politici.

Un'offesa ai cittadini perbene e alle Istituzioni. che li rappresentano.

È avvilente per i familiari delle vittime che non chiedono vendetta ma solo giustizia constatare che lo Stato sembra avere premiato il silenzio e le menzogne degli esecutori della strage, riservando loro un trattamento fatto di privilegi incredibili: la Mambro ha ucciso 96 persone e oltre a 6 ergastoli ha accumulato complessivamente 84 anni e 8 mesi di reclusione per gli ulteriori reati commessi; Fioravanti ha ucciso 93 persone e oltre a 6 ergastoli ha accumulato 134 anni e 8 mesi di reclusione per gli ulteriori reati commessi. Non hanno mai mostrato pentimento, non hanno aiutato in alcun modo le indagini, hanno offeso le Corti giudicanti ma, con tutto ciò si sono meritati trattamenti da detenuti modello. Non entriamo nel merito delle leggi e leggi a favore dei detenuti, vogliamo solo ribadire che è ingiusto e inconcepibile per i familiari delle loro vittime accettare in silenzio che questi due pluriomicidi abbiano scontato, per ogni persona ammazzata, solo due mesi.

Tutto questo è una vergogna che pesa come un macigno sulla credibilità delle Istituzioni.

Occorre dare un ruolo centrale alla vittima per far sì che gli interventi su di lei siano equilibrati e la tengano nella giusta considerazione altrimenti, il distacco tra la società e coloro che hanno commesso dei reati, aumenterà in modo tale che prevarrà un sentimento di disprezzo profondo per tutte le proposte che tendano alla salvaguardia della dignità del detenuto.

In un "Circolo vizioso dell'ingiustizia" questo andrà a scapito non di personaggi protetti e sponsorizzati come Mambro e Fioravanti, ma dei poveracci, dei ladri di galline, che si vedranno negare o complicare enormemente il rientro nella società.

Questo interesse primario per la vittima non implica in alcun modo atteggiamenti punitivi improntati a spirito persecutorio o vendicativo nei confronti degli autori di reato cui la legge, pur infliggendo una condanna, assicura nello stesso tempo irrinunciabili garanzie.

Se si vuole però conservare un atteggiamento equilibrato e conforme a una coerente visione del sistema di garanzie dello stato di diritto, mi pare necessario non assecondare prospettive che possono produrre confusione di ruoli fra vittima e reo. Può accadere, ad esempio, che persone che spendono la propria passione civile in attività di volontariato carcerario, finiscano per vedere nel detenuto solo una vittima, anche se guardare agli autori di reato carcerati come a delle vittime può essere per più aspetti vero: vittime dell'emarginazione sociale, di una cultura dell'esclusione, delle disfunzioni del sistema penitenziario, ecc. Sono sicuramente questioni serie, alle quali rivolgere la massima attenzione civile. E' necessario tuttavia una chiara scala di valori, un ordine del discorso che non confonda le priorità: una persona che abbia compiuto un omicidio e che per tale crimine stia scontando una pena, può fondatamente, a seconda dei casi, esser considerato vittima della cattiva distribuzione delle risorse sociali, delle carenze di politica della prevenzione, della deprivazione culturale, ecc. Tutto ciò, però, non deve velare e confondere il dato fondamentale: le vittime sono innanzitutto le persone uccise e i loro familiari. Guai se il reo non potesse fruire di tutte le tutele che la legge - la Costituzione innanzitutto - gli riconosce.

Per ritornare al nostro percorso: Solo nell'aprile del 2001, dopo alcuni anni di pressioni delle associazioni dei familiari delle vittime, con il supporto scientifico dell'Università di Bologna, sui diritti di tutte le vittime, il Ministro della Giustizia l'On. Piero Fassino istituì presso il Ministero della Giustizia, l'Osservatorio sui problemi e sul sostegno delle vittime dei reati.

La sua azione si inserisce nel quadro della tutela della vittima, della cultura della legalità, dei problemi relativi alla sicurezza e alla qualità della vita.

Con l'avvento del nuovo Governo l'Osservatorio è stato declassato a Commissione. Era un organismo permanente, ma veniva rinnovato ogni sei mesi con enorme ritardo, riducendone l'effettiva funzionalità. Dal 31 dicembre 2002 non è stato più rinnovato.

Ironia della sorte cominciavano i lavori per lo studio approfondito della mediazione per proporre una legge anche su questa materia, tra l'altro con il concorso

delle vittime di reato

Nonostante tutto ciò, la Commissione ha elaborato e presentato il 30 Giugno 2002 al Ministro della Giustizia On. Castelli, la proposta di legge denominata "Legge Quadro per l'assistenza il sostegno e la tutela delle vittime di reato", che attuando le direttive del Consiglio d'Europa del 15 marzo 2001, che prevedono uno standard minimo di diritti che ciascun Paese membro deve garantire alle vittime del reato, tutela le Vittime in tutto il loro percorso di dolore.

Il nostro Paese è già in ritardo, infatti il Consiglio d'Europa aveva posto quale termine il mese di Marzo 2002 per armonizzare la legislazione in tutti i Paesi membri.

La legge-quadro ottempera alle conclusioni assunte dal Consiglio europeo di Tempere del 1999 e intende rendere operativi principi condivisi: la non discriminazione fondata sulla nazionalità, aspetti fondamentali della tutela come l'informazione e l'assistenza.

Inoltre, per le vittime residenti all'interno dell'Unione europea, vengono applicati specifici istituti processuali, come l'esame testimoniale a distanza, attraverso il regime della video conferenza.

Seguendo lo schema tracciato dall'Unione Europea, l'articolato predisposto dalla Commissione si muove in tre direzioni: un'informazione alle vittime nelle sedi giudiziarie e amministrative con servizi ed organismi che si muovano in tal senso; una maggiore partecipazione e un riconoscimento all'interno del processo penale; un'assistenza di natura economica in grado di alleviarne il disagio ogni volta che l'autore di determinati reati non sia stato identificato, quando si determinino ragioni che rendano indispensabile, in assenza di altri fonti, un contributo finanziario da parte dello Stato.

Tra i compiti dello Stato viene inserito un sistema di conciliazione tra le parti, vittima e reo, e una valorizzazione degli strumenti necessari a promuovere la mediazione nell'ambito di alcuni procedimenti penali.

Il testo elabora una vera e propria "tavola dei diritti" delle vittime di tutti i reati, sull'esempio del Crime Victim's Bill of Right degli Stati Uniti del 1990: gli interessi della vittima diventano più completi, non limitati solo alla fase processuale.

Nell'art. 1 viene enunciata una nozione di "vittima", basata sul diretto collegamento dell'offeso al danno subito, per consentire un'immediata identificazione e la realizzazione di forme di tutela.

All'art. 2 seguendo la falsa riga delle leggi emanate per i fatti che hanno creato maggiore allarme sociale (mafia, terrorismo, stragi) vengono determinate le vittime a tutela rafforzata.

La legge predispone un sistema adeguato e qualificato di informazione che, allo stato attuale, è garantito soltanto a chi è indagato, e in misura estremamente ridotta alla vittima. Un sistema di interventi integrato che coinvolge soggetti istituzionali e privati, ministeri ed enti locali, in modo da favorire la salvaguardia delle esigenze della vittima, assicurando ad essa un aiuto efficace nella soluzione delle difficoltà incontrate e delle sofferenze subite.

La legge-quadro elaborata dalla Commissione rafforza ed amplia le garanzie nei confronti delle vittime soprattutto nei primi difficili contatti tra vittime e istituzioni, evidenzia il ruolo della persona offesa nelle varie fasi del processo penale, compresa quella esecutiva, attribuendo poteri di impulso, stimolo, collaborazione e controllo atte a far valere le proprie pretese di giustizia, contribuendo alla corretta impostazione dell'accusa, anche prima ed indipendentemente dalla costituzione in giudizio come parte civile. Per questo vengono suggerite alcune modifiche a norme del codice di rito, volte ad assicurare la partecipazione attiva della persona offesa dal reato al procedimento fin dalla fase delle indagini preliminari, mediante l'attribuzione di una serie di diritti e facoltà di particolare rilievo.

L'informazione viene garantita alle vittime di reato dallo "Sportello per le vittime dei reati" ubicato presso ogni Ufficio Territoriale di Governo, dalla Polizia Giudiziaria e dalla Autorità Giudiziaria.

Al regolamento di esecuzione spetta il compito di verificare la formazione e la professionalità dei soggetti istituzionali abilitati all'attività di informazione (polizia, autorità giudiziaria e sportello), indicando alla vittima i percorsi da seguire, da quelli strettamente connessi all'iter giudiziario (presentazione della denuncia, modo di contattare un avvocato, costituzione di parte civile, ecc.) a quelli di carattere sanitario e psicologico, fino a quelli attinenti all'assistenza economica (modalità di accesso al Fondo, ecc.).

Un altro aspetto qualificante dello schema di legge riguarda la costituzione di un Fondo di garanzia destinato a far ottenere alle vittime una riparazione altrimenti difficile da avere per altre vie. Le vittime hanno accesso al Fondo se subiscono reati di maggiore allarme sociale, di carattere doloso, contro la persona e l'incolumità pubblica. La Commissione ritiene opportuno limitare il diritto di accesso solo ad alcune categorie di soggetti (persona offesa o determinati superstiti in caso di morte della persona offesa). Suggerisce un limite massimo di riparazione così da evitare strumentalizzazioni e dispersioni di danaro, ancorando l'esercizio del relativo diritto a condizioni processualmente certe (una sentenza irrevocabile di condanna, un decreto di archiviazione per

essere rimasti ignoti gli autori del crimine)

Nella normativa viene istituito un organismo tecnico specializzato (il Comitato per l'assistenza e il sostegno delle vittime dei reati). Non appare opportuno affidare agli organi istituzionali già esistenti compiti ed attribuzioni che esigono una speciale sensibilità e preparazione al problema delle vittime. Il Comitato non deve limitarsi infatti ad accertare ed applicare le norme concernenti la riparazione pecuniaria, ma deve assicurare la migliore assistenza alle vittime, promuovendo inchieste e ricerche, sviluppando servizi di assistenza, sensibilizzando quelli già esistenti. Risulta determinante collegarsi agli Sportelli istituiti su tutto il territorio nazionale, così da realizzare un contatto diretto e immediato con le vittime in atto e potenziali. Il Comitato sostituirà a regime l'attuale Commissione.

Vi è un apposito articolo che prevede l'istituzione di un giorno della memoria il 12 DICEMBRE di ogni anno per ricordare le vittime degli eventi che hanno destato maggior allarme sociale quali terrorismo, stragi, mafia.

Infine l'esplicito impegno del Ministro che ogni anno presenterà al Parlamento una relazione sulle iniziative e sulle misure adottate a favore delle vittime. Per superare i ritardi del Ministro della Giustizia, le vittime, il 6 novembre 2002, presentavano la legge alla Camera dei Deputati facendola sottoscrivere dagli stessi per accelerarne l'iter. La legge è stata sottoscritta da tutti i capigruppo dell'Ulivo, ha avuto il sostegno di esponenti di AN, alla presentazione sembrava che le vittime avessero risolto con questa legge un problema di tutto il Parlamento.

Nonostante le assicurazioni e le lodi espresse sia dalla maggioranza che dall'opposizione, la legge a tutt'oggi deve essere ancora iscritta all'ordine del giorno della Commissione Giustizia della Camera, e recenti affermazioni del Ministro della Giustizia, non lasciano prevedere nulla di buono.

Dobbiamo purtroppo constatare, come le Vittime siano tenute in considerazione solo per i funerali di Stato e durante gli anniversari.

Pensiamo che l'attenzione nei nostri confronti dovrebbe durare tutto l'anno soprattutto da parte di chi è chiamato dal popolo a rappresentarlo.

Tutto questo racconto potrebbe indurre ad una sorta di pessimismo inconcludente, credo invece che l'opinione pubblica cominci ad averne abbastanza di chi ha a cuore soprattutto l'imputato e si dimentica completamente della vittima.

Per questo la nostra Associazione si è fatta promotrice dell'inserimento all'interno della Costituzione di un doveroso riconoscimento di tutela della vittima del reato, tema rispetto al quale il nostro paese è in grave ritardo e deve compiere molti passi avanti per allinearsi alle prescrizioni europee. In effetti il Legislatore, anche nel dettare le regole del "Giusto Processo" all'articolo 111 della Costituzione, ha disinvoltamente ignorato l'esistenza stessa della vittima, mostrando ancora una volta il proprio esclusivo interesse per la tutela dell'imputato.

Non chiediamo leggi punitive e persecutorie, ma di tutela, prevenzione ed esemplarità.

Quanto esposto fa parte dell'esperienza di questi anni, e credo possa essere messa a frutto positivamente. Ho partecipato a Modena a un seminario sulla Mediazione Penale e mi sono convinto sempre più che per affrontare con un certo successo la giustizia riparativa, occorre riequilibrare il rapporto con la vittima, ripeto, senza nulla togliere al reo. Questa è la strada che, a mio parere potrà, un domani portare a risultati importanti e sostanziali.

III. 3. Intervento di Giovanni Ghibaudi

Coordinatore socio-educativo del Ufficio di mediazione del Comune di Torino

Il Centro Mediazione Penale di Torino: dall'atteso all'inatteso di un'esperienza quotidiana

La sperimentazione sull'attività di mediazione, a Torino, è iniziata nel gennaio 1995 ed è stata la prima iniziativa a livello nazionale. Ha visto coinvolti, sin dall'inizio, accanto a due giudici onorari alcuni volontari ed un'assistente sociale dei Servizi Minorili.

L'Ufficio è avviato a seguito di un'approfondita riflessione che, inizialmente, si è sviluppata fra i giudici del Tribunale e della Procura per i minorenni di Torino e che, successivamente, è proseguita nell'ambito dei lavori della Commissione Regionale ex art. 13 del D.Lgs 272/89, composta da funzionari ed operatori della Regione Piemonte, del Centro Giustizia Minorile di Torino, del Comune di Torino, di alcuni consorzi socio-assistenziali regionali, e da alcuni giudici del T.M. e della Procura medesimi.

Dopo la realizzazione del percorso formativo sulla riparazione e sulla mediazione (anni 96/97), il gruppo dei mediatori si è ampliato con l'ingresso di operatori provenienti dai Servizi Minorili della Giustizia e dai Servizi Socio Assistenziali ed Educativi del Comune di Torino.

Il 1° febbraio 1999, con la firma di un Protocollo d'Intesa sottoscritto dagli enti promotori l'iniziativa: la Regione Piemonte, il Centro Giustizia Minorile per il Piemonte e la Valle d'Aosta, il Comune di Torino, il Tribunale per i Minorenni di Torino e la Procura presso il T.M., viene ufficializzato il "Progetto Riparazione"

che prevede, tra l'altro, l'apertura del Centro di Mediazione Penale di Torino.

Con la firma dell'intesa, il Comune di Torino s'impegna a mettere a disposizione una sede operativa, situata all'esterno del Tribunale proprio per garantire, da una parte uno spazio fisico neutrale e dall'altra uno spazio situato altrove rispetto ai luoghi di gestione del controllo sociale. Spazio fisico, operante a livello regionale e non solamente cittadino.

Nel mese d'ottobre 1999 veniva individuata la nuova sede, la cui collocazione è situata nel cuore della Città, composta da tre locali di proprietà del Comune, di cui uno è adibito a stanza della mediazione vera e propria, uno ad ufficio amministrativo ed il terzo a sala d'aspetto per gli accompagnatori delle parti in conflitto.

Nel periodo compreso fra il 1° gennaio 1995 ed il 30 aprile 2000 l'attività del Centro Mediazione si è svolta presso un locale messo a disposizione all'interno del Tribunale per i Minorenni; dal 2 maggio 2000 si avvia l'attività presso la nuova sede.

Attualmente, presso il Centro, lavorano 11 mediatori, di cui 4 sono distaccati dal Ministero della Giustizia (due assistenti sociali dell'USSM, un'educatrice del CPA ed un'assistente sociale del Centro Giustizia Minorile del Piemonte e della Valle d'Aosta), 3 dal Comune di Torino (tre coordinatori socio-educativi), tutti con un distacco parziale di ore, e da 4 volontari (due psicologi, una pedagoga ed un'insegnante).

I turni di presenza presso il Centro, concordati fra i mediatori sulla base delle singole disponibilità e dei rispettivi carichi di lavoro, ne permettono, l'apertura nell'arco di tutta la settimana.

Organizzativamente viene svolta una riunione d'équipe, mediamente quindicinale, dal carattere sia strettamente amministrativo sia tecnico finalizzato all'approfondimento dei problemi riscontrati (questione della non fattibilità, quale tecnica comunicativa utilizzare al primo contatto telefonico, quale ruolo assumere durante i colloqui individuali e congiunti da parte dei singoli mediatori, se e come coinvolgere i genitori, etc.); inoltre sono stati individuati alcuni incarichi per la gestione ordinaria dell'attività (tenuta registri, gestione casi, predisposizione fascicoli, contatti con la Procura, contatti con studenti e ricercatori universitari, etc.).

Il rapporto tra il Centro Mediazione e la Magistratura Minorile di Torino si è mantenuto costante nel tempo grazie ad una serie di incontri specifici (almeno un paio di volte all'anno), che consentono di confrontarsi sulle problematiche emergenti sia in relazione ai singoli casi che coinvolgono minori italiani e/o stranieri, sia in relazione alle modalità di raccordo e segnalazione, nonché all'interpretazione normativa di riferimento.

Dal mese di aprile 2002, inoltre, il Procuratore Capo ha delegato un suo sostituto (che ha partecipato al percorso formativo con la Morineau), quale referente del Centro Mediazione per la Procura Minorile; aspetto questo che ha ottimizzato la collaborazione già in atto.

L'attività di mediazione.

Pur essendo stato stabilito, sin dall'inizio, che l'accesso allo spazio di mediazione può avvenire in ogni stato e grado del processo, tuttavia l'esperienza c'insegna che la maggior parte degli invii in mediazione sono richiesti durante le indagini preliminari. Castelli, in un suo scritto, sostiene anzi che "nel campo della giustizia minorile è bene iniziare la mediazione prima dell'avvio dell'iter giudiziario formale".

Negli ultimi due anni, anche a seguito di nuovi accordi tra la magistratura e gli altri soggetti interessati, le richieste di mediazione provengono direttamente anche dagli operatori dei servizi minorili o del territorio nell'ambito delle indagini sociali. A seguito di queste indicazioni è stata predisposta, nel giugno del 1999, una proposta di modalità di collaborazione tra gli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, l'USSM ed il Centro di Mediazione Penale (cfr. tabella 1).

Per quanto attiene le prassi operative, si è consolidata la seguente metodologia: i Pubblici Ministeri individuano i fascicoli per i quali è ipotizzabile un'intervento di mediazione e li mettono a disposizione dei mediatori perché, sulla base dell'esperienza acquisita e dei criteri di cui ci si è dotati nel tempo, venga fatta una prima valutazione di fattibilità o meno.

A fronte di una valutazione positiva da parte del mediatore, la Procura invia contestualmente una lettera alla vittima e all'indagato in cui li si preavvisa dell'invito alla mediazione che perverrà loro dal Centro.

I servizi minorili e/o del territorio, invece, acquisito il consenso dell'indagato nell'ambito delle indagini sociali, inviano al Centro una richiesta di valutazione circa la fattibilità o meno di una mediazione; è compito del Centro verificarne la fattibilità, dopo aver contattato le persone interessate ed ottenutone o meno il consenso.

Il centro, a firma di uno dei mediatori che effettuerà la mediazione, spedisce una lettera, a cui viene allegato un depliant informativo, alla vittima ed all'indagato. In essa viene offerta la possibilità di accedere alla mediazione e, contemporaneamente, si fissa una data per l'incontro individuale e l'incontro di

mediazione. Nel testo è offerta la disponibilità ad un contatto telefonico diretto, a distanza di una decina di giorni, per la conferma da parte degli interessati o, eventualmente, per la fissazione di una nuova data. Qualora non dovesse pervenire alcun riscontro alla proposta di mediazione, il mediatore contatta direttamente le parti tramite telefono, mettendosi a disposizione per ogni eventuale delucidazione sul significato e le modalità operative della mediazione. Alla mediazione sono sempre presenti almeno due mediatori, uno con funzione di conduttore dei colloqui individuali, l'altro con una funzione d'osservatore attivo che può intervenire in qualunque momento del colloquio con osservazioni e riflessioni che permettono di fungere da stimolo per la vittima o l'indagato, o di inquadrare meglio la narrazione dei fatti, l'analisi dei sentimenti e le loro reazioni e quant'altro possa servire per favorire la comunicazione. L'intervento di mediazione comporta colloqui individuali con ciascuno degli attori coinvolti, finalizzati all'acquisizione del consenso ed alla verifica di fattibilità dell'incontro "vis à vis".

La parte iniziale del colloquio individuale avviene anche all'eventuale presenza dei genitori o d'altri accompagnatori (es. avvocati), per renderli partecipi ed informati delle finalità della mediazione e del percorso che si svilupperà nell'ambito dell'incontro specifico; accompagnatori cui non è concesso, comunque, di partecipare al prosieguo dell'incontro.

Ogni colloquio individuale si apre con una breve presentazione, da parte del mediatore, del perché si è arrivati alla mediazione, ne riprende gli scopi e le finalità, ricordandone il carattere volontario e consensuale e di conseguenza l'assoluta libertà delle parti ad aderirvi o meno. Successivamente, nello svolgimento del colloquio si chiede alla vittima (o all'indagato), di raccontare i fatti nella loro dinamica storica, si offre loro un ascolto attivo delle emozioni vissute, si recupera il loro punto di vista, si verificano le motivazioni e le aspettative e si focalizzano al meglio le richieste (da parte della vittima) o il desiderio di riparazione (da parte dell'indagato).

È proprio in questo suo svilupparsi che il colloquio individuale permette ai mediatori di metter a fuoco, tramite la determinazione del movente principale e di quello secondario collegati all'avvenimento, la reale posta in gioco fra i contendenti. L'individuazione della reale posta in gioco si dimostra estremamente importante perché permette di concretizzare positivamente l'esito della mediazione.

Prima di procedere al colloquio di mediazione vero e proprio, i mediatori si riservano la riflessione su quanto emerso dai colloqui individuali e decidono quali ruoli assumere nell'incontro fra i due soggetti in conflitto. I mediatori valutano di volta in volta, sulla base degli elementi emersi sia durante i colloqui telefonici preliminari sia durante il colloquio individuale, l'opportunità o meno di procedere all'incontro faccia a faccia o in immediata successione temporale, oppure a distanza di un tempo concordato con le parti. Uno degli elementi che è preso in considerazione è la residenza degli interessati e le loro eventuali difficoltà a raggiungere Torino in giornate diverse, considerato che il Centro opera per l'intero territorio regionale del Piemonte e della Valle d'Aosta. A tal proposito, si fa presente che in alcune occasioni sono i mediatori a spostarsi per effettuare i colloqui in località maggiormente accessibili dalle parti.

Il colloquio congiunto si apre con l'esplicitazione delle regole sottese al corretto andamento del medesimo e le parti vengono invitate a raccontare l'accaduto dal loro punto di vista, dalla loro percezione dei fatti nel loro svilupparsi. Successivamente, uno dei mediatori procede alla ri-narrazione sintetica dei fatti secondo quanto espresso sia dalla vittima che dal reo.

Terminata questa prima fase viene data la parola ai due attori del conflitto in modo che possano riallacciare i fili di una relazione interrottasi, nel caso si tratti di persone che si conoscono, o di avviarne una nuova nel caso di persone che non si conoscevano, a partire da una diversa visione del reato che ne comprenda il valore umano.

A questo proposito mi sembra che Leonardo Lenzi sappia coglierne l'essenza quando afferma: "Proprio nel punto in cui il conflitto sembra insanabile, in cui la frattura non appare più ricomponibile, in cui la comunicazione appare come definitivamente chiusa, nel punto in cui le parti cessano di parlarsi....proprio in questo punto la mediazione si propone di offrire ai protagonisti del conflitto uno spazio e un tempo nuovi... Lo spazio nuovo è quello prodotto dalla accoglienza e dal riconoscimento dei sentimenti che fino ad ora sono stati compressi, taciuti: dell'odio, del rancore, del dolore per il tradimento. Normalmente, nel percorso della giustizia ordinaria, la vittima sarebbe forse vendicata, si crederebbe in qualche modo di risarcirla, ma non le verrebbe mai dato lo spazio, la possibilità di poter gridare ciò che veramente ha vissuto; l'autore di reato sarebbe forse punito, ma non verrebbe in alcun modo dato spazio alla sofferenza da cui spesso la violenza sgorga come estremo e perverso atto comunicativo"

Questo è forse il momento più delicato, perché attraverso l'accettazione consapevole del proprio mettersi in gioco, il riconoscimento delle proprie emozioni e di quelle dell'altro, il riconoscimento dei propri sentimenti, la percezione dell'altro come persona si arriva ad una rilettura nuova dell'accaduto, condivisa dalle parti. Rilettura che permette di trovare la soluzione al conflitto attraverso lo svilupparsi, tramite l'utilizzo di un modello comunicativo nuovo, di quella comunicazione che era stata all'origine del conflitto medesimo.

È in questa fase che la funzione del mediatore, "terzo neutrale" o forse più correttamente "equiprossimo", come dice Ceretti, assume quel ruolo di "specchio" che, riflettendo le emozioni da un'angolazione diversa (nel senso di rinviarle alle parti consentendone una riflessione più approfondita), permette la riappropriazione ed il superamento del conflitto da parte degli attori principali: "la vittima e l'indagato".

Esse sperimentano, forse per la prima volta, la possibilità di affrontare direttamente il conflitto senza delegarlo ad altri. Il mediatore, proprio perché terzo equiprossimo, trasforma le parti in conflitto in persone che comunicano, e tramite il suo modo di comunicare riesce a trasmettere un modello comunicativo con una persona, al di là di quello che la stessa ha vissuto o fatto.

L'essenza profonda dell'incontro di mediazione sta proprio in ciò che si sviluppa e si trasforma nell'"hic et nunc" del suo spazio temporale, profondamente soggettivo per ciascuno degli attori coinvolti. Castelli direbbe: "lungi dal rappresentare il trionfo dell'individualismo, di una morale personale contrapposta alla norma convenuta dalla società, si rivela un potente strumento per rinsaldare le relazioni fra i soggetti, costruire relazioni nuove, e tessere articolati tessuti di civiltà".

Nella relazione verbale che si instaura, pur conservando ciascuno la propria identità, vi è l'opportunità di entrare nell'identità dell'altro e di rifletterla reciprocamente, la qual cosa stimola il dipanarsi di quel movimento circolare attraverso il quale l'altro rimanda a noi stessi la sua immagine, il suo essere che ci aiutano a comprenderlo meglio, ma contemporaneamente ci riflette la percezione che lui ha di noi, entrando così in quel movimento dinamico che è alla base del cambiamento. È vero che io rifletto la mia immagine nello specchio, ma contemporaneamente lo specchio la riflette su di me, nel suo doppio significato di "re-flectere" ("rimandare un qualcosa" e "pensare con attenzione").

Di qui l'opportunità di dare spazio anche alle pause di riflessione che si esprimono negli attimi di silenzio, che acquista un significato molto pregnante perché, come dice la Morineau, "le silence est le langage de l'âme. Grâce au silence, les personnages deviennent présents."

Leonardo Lenzi, sul concetto di silenzio, ci ricorda che il mediatore "non dovrà quindi temere il vuoto, il silenzio, la sospensione del tempo. Spesso, in mediazione accadono silenzi prolungati, e questo può disorientare e far paura. Il mediatore deve essere capace di rimanere in silenzio, vuoto, verticale, consapevole che quel silenzio è prezioso perché permette alle persone di prendere le distanze dalle proprie emozioni, di evitare che esse si concatenino all'infinito, e soltanto dentro questa distanza, questa vastità, questo spazio, le persone potranno accogliere loro stesse e forse anche l'altro"

È da questo intreccio che si dipana a livello comunicativo (verbale e non verbale), che il conflitto può trasformarsi in "valore e significato" che permettono quella ricaduta positiva non solo sul piano soggettivo ma anche all'interno del tessuto sociale della comunità di appartenenza.

Valore e significato che assumono una connotazione particolare in quello che Lenzi definisce tempo nuovo: "Il tempo nuovo è il momento presente. Uno degli effetti del conflitto è quello di fermare il tempo: i confliggenti sono come inchiodati nel passato, chiusi, bloccati dentro un'esperienza di dolore...Ma il tempo nuovo della mediazione è anche, in qualche modo, il futuro, perché a partire dal riconoscimento avvenuto in mediazione la relazione può ancora avere un avvenire, può ancora essere ad-ventura. I mediati possono tornare ad essere protagonisti del loro rapporto e non più semplicemente agiti dalla sofferenza inespresa accumulata nel conflitto"

A conclusione dell'incontro, i mediatori e le parti condividono le valutazioni sull'esito della mediazione esplicitando le ragioni della reciproca soddisfazione ed individuando concrete modalità riparative e riconciliative (scuse, stretta di mano, accordi o simbolici o sul versante del risarcimento del danno, remissione di querela, etc.).

In alcuni casi, laddove non è possibile giungere all'incontro congiunto tra indagato e vittima, in presenza comunque di una disponibilità delle parti, i mediatori avviano una mediazione indiretta che il più delle volte si concretizza attraverso uno scambio epistolare di cui si fa garante il Centro.

Al termine, i mediatori che hanno condotto la mediazione, ne riferiscono con una breve nota scritta l'esito positivo o negativo alla Procura o al Tribunale o all'ufficio ministeriale e/o territoriale che avevano richiesto la medesima.

Alcune considerazioni sulla mediazione nella regolazione dei conflitti

La mediazione penale minorile nei fatti risponde a due esigenze.

La funzionalità educativa e di responsabilizzazione dell'indagato, che molte volte non ha coscienza né percezione che quanto commesso possa considerarsi reato (non dimentichiamo che gli indagati sono tutti minorenni in evoluzione).

L'offerta di uno spazio fisico informale che garantisca ascolto, attenzione e soddisfazione alla vittima, la quale riceve il giusto riconoscimento nella vicenda del processo penale.

Mierolo in un suo scritto afferma: "laddove la legge non può assumersi il compito di sostenere gli argini effimeri eretti a salvaguardia di fragili differenze, occorrono spazi ed occasioni, che la mediazione può offrire, fuori dai confini conosciuti, che consentano di erigere dimore provvisorie e inconsuete, che ci consentano, finalmente, di incontrare l'estraneo". È anche attraverso l'incontro con l'altro, con l'estraneo che posso soddisfare l'esigenza educativa contenuta nella responsabilizzazione del soggetto, che impara nuove modalità di relazione, di comunicazione, di convivenza che ne permettono il riconoscimento e l'essere riconosciuti.

"La mediazione e le attività di utilità sociale - diceva nel 1998 la dr.ssa Calcagno - sono gli strumenti per riportare alla comunità le difficoltà di convivenza che nella comunità esistono, superando la delega al potere giudiziario e riportando alla comunità la risposta alla devianza."

È sul territorio che nascono e si sviluppano i conflitti, è all'interno della comunità locale che si mantengono o si interrompono le relazioni sociali, ma gli attori sono sempre gli stessi e proprio per questo sono da considerare "attori sociali" più che "attori giudiziari", secondo la definizione del mediatore tedesco Zauberman. Ma, proprio perché attori sociali, hanno la necessità, e soprattutto il diritto (anche se formalmente non ancora riconosciuto), di riappropriarsi della gestione di quel conflitto scaturito da un reato che può anche essere irrilevante, dal punto di vista giuridico, ma che irrilevante non è dal punto di vista della percezione sia personale, per quanto attiene la vittima, sia sociale, per quanto attiene la comunità.

Accettando la mediazione, le persone trovano una proposta di soluzione diversa al loro malessere, la quale, partendo da un approccio non rigido al conflitto originato da un reato, permette da una parte di superare la freddezza astrattezza della norma penale, offrendo agli attori uno spazio informale di ascolto e di comunicazione, e dall'altra permette di sperimentare una pratica democratica che può svilupparsi nella risoluzione pacifica del conflitto.

Quest'aspetto, ancora tutto da approfondire, viene evidenziato molto chiaramente dalla Morineau quando afferma "In ogni caso, è la funzione del cittadino nel suo ambiente che è rimessa in discussione....La mediazione è essenzialmente democratica ed una delle sue caratteristiche fondamentali è di proporre uno spazio ed un ruolo nuovo all'individuo nella società. Non più in un rapporto di dipendenza cieco ma in un rapporto di responsabilità e di libertà."

Prospettive aperte

Un aspetto che si è andato via via evidenziando nell'attività esperienziale della mediazione è stato il ruolo delle figure genitoriali, che possono svolgere sia un ruolo positivo che un ruolo estremamente distruttivo rispetto all'esito della mediazione stessa, soprattutto quando i confliggenti sono tutti minorenni. Di conseguenza l'équipe, sin dallo scorso anno, offre uno spazio di ascolto e di mediazione ai genitori, quando ci si rende conto che l'atteggiamento degli stessi potrebbe distruggere il cammino di responsabilizzazione e di superamento del conflitto operato dai minori in sede di mediazione.

L'esperienza diretta con le vittime e gli indagati ha permesso di considerare l'opportunità di avviare una riflessione su come intervenire, all'interno della scuola, sui temi dell'educazione alla legalità e della gestione dei conflitti. Questo è un campo d'intervento su cui riteniamo che il Centro possa svolgere un ruolo importante sia nei confronti dei giovani, sia nei confronti degli adulti che quotidianamente interagiscono con loro. Quest'anno, per esempio, su richiesta di una scuola superiore di Torino, si è provato a sperimentare un intervento specifico su una classe considerata particolarmente difficile ed ingestibile. La scelta, condivisa dall'intera équipe, è scaturita da una duplice consapevolezza: l'importanza di "intervenire prima che vengano sanzionati i comportamenti trasgressivi"; l'importanza di introdurre una cultura della gestione e composizione del conflitto, nelle relazioni tra le persone, che permetta quel "passaggio fondamentale da uno stato emozionale di disagio ad uno di agio", con tutte le ricadute positive che ne possono conseguire.

In molteplici mediazioni il Centro si è trovato ad intervenire su episodi in cui i minorenni hanno agito in concorso con giovani maggiorenni (fascia d'età 18/21 anni). Considerato che nella maggior parte dei casi si tratta di reati che sono divenuti di competenza dei Giudici di Pace, ci si domanda se non abbia senso coinvolgere anche i coimputati maggiorenni nella mediazione, anche alla luce di quanto sancito dalla nuova legge sulla funzione penale del Giudice di pace. Dai dati in nostro possesso risulta che il Centro Mediazione Penale di Torino, su scala nazionale, è quello che ha svolto e svolge il maggior numero di mediazioni, il che ha permesso ai suoi mediatori l'acquisizione di un'alta professionalità, che potrebbe essere messa a disposizione dei Giudici di Pace per specifici e mirati interventi di mediazione.

Considerata la diffusione delle esperienze di mediazione penale sul territorio nazionale, caratterizzate tuttavia da eterogeneità di modelli e di prassi operative, si ritiene importante che sia garantito un coordinamento nazionale delle diverse iniziative. In tal modo si potrebbero rendere maggiormente omogenee le pratiche di mediazione, condividere i saperi e le competenze acquisite attraverso i diversi percorsi formativi ed esperienziali, e sviluppare la cultura della mediazione.

Cultura che richiede, comunque, una specifica formazione che parta dalla consapevolezza, come dice spesso l'etnopsichiatra Lucien Hounkpatin, che "è

necessario imparare a disimparare ciò che si è imparato per costruire un nuovo sapere che possa trasformarsi in modalità operative nuove"

Da parte dell'équipe dei mediatori del Centro di Torino si ritiene che la "mediazione penale sia un intervento innovativo che si colloca in una cultura diversa ed opposta a quella della punizione, ma anche diversa da quella paternalistica che giustifica il comportamento dei minori autori di reato con attribuzioni di immaturità e di non responsabilità. E' palesemente difficile far passare questa cultura nuova ed operare per un'effettiva assunzione di responsabilità da parte del minore e per il riconoscimento della vittima."

Ma proprio perché si tratta di una cultura nuova a cui si deve far riferimento, è estremamente importante "non confondere la figura del mediatore con altre figure professionali, la cui funzione non è e non può essere neutra. Il mediatore, il cui compito principale è di favorire la comunicazione, non giudica, non esprime giudizi, non impone soluzioni alle persone in conflitto; il suo potere consiste nel non avere potere al di fuori della propria autorevolezza etica, riconosciuta dagli attori del conflitto. L'intervento professionale dell'assistente sociale, di contro, risponde forse meglio ad una funzione conciliativa, all'interno della quale pur riconoscendosi neutrale ha l'opportunità ed il potere di decidere in nome della delega che le viene data dal suo ruolo specifico o dalle parti."

Conclusioni

In conclusione mi sembra significativo riportare quanto scrive Bouchard in La galassia delle tutele ovvero la risoluzione dei conflitti dentro e fuori la giurisdizione: "In estrema sintesi la mediazione sul terreno penale non si atteggia a sanzione né è riducibile a un mero meccanismo procedurale per la contrazione dell'intervento penale.

Le casistiche ci dicono che per lo più la fascia elettiva su cui insiste la mediazione penale è rappresentata da reati che diversamente sarebbero stati trascurati dal sistema con esiti di tutto favore per l'indagato/imputato. Ma questo dimostra appunto che il mediatore, in questo contesto, svolge una funzione qualitativamente "altra" dal processo penale ed effettivamente neutrale rispetto al conflitto vittima-autore"; e ancora: "Sotto certi aspetti si potrebbe affermare che la mediazione-riparazione rappresenta un rimedio alla crisi di effettività della pena, offrendo una risposta laddove l'ordinamento classico non riesce più a garantire l'irrogazione di una pena, ancorché simbolica. Ma perché questa risposta non si trasformi in una riproduzione e in un'estensione arbitraria del controllo sociale della devianza (in una forma semplicemente più morbida) occorre che corrisponda a una strategia di prevenzione dei sentimenti di insicurezza". E' ancora una volta significativo e profondamente stimolante quanto scrive la Morineau "La violenza dei giovani è un grido, un SOS, una richiesta d'aiuto, perché essi vivono in una società disorientata. Siamo noi, adulti, che abbiamo creato questa società. Noi ne siamo i responsabili. Tocca a noi proporre dei nuovi modelli, delle nuove strutture... O siamo cambiare, proporre un nuovo modello, non accademico, ma umano." Ritengo che oggi la sfida da portare avanti, se vogliamo effettivamente utilizzare nuovi modelli di risposta al disordine del quotidiano, si debba sviluppare attraverso la "umanizzazione dell'oggetto" in contrapposizione ad una "oggettivazione del soggetto", che è forse più rassicurante, meno coinvolgente emotivamente, ma che non permette al cittadino di riappropriarsi della responsabilità dei suoi atti.

III. 4. Intervento di Maria Pia Giuffrida

Dirigente generale - Coordinatore della Commissione "Mediazione penale e giustizia riparativa"

Ho iniziato ad occuparmi di mediazione penale alcuni anni fa e precisamente dal 1998 in virtù del mio incarico - a quella data - di responsabile del settore "Misure Alternative" e con riferimento pertanto alla cosiddetta "prescrizione riparativa" prevista a carico dei soggetti affidati in prova al servizio sociale.

Una delle prime esigenze da me avvertita è stata quella di far chiarezza sul significato delle parole: molte volte infatti è stato fatto, sia dagli operatori sia dalla magistratura di sorveglianza, un uso approssimativo di concetti quali riparazione e mediazione, utilizzando i due termini quasi che fossero omologhi, ed appiattendone di conseguenza i significati e i contenuti peculiari.

Tale confusione terminologica e sostanziale tra "giustizia riparativa" che possiamo considerare il genere, e la "mediazione" che possiamo a pieno titolo considerare una specie rispetto al genere e sicuramente la più alta forma/azione di riparazione, ha reso estremamente difficoltoso l'agire professionale dei nostri operatori.

Ad aggravare la confusione spesso nelle prescrizioni emanate dalla Magistratura di Sorveglianza spesso si è fatto riferimento a "restituzione" e

"risarcimento del danno" concetti questi che attengono al codice civile e che non possono essere in alcun modo confusi con il significato della "riparazione".

Ma per chiarire queste prime affermazioni è forse il caso di fare un passo indietro così da dare una cornice di conoscenza ai nostri ospiti stranieri sia in ordine alle norme di riferimento che in ordine alla dimensione operativa.

Vi farò pertanto un po' la storia dell'evoluzione legislativa premettendo la sottolineatura che stiamo qui parlando di giustizia riparativa, non come "alternativa" alla detenzione - come avviene in altri paesi - ma quale aspetto/contenuto dell'esecuzione di una pena definitiva (dentro il carcere o in misura alternativa) inflitta a rei adulti.

E' chiaro pertanto che la situazione italiana si discosta al momento da quella di altri paesi, fatta salva la realtà della giustizia minorile o la recente legge sulle competenze del giudice di pace, che non riguardano però questa Amministrazione.

Possiamo innanzitutto ricordare che nel sistema di esecuzione penale dei condannati adulti in Italia, dal 1975, anno in cui fu promulgato in nuovo ordinamento penitenziario (Legge 354/75) accanto al paradigma retributivo e quindi alla irrogazione di una pena detentiva a seguito della sentenza definitiva di condanna, ha trovato spazio il principio fondamentale del rispetto della dignità della persona condannata che diviene soggetto di un "diritto" ad un trattamento rieducativo individualizzato, teso al reinserimento sociale. Tale principio trova origine nella Costituzione italiana del 1948 che, all'art. 27, afferma che le "...pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato".

Se il reo è quindi pur sempre oggetto di una condanna, nella prospettiva trattamentale egli diviene altresì soggetto di un percorso di cambiamento individualizzato che presuppone un'adesione ed un consenso consapevole ad un progetto rieducativo finalizzato alla sua reintegrazione sociale.

Il compito trattamentale si configura anzi come "obbligo" per l'Amministrazione a mettere in atto interventi congrui a fronte di un "diritto" del condannato a essere rieducato e reinserito.

Già dal 1975 accanto ai due citati paradigmi di riferimento faceva un timido ingresso nell'ordinamento penitenziario, e precisamente nell'art. 47, anche la prospettiva riparativa che prevede che tra le prescrizioni da imporre agli affidati in prova al servizio sociale debba "... stabilirsi che l'affidato si adoperi in quanto possibile in favore della vittima del suo reato...".

La previsione normativa citata non trovò particolare applicazione fino agli anni 80, come viene meglio descritto nella ricerca che trovate tra i documenti in cartella, e soltanto nel 2000 l'importanza di un impegno riparativo nell'ambito dell'esecuzione della pena dei condannati adulti verrà rilanciata nell'art. 27 del nuovo regolamento di esecuzione (D.P.R. 230/2000).

È proprio quest'ultimo articolo che chiarisce, dopo alcuni decenni dall'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario, l'aspetto - estremamente innovativo e significativo - legato al paradigma riparativo definendo la competenza degli operatori del trattamento a dare impulso e sostegno al condannato affinché questi sviluppi una riflessione critica sul proprio reato e sulle ricadute/danni provocati a terzi.

Anche qui - come nel paradigma trattamentale/rieducativo - è fondamentale l'autodeterminazione del reo, il suo consenso consapevole ad assumere un impegno "riparatorio" nei confronti della vittima, e più in generale a compiere un'azione materiale o simbolica mediante la quale riaffermare il valore del "patto di cittadinanza" rotto dal reato.

Aspetto retributivo della pena, contenuto trattamentale e prospettiva riparativa coesistono pertanto nell'ordinamento penitenziario italiano dal 1975, anno peraltro in cui, per attuare il mandato normativo, vennero introdotte nuove figure professionali (educatore, assistente sociale, psicologo..).

Detti nuovi operatori entrarono con grande entusiasmo in carcere, portatori di un forte impegno professionale che doveva essere speso in ordine all'obiettivo della rieducazione e reintegrazione sociale dei condannati che la nostra Costituzione italiana aveva sancito con l'art. 27.

Ma l'avvio di tutte le attività di osservazione e trattamento dei condannati ha risentito da un lato della resistenza dell'istituzione carcere al cambiamento e dall'altro dal fatto che nei primi anni l'azione professionale si snodava nell'ambito di una ideologia "buonista" che in un certo qual modo ha tagliato le gambe alla nostra capacità di essere promotori di un cambiamento reale.

Per essere più chiara posso portare un esempio che attiene alla mia personale esperienza professionale: quando sono entrata nell'A.P. come assistente sociale, mi è stato insegnato che dovevo di guardare all'uomo condannato e non al reato da lui commesso. Mi veniva detto: "Il reato non è importante per l'operatore del trattamento, il reo è già stato condannato e noi dobbiamo replicare alcun giudizio, dobbiamo agire sull'uomo - ora e qui - perché è l'uomo che dobbiamo cambiare." Questa affermazione che voleva sicuramente ingenerare negli operatori un atteggiamento non giudicante e il superamento di eventuali pregiudizi, ha di fatto dato un input errato che ha lasciato degli strascichi sia negli assistenti sociali sia negli educatori, figure entrambi chiave dell'azione trattamentale. Essi hanno infatti operato molto spesso senza conoscere il reato commesso dal condannato o lasciando ogni considerazione sul fatto criminoso e sui suoi effetti, ai margini del proprio agire professionale.

Mi sono resa conto di questo gap nei primi mesi del mio lavoro di assistente sociale già nel 1979 quando realizzai che la mia capacità di azione rieducativa era assolutamente resa impossibile dal fatto che io non potevo "conoscere" l'uomo condannato se non partendo dal fatto che ne aveva determinato la condanna, che altrimenti lavoravo nel vuoto poiché se non conoscevo il reato non potevo in alcun modo contestualizzare il rapporto professionale e definire ipotesi di cambiamento.

Un detenuto da me incontrato diverse volte mi asserì - nel raccontarmi la sua storia - di essere vedovo, verità incontrovertibile ma non sufficiente posto che egli stesso aveva ucciso la moglie. Come interpretare il "racconto" del condannato in assenza di dati di conoscenza oggettivi, come far maturare la riflessione critica e la volontà di cambiamento se si parte da una mistificazione di fondo, da una fabulazione necessaria al condannato ma che certamente non può rappresentare la premessa di un percorso di ri-socializzazione?

È tautologico affermare che nessuna riflessione critica sul reato può essere agita se del reato non si parla, se l'eventuale dato di conoscenza viene usato solo come notizia oggettiva e statica!

Siamo venuti, stiamo venendo fuori con una grande difficoltà da questo gap, da questo ideologismo sterile che tarpa le ali all'operatore e che non risponde nemmeno al diritto del detenuto di essere "trattato" senza mistificazioni, come soggetto capace di consenso, capace di assumere su di sé la responsabilità degli effetti del reato, in una prospettiva riparativa, capace di sottoscrivere un patto di cambiamento e di scegliere più in generale il proprio destino.

Vi è stata a partire da ciò una progressiva burocratizzazione del rapporto professionale, un senso di impotenza, una difficoltà ad individuare o a rendere visibili i risultati del trattamento penitenziario.

Quello che dico evidentemente ha il senso di una generalizzazione che vuole sottolineare provocatoriamente le criticità presenti nel sistema penitenziario italiano, con riferimento all'impegno trattamentale dell'Amministrazione tutta e per essa degli operatori del trattamento.

La burocratizzazione d'altronde nasce anche dalla sproporzione tra il numero degli operatori e il numero dei soggetti in esecuzione penale: in Italia abbiamo infatti 56 mila detenuti presenti giornalmente negli istituti di pena e ben 41 mila soggetti in esecuzione penale esterna all'anno. Abbiamo quindi complessivamente una popolazione media annuale di circa 100 mila unità.

Chiaramente l'Amministrazione penitenziaria non può fare tutto da sola: la mancanza dei risultati sul fronte della reintegrazione dei detenuti dipende altresì da una politica sociale spesso ingenerosa rispetto a chi deve reinserirsi.

È chiaro che tutto quanto finora evidenziato ha collaborato alla burocratizzazione del nostro agire professionale, alla perdita di senso del nostro operare, ma l'amarezza delle considerazioni non deve fermarci ma anzi deve aiutarci a cercare delle soluzioni.

Credo che parlare di riparazione, di giustizia riparativa possa servire oggi proprio a rilanciare il senso del nostro operare, abbia il valore di una occasione di riflessione a tutto tondo sul nostro lavoro e di ripresa di un agire professionale significativo.

Dalla ricerca sui casi di affidamento in prova al servizio sociale scaturiscono in particolare considerazioni molto amare sul fronte del servizio sociale: sono amare considerazioni sui limiti oggettivi di cui nessuno singolarmente deve farsi carico ma rispetto alle quali l'Amministrazione penitenziaria, tutta, nel suo insieme deve assumersi la responsabilità di rilanciare e rivitalizzare i propri percorsi operativi per adempiere al obbligo a "fare trattamento" e ad implementare la prospettiva riparativa che la pena deve oggi avere.

Se è giusta la prospettiva riparativa, quella prospettiva di cui i documenti internazionali sollecitano il recepimento e la regolamentazione da parte degli Stati membri, è pur vero che l'impulso per la definizione di forme di riparazione e di mediazione penale nasce da due spinte parallele: la necessità di trovare forme di decarcerizzazione che attenuino il problema del sovraffollamento, e la necessità incontrovertibile di trovare una corretta collocazione alla vittima e risposte ai suoi bisogni, di garantirla rispetto al pericolo di ulteriori vittimizzazioni. I documenti internazionali, che vedete citati nel mio articolo in via di pubblicazione che trovate in cartella, non sottacciano - con grande equilibrio - nemmeno il diritto del reo al trattamento ed al reinserimento.

Questa è quindi una tappa da cui ripartire, non da zero beninteso ma da 30 anni di esperienza, ripartire anche da quelli che sono stati gli errori altrui, ripartire cercando di ridefinire l'obiettivo che è il trattamento, valutarne i risultati e sviluppare infine l'aspetto, che io ritengo essenzialmente speculare al trattamento, che è la "riparazione". Io credo infatti, come si desume dalle precedenti riflessioni, che l'Amministrazione non risponde al suo obbligo a "fare trattamento" se non dando al condannato una occasione reale di fare una riflessione critica sul reato, di maturare consapevolezza sul disvalore del fatto commesso e senso di responsabilità rispetto agli effetti del reato e agli eventuali danni alle vittime. Se non si reinveste sul soggetto detenuto e sulla sua "capacità" di esprimere un consenso, di sottoscrivere un impegno, si ricade inevitabilmente in quella strumentalità che è stata spesso caratteristica dell'esecuzione della pena fino ad oggi, che è riconoscibile negli atteggiamenti/comportamenti cosiddetti "accettabili" formalmente assunti dai detenuti per ottenere i benefici di legge, nella formalità stereotipata che spesso connota le valutazioni degli operatori. Il consenso di cui parliamo è il fondamento sia del paradigma trattamentale sia del paradigma riparativo, è la chiave di volta di ogni processo individualizzato di cambiamento.

Ma se, come abbiamo visto, un riferimento a forme di riparazione era già presente nell'ordinamento del 1975, io ritengo che il paradigma riparativo soltanto molto più tardi abbia preso paradossalmente slancio... dalle ceneri del trattamento.

Cerco di spiegare questo mio pensare ad alta voce che scaturisce dalle riflessioni fatte insieme a coloro che hanno collaborato con me, e a tutte quelle persone con cui sono riuscita a colloquiare in questi anni mettendomi in una posizione di ascolto.

Perché affermo che l'interesse per la riparazione nasce dalle ceneri del trattamento? Perché alla spinta assolutamente costante verso lo sfollamento degli istituti penitenziari che fa sì che vengano concesse un numero sempre maggiore di misure alternative, a questa spinta non ha corrisposto in realtà un'azione trattamentale credibile, visibile, valutabile.

Il trattamento penitenziario oggi è in crisi! Ma cos'è il trattamento? Viene inteso da molti come un concetto astratto, che si concretizza, nella migliore delle ipotesi, in una serie di attività di intrattenimento svolte a beneficio dei detenuti. Qual è la dimensione soggettiva del trattamento, quali i risultati attesi o dimostrabili? Oggi in Italia, ma forse anche in Francia e più in generale in Europa, spesso abbiamo tutti difficoltà a dimostrare che il trattamento "serva", a definire modelli replicabili nel rispetto della singolarità dei progetti individualizzati di ciascun condannato.

Credo che fino ad oggi non siamo riusciti a rendere visibile il trattamento ed i suoi risultati, a farlo diventare comprensibile alla società esterna che è alla ricerca di certezza della pena. Né siamo riusciti a far capire quanto il nostro agire professionale riesca a incidere su un percorso esistenziale su un soggetto in esecuzione di pena dentro e fuori dal carcere.

Chi lavora nell'Amministrazione è coinvolto in prima persona nell'attività legata all'osservazione e trattamento e se noi vogliamo mantenere vivo questo valore sancito dalla Costituzione e dall'Ordinamento penitenziario dobbiamo dimostrare, abbiamo la responsabilità di dimostrare che il trattamento ha e produce un risultato.

Ecco perché - vi dico per inciso - l'Amministrazione penitenziaria ha recentemente iniziato a dare indicazione alle strutture periferiche sui modelli organizzativi, operativi e metodologici da adottare nell'attività di osservazione e trattamento e soprattutto sul significato e i contenuti di un "progetto pedagogico" definito annualmente e valutabile in ordine a risultati qualitativi e quantitativi.

Pensare oggi a far decollare la prospettiva riparativa significa quindi innanzitutto recuperare il significato del trattamento, mettere al centro del nostro operare il soggetto condannato col suo "diritto al trattamento" che è un diritto abbiamo già detto ad avere opportunità di maturare un consenso a delle proposte di cambiamento, a essere soggetto di un percorso, a sottoscrivere un patto trattamentale e riparativo.

Parlare di giustizia riparativa significa "rischiare" di cogliere l'occasione di mettere in discussione il nostro modo di essere stati operatori del trattamento fino ad oggi, e rileggere l'agire professionale sulla spinta di questa grossa e affascinosa prospettiva che è la giustizia riparativa.

E agire nel senso della giustizia riparativa può significare fare "riparazione" simbolica, può concretizzarsi in una lettera di scuse mandate dal reo alla vittima, o in quella scelta libera e consapevole del reo ad accedere a quella specie eccezionale di riparazione che è la mediazione, specie che però presume un altro soggetto - consenziente - che è la vittima.

Ecco un altro punto di grande criticità nell'applicazione di questo paradigma riparativo in Italia. Poiché la norma dice (nell'affidamento in prova) che il detenuto deve riparare in quanto possibile nei confronti della vittima, talvolta, come vedrete nella ricerca, nelle ordinanze della Magistratura di sorveglianza, nelle prescrizioni imposte al detenuto viene definito un impegno del reo ad incontrare la vittima, talvolta addirittura si parla di un incontro di mediazione e pertanto nei fatti si impone implicitamente alla vittima di ritornare alla ribalta per valutare se aderire ad una percorso di mediazione.

In alcune ordinanze rileviamo un esplicito invito al difensore del detenuto, al detenuto medesimo o all'assistente sociale perché contattino la vittima per chiedere per l'appunto se vogliono incontrare il reo.

Questo problema di richiamare in campo la vittima, esponendola a ulteriori traumi, ad una ulteriore vittimizzazione pressoché inevitabile, è stato uno dei punti di maggior criticità delle nostre riflessioni in commissione e delle mie personali.

Perché - va ricordato - la proposta di mediazione non arriva in Italia subito dopo la commissione del reato, ma dopo la condanna definitiva del reo alla pena detentiva e alla successiva eventuale trasformazione di questa in una misura alternativa. E la condanna definitiva arriva tra l'altro a distanza di decenni dalla data di commissione del reato. Poi abbiamo i tempi della decisione della Magistratura di sorveglianza sulla richiesta di misura alternativa, che viene concessa spesso talvolta anche a 15 anni di distanza dalla commissione del reato: anni in cui il condannato è stato in carcere, ovvero anni in cui in forza alla legge Simeone del 98 il condannato attende la decisione del Magistrato di Sorveglianza in uno stato di libertà.

Dopo dieci o quindici anni pertanto la vittima potrebbe essere chiamata in causa perché il reo deve riparare! Vittima che non ha avuto voce se non quella dell'avvocato, vittima che ha fatto dichiarazioni sotto la spinta emotiva del trauma subito o sotto la pressione dei mezzi mediatici che fanno un uso selvaggio del dolore altrui, vittima dimenticata e che dopo 10 anni di silenzio è richiamata in causa perché il reo deve riparare.

Credo che pensare in un modo così unilaterale sia di una gravità assoluta e quindi mi sono espressa già anni fa, l'Amministrazione penitenziaria si è espressa, dicendo agli operatori di non contattare la vittima se non valutando caso per caso prima di una qualsivoglia iniziativa e quale che sia la richiesta della Magistratura di sorveglianza, contattando la competente Direzione generale o la Commissione da me oggi presieduta.

Ho ritenuto, nel mio lavoro di approfondimento e di proposta in ordine a questo delicatissimo argomento di entrare in contatto con la vittima, o, per meglio dire, di entrare in relazione con associazioni di vittime (ne esistono in Italia diverse che hanno raggruppato le vittime o i parenti delle vittime solitamente di stragi terroristiche) per comprendere chi avesse subito il trauma di un evento criminale riteneva di essere "rispettata" da una ordinanza che imponeva - nella migliore ipotesi - all'assistente sociale di bussare alla sua porta per chiedere se voleva incontrare un reo di un reato più o meno grave avvenuto decenni prima.

La riflessione della Commissione e quella mia personale ci ha portato ad approfondire questo problema e l'unico modo per agire correttamente - dovendo dar seguito al dettato normativo - è innanzitutto quello di individuare tutti i percorsi di giustizia riparativa che possono non toccare direttamente la vittima ma che abbiano il senso ed il valore per il reo di una espressione di quella riflessione critica e autoresponsabilizzazione di cui si diceva prima.

Non sottovalutiamo però l'importanza di costruire delle ipotesi di contatto diretto della vittima e di studiare sin d'ora percorsi deontologicamente corretti.

Soprattutto non dimentichiamo che il presupposto della mediazione è la libertà e il consenso sia del reo che della vittima. Quindi non possiamo agire nel senso della mediazione se non collaboriamo innanzitutto in virtù della nostra competenza istituzionale a ricollocare la vittima come soggetto titolare dei diritti: diritto al rispetto del proprio dolore, a non farsi trovare dal reo, ad ottenere risposta ai propri bisogni, diritto a acconsentire ad un percorso di mediazione. E' importante procedere ad estendere delle norme sull'argomento, recependo peraltro i contenuti delle risoluzioni internazionali ed in particolare la Decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale del 2001.

Il Comitato ristretto della Commissione sui problemi e sul sostegno delle vittime dei reati a suo tempo istituita presso il Ministero della Giustizia con D.L. del 2 aprile 2001 ha esitato - vi diceva Paolo Bolognesi - un primo disegno di "Legge quadro per l'assistenza, il sostegno e la tutela delle vittime dei reati" che a breve andrà in discussione in parlamento e che costituisce un primo tentativo di dare una collocazione alla vittima e riconoscerne diritti e bisogni, anche se forse richiederà alcuni interventi emendativi.

In attesa di una definizione normativa, per avviare una sperimentazione di incontri di mediazione tra affidati adulti e le loro vittime, la Commissione da me presieduta ha preso contatto con alcuni degli Uffici di mediazione già esistenti in Italia - peraltro qui invitati e presenti - e che hanno operato o si avviano ad operare con riferimento a soggetti minori o alla nuova normativa del Giudice di pace.

L'ipotesi che si sta valutando è quella di individuare, secondo dei criteri assolutamente rigorosi alcuni, pochi casi, monitorati attentamente dalla Commissione, previa definizione di apposite Convenzioni con i singoli Uffici, da inviare in mediazione. Fondamentale sono - tra gli altri - il criterio di distanza contenuta tra reato e proposta di mediazione e soprattutto il criterio relativo alla valutazione del rapporto preesistente tra reo e vittima, interrotto dal reato, e il cui recupero appaia per entrambi le parti di sicura significatività.

Al di là di questa ipotesi di sperimentazione sto lavorando da sola, con la Commissione, e/o con quanti mi hanno accompagnato e collaborato in questi anni alla definizione di un nuovo modello di Ufficio che gestisca la prima accoglienza delle vittime, dove si possa offrire al reo ed alla vittima un paniere di offerte riparatorie la cui significatività non è quella necessariamente del valore intrinseco, ma piuttosto quella del valore simbolico, e dove si possa gestire eventualmente anche l'incontro di mediazione tra i due soggetti, vittima e reo, entrambi liberi di esprimere il loro consenso.

Stiamo lavorando perché la mediazione sia possibile, e questo significa anche che bisogna fare attività di diffusione di cultura, della cultura della risoluzione dei conflitti, e quindi occorre coinvolgere il territorio per capire insieme quali sono gli obiettivi comuni e quale è il ruolo di ognuno di noi rispetto agli obiettivi stessi.

Per concludere il mio lungo intervento - peraltro forse non esaustivo - voglio sottolineare alcuni altri punti di rilievo.

Emerge - come vedrete dalla ricerca - l'importanza di una interazione costruttiva con la Magistratura di Sorveglianza con la quale dobbiamo condividere le esigenze di fondo e le modalità applicative della giustizia riparativa.

Dobbiamo chiarire inoltre il ruolo degli operatori penitenziari rispetto alla mediazione ed alla giustizia riparativa. Al di là dell'afflato che alcuni oggi vivono verso la possibilità di divenire "mediatori" come scelta valoriale rispetto all'attuale burocratizzazione del lavoro trattamentale, io credo che l'operatore penitenziario debba riscoprire la sua capacità e le sue potenzialità in ordine al mandato istituzionale e professionale definiti dall'ordinamento penitenziario. Il ruolo dei nostri operatori del trattamento è tra l'altro indispensabile ed insostituibile prima della mediazione e la sua importanza è legata al compito di dare impulso alla riflessione sul reato, di dare modo ai condannati di maturare quel consenso di cui abbiamo diffusamente parlato e che è indiscutibilmente necessario in vista di percorsi di riparazione o più specificatamente di mediazione.

Io credo che debba essere oggi impegno dell'Amministrazione quello quindi di far fare percorsi di sensibilizzazione, formazione ed aggiornamento agli operatori tutti sia per far capire la differenza tra giustizia riparativa e mediazione, tra risarcimento del danni e restituzione, ma soprattutto perché comprendano e riscoprano il valore del proprio agire professionale rispetto alla capacità di provocare nel detenuto condannato un processo di cambiamento esistenziale.

Questa è - in breve - la proposta presentata dalla Commissione all'Issp, Istituto superiore di studi penitenziari, che si auspica possa andare in onda al più presto.

III. 5. Intervento di Michael Königshofer

Experiences of Victim Offender Mediation in Austria

The main idea of victim offender Mediation.

The main idea of victim offender mediation is, that the conflict which arises in connection with a criminal act, is returned to two or more involved parties. With the knowledge of methods, conflict management and conflict-theory a mediator must support the parties to solve their conflict by their own. Material

compensation and immaterial compensation, though dealing with the emotional aspects of the incident should offer the possibility to build a new basis of coexistence for the future.

The instrument of mediation, as an answer to criminal acts, has now an experience of almost twenty years in Austria.

In the former political discussion two aspects were of consideration.

In the 80`s we had in Austria a Juvenile law, which had only a few possibilities to react on criminal behaviour and juveniles were at high risk to be taken in custody. At that time we had a lot of juvenile inmates in prison.

In the 90`s the aim to protect victims of criminal acts were ruling the political discussion. In Austria the victim of a criminal act has the function of a witness at penal court. In order to achieve financial compensation victims have to file a claim at civil court. To see the victim as a person with material needs and emotional wounds, means to take the victim seriously. Mediation does it. This fact certainly contributes to the success of mediation in penal matters in Austria.

Our experiences with victims shows us, the compensation for the suffered damage is of primary importance for the victim and not the sanctions by court.

Proceeding from there, two pilot projects of mediation were initiated. The first pilot project of mediation in the 80`s, focusing juvenile criminal acts and the second one in the 90`s, focusing adult criminal acts.

The scientific results of those projects were very successful and led to the fact, that legal framework for mediation was implemented by law through the criminal procedure act.

1. Share of positive results after victim offender mediation.

The share of positive results in juvenile cases almost reach 90%, adult cases are positively settled by 75%.

2. Recidivism

A research of the university of law in Vienna showed, that during a period of 3 years, only 10% of offenders (in cases of bodily injuries) with no previous records relapsed, after a positive victim offender mediation. Compared with the same group of offenders, who went through a regular penal court procedure, 22% (more than the double rate) relapsed.

3. Satisfaction of victims

Research findings of the university of Innsbruck and Linz showed, that 84% of victims were highly satisfied, 8% were satisfied after victim offender mediation and only 8% felt discontent by the outcome of the victim offender mediation.

Generally in Austria the victim offender mediation has a high acceptance in the public opinion.

Legal Base

1999 the national assembly passed an amending law to the code of criminal procedure and giving various methods of diversion and above all, victim offender mediation a legal foundation. This important reform came into force in 1 January 2000 and concluded the former development of victim offender mediation in Austria for juveniles and adults. This reform, -called "Diversion package" - also provides the legal base for different instruments of diversion, - like monetary fine, - community services, probation (with and without duties) - and the mediation for victim and offender.

The legal framework for diverting a case during preliminary proceedings for a diversion measure are:

- no serious culpability on the part of the suspect
- the maximum range on punishment for the offence is 5 Years (serious body injury, burglary) > Except for juveniles: punitive sanctions are half of adults.
- adequate clarification of the facts and circumstances
- no loss of life

If the legal framework has been met, victim offender mediation, community services, a monetary fine, or a probation (with or without duty) can be applied. Basically all diversion measures have to meet the interests of the victim of the greatest extent.. The victims interests, emotional and material needs are best accommodated through victim offender mediation.

Monetary fine, community service and probation are measures, which focus the offender and his deficits. As comparison, Victim offender mediation is focusing the conflict and the involved parties,, especially the victim.

Special provisions for victim offender mediation implemented in the code of criminal procedure

The state prosecutor is the gatekeeper for the diversion measures and decides how to handle the offence. In cases of victim offender mediation the prosecutor discontinues prosecution for a temporary Renouncement in order to deliver the proposed measure.

In case of meeting the conditions of diversion, but state prosecutor decides for a criminal procedure, the judge can offer a diversion measure until the end of the court session. So you can say, the judge has to take a second look, if diversion is possible. But nevertheless most cases of mediation are assigned by prosecution (more than 90%, totally since 1986 about 75 000 cases)

The state prosecutor can drop prosecution of a criminal offence, if the suspect is willing to take up the responsibility for the crime and tries to compensate the damage done. If the suspect is not willing to take up responsibility for the crime act, the case has to be sent back to the state prosecutor, who has to continue the criminal proceedings, or apply another diversion measure.

The injured party has to be included in the efforts for victim offender mediation, if he is willing. For adults the solution has to be agreed by the victim. The justified interests of the victim must be taken into consideration in any case. If the victim does not agree, the case has to be sent back to the prosecutor, who has to decide, either to continue the criminal proceedings or apply an other diversion measure.

The state prosecutor requests a mediator to advise the victim and the offender of the mediation program and to inform them of their rights and assist them in their efforts to reach a restitution agreement.

The Austrian association Neustart (former Association for Probation and social work) accomplishes victim offender mediation in juvenile and adult cases in hole Austria. It is a private association, with own management, subsidised by the ministry of Justice, which provides 90% of the funding. The headquarter is based in Vienna and on the regional level 15 offices are installed, managed by a director who is also responsible for all contacts with prosecutors and court.

Especially in the working field of victim offender mediation, cooperation on a professional base, between the gatekeepers (prosecutor and judges) and mediators is crucial.

The mediators responsibilities (stipulated in §29 probation act)

The Mediator has to assist all of the parties involved and help to balance the interests of the parties. The mediator has to contact the offender and the victim to inform them of the victim offender mediation program, - its basic purpose, - procedure and the consequences associated with the program.

The Mediator explore the suspects willingness to take the responsibility for the crime, he safeguard the rightful interests of the victim and discuss any requests or expectations the victim may have. The mediator has to inform the parties of the purpose of victim offender mediation.

In the working field of victim offender mediation the mediators must posses a professional qualification in mediation and social work. The training program of Neustart has two parts. One for the beginners for basic qualification and a second to become a certified mediator in penal matters. Both parts are theoretical and practical level and have duration of 3 years.

The objects of mediation

Mediators in victim offender mediation have to have knowledge of important aspects of civil law, penal law, conflict theories and conflict management. Also the Know how of human behaviour in conflict situations and methods of mediation is necessary. Austrian mediators in penal matters developed several methods of solving different types of conflicts.

The pre-mediative phase:

All approaches of mediation include, first of all, a "pre-mediative phase". During the pre mediative phase the mediator informs the parties about:

- their legal position (role of the victim or offender determined by prosecution),
- the process and aims of mediation

and also clarifies with the parties

- their acceptance of the mediation process,
- if the offender is willing to take up his responsibility for the criminal behaviour
- subjective perceptions of each parties,
- which party played which part in development of the conflict situation (why did it escalate?)

- history and reason of the conflict and possible solutions.

After the pre meditative phase the mediators decides with the parties, if a mediation phase can be started, or not. If the pre mediation phase shows, that the parties are not able to participate in a mediation process, the case will be send back to the prosecutor or judge. In any case the prosecutor or judge gets a written report from the mediator. Afterward the prosecutor or judge decides to either go on with penal proceedings, or choose another diversion measure (community service, probation, etc.).

If the pre meditative phase shows the acceptance of both parties for mediation, the meditative phase starts.

The meditative phase:

The next step, we call it "mediative phase" is the main part of victim offender mediation. Thereby the parties are sitting face to face and search, supported by the mediator, for possible solutions. Subjective perceptions and emotional aspects of the conflict are reflected with the aim to restart the interrupted communication of the parties. Finally the emotional irritation should be sufficient elaborated, that emotional compensation gets its place.

Afterwards the parties negotiate fair financial compensation (in cases of bodily injuries financial compensation of the suffered pain, in cases of property damage, proper material compensation).

The agreement of the parties is put in a written statement, you can say a contract with both parties is made, where both have to sign. This contract and the outcome of the mediation process is reported by the mediator to prosecution or court. If the conflict is solved and all legal conditions were fulfilled, prosecution has to drop the case.

Let me give you now some figures of our practice:

90 % of assigned juvenile cases can be solved by victim offender mediation and 75% of adult cases can be settled. So you can see mediation in penal matters is a successful instrument. This instrument requires a functioning cooperation between the gatekeepers (prosecution, or court) and the mediators in order to choose the right cases for mediation in penal matters or diversion in general.

Types of offences and conflicts, suitable for mediation

70% of all assigned cases are offences related to aggression (Aggressionsdelikte) most of them are physical injuries, others include serious threats (Drohungen), harassment (Nötigungen) and in some cases robbery. The remaining 30% are offences against property, like vandalism, burglary, theft).

You can say that an offence is just the top of an iceberg and under sea level conflicts with long, or short histories are hidden. As a consequence mediation is not only dealing with criminal aspects, but also with conflicts lying underneath.

Assigned cases are conflicts and disputes in:

- in family surroundings (including domestic violence)
- on the working place (f.e. between colleagues)
- in the neighbourhood (those are the most difficult ones - long history)
- in schools (between classmates)
- in traffic situations (between car drivers etc.)
- social surroundings or gatherings (f.e. in bars)

The successful story of victim offender mediation has actually to fight with budget cuts. In one way the individual working load of mediators has been raised and on the other hand the intention of the ministry of justice is to extend mediation also in the field of civil law.

III. 6. Intervento di Nathalie Riomet

Les Maisons de justice et du droit (MJD)

1. Historique et contexte

Le souci d'assurer un service judiciaire de proximité, faisant partie des orientations essentielles du Ministère de la Justice s'est traduit plus particulièrement ces dernières années par le développement de nouvelles structures judiciaires, les maisons de justice et du droit, notamment dans les communes situées dans les zones prioritaires de la politique de la ville.

Expérimentées pour les premières d'entre elles en 1990, les Maisons de Justice et du Droit (MJD), constituent un exemple remarquable d'adaptation locale du service public de la Justice pour mieux répondre aux attentes et besoins des habitants des villes et quartiers, dans le cadre de la Politique de la Ville.

Issues de l'initiative des juridictions et des collectivités locales, ces maisons de justice, dont l'existence et l'organisation étaient, jusqu'alors, fondées sur une circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces en date du 19 mars 1996, se sont vues institutionnalisées en 1998.

La loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits a en effet modifié le code de l'organisation judiciaire en y insérant, dans le livre VII, un titre XII relatif à la création des maisons de justice et du droit.

Destinées à éviter l'anarchie tout en préservant la diversité et la souplesse nécessaires à l'adaptation aux multiples situations, les dispositions légales, en introduisant les maisons de justice et du droit dans le code de l'organisation judiciaire, leur confèrent le statut d'implantation judiciaire faisant partie intégrante de la carte judiciaire et soumise à la règle commune à toutes les juridictions, celle de la dyarchie d'autorité des chefs de juridiction.

Le rapport du député Gérard VIGNOBLE en 1995 préconisait d'inscrire les MJD dans les conventions thématiques des contrats de ville notamment pour garantir sur la durée la participation financière de la Délégation Interministérielle à la Ville. Historiquement, les MJD ont un lien très étroit avec la politique de la ville qui poursuit les mêmes objectifs : prévenir la délinquance, mettre en place des partenariats, développer des services pour les personnes les plus en difficulté, établir la présence de la justice et du droit dans les quartiers sensibles.

L'implantation des MJD est cohérente par rapport aux priorités de la politique de la ville. Plus la moitié % sont situées dans des villes en contrats de ville.

Soutenues tout à la fois par le Ministère de la justice et le Ministère de la ville, en 13 ans, les MJD se sont développées de manière importante (108 aujourd'hui). Des structures plus légères, mais dont les activités peuvent être parfois très proches, ont pris l'appellation d'Antennes de Justice (plus de 60 à ce jour) sans pour autant bénéficier d'un statut légal.

D'abord consacrées en conseil des ministres en 1991, les MJD ont ensuite été visées dans plusieurs circulaires comme un moyen d'améliorer le traitement de la petite délinquance et de rapprocher la justice des citoyens, avant que la loi du 18/12/98 sur l'accès au droit et la résolution amiable des conflits n'en consacre l'existence juridique .

Si elles reposent toutes sur un partenariat entre les communes et l'Institution judiciaire, les MJD démontrent, dans leurs missions comme dans leurs modalités de fonctionnement des caractères disparates. Cette diversité, positive en ce qu'elle rend compte de situations et de dynamiques locales différentes, occasionne, toutefois, un défaut de lisibilité de ces structures et risque de les fragiliser. Si les premières MJD ont été conçues, d'abord, pour accueillir des activités à caractère pénal, permettant de diversifier les réponses à l'infraction (rappel à la loi, médiation, classement sous condition...), elles ont ensuite développé des actions relevant de l'accès au droit, pour répondre plus complètement aux besoins des usagers.

Ce courant s'est renforcé ces dernières années notamment avec le développement des Conseils Départementaux de l'Accès au Droit (CDAD). Ainsi, les MJD ont mis en œuvre un volet d'accès au droit, certaines ayant d'ailleurs progressivement orienté l'essentiel de leurs activités sur l'information, l'accès au droit et les contentieux civils.

Concernant leur origine et leur implantation, les MJD se sont créées, en général, à l'initiative de magistrats ou à la demande d'élus locaux qui ont su trouver l'écoute des chefs de juridictions. Cherchant parfois à compenser les lacunes de la carte judiciaire, la création de MJD rend pourtant souvent davantage compte de " rencontres locales " que de rationalité géographique ou administrative.

L'implantation des MJD est hétérogène : elles peuvent schématiquement être ancrées dans un quartier classé en politique de la ville et correspondent à une stratégie de discrimination positive pour ses habitants ou situées dans le centre ville, parfois à proximité du tribunal, dans une logique de plate-forme de services publics.

2. Missions et fonctionnement

Les MJD assurent une présence judiciaire de proximité et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit. La loi précise que les mesures alternatives de traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiable des conflits peuvent y prendre place.

Le législateur, après avoir défini l'objet et les missions des maisons de justice et du droit, a renvoyé à un décret en Conseil d'Etat la détermination des

modalités de création et de fonctionnement de ces structures. Le décret du 29 octobre 2001 a prévu que les MJD sont initialement constituées par une convention constitutive signée entre l'institution judiciaire (chefs de juridiction), les services déconcentrés du ministère de la justice (Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation et services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse) le préfet, les collectivités locales et les barreaux de l'ordre des avocats. Toute autre collectivité territoriale et toute autre personne morale de droit public ou de droit privé intéressées par les missions de la maison de justice et du droit peuvent être signataires de la convention.

Quand ils sont présents dans le ressort du tribunal de grande instance, les Conseils Départementaux d'Accès au Droit, chargés de développer sur ce territoire une politique d'accès au droit (services d'information juridique, de médiation, et d'accompagnement dans les démarches...) représentés par leur président et une association concourant à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes ou à l'accès au droit, sont également signataires de la convention.

Démembrement du palais de justice, la MJD voit son fonctionnement administratif assuré, sous l'autorité des chefs de juridiction, par le greffier en chef du tribunal de grande instance dans le ressort duquel elles se situent, lequel affecte à la maison de justice et du droit des greffiers de la juridiction.

Par ailleurs, les chefs de juridiction désignent, après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet, un magistrat chargé d'assurer la coordination de l'ensemble des activités et le bon emploi des moyens mis à la disposition de la ou des maisons de justice et du droit du ressort.

Les greffiers, assistés d'agents de justice et parfois d'agents mis à disposition des collectivités territoriales, assurent en outre l'accueil et l'information du public, la réception, la préparation et le suivi des procédures alternatives aux poursuites ainsi que celui des médiations et conciliations civiles judiciaires et assistent le magistrat chargé de la maison de justice et du droit dans l'exercice de ses missions.

L'organisation quotidienne de la MJD, confiée, en général, au greffier qui assure le suivi des dossiers et veille au bon fonctionnement de la structure, repose sur un certain nombre d'intervenants : des magistrats qui peuvent être amenés à tenir des permanences ou des audiences, des éducateurs de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, des conseillers d'insertion et de probation qui assurent le suivi des peines et l'aide aux sortants de prison, des conciliateurs pour régler les litiges civils, des délégués du procureur de la République et des médiateurs pour la mise en œuvre des mesures alternatives aux poursuites, des avocats, huissiers, notaires qui tiennent des consultations gratuites, des membres d'associations d'aide aux victimes, d'accès au droit ou de contrôle judiciaire, éventuellement des délégués du médiateur de la République.

3. *Financement*

La prise en charge financière des MJD résulte d'une mutualisation des moyens entre l'Etat (crédits "politique de la ville", crédits du ministère de la justice) et les collectivités locales qui assurent le plus souvent leur installation immobilière et qui, le cas échéant, mettent à disposition des employés municipaux.

Les frais pris en charge par le Ministère de la Justice sont les suivants :

o rémunération du magistrat et du greffier assurant le fonctionnement de la maison de justice et du droit.

o aide à l'installation d'un montant de 11 435 euros pour chaque structure,

o frais de fonctionnement au titre de la prise en charge des frais de téléphone et de petites fournitures de bureau (imputés sur les crédits de fonctionnement des juridictions)

4. *Perception et positions des partenaires*

La présentation et la mise en débat des différentes expériences ont été confortés par une enquête de satisfaction réalisée en 2000 auprès des usagers, dont il ressort les éléments suivants :

o Du point de vue des citoyens-usagers, les MJD correspondent à une forte attente

Les MJF sont bien identifiées au plan local. En moyenne, plus de 4000 personnes s'adressent à la MJD proches de leur domicile.

Les enquêtes font apparaître un grand taux de satisfaction, notamment en ce qui concerne la prise en charge des victimes d'infractions pénales. Pour les habitants - notamment pour les habitants des quartiers défavorisés, pour lesquels le tribunal est plus souvent un lieu que l'on redoute qu'un " service public ", la MJD est un moyen de renforcer l'égalité des droits et d'accès au droit des citoyens. Toutefois, le public " jeunes " s'adresse peu à la MJD de manière spontanée.

Elle est aussi perçue comme la preuve que la Justice ne se désintéresse pas de leur sort.

Enfin, elle participe de l'amélioration de l'image de l'institution judiciaire.

o Pour les élus, la MJD est une structure essentielle

Les élus investissent beaucoup dans les MJD. Ils en attendent beaucoup aussi., en termes de pacification des rapports sociaux, de prévention de la délinquance, et de véhicule de l'accès au droit, dans divers domaines du droit. Pour les maires, le " symbole " de la présence judiciaire dans la MJD est essentiel ce qui explique que malgré le développement d'activités relevant de l'accès au droit, ils restent très attachés au maintien d'activités judiciaires, notamment en ce qui concerne les alternatives aux poursuites, les mesures de médiation ou encore de réparation pénale. La désignation d'un " magistrat coordonnateur ", comme l'instauration de " référents " au sein du tribunal permettent des contacts permanents entre la MJD et le tribunal.

Les MJD permettent ainsi de rapprocher les acteurs locaux d'intervenants spécialisés qu'ils ne connaissent pas forcément. La construction d'un dialogue permanent, l'échange d'informations et de connaissances permet aussi de faciliter la mise en œuvre de réponses adaptées et concrètes aux besoins des populations dans le traitement des contentieux civils et pénaux, l'aide aux victimes, et enfin la prévention de la délinquance.

Mais la MJD et son conseil ne se confondent pas, pour autant, avec les CLSPD , même si les instances qui y participent sont souvent les mêmes.

Conclusion

Après plus de dix ans d'existence, les MJD et antennes de justice composant le réseau judiciaire de proximité n'avaient fait l'objet que d'évaluations partielles, notamment sur la qualité du service rendu aux usagers. Pour la première fois, un questionnaire a été adressé par le Ministère de la Justice à toutes les juridictions, afin de recenser les activités développées dans ces structures, et leur volume dans l'ensemble des MJD, et antennes de justice ouvertes au public. Par ailleurs, une évaluation d'ensemble de ce réseau judiciaire de proximité a été réalisée, portant notamment sur les moyens dont elles disposent.

Ce rapport, remis le 18 novembre 2003, a souligné la nécessité de consolider l'identité judiciaire des MJD, de renforcer leurs moyens de fonctionnement et d'animation, et d'assurer une maîtrise du développement de ce dispositif. Ces orientations devraient être diffusées en 2004 par voie de circulaire, en cours d'élaboration.

IV. Visita di studio a Vienna (21-25 gennaio 2004)

La visita di studio a Vienna costituisce uno dei tre momenti di approfondimento previsti dal Progetto M.E.D.I.A.R.E. "Mutual Exchange of Data and Information About Restorative Justice", promosso dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria nell'ambito programma comunitario GROTIUS II Penale anno 2002 - n. progetto:2002/GRP/037.

La delegazione dell'Amministrazione penitenziaria era così composta:

- dott. Sebastiano Zinna, dirigente di servizio sociale presso l'Istituto Superiore Studi Penitenziari
- dott. Pietro Buffa - direttore Casa Circondariale Le Vallette - Torino
- dott. Giovanni Mazzone - direttore Casa Circondariale - Modica
- dott.ssa Filomena Terenzi - Ufficio Capo del DAP - Rapporti con le regioni
- dott.ssa Angela Magnino - Responsabile Ufficio esecuzione penale esterna - PRAP. - Torino
- dott.ssa Pietrina Gagliardotto - Direzione generale esecuzione penale esterna
- dott. Claudio Marchiandi - c/o Direzione generale detenuti e trattamento
- dott. Pierdomenico Pastina - c/o Nucleo permanente FSE

Il programma della visita prevedeva incontri con esponenti dell'Associazione NEUSTART ed operatori della medesima associazione direttamente impegnati nella gestione concreta delle attività di mediazione in un uno dei servizi.

La relazione sarà articolata in quattro punti:

1. L'associazione Neustart.
2. Il sistema delle sanzioni penali, la mediazione in campo penale e la "diversion" : il punto di vista giuridico.
3. La mediazione penale in Austria: la procedura in concreto.
4. Considerazioni conclusive.

IV. 1. L'Associazione Neustart (intervento del dott. Cristoph Koss - assistant of the managing Director of Head Office of Neustart)

L'Associazione è nata nel 1957, per iniziativa di privati cittadini, a seguito di una rivolta che ha interessato le carceri austriache nel '56.

La situazione politico-sociale, in quegli anni, era caratterizzata da una forte crisi economica e da diffusa criminalità minorile. I giovani venivano custoditi in istituti di rieducazione gestiti come carceri.

A seguito di questi avvenimenti, un gruppo di persone, in particolare donne, che per motivi ideologici, negli anni 30, erano state internate in lager nazisti o costrette ad espatriare, decisero di costituire un'associazione con l'obiettivo di evitare, per quanto possibile, in particolare ai minori, la carcerazione. Il loro intervento si poneva nelle situazioni di rischio, per prevenire comportamenti antisociali e per ridurre la recidiva.

All'inizio degli anni '60 fu introdotto un servizio di assistenza sociale che, per l'esperienza professionale pregressa dei fondatori, aveva riferimenti teorici, per lo più, nell'indirizzo psicoanalitico.

Il servizio era erogato dall'associazione privata ma sovvenzionato dallo Stato che, inizialmente, contribuiva mettendo a disposizione dell'Associazione funzionari del Ministero della Giustizia (contributo denominato sovvenzione vivente).

Oggi il bilancio dell'associazione è costituito per l'89% da fondi del Ministero della Giustizia (€ 3.203.500,00) la maggior parte impiegati per la gestione del personale.

Da sempre si sono posti come alternativa all'esecuzione penale penitenziaria, avendo come obiettivo l'integrazione anziché l'emarginazione ed aiutando le persone ad elaborare il passato, affrontare e superare il presente ed imparare a gestire il futuro. Sono gli unici ad occuparsi, in tutto il territorio nazionale, dell'assistenza sociale nel settore penale.

Nel tempo la situazione si è evoluta, l'Associazione, che oggi è denominata Neustart (nuovo inizio), ha regolato i rapporti con lo Stato con un contratto, nel quale sono indicati gli aspetti organizzativi e finanziari.

Dal punto di vista organizzativo, l'Associazione si è completamente rinnovata cercando di ridurre i costi relativi agli aspetti gestionali, anche in coincidenza con la riduzione dei fondi da parte dello Stato, salvaguardando nello stesso tempo, per quanto possibile, la qualità dei servizi prestati.

Per quanto riguarda il personale, le cariche direttive sono onorarie, mentre l'attività viene espletata da 649 dipendenti, 656 volontari e 77 collaboratori con onorari minimi, a livello di rimborso spese.

Su tutto il territorio austriaco Neustart è presente con 15 uffici di cui uno molto grande, con 150 collaboratori, a Salisburgo.

L'attività viene svolta esclusivamente nei confronti di soggetti in libertà, mentre all'interno degli istituti penitenziari, operano pochi operatori sociali, dipendenti del Ministero della Giustizia, che intervengono, in particolare, per preparare la dimissione dal carcere insieme ai volontari.

Oggi l'Associazione assiste 6294 persone. Interviene nei confronti di:

- dimessi dal carcere, in particolare per problemi alloggiativi,
- vittime dei reati,
- tossicodipendenti,
- giovani con problemi comportamentali, anche privi di precedenti penali (nell'ambito scolastico)
- accomodamento dei conflitti.

Per quanto riguarda l'intervento nei confronti delle vittime e l'accomodamento dei conflitti, l'attività è iniziata nel '95 in via sperimentale, ma solo nel '99 è stata approvata la legge sulla Diversion, entrata in vigore il 1° gennaio 2000.

Il sistema della Diversion prevede le seguenti misure:

- l'ammenda che comporta la proposta, da parte del Procuratore della Repubblica, del pagamento di una somma, se l'indagato accetta, il procedimento viene archiviato;
- riparazione del danno a mezzo di lavori socialmente utili;
- periodo di prova con sospensione della pena per un anno senza intervento di operatori sociali;
- sospensione della pena con impegni particolari quali frequenza di corsi, programmi terapeutici, ecc., con intervento di operatori sociali;
- accomodamento extragiudiziale dei conflitti.

I conflitti di cui si occupano sono quelli penalmente rilevanti e si riferiscono a :

- conflitti di coppie già separate-divorziate o in via di separazione,
- conflitti nei rapporti familiari,
- conflitti di vicinato,
- conflitti nella scuola e nei luoghi di lavoro,
- conflitti nelle comunità (villaggi) dove le liti continuano da generazioni senza che se ne conoscano più le cause,
- conflitti spontanei (negli incidenti di traffico, nei parcheggi, tra proprietari di cani, ecc.).

Sull'attività di mediazione effettuata in questi ultimi tre anni è stata condotta una ricerca dalla quale è emerso, tra l'altro, un alto grado di soddisfazione delle vittime.

Il 75% si è dichiarato favorevole a ripetere l'esperienza , il 15% si è mostrato indeciso, solo il 10% ha espresso parere negativo.

Per quanto riguarda la formazione, l'accesso ai corsi per mediatori è riservato agli operatori sociali.

Inizialmente Neustart ha formato i mediatori a proprie spese, mentre oggi i corsi per mediatori, della durata di due anni, sono tenuti dalle Università ; le materie di insegnamento sono: giuridiche, in particolare Diritto Penale e Civile, tecniche di comunicazione, tecniche operative, i contenuti della mediazione, il procedimento di mediazione e tematiche specifiche relative ai settori nei quali la mediazione verrà effettuata.

Nei primi due anni di operatività i mediatori hanno diritto alla supervisione , con incontri settimanali effettuati da operatori esterni ed a carico dell'Associazione. In seguito è previsto, ogni anno, un corso di aggiornamento della durata di una settimana.

IV. 2. Il sistema delle sanzioni penali, la mediazione in campo penale e la "diversion" : il punto di vista giuridico (Intervento del giudice della Corte Suprema: Dr. Hans-Valentin Schroll)

In Austria alla fine degli anni '70 si è constatato un numero sempre crescente di detenuti o comunque di soggetti che avevano subito dei procedimenti penali. Infatti, mentre in Germania la presenza era di circa 83 detenuti su 100.000 abitanti e nei Paesi Bassi di 25 detenuti su 100.000 ab., in Austria la presenza dei detenuti raggiungeva 114 detenuti su 100.000 ab.

Questa realtà portò ad un grosso dibattito sulla necessità di creare un'alternativa al processo penale, anche sulla base della preoccupazione che buona parte dei detenuti presenti era minorenni e che la maggior parte della popolazione, di lì a poco, sarebbe stata in grande maggioranza con precedenti penali. Questi dibattiti portarono nel 2000 all'introduzione nel sistema giuridico austriaco della legge sulla c.d. "diversion" (definizione alternativa extragiudiziaria di possibili processi penali).

L'Istituto della diversion prevede la rinuncia al procedimento penale e come conseguenza la non annotazione nel certificato penale del delitto commesso.

Alla base dell'Istituto vi è il fatto che l'indiziato del reato si è impegnato ad eseguire delle attività stabilite dal pubblico ministero. Vi è, perciò, alla base un accordo anticipato tra il pubblico ministero e l'indiziato, che ricorda la forma dell'Istituto del patteggiamento nel nostro sistema giuridico.

Le condizioni, stabilite dalla legge del 2000, per cui si può procedere alla diversion sono:

- a. la fattispecie dovrà essere totalmente chiarita, nel senso che vi deve essere un'alta probabilità di condanna dell'indiziato;
- b. non è necessaria la piena confessione dell'indiziato, ma è sufficiente la consapevolezza di aver fatto qualcosa di non giusto;
- c. non si deve trattare di reati di competenza di organi giudiziari collegiali e la pena prevista per il delitto contestato non deve superare i 5 anni, tuttavia tale limite non esiste per i reati commessi dai minori;
- d. si deve trattare di delitti ufficiali, cioè di competenza del Procuratore. In Austria il sistema giuridico prevede c.d. liti ufficiali e liti private. Le seconde possono essere perseguite anche privatamente e per questa ultima non è ammessa la procedura della diversion;
- e. dal delitto contestato non deve scaturire il decesso della vittima. Ad esempio l'omicidio colposo, che in Austria è punito con una pena fino ad un anno di reclusione, non è ammesso alla diversion;
- f. non deve essere contestata al reo la colpa grave: concetto che in Austria è soggetto all'interpretazione dei giudici ed è stabilita sulla base di determinate circostanze: "alla pena più alta corrisponde la colpa più grave"; la colpa è più o meno grave a seconda della presenza o meno di circostanze aggravanti; valutazione dei casi di recidiva specifica o significativa vicinanza temporale con altri precedenti reati);
- g. non devono esserci altresì esigenze di prevenzione generali, che si verifica anche nel caso di uno o più reati che di per se sarebbero di lieve entità ma che in

un periodo ben prestabilito (di regola un anno) si sono ripetuti per un numero considerevole di volte. Un esempio di ciò si è verificato in Austria qualche anno fa quando si ebbero oltre 25.000 furti e oltre 20.000 incidenti stradali con lesioni; cifre ritenute eccessivamente elevate per un piccolo paese come l'Austria; h. in ultimo bisogna tenere in debita considerazione gli interessi della vittima, poiché se questi non sono sufficientemente garantiti non si potrà procedere alla diversion. Pertanto occorre risarcire il danno, anche quello morale presentando formalmente le scuse. In tale ipotesi può attivarsi un processo di mediazione, che è la soluzione extragiudiziale del conflitto.

Tutti i succitati requisiti devono sussistere insieme per potersi dare corso alla diversion. D'altro canto il Procuratore prima, il Tribunale poi ed infine anche il Giudice dell'impugnazione hanno l'obbligo di verificare la praticabilità della diversion prima di procedere al giudizio: anzi la mancanza di tale verifica può essere motivo di impugnazione da parte dell'indiziato.

Tipi di diversion

Un tipo particolare di diversion è la mediazione in campo penale. In Austria indicata con l'acronimo ATA che indica l'accomodamento extragiudiziale del fatto reato.

Secondo il dott. Hans-Valentin Schroll il termine più adatto sarebbe "regolamentazione dei conflitti".

Tale "pratica" si svolge all'interno del processo penale e viene condotta dal Procuratore ed in alcuni casi anche dal Tribunale.

E' il Procuratore, il quale conosce per primo il fatto commesso ed il suo autore attraverso la denuncia della Polizia, che deve - nella maniera più spedita possibile, per evitare di mettere in moto un meccanismo inutile con conseguente spreco di risorse - giudicare se si può procedere alla diversion.

In caso positivo il Procuratore invia il fascicolo e affida l'incarico ai mediatori o regolatori del conflitto, che in Austria sono normalmente appartenenti all'associazione Neustart, i quali per prima cosa contattano l'indiziato del reato affinché questo dia il suo assenso a procedere con la diversion (vi sono casi in cui procedendo con il processo si può avere una condanna molto lieve o sospesa condizionalmente che il reo la preferisce alla diversion).

Successivamente i mediatori contattano la vittima, il cui consenso è altrettanto necessario per potersi procedere con la diversion. Vi sono dei casi in cui il giudice dà ugualmente corso alla diversion anche senza il consenso della vittima, come nel caso di pretesa risarcitoria eccessiva e sproporzionata o anche nel caso in cui il sospettato sia minorene.

Il contesto ove si svolge questo incontro del mediatore, della vittima e del reo è alquanto delicato ed impegna al massimo la professionalità dei mediatori, ma è al contempo il luogo ove la vittima può scaricare la sua frustrazione e la sua tensione.

L'esito della mediazione consiste nel risarcimento del danno (se si accerta che il reo non può pagare, perché non ha le risorse finanziarie sufficienti, si adopererà in altre attività di aiuto a favore della vittima), nelle scuse formali ed anche nell'impegno a cambiare il suo comportamento (ciò è tipico delle liti fra coniugi). Tutto avviene sotto il controllo del mediatore (che per lo più è assistente sociale) e può durare anche vari mesi.

Negli anni 2000, 2001 e 2002 i casi trattati con la mediazione hanno riguardato per il 62 - 65% reati di violenza e aggressione e per il 35 -38% reati contro il patrimonio; ciò nel settore minorile, mentre nei confronti degli adulti i casi di reati di violenza ed aggressione salgono al 75-80%, mentre i reati contro il patrimonio scendono al 20-25%.

Altro tipo di diversion è l'ammenda che di regola corrisponde nel suo ammontare all'entità della pena pecuniaria. Deve essere pagata entro 15 giorni, nel qual caso il giudice procede all'archiviazione del caso.

Altro tipo di diversion consiste nel lavoro di pubblica utilità (presso Ospedali, Croce Rossa, Caritas, Vigili del Fuoco e simili) per un massimo di 240 ore lavorative in 6 mesi. Tale attività, a differenza di quanto avviene in altre nazioni, non è attività gratuita ed in qualche modo è retribuita.

Il mediatore si fa carico di facilitare l'incontro fra il reo e l'Ente ove lo stesso andrà ad operare, molto spesso seguendolo durante il periodo di lavoro. Tale impegno del reo non esclude l'eventuale risarcimento alla vittima, dal momento che il lavoro socialmente utile sostituisce solamente la condanna penale.

Ultimo tipo di diversion è la sottoposizione ad un periodo di prova che consiste nella sospensione del processo per tale periodo, alla fine del quale se il reo non ha dato adito a censura il procedimento si archivia, altrimenti riprende fino alla condanna penale.

In tale ipotesi il Servizio Sociale non segue il reo, tranne che non si tratti di soggetti particolarmente problematici per psicopatie e caratteropatie, i quali che vengono affiancati da Assistenti sociali (Neustart).

Ancora durante il periodo di prova può essere fatto obbligo al reo di seguire corsi di formazione di varia natura, a secondo della carenza che è stata evidenziata nel comportamento illecito oggetto del reato.

La misura di gran lunga più frequentemente adottata in Austria è l'ammenda (circa il 70%) seguita dal periodo di prova e dall'ATA entrambi intorno al 25%. Diversamente dalla Germania ove l'ammenda ha una incidenza intorno al 95% e tutte le altre misure complessivamente al 5%.

IV. 3. La mediazione penale in Austria : la procedura in concreto (intervento di Michael Königshofer - Social Worker/Mediator)

La procedura inizia dal momento della trasmissione della denuncia da parte della polizia al Procuratore. Il Procuratore svolge una prima verifica dei presupposti soggettivi ed oggettivi per l'applicazione di misure di diversione.

In particolare devono sussistere tutte le fattispecie previste. Anche nel caso in cui il procuratore non ritenga tale sussistenza, con la susseguente formulazione dell'atto di accusa ed il suo invio al Giudice quest'ultimo effettua una propria valutazione rivedendo le decisioni del procuratore ed attivando così la procedura di mediazione o di altra misura diversionale.

La procedura di accomodamento extragiudiziale si compone di tre fasi distinte e concatenate.

o Fase pre-meditativa

Neustart convoca l'indagato e la vittima separatamente e svolge un'attività di informazione e di acquisizione del consenso allo svolgimento della mediazione. In particolare si accerta la disponibilità da parte dell'indagato ad assumersi la responsabilità del reato e la sua disponibilità a confrontarsi con la vittima. Occorre sottolineare che l'assunzione di responsabilità richiesta dalla procedura non equivale necessariamente alla piena confessione ma si fonda piuttosto sulla rivisitazione del vissuto dei soggetti in relazione al fatto. Laddove tale assunzione di responsabilità non viene prestata e l'indagato la nega, il procedimento si interrompe con il susseguente invio degli atti al Procuratore.

In questa fase all'indagato viene chiarito che il procedimento potrebbe comportare un risarcimento emozionale (confronto diretto con la vittima, scuse formali...) ed il risarcimento finanziario che ristorerà il danno subito, comprese eventuali spese sanitarie, nonché altre forme risarcitorie quali l'assistenza o l'aiuto alla vittima.

Sul piano finanziario l'indagato viene altresì informato che la chiusura della procedura comporterà un ulteriore onere (per spese inerenti l'archiviazione della denuncia) forfetariamente determinato in un massimo di 150 euro.

Nei confronti della vittima viene espletata analogha informazione sui contenuti su delineati.

Le parti vengono anche informate che gli accordi che saranno eventualmente raggiunti saranno formalizzati in un contratto scritto che consentirà il controllo puntuale.

Durante questi colloqui oltre all'informazione si procede alla definizione ed alla chiarificazione del conflitto, alla sua anamnesi attraverso una separata riflessione delle parti.

Particolare cura è prestata all'esplicitazione dell'interesse delle parti alla mediazione, quale processo risolutivo del conflitto in atto, e della motivazione sottostante a parteciparvi.

In questa fase le parti possono avvalersi di propri consulenti legali per la quantificazione del risarcimento e, da parte della vittima, della presenza di persona di fiducia che svolge una funzione di accompagnamento.

La mediazione può essere individuale o combinata secondo se affidata ad un solo mediatore o ad una coppia: in questo ultimo caso, utilizzato prevalentemente nei casi di violenza di coppia, si rispetta il genere delle parti con la mediatrice che effettua colloqui con la donna ed il mediatore con l'uomo.

o Fase meditativa

È questa la fase propriamente mediativa in cui si realizza l'incontro tra le parti alla presenza del/dei mediatore/i. Si riflette sul conflitto e sulla sua prospettiva dinamica e cronologica. Si cercano soprattutto soluzioni al conflitto dotate di concretezza e finalizzate alla sua definitiva cessazione.

Come accennato nella descrizione della fase pre-mediativa, si cerca anche l'accomodamento emozionale. Questo costituisce un elemento fondamentale del procedimento di accomodamento extragiudiziale e consiste nell'ammissione delle offese e dei danni posti in essere nei confronti della vittima, e nella richiesta formale di scuse anche attraverso veri e propri rituali.

In questa fase la stessa vittima può rivedere la propria percezione ed il proprio ruolo nel conflitto giungendo ad assumersi le proprie responsabilità.

L'accomodamento materiale soddisfa la parte più spiccatamente connessa al danno concreto subito. In caso di accordo tale risarcimento preclude alla vittima la possibilità di ulteriori richieste in ambito civile.

La mediazione termina con la stesura e la sottoscrizione di un accordo formale che contempla:

- L'accordo su fattori concreti e controllabili
- La compensazione del danno derivato dal fatto
- Le azioni concrete per la prevenzione futura del conflitto
- Le garanzie affinché il conflitto non si riaccenda.

L' iter descritto mediamente si conclude nell'arco di 3/4 mesi salvo eccezioni puntualmente comunicate al Procuratore. Se entro 3 mesi, tempo massimo previsto, il procedimento non è concluso lo si comunica al Procuratore che dovrà relazionare agli organi superiori per ottenere una proroga. Nel caso sia necessario un intervento specialistico (es. terapia di coppia) la mediazione non si sospende ma gli interessati vengono avviati presso specialisti che li seguiranno per questo aspetto.

o Fase post-meditativa

La terza fase, quella post-mediativa, si concretizza nel controllo dell' attuazione degli impegni assunti ella mediazione. In ogni caso Neustart invia una relazione finale al procuratore. In caso di conclusione favorevole la relazione lo evidenzierà e vedrà allegata la copia degli accordi sottoscritti. In caso di esito sfavorevole la relazione affronterà i motivi del fallimento evidenziando anche possibili misure di diversione ritenute più efficaci e praticabili in modo che il Procuratore o la Magistratura ne possa tener conto.

IV. 4. Considerazioni conclusive

"La mediazione è rivolta al futuro per ristabilire la pace sociale; la pena invece guarda al passato" (C. Koss).

Questa semplice affermazione sintetizza in maniera lapidaria la filosofia di fondo che anima le scelte politiche e le concrete realizzazioni ruotanti intorno alla mediazione in ambito penale e, più in generale, intorno alla gestione del controllo sociale.

Il presupposto di fondo è che diversi conflitti possono essere risolti se affrontati in un clima di riferimento pratico e lontano da un contesto ansiogeno quale quello innescato dalle regole e procedure tipiche del processo penale.

Inoltre , nella visione illustrata nel corso della visita di studio, è stato sottolineato che la giustizia riparativa (restorative justice, nell'intervento della dr. Christa Pelikan of Istitute for the Sociology of Low and Criminology) intende farsi carico del concreto stato di sofferenza della vittima . L'interesse concreto è il danno alla persona concreta e non tanto all' astratta lesione del diritto. La mediazione, quindi, rappresenta un qualcosa di ragionevolmente condiviso tra vittima ed autore del reato.

In definitiva, la mediazione , come intesa nel contesto che ci è stato illustrato, è frutto di consapevole coscienza democratica. Essa rappresenta un attivo esercizio di democrazia responsabile che non delega ma si attiva in prima persona per la soluzione dei conflitti. In questo senso l'affermazione della mediazione rappresenta il risultato di una attività di avanguardia in seno alla magistratura ed ai volontari.

Il frutto di un interessante e pionieristico lavoro svolto da un piccolo gruppo di persone oggi si concretizza stabilmente nel European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice (www.euforumrj.org) . Questa organizzazione non governativa fa fronte alla concreta necessità di offrire ad un rilevante numero di addetti, accademici, politici un regolare flusso di scambi ed un mutuo supporto nello sviluppo delle pratiche connesse con la mediazione e la giustizia riparativa.

Alla base della scelta politica operata dall'Austria di affidare cioè alla diversione una quota ampia , ma ben definita, di controllo sociale che potrebbe sfociare invece in un procedimento penale, prende le mosse dalla necessità di incidere significativamente con interventi di deflazione giudiziaria sulla criminalizzazione di massa a seguito della crescita esponenziale dei procedimenti penali. Nel fare ciò si guarda a riferimenti culturali di derivazione anglosassone e statunitense riguardanti il lavoro di pubblica utilità, l'esperienza americana di regolazione e composizione dei conflitti di vicinato e familiare e dalle esperienze realizzate in Austria stessa con i minorenni.

Quello che ha colpito il gruppo di studio è il fatto che, in sostanza, la gestione della diversione (che si può concretizzare, come già descritto, in una ammenda, un lavoro di pubblica utilità, sospensione condizionale del procedimento, nella mediazione) resta in mano ad una associazione privata sovvenzionata quasi completamente da risorse dello Stato Federale.

È vero che ciò si iscrive in una lunga tradizione "assistenziale" in area penale che ha visto in prima linea il volontariato e l'iniziativa spontanea della comunità. Ma è anche vero che lo Stato si è inserito in questo alveo consentendo che diversi suoi impiegati migrassero nella struttura di Neustart e, come già ricordato, la stessa fosse sovvenzionata per quasi il 90% da fondi dello Stato.

Come non può essere taciuto il fatto che gli alti vertici dell'Associazione sono coperti da magistrati con incarichi onorari. E ciò, insieme al fatto che il Ministro della Giustizia, a cui il Pubblico Ministero in Austria è sottoposto, rafforza e consolida per questa via l'attività extragiudiziaria di controllo sociale estesa anche alla collettività attraverso il concreto declinarsi delle forme di diversion.

Il gruppo si è posto il problema della riproducibilità del sistema austriaco nel nostro contesto. Alla domanda si ritiene di poter rispondere che un conto è gestire un sistema alternativo al carcere (caso italiano) un altro è gestire un sistema alternativo al processo penale (caso austriaco). Sono due approcci che richiedono metodologie e strumenti diversi nonché preparazione e competenze professionali specifiche e non sempre fungibili.

Inoltre suscita non poche perplessità, poiché la scelta è in forte contrasto con l'esperienza italiana, la quasi assoluta separatezza tra carcere (in mano esclusiva all'amministrazione interna) e Neustart (dedicata esclusivamente all'esterno).

Un naturale confronto con il ventaglio di strumenti giuridici presenti nella nostra legislazione penale ha portato il gruppo a convenire sul fatto che il sistema penale italiano dispone anch'esso di strumenti di deflazione giudiziaria (basti pensare alla legge 24 novembre 1981 n. 689 su depenalizzazione e sanzioni sostitutive, dec. lgs n. 274 del 28 agosto 2000 sulla competenza penale del giudice di pace) ma nella sostanza poco visibile e incisiva è la sua applicazione.

In Austria si evidenzia essere stato molto positivo un approccio più pragmatico al problema dell'aumento dell'indice di detenzione (114/100.000 abitanti) e del conseguente prevalere della custodia preventiva. La scelta di politica giudiziaria, con le sue valutazioni costi/benefici sia in termini economici che sociali, ha avuto l'effetto di dirottare sempre di più in forme alternative al processo penale la gestione del controllo sociale.

Oggi tuttavia, a motivo delle restrizioni di bilancio, si comincia a porre un problema di sostenibilità delle scelte operate in considerazione dell'aumento del carico di lavoro per i casi da gestire da ciascun operatore. Si tratta di fronteggiare il problema quantitativo senza danneggiare la qualità del lavoro svolto. Infine si ritiene significativo sottolineare che tra le cause di successo delle attività di diversion merita di essere ricordato il fatto che l'indagato è portatore di una sorta di diritto o di interesse legittimo ad avere applicato il procedimento di diversion. Egli infatti nell'accettare il procedimento, ha un vantaggio non trascurabile, derivante dal mantenere la fedina penale pulita, e, nello stesso tempo, egli può impugnare la sentenza penale eventualmente pronunciata qualora ritenesse a lui sfavorevole il riconoscimento della possibilità di risolvere l'affare penale che lo riguarda con un procedimento di diversion.

I buoni risultati conseguiti (mediamente 80% dei casi trattati; ricadute negative non superiori al 25% nei casi di recidivi) aprono scenari di percorribilità seria a quella che il responsabile dell'Associazione Neustart ha affermato essere un approccio concreto alla visione dal sapore utopistico di liberarsi dalla necessità del carcere.

V. Visita di studio a Parigi (21-24 aprile 2004)

La visita di studio a Parigi costituisce il secondo dei tre momenti di approfondimento previsti dal Progetto M.E.D.I.A.Re., promosso dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria nell'ambito programma comunitario GROTIUS II Penale anno 2002 - n. progetto:2002/GRP/037.

La delegazione dell'Amministrazione penitenziaria era così composta:

- dott.ssa Luigia Mariotti Culla - dirigente generale responsabile del Progetto M.E.D.I.A.R.E.
- dott.ssa Luisa Gandini, dirigente di servizio sociale presso il Provveditorato Perugia e il DAP - DGEPE
- dott. Sebastiano Zinna, dirigente di servizio sociale presso l'Istituto Superiore Studi Penitenziari
- dott.ssa Raffaella Durano dirigente dell'Ufficio per l'attività di coordinamento, consulenza e supporto per i rapporti con le regioni, gli enti locali ed il terzo settore.
- dott. Carmelo Cantone - direttore Casa Circondariale Rebibbia N.C -Roma
- dott.ssa Anna Luisa Giustiniani - Responsabile Area pedagogica Casa Circondariale Rebibbia N.C -Roma
- dott.ssa Sonia Specchia componente del Nucleo FSE DAP

Il programma della visita prevedeva incontri con esponenti del Ministero della Giustizia francese, con responsabili di alcuni servizi giudiziari ed operatori direttamente impegnati nella gestione concreta delle attività di mediazione .

In particolare la delegazione ha avuto un incontro con la dott.ssa Maya Bartolucci, Capo dell'Ufficio della giustizia penale "di prossimità" , la quale ha illustrato e presentato la normativa relativa alla mediazione in Francia.

Successivamente presso la Maison de Justice et du Droit d'Ermont è stato possibile incontrare operatori sul campo e responsabili della struttura che hanno

illustrato le finalità il funzionamento e l'organizzazione della Maison.

Un ultimo lungo incontro con i direttori dei servizi decentrati della tutela giudiziaria dei minori ha fatto conoscere alla delegazione l'articolato sistema posto in essere dalla Francia a tutela dei minori con particolare riferimento alle forme di riparazione per i minori.

Il gruppo inoltre in incontri dedicati ha riflettuto e discusso su quanto appreso durante la visita ed ha valutato le possibili applicazioni nel contesto italiano cogliendo differenze e somiglianze con il sistema francese.

La relazione sarà articolata in tre punti:

1. Quadro legislativo sulle misure alternative alle azioni giudiziarie penali.
2. L'attività della Maison de Justice et du Droit
3. La tutela giudiziaria dei minori in Francia

V. 1. Quadro legislativo sulle misure alternative alle azioni giudiziarie penali in Francia

La mediazione penale, nel sistema legislativo francese, è una delle sei possibili misure di diversione processuale. Tali misure erano già state sperimentalmente sviluppate dai procuratori della repubblica, un pò prima degli anni 90, per rispondere in maniera più idonea e rapida ad infrazioni di lieve entità ma spesso commesse per strada e generanti sentimenti di insicurezza nella popolazione.

Testi di riferimento:

Legge del 4 gennaio 1993 di riforma del codice di procedura penale: istituisce la mediazione penale nell'art. 41 del codice di procedura penale.

Legge del 23 giugno 1999 rafforzante l'efficacia della procedura penale; consacra ed individua tutte le misure alternative alle azioni giudiziarie ed istituisce la composizione penale.

Decreto di esecuzione del 29 gennaio 2001 che indica gli attori (procuratori, delegati del procuratore, mediatori) e le modalità di applicazione della composizione penale.

Legge 9 settembre 2002 e 9 marzo 2004 che modificano la normativa citata.

Descrizione:

Le sei misure rappresentano, con gradualità, la fermezza di una risposta giudiziaria via sempre più importante, ma ciascuna di esse persegue un obiettivo specifico con contenuti e contesti propri:

1. Richiamo agli obblighi derivanti dalla legge - art. 41-1(1°) - Consiste, nell'ambito di un colloquio solenne, nel rappresentare all'autore i contenuti della norma infranta, la pena prevista e le sanzioni previste in caso di reiterazione dei delitti. Permette di dare una risposta penalmente rilevante in tutte quelle situazioni che altrimenti porterebbero ad un'archiviazione pura e semplice ma che alimenterebbero, nell'autore, un sentimento di impunità, e di solitudine e abbandono, nella vittima. Obiettivo: provocare, nell'autore, la consapevolezza delle conseguenze del proprio atto, per la società, per la vittima e per se stesso. Il colloquio deve inoltre esprimersi in un contesto dialettico che non si riduca a delle semplici considerazioni moralizzatrici.

2. Art. 41-1(2°) Orientamento verso una struttura sanitaria, sociale o professionale - Consiste nel chiedere all'autore del fatto di prendere contatto con il tipo di struttura designata (ospedale, scuola, ecc.).

E' necessaria l'adesione consapevole dell'interessato e si esige che vi sia la prova concreta della realizzazione della procedura, ma non dell'esito. In questo senso si distingue nettamente dalla ingiunzione terapeutica e dagli obblighi tipici del controllo giudiziario.

Peraltro, l'orientamento verso una struttura sociale o professionale, con la riserva di adottare la procedura specifica della composizione penale, consiste nell'attuazione di veri e propri stage educativi alternativi alla prosecuzione dell'azione in stretta connessione con la natura del reato; gli stages sono svolti in partnership con gli enti locali.

3. art. 41-1(3°) Regolarizzazione di una situazione amministrativa che costituisce infrazione

4. art. 41-1(4°) Riparazione del danno - Si chiede all'autore del reato di riparare il danno prodotto con un risarcimento quasi sempre di tipo economico: a volte riveste anche un significato morale e pedagogico (es.: lettera di scuse nei confronti della vittima).

5. Mediazione penale art. 41-1-(5°) - Consiste, sotto l'auspicio di un terzo (il mediatore), nel mettere in relazione l'autore e la vittima per trovare un accordo sulla modalità di riparazione ed insieme stabilire o ristabilire la comunicazione e di favorire, per quanto possibile, la non reiterazione del fatto. Essa è simile ad un accordo negoziale e può portare ad un risarcimento di tipo economico o morale. Deve assicurare la riparazione effettiva e rapida. Di fatto, è esperita per

infrazioni che prevedono pene inferiori ad un mese e che sono quasi sempre causate da conflitti in ambito familiare, lavorativo, di vicinato, tra persone, quindi che saranno costrette a rincontrarsi.

Tende ad aumentare il livello di tolleranza delle differenze: previene la reiterazione del fatto, in quanto l'autore è messo a confronto concretamente con gli effetti negativi della propria azione.

A livello generale, tende ad una composizione della conflittualità sociale; viene considerata soprattutto quale strumento eccellente di prevenzione della recidiva, in particolare nell'ambito della famiglia e si ritiene sia efficace soprattutto per la composizione dei conflitti al loro primo insorgere.

6. Composizione penale (art. 41-2 - 41-3) - E' una transazione tra l'autore ed il Procuratore e consiste in una sanzione accettata e convalidata da un giudice di tribunale.

Essa è una misura che si colloca a metà tra le altre misure alternative citate e quella di altre risposte penali.

Occorre osservare che questa misura è l'unico strumento legale che permette l'esecuzione di un lavoro non retribuito.

Altre caratteristiche:

- deve essere accettata entro 10 gg.
- è possibile il patrocinio di un avvocato
- entro sei mesi occorre riparare il danno alla vittima, se identificata

Caratteristiche giuridiche comuni:

- sono delle vere e proprie misure di risposta penale;
- sono decisioni proprie della procura e precedono sempre ogni altra azione giudiziaria;
- sono gestite direttamente dal procuratore o da un suo delegato;
- l'esito positivo è "sanzionato" da un'archiviazione e, per quel che riguarda la composizione penale, dall'estinzione dell'azione pubblica; l'esito negativo porta, a seconda dei casi, sia a una misura di composizione penale che al proseguimento dell'azione giudiziaria;
- sospendono i termini di prescrizione dell'azione pubblica e se c'è un nuovo reato si può procedere anche per il vecchio, ad eccezione della composizione penale.

Obiettivi comuni:

- aumentare il tasso di risposta penale ed abbassare conseguentemente il numero delle archiviazioni;
- sanzionare gli atti ma contestualmente abbassare il livello della conflittualità sociale;
- arricchire e diversificare la risposta penale adattandola alla personalità dell'autore e alle singole fattispecie;
- consentire una risposta alla delinquenza, ma differenziata e proporzionata, in coerenza con la politica penale generale;
- tendere a considerare sia le circostanze (che hanno portato a commettere l'infrazione) che le sue conseguenze;
- favorire la prevenzione della reiterazione del fatto-reato.

Attori:

- persone fisiche abilitate: procuratore della Repubblica, delegati e mediatori del procuratore;
- associazioni abilitate e convenzionate con la giustizia;
- servizio pubblico dell'Amministrazione penitenziaria e della Protezione giudiziaria per i minori.

Luoghi:

Le misure sono applicate nelle case della giustizia e di accesso al diritto, nelle sedi di partenariato, nelle sedi delle associazioni e nel caso della composizione penali, nei tribunali.

Brevi note di commento e di proposta per il sistema italiano

Come si è visto, le misure descritte, in Francia sono misure discrezionali, proprie del Procuratore della Repubblica ed i tipi di infrazioni (delitti e contravvenzioni) per i quali possono essere adottate sono individuati dal procuratore, che sembrerebbe avere, quindi, la massima discrezionalità. La legge individua, infatti, esclusivamente i criteri di carattere generale, che devono essere seguiti e che sono, per tutte le misure, nonostante la loro diversità:

- assicurare la riparazione del danno
- mettere fine alla turbativa dell'ordine pubblico

- abbassare il livello di conflittualità sociale
- contribuire al cambiamento, in positivo, dell'autore del fatto.

Di fatto, però, poichè in Francia i Procuratori della Repubblica dipendono dall'esecutivo, essi si attengono, per l'individuazione delle infrazioni penali, alle linee direttive che in materia sono emanate dal Ministro al Procuratore Generale e da questo ai Procuratori stessi.

Appare evidente, conseguentemente, un condizionamento politico molto forte che può quindi orientare in senso ampio o restrittivo il ventaglio delle infrazioni per le quali si può ricorrere alle misure.

Inoltre, mentre le stesse misure potrebbero apparire espressione della volontà di ridurre la "penalità" rappresentano, al contrario, un ampliamento della stessa; la sospensione stessa dei termini della prescrizione (ad eccezione della composizione penale) rende le misure stesse, all'occorrenza, dei veri e propri precedenti giudiziari.

Esse nascono, infatti, come già visto, quale risposta di politica penale alla microcriminalità urbana ed al sentimento di insicurezza collettiva determinato dalla stessa. Le misure rappresentano però, nel contempo, come si vedrà meglio più avanti, veri e propri "ponti" con la società civile: le decisioni sono quasi tutte prese nelle "Case della giustizia e di accesso al diritto" che sono luoghi giudiziari, ma lontani dai Tribunali e vicini al territorio e alle persone; le misure stesse sono poi gestite in partnership tra Ministero Giustizia, Comuni ed Associazioni del privato sociale.

Vi è di estremamente positivo, quindi, il tentativo di costruire risposte che abbiano insieme efficacia nei confronti della società tutta e che abbiano il maggior consenso possibile.

In Italia, invece, come dice Elvio Fassone, è proprio "il grado di razionalità, efficacia e consenso della complessiva architettura penale ad essere divenuto assai basso".

Occorrerebbe, quindi, perseguire, attraverso opportune modifiche al codice penale e di procedura penale la razionalità e l'efficacia dell'intero sistema, oggi carenti; si potrebbero percorrere e sviluppare strade, come quella della mediazione penale e delle prestazioni di pubblica utilità oggi introdotte, la prima, come diversione processuale, e l'altra come pena principale solo nell'ordinamento sulle competenze penale del giudice di pace, e perciò in ambito molto limitato.

Si potrebbe suggerire l'ampliamento e l'impiego su larga scala delle prestazioni di pubblica utilità come pene alternative al carcere date anche in giudizio ed il ricorso, in maniera più vasta, alla mediazione penale, come diversione processuale e come strumento utile di ricomposizione sociale dei conflitti.

La mediazione penale, persegue, infatti, oltre che una comprensione e pacificazione tra due individui, anche una finalità di interesse comune che riguarda la comunità territoriale: questa diviene non solo destinataria di una politica di riparazione ma anche promotrice di un percorso di pace sociale. La mediazione, infatti, funzionando anche come prevenzione di futuri conflitti, migliora il dialogo tra differenti culture e contribuisce a rendere più sicure le nostre comunità. La finalità principale della mediazione, va oltre gli aspetti del conflitto-reato tra le parti coinvolte e riguarda tutta la comunità in quanto espressione di una cultura condivisa e quindi, anche luogo condiviso della gestione dei conflitti che nascono nel territorio e che lì debbono trovare la loro comprensione e composizione.

La presenza di più soggetti istituzionali trasversalmente coinvolti nella ricomposizione del conflitto e che offrono, in qualità di attori un contributo alla sicurezza della comunità, impone che l'attività di mediazione debba essere attuata da un servizio organizzato e sostenuto da tutti gli organismi rappresentativi delle comunità locali.

Questo, "de iure condendo", ma anche con la legislazione attuale, (come già ipotizzato in un documento elaborato dai gruppi tecnici della Commissione Nazionale Consultiva e di Coordinamento per i rapporti tra Ministero della Giustizia, le Regioni, gli Enti locali ed il Volontariato) potrebbe essere incentivata e praticata la cultura della "mediazione penale" sia durante l'esecuzione della pena per quanto previsto dall'ordinamento penitenziario (art. 47 1.7 legge 354/75 e art. 27 D.P.R 230/00), sia durante il procedimento penale per i reati a querela della persona offesa, su iniziativa del Giudice di Pace (art. 29 D. leg.vo 274/00). Sicuramente "agevolante" sarebbe l'istituzione di Uffici di mediazione sul territorio, che vedano la partecipazione di tutti gli attori coinvolti, così come già avviene per la Giustizia minorile e come previsto in molti dei protocolli d'intesa a carattere generale "Ministero Giustizia - Regione" nello specifico capitolo riguardante la giustizia riparativa e l'assistenza alle vittime del delitto.

Aprire spazi di applicazione concreta nel sistema penale adulti, può accelerare lo sviluppo di un percorso culturale che porti ad una riforma del codice penale e di procedura penale, in cui possa trovare spazio la "mediazione" e altri istituti di diversione processuale simili a quelli previsti dalla legislazione francese quali strumenti di soluzione dei conflitti e quindi quale contributo alla sicurezza delle comunità civili.

V. 2. L'attività della Maison de justice et du droit

Il complesso delle misure penali che costituiscono l'impianto legislativo della mediazione penale in Francia trovano il loro terreno centrale di attuazione nella Maison de Justice e de Droit (MJD).

Gli interlocutori francesi hanno tutti voluto sottolineare con convinzione che la Maison è prima di tutto indirizzata alla realizzazione della giustizia per il cittadino e poi del diritto, intendendo quindi che quest'ultimo si realizza solo nella misura in cui il cittadino ha la percezione che il "prodotto penale" abbia condotto ad una "risposta di giustizia".

Nel documento adottato il 20 giugno 2003 dal Conseil National de Villes si sottolinea che le MJD "costituiscono un significativo esempio di adattamento alle esigenze locali del servizio pubblico della giustizia per meglio rispondere ai bisogni degli abitanti della città e dei quartieri, all'interno del quadro della politica per il territorio".

Le MJD oggi sono 107 in totale a fronte delle 27 Corti d'Appello e dei 180 Tribunali sul territorio nazionale.

Agli inizi degli anni '90 alcuni procuratori organizzarono le prime maison; si risponde così all'esigenza di uscire dal doppio binario: perseguire-archiviare, esigenza emersa fortemente alla fine degli anni '80 quando sempre più forte viene avvertito lo scarto tra il fare attività di giustizia e la percezione positiva che ne ha la comunità.

Le caratteristiche della MJD servono a comprendere quanto questo luogo sia importante nell'esame della mediazione penale francese.

- a. La MJD nasce come luogo terzo rispetto all'aula giudiziaria, pur essendo creata su stimolo del procuratore della Repubblica.
- b. Essa si connota per la sua originale e riconosciuta presenza sul territorio. All'interno delle piccole città e dei quartieri la maison, all'inizio luogo di sperimentazione, diventa una presenza istituzionale fondamentale.
- c. La MJD è anche il referente per il complesso di servizi e associazioni che agiscono sul territorio a tutela del cittadino, a sostegno delle situazioni di disagio: a partire dallo SPIP, istituzionalmente preposto a seguire le misure alternative, le associazioni di aiuto alle vittime, le associazioni per la mediazione, servizi sociali territoriali etc..
- d. La maison oltre che luogo dove si fa giustizia è anche luogo dove si discute di diritto, e quindi dove si svolge attività di consulenza per il cittadino, sia in materia civile che penale, e dove i soggetti di cui sub c) possono incontrarsi per confrontarsi.

Con la circolare del 2.10.1992 del Ministero della Giustizia si disciplinava il funzionamento della MJD; in particolare si sottolineava che l'ufficio della Maison doveva fornire al Procuratore una proposta concreta per la soluzione del caso penale entro un mese dalla richiesta che il Procuratore gli aveva rivolto.

Dall'esame del quadro legislativo abbiamo visto che la MJD deve rispondere a due bisogni:

- arrivare in tempi abbreviati ad una risposta penale, evitando l'attivazione dell'ordinario procedimento penale avanti il Tribunale, altrimenti dilatorio ed incerto nella soluzione e nei tempi
- interagire con il reo e con la vittima affinché il primo comprenda appieno il disvalore del fatto penale, il secondo possa avvertire che l'istituzione gli è vicina, aiutandolo a percepire una giustizia giusta.

Con la citata circolare del 1992 ci si pone il problema di come orientare la procedura e non solo di arrivare alla condanna o all'archiviazione; tale approccio sarà precisato con la circolare del 19.03.1996.

Il decreto del 29 ottobre 2001 preciserà infine le modalità di organizzazione e funzionamento delle MJD, facendo seguito alla Legge 18.12.1998 sui compiti e l'attività delle maison.

In quest'ultimo documento è ribadito con particolare attenzione che la maison svolge azione giudiziaria in funzione partneriale dell'Autorità Giudiziaria, essendo essa stessa un struttura giudiziaria che ha tra i suoi obiettivi la prevenzione della recidiva.

Attraverso la visita alla MJD de la Vallee de Montmorency in Ermont è stato possibile acquisire una serie di dati essenziali con la possibilità di sviluppare alcune valutazioni.

La MJD in questione è tra le prime e tra le più importanti, coordinata da un Sostituto Procuratore designato dal Procuratore della Repubblica, la struttura collocata a fianco di una Piazza della cittadina ha orari d'ufficio al pubblico dal lunedì al venerdì.

Appare fortemente connotata rispetto alle tre azioni che essa deve svolgere: a) l'attività di accesso al diritto; b) l'aiuto alle vittime; c) l'attività giudiziaria.

a) Attività di accesso al diritto.

La MJD offre la consulenza di avvocati, notai, psicologi per le relazioni familiari, un servizio di consulenza per affari amministrativi, un "conciliatore" per attività di arbitrato civile, la presenza di un delegato di mediazione per rispondere ai bisogni del cittadino in conflitto con la pubblica amministrazione.

Questa attività fa riferimento diretto al Consiglio Dipartimentale dell'Accesso al diritto CDAD; infatti mentre gli avvocati e i notai come consulenti sono retribuiti dal Consiglio (che a sua volta è finanziato esclusivamente dal Ministero della Giustizia), gli altri operatori che collaborano all'accesso al diritto sono retribuiti in parte dal CDAD, in parte dalle associazioni convenzionate.

Viene riportato, in particolare, che sette Comuni hanno firmato una convenzione per finanziare le maison in partnership con il Ministero della Giustizia per sostenere l'attività di accesso al diritto.

b) Attività di aiuto alle vittime

Il problema dell'aiuto alle vittime è centrale nell'attuale sistema; si pensi che la parola vittima non era citata quasi mai nel vecchio codice di procedura penale.

Finalizzate a tale attività agiscono due tipi di associazioni:

- l'associazione per le vittime che è deputata ad esercitare attività di pressione nell'interesse delle vittime
- l'associazione di aiuto alle vittime, che è diventata una vera e propria associazione di consulenza alle vittime.

Accanto a queste organizzazioni altre possono agire in regime di convenzione con le MJD, come associazioni specializzate nella mediazione multietnica, associazioni di categoria lo stesso SPIP (Service de probation) potrebbe svolgere questi compiti.

La particolare attenzione dedicata alla vittima emerge dalla Legge del 9 marzo 2004 che ha stabilito che una volta che è stata presentata denuncia, la vittima deve essere informata su tutte le sue prerogative.

c) L'attività giudiziaria

All'interno della MJD i mediatori professionali e le associazioni di mediazione (tutte associazioni riconosciute) svolgono la loro attività sulla base del mandato che l'ufficio del Procuratore dà nel momento in cui, ricevuto un rapporto dell'autorità di polizia su un fatto di rilevanza penale, ritiene che la c.d. giustizia di prossimità possa agire positivamente.

Attraverso la nostra presenza a due distinti procedimenti dentro la MJD di Ermont è stato possibile valutare nel concreto le idee portanti delle procedure di mediazione.

Le misure del richiamo alla legge, della mediazione penale, nonché le tre misure riparatorie dell'orientamento, della regolarizzazione e della riparazione vengono deliberate dal Magistrato delegato dal Procuratore che incontra l'autore del reato e, se necessario la vittima, a conclusione del lavoro di contatto e preparazione svolto dall'associazione di mediazione.

La procedura delle trattative avanti il delegato del Procuratore è estremamente semplice, non mirata ad un formalismo autoreferenziale ma valorizzante il concetto di giustizia di prossimità.

L'autore del reato viene messo in condizione di comprendere appieno sia la delicatezza della vicenda penale che il significato dell'opportunità che gli viene offerta nella misura in cui potrà evitare di affrontare un procedimento penale ordinario dalle conseguenze ben più gravi.

La decisione del delegato è sintetica e perviene dopo un dialogo molto franco e civile con le parti.

La brevità dei tempi dell'azione e la valorizzazione degli strumenti utili a risarcire e salvaguardare gli interessi della vittima chiudono la cornice della giustizia di prossimità

Sia il coordinatore della MJD che il delegato del Procuratore presente all'incontro hanno sottolineato il valore delle misure alternative al processo ordinario, confermando che oggi costituiscono in quel territorio una parte consistente della risposta penale.

Considerazioni

Le caratteristiche fondamentali dell'esperienza sopracitata richiamano certamente i bisogni che nel contesto sociale e politico degli anni '80 aveva espresso la Francia.

Risale a quegli anni l'emergere di una forte domanda di sicurezza sociale, collegata all'incremento del fenomeno di urbanizzazione e di degrado delle periferie e delle grandi città, nonché alle difficoltà di sviluppo di una società multietnica quale era destinata a essere quella francese per le note ragioni.

Era necessario e opportuno pertanto che il sistema penale francese definisse un modello, seppur sperimentale, per superare la dicotomia perseguire-archiviare prima evocata.

Il modello della mediazione penale francese può essere asportabile in Italia?

E' possibile nella misura in cui si voglia innanzitutto definire un modello di giustizia di prossimità che si allontana dalle aule di giustizia e si colloca in un luogo terzo e soprattutto nella misura in cui la domanda di sicurezza del cittadino possa trovare una risposta in un sistema di misura che evitino l'attivazione del procedimento penale ordinario.

V. 3. La giustizia minorile in Francia. La riparazione

La Direzione della Protezione Giudiziaria Minorile in Francia è una delle Direzioni del Ministero della Giustizia. La Direzione in argomento non si occupa dell'esecuzione penale intramuraria, che è deputata alla Direzione dell'amministrazione penitenziaria, la quale appunto amministra l'esecuzione penale intramuraria per adulti e per minori.

I minori condannati ad una pena detentiva sono, pertanto, in carico all'Amministrazione Penitenziaria. All'interno degli Istituti per adulti sono riservate sezioni per detenuti minorenni, sia in attesa di primo giudizio (circa l'80%) sia con condanna definitiva. Ricorrere alla detenzione resta, comunque, per i minori l'estrema ratio.

La Direzione della Protezione Giudiziaria Minorile si occupa di quelle che sono le misure educative, preventive ed alternative alla detenzione. Prioritaria è, infatti, per i minori, l'azione educativa.

Il personale impiegato nella Direzione della Protezione Giudiziaria Minorile e nelle articolazioni periferiche, comprende complessivamente circa 8000 persone, delle quali la metà sono educatori).

Per quanto riguarda il quadro legislativo: l'ordinanza del 2 febbraio 1945 relativa alla delinquenza minorile, costituisce la base normativa di riferimento.

Tale normativa afferma la priorità delle misure educative sulle sanzioni penali e sottolinea il riconoscimento di un diritto all'educazione per i minori delinquenti.

La Direzione della Protezione Giudiziaria Minorile è suddivisa in uffici periferici Regionali e Dipartimentali. E' costituita da un settore pubblico, di ridotte dimensioni ed un settore associativo privato (sono in un rapporto di 1 a 10). La caratteristica principale della struttura organizzativa, infatti, è il partenariato con gli enti e associazioni private. Il settore pubblico controlla, autorizza e finanzia l'attività delle Associazioni.

Nell'ambito delle professionalità coinvolte, l'educatore ha il ruolo di accompagnamento del minore ed effettua un lavoro sulla persona (motivazione, autostima, orientamento, consapevolezza); l'assistente sociale lavora sugli aspetti dell'ambiente di appartenenza del minore.

Il Procuratore ha la possibilità, non l'obbligo di iniziare il processo.

Il Giudice minorile ha competenza sia civile che penale e può adottare 3 tipi di misure.

- Investigazione civile o penale (nella fase istruttoria):

- a. misure di investigazione e di orientamento educativo;
- b. inchiesta sociale;
- c. raccolta di elementi socio-educativi (nessun giudice può decidere senza quest'ultima azione).

- Misure educative (applicate principalmente nella fase decisionale):

- a. Azione educativa all'esterno (misura civile);
- b. Libertà sorvegliata, (misura penale); libertà sorvegliata provvisoria (prima del giudizio);
- c. Riparazione, può essere applicata dal Procuratore anche prima del giudizio, dal giudice istruttore minorile nella fase istruttoria o dal giudice minorile durante il processo.

- Misure alternative:

- a. controllo giudiziario;
- b. sospensione del processo e messa alla prova;
- c. messa sotto protezione giudiziaria: allocazione civile o penale.

La mancata adesione ad un programma relativo ad una misura data non viene sanzionato, ma in caso di commissione di altro reato verrà considerato il fatto che il minore non ha colto l'aiuto offerto.

Nel caso in cui il giudice minorile decida per una misura alternativa il minore resta nel suo ambiente, qualora decida per una "allocazione" il minore viene affidato ad una struttura (Comunità, famiglia d'accoglienza, focolari).

La misura della Riparazione.

La misura su cui focalizziamo l'attenzione è la riparazione, regolamentata in Francia dal 1992: la filosofia che sta alla base di tale misura è quella di permettere una riparazione sia alla vittima che all'autore del reato. Obiettivo educativo è quello di far prendere coscienza al minore e ai suoi genitori dell'atto commesso e delle conseguenze del proprio gesto e quindi promuovere la responsabilizzazione.

La riparazione può assumere forme diverse a seconda dei casi: scuse, riparazione di un danno, prestazioni a beneficio della vittima.

Si cerca di far compiere un'azione positiva nei confronti della Società permettendo in tal modo al minore di ristabilire il legame con la collettività, interrotto dall'azione costituente reato.

L'azione educativa si completa stimolando nel minore l'alterità: il soggetto deve acquisire la consapevolezza di aver danneggiato la vittima, di aver fatto del male a qualcuno: la riparazione del danno causato dà la possibilità al minore di recuperare sia sul piano personale che sociale.

Per l'applicazione della misura della Riparazione, in quanto misura educativa non c'è limite di età, può essere applicata ad esempio anche ad un minore di otto anni. Il minore di tredici anni non può, comunque, essere condannato. Pertanto, allo stesso potranno essere applicate le misure educative, ma non le misure alternative o le misure penali.

La riparazione è di 2 tipi:

- diretta: assume la forma di un gesto riparativo nei confronti della vittima del reato.
- indiretta: l'azione riparatrice si esplica a vantaggio della collettività.

L'autorità giudiziaria che pronuncia una misura di riparazione (Procuratore della Repubblica, Giudice dei minori, Tribunale dei minori, Corte d'Assise) di solito non stabilisce quale dei due tipi il giovane debba espletare: poiché affida il minore ad un Servizio pubblico o Associazione, la decisione viene rimandata al Servizio ed ai genitori.

La riparazione ha la durata di 3 o 4 mesi, l'idea è che il minore riesca a portare a termine la riparazione e raggiunga gli obiettivi già indicati: è considerato un lavoro sulla persona.

Quando viene attuata la riparazione il Servizio coinvolto invia un rapporto al Giudice, il Procuratore sceglie se procedere o meno nel rinvio a giudizio del minore, il completamento di una attività di riparazione non comporta automaticamente il non procedere.

La misura della riparazione può essere applicata per legge a tutte le fattispecie di reato, nella prassi, tuttavia è applicata solo per le fattispecie di reato di lieve entità: in genere sono sottoposti alla misura della riparazione i giovani che hanno commesso reati non gravi e che non hanno ancora un percorso delinquenziale delineato, può essere pronunciata anche al momento del giudizio in Camera di Consiglio, in Tribunale o in Corte d'Assise (in quest'ultimo caso è applicata raramente).

Qual è la ricaduta sociale dell'applicazione della suddetta misura: la valutazione positiva è vista soprattutto in termini di risposta al reato, dove per i casi affrontati ci sarebbe nella maggior parte un'archiviazione; altro dato interessante, statisticamente sono circa 15.000 in un anno i minori sottoposti alla suddetta misura e tra questi circa l'80% non commette altri reati.

Un'ultima considerazione sui servizi deputati a seguire un minore nell'applicazione della misura della riparazione: non esistono servizi specialistici, ci si avvale della rete dei servizi di cui usufruiscono le Maison de Justice et du Droit, la riparazione ha bisogno di un lavoro di rete, in questo modo la Giustizia Minorile interviene con un'azione di prevenzione e collegamento col territorio e nello stesso tempo mette la società civile nella condizione di mobilitarsi e di partecipare alla gestione delle risposte più idonee da dare alla delinquenza minorile, partecipando così alla prevenzione e al controllo.

In conclusione occorre ribadire che, a differenza del modello giudiziario italiano, quello francese è connotato dalla dipendenza del procuratore della repubblica dal Ministro della Giustizia, che indirizza l'attività inquirente. In questo senso il potere discrezionale del procuratore è notevole ai fini delle priorità

nel perseguimento dei reati. Il secondo aspetto significativo desumibile dalla visita di studio è rappresentato dall'approccio complessivo al problema penale e ciò sia dal punto di vista del cittadino -vittima che da quello del cittadino-autore di reato. Il punto di partenza è un impegno deciso a ridurre il numero oscuro dei reati che diventa sempre più ampio in funzione , per esempio, della impunità a causa di una mancata risposta o di una risposta tempestiva a fatto reato. Impunità ed insicurezza sociale diventano in questa prospettiva le zone grigie da illuminare attraverso un'azione efficace di contrasto rappresentata dalla risposta il più vicina possibile al tempo della infrazione e agli attori coinvolti: reo e vittima.

Sicuramente degna di sottolineatura il fatto che la risposta della giustizia è affidata ad una partnership che vede interessati tutti i soggetti significativi della comunità locale come è previsto che avvenga per la istituzione e gestione della Maison de Justice et de Droit.

Possono essere avvertite delle criticità in ordine al fatto che la risposta penale approntata rischia di marcare eccessivamente il controllo sociale di "giurisdizione" con effetti non indifferenti sulla valutazione della recidiva delle persone che si imbattono nel sistema penale. La sensazione avuta è che il sistema "non dimentica" niente delle vicissitudini ricadenti sotto il controllo sociale.

Infine si ritiene positivo ,comunque, che lo Stato si sia posto il problema o i problemi connessi con la commissione di reati ed abbia predisposto delle risposte improntate a tempestività, gradualità efficacia.

Sarebbe certamente interessante poter avere più informazioni e conoscenze sui risultati effettivamente conseguiti dalla impostazione politica di risoluzione adottata.

VI. Rapporto di valutazione finale del progetto

VI. 1. Il mandato valutativo

Il mandato conferito in ordine alla valutazione del progetto "M.E.D.I.A.Re: Mutual Exchange of Data and Information About Restorative Justice", presentato dal Ministero della Giustizia - Dipartimento Amministrazione Penitenziaria - a valere sul Programma Comunitario Grotius II Penale, in data 30 aprile 2002 e approvato dalla Commissione Europea in data 1/12/2002, riguarda l'analisi delle attività svolte nell'ambito del sopra citato progetto in termini, sia di confronto fra obiettivi previsti e risultati raggiunti, sia di soddisfazione dei partecipanti.

Il rapporto, affidato ad un valutatore esterno che ha provveduto a concordare le modalità di valutazione con il committente, ha inteso redigere un bilancio dell'intervento al termine della sua realizzazione ed effettuare una verifica a posteriori del grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il confronto fra obiettivi e risultati e l'analisi delle cause degli eventuali scostamenti, hanno consentito di formulare giudizi di efficacia e di efficienza in funzione degli obiettivi formulati in fase di progettazione.

Il progetto è stato valutato secondo i criteri di seguito esposti:

a. obiettivi-risultati,: in relazione alle attività che il progetto ha messo in atto per conseguire gli obiettivi previsti;

b. processo: il progetto propone lo sviluppo di una serie di attività fra di loro coerenti e complementari, volte a promuovere e diffondere nel campo penale la conoscenza e l'applicazione di politiche di mediazione. In particolare tali attività si sono configurate come momenti di studio comparato e momenti di apprendimento, scambio di know how, trasferimento di competenze attraverso la partecipazione diretta ad esperienze operative in uso presso altri paesi, ed infine come momenti di riflessione, condivisione e divulgazione di "saperi" e conoscenze. Importanti rispetto al processo appaiono quindi l'analisi degli esiti della ricerca comparata condotta dal Centro interdipartimentale dell'Università di Trento (Transcrime), la ricostruzione delle visite di studio realizzate in Austria e in Francia, sia in termini di contenuti che di impressioni dei partecipanti, le iniziative di diffusione dei risultati svolte nel corso del progetto;

c. risultati: al di là dei risultati raggiunti in termini di realizzazione o meno delle attività previste, appaiono importanti i risultati ottenuti in termini di qualità dell'intervento, analizzata attraverso la percezione dei partecipanti (gli operatori della giustizia, il gruppo di lavoro nel suo insieme, i partecipanti ai seminari e alla Commissione di Studio "Mediazione Penale e Giustizia Riparativa").

Quanto alle finalità della valutazione, si ritiene che queste comprendano, sia un intento di accountability che di learning. Da un lato, infatti, si tratta di rendere conto alla Commissione Europea che ha finanziato l'iniziativa, della validità dell'intervento realizzato, dall'altro la messa a fuoco dei punti critici e dei margini di migliorabilità del processo realizzativo posto sotto valutazione, potranno fornire utili informazioni al Dipartimento in occasione della progettazione di prossimi interventi.

Per quel che concerne infine la metodologia, nel precisare che i limiti di tempo e di risorse hanno impedito di allargare il campo della ricerca valutativa alla

raccolta di elementi fattuali e di posizioni espresse da altri soggetti implicati nel progetto che non siano gli attori e i beneficiari immediati, per ottenere le informazioni necessarie a formulare un giudizio sull'intervento svolto, si è fatto ricorso ai seguenti strumenti di analisi:

- analisi dei documenti: progetto presentato, legislazione in materia, verbali di riunioni, ricerca, atti dei seminari, relazioni sulle visite di studio ed ogni altro documento prodotto nel corso del progetto;
- elaborazione di un questionario distribuito in sede di seminario finale ai partecipanti: operatori che hanno partecipato alle visite di studio, rappresentanti dei due Paesi partner (Austria e Francia), rappresentanti della Commissione di Studio "Mediazione Penale e Giustizia Riparativa", relatori e invitati;
- intervista/discussione allargata con gli operatori che hanno partecipato e con i soggetti responsabili della realizzazione e attuazione del progetto per, da un lato approfondire aspetti emersi dal questionario e confrontare punti di vista eventualmente divergenti, dall'altro per acquisire informazioni relative alle modalità di gestione, di coordinamento e di controllo adottate, al fine di assicurare la corretta realizzazione del progetto.

In particolare, le interviste hanno inteso acquisire un giudizio sulla corrispondenza tra programmato e realizzato in termini di soddisfazione dei risultati conseguiti: le azioni avviate hanno permesso di conseguimento degli obiettivi previsti? Le visite di studio sono state utili? Hanno contribuito ad allargare il campo conoscitivo? È stato possibile scambiare know-how, punti di vista, metodologie? La ricerca ha fornito le informazioni attese? Il documento finale è completo?, ma anche di difficoltà di realizzazione: quali sono state le ragioni che hanno ostacolato il buon andamento del progetto? Quali i mezzi introdotti per superarle? Si ritiene utile ripetere l'esperienza o la stessa esperienza è trasferibile?. Le risposte ai suddetti quesiti hanno consentito la formulazione di un giudizio sul progetto che è parte del presente rapporto di valutazione.

VI. 2. L'evaluando. Breve descrizione del progetto

Il progetto "M.E.D.I.A.Re" si colloca, come già accennato, nell'ambito del programma comunitario GROTIUS II - Penale anno 2002 - e si propone come obiettivo generale la promozione e la diffusione nel campo penale di politiche di mediazione e riparazione e sostegno alle vittime, nonché lo sviluppo di una rete nazionale e transnazionale di servizi per l'attività di mediazione penale fondati sulla condivisione di piani metodologici comuni. Tale obiettivo risponde all'esigenza largamente sentita e condivisa dai sistemi giudiziari penali europei ed extraeuropei di soddisfare la domanda complessiva di giustizia, facendo ricorso a procedure e a modelli extragiudiziali di composizione dei conflitti, a misure e modalità di esecuzione delle pene alternative alla detenzione. Al momento, la normativa in materia di giustizia riparativa trova ancora scarsa diffusione anche a causa della debole conoscenza in materia da parte degli operatori della giustizia. Il progetto ha pertanto inteso fornire un contributo alla promozione e diffusione della cultura della giustizia riparativa attraverso lo sviluppo delle seguenti iniziative:

- studio comparato (ricerca) tra gli ordinamenti giuridici penali e i relativi sistemi applicativi dei paesi partner di progetto (Italia, Austria e Francia);
- realizzazione di n° 2 visite di studio (una in Francia e una in Austria) e di n° 2 seminari transnazionali (da tenersi in Italia, uno all'inizio e uno alla fine del progetto) finalizzati a promuovere il confronto, tra gli operatori della giustizia, su: i servizi territoriali, l'attività di mediazione e di volontariato dei paesi partner, i contenuti e le metodologie della mediazione e della riparazione;
- pubblicazione, a chiusura del progetto, di un documento redatto nelle tre lingue dei paesi partner e in inglese, contenente le indicazioni per l'applicazione più diffusa delle normative sulla mediazione e sulla riparazione, i risultati della ricerca, gli atti seminariali e le osservazioni alle visite di studio;
- diffusione dei risultati della ricerca e degli atti del seminario attraverso il sito internet del Ministero della Giustizia italiano.

Per la realizzazione dell'intervento è stato istituito un gruppo di progetto, interno al Dipartimento, costituito da 14 operatori della giustizia, 4 dei quali appartenenti alla Commissione di Studio "Mediazione Penale e Giustizia Riparativa". Questi ultimi hanno preso parte alla programmazione e attuazione delle singole iniziative previste da progetto, assicurando la qualità degli interventi proposti e realizzati.

L'interesse diffuso in materia di giustizia riparativa, i lavori che vengono portati avanti sia a livello europeo (Raccomandazione N° R (99) 19 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il 15 settembre 1999), che nazionale (Linee di indirizzo per l'istituzione dell'ufficio della mediazione penale per adulti emanate dalla Commissione Nazionale Consultiva e di Coordinamento per i Rapporti con le Regioni, gli enti locali ed il volontariato), l'impegno assunto dai singoli Stati per introdurre modalità di applicazione della mediazione penale entro il 2006, evidenziano l'attualità dei contenuti proposti dal progetto e giustificano ampiamente la realizzazione dell'intervento, sia dal punto di vista del soggetto proponente che dal punto di vista dei beneficiari (i soggetti destinatari degli interventi proposti nell'ambito del progetto).

VI. 3. Il Piano di lavoro e il calendario di attuazione

Il progetto è stato avviato nel mese di dicembre 2002 a seguito di formale approvazione da parte della Commissione Europea. Le prime attività hanno riguardato, come previsto da calendario di attuazione, una serie di riunioni organizzative che hanno tra l'altro consentito l'istituzione del gruppo di progetto l'assegnazione degli incarichi ai singoli componenti. Successivamente sono stati realizzati diversi incontri per la definizione del campo della ricerca e quindi nel mese di giugno 2003 si è provveduto alla firma della convenzione tra il Ministero della Giustizia - Dipartimento Amministrazione Penitenziaria e Transcrime, Centro interdipartimentale dell'Università di Trento, per la realizzazione dello studio.

La ricognizione dello stato dell'arte della Raccomandazione (99) 19 adottata dal Comitato del Consiglio dei Ministri d'Europa, il 15 settembre 1999, che ha rappresentato la prima fase attuativa della ricerca, è stata avviata attraverso l'elaborazione di un questionario che è stato distribuito, nel mese di dicembre 2003, ai Paesi membri del Consiglio d'Europa, attraverso l'ausilio del Consiglio stesso. Le risposte inviate sono state, peraltro, decisamente poche (al mese di marzo 2004 ne sono pervenute meno di una decina). Contemporaneamente all'avvio della ricerca sono stati contattati i referenti dei due Paesi partner per definire l'organizzazione e il programma delle visite di studio contemplate nel progetto. In ambedue i Paesi ostacoli di ordine burocratico e amministrativo, nonché avvicendamenti in ordine ai referenti, hanno notevolmente prolungato i tempi previsti per la definizione dei programmi e per l'organizzazione delle suddette attività.

Solo nel mese di gennaio 2004 è stato possibile realizzare la visita di studio in Austria, mentre per quella in Francia è stato necessario ricorrere all'intervento del rappresentante italiano del Ministero della Giustizia presso la Commissione Europea. Di fatto, i ritardi accumulati, sia per lo sviluppo della ricerca (la prima fase ha trovato difficoltà di avvio a causa della risposta insufficiente, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, ai questionari trasmessi ed ha dovuto quindi essere "ripensata" e diversamente realizzata), sia per l'organizzazione delle visite di studio, hanno inciso su tutta la pianificazione dell'intervento, sia in termini di interventi da svolgere, che di tempi di realizzazione. Infatti, lo slittamento al mese di aprile 2004, della visita di studio in Francia e quindi l'impossibilità di avviare un confronto fra gli operatori della giustizia dei paesi coinvolti nel progetto, preliminarmente al previsto primo incontro seminariale, nonché il prolungamento dei tempi per lo sviluppo della ricerca che, per le ragioni sopra esposte, ha dovuto adottare una metodologia diversa rispetto a quella inizialmente individuata, hanno portato alla decisione di non effettuare il primo seminario proposto nel progetto.

Peraltro, si precisa, che tale decisione era in linea con la finalità del seminario. Tale seminario prevedeva, infatti, la presentazione della ricerca sullo studio comparato degli ordinamenti giuridici penali dei tre paesi partner e dei relativi sistemi applicativi sulla tematica oggetto del progetto. Lo spostamento della visita di studio in Francia e lo stato di incompletezza della ricerca, giustificano la decisione del Dipartimento di non organizzare il seminario, da un lato, per evitare di presentare documenti incompleti e dall'altro per consentire alle risorse di concentrare tutto l'impegno sull'organizzazione delle attività non ancora completate e quindi sulla visita di studio in Francia (per la quale non si era ancora riusciti a definire tempi e programma) e sul completamento della ricerca. Preme inoltre sottolineare che proprio in quel periodo la Commissione di Studio "Mediazione Penale e Giustizia Riparativa" stava portando a termine lo studio "Rilevazione dei dati relativi ai casi di affidamento in prova al servizio sociale: l'esperienza riparativa".

Tale studio, che rappresenta il monitoraggio sulle prime prassi ed esperienze riparative avviate sul territorio nazionale in relazione a specifici contesti normativi, risponde all'esigenza di conoscere le prassi, le iniziative e le situazioni esistenti, quale passaggio fondamentale sia per la definizione di paradigmi teorici, sia per l'elaborazione di linee guida atte ad orientare le prassi operative. In quanto tale, lo studio rappresenta un importante contributo ai fini conoscitivi e comparativi tra i tre Paesi membri e avrebbe costituito un interessante ed importante documento di discussione e confronto in occasione del seminario. Tutto ciò considerato, il Dipartimento ha ritenuto più opportuno concentrare la divulgazione dei risultati delle attività svolte a chiusura del progetto. Quanto sopra evidenziato, ha reso necessario presentare richiesta di proroga delle attività, che è stata concessa dalla Commissione, al 30 giugno 2004. Nei giorni 18 e 19 giugno 2004 si è quindi svolto il seminario conclusivo, nel corso del quale sono stati divulgati i risultati dello studio condotto dalla Commissione di Studio "Mediazione Penale e Giustizia Riparativa" e presentati i risultati della ricerca svolta da Transcrime, nonché le relazioni riguardanti esperienze, riflessioni ed analisi sulle diverse modalità di attuazione dei sistemi applicativi di mediazione e della giustizia riparativa nei tre paesi partner. Entro il mese di giugno sono state espletate le formalità per assicurare la pubblicazione sia cartacea, sia informatica, degli atti del seminario, e della ricerca.

VI. 4. Le attività svolte, considerazioni di efficacia

VI. 4. 1. Lo studio comparato

La ricerca, affidata a Transcrime - Centro interdipartimentale dell'Università di Trento -, ha avuto per oggetto:

- a. l'analisi dello stato di attuazione della Raccomandazione N.R. (99) 19 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 15 settembre 1999. Per l'elaborazione dell'analisi è stato predisposto un questionario che è stato sottoposto ai Paesi membri del Consiglio d'Europa, i cui referenti sono stati individuati dal Dipartimento di amministrazione penitenziaria;
- b. lo studio comparato sulla disciplina normativa e relativi sistemi applicativi della mediazione penale nei Paesi partner di progetto (Italia, Francia, Austria). In particolare si è provveduto all'analisi e al confronto:
 - delle ipotesi di mediazione penale presenti nei singoli ordinamenti;
 - dei procedimenti di mediazione: amministrativo o giurisdizionale;
 - delle fasi di processo e di esecuzione penale nelle quali è prevista la possibilità di ricorrere all'attività di mediazione;
 - dei servizi di mediazione: tipologie (pubblici/provati) e alla distribuzione sul territorio;
 - delle tipologie di reato per le quali è possibile prevedere un programma di mediazione;
 - dell'individuazione della persona offesa, soggetto di mediazione penale;
- c. l'individuazione dei contenuti e delle metodologie della mediazione penale in Italia (il profilo del mediatore, la definizione di un modello di mediazione da proporre in modo uniforme sul territorio nazionale).

Con riferimento all'analisi dello stato di attuazione della Raccomandazione N.(99) 19 del Consiglio d'Europa, Transcrime ha predisposto un questionario che è stato condiviso con il Dipartimento Amministrazione Penitenziaria e quindi trasmesso, nell'ottobre del 2003 ai Paesi membri del Consiglio d'Europa. La bassa risposta al questionario (al mese di marzo 2004 risultavano pervenute solo una decina di risposte) e, conseguentemente, l'impossibilità di utilizzare le informazioni pervenute ai fini della ricerca, ha portato Transcrime ad optare per una modalità alternativa di indagine. L'istituto ha chiesto ed ottenuto la consulenza della dottoressa Christa Pelikan, ricercatrice presso l'istituto di sociologia del Diritto e Criminologia di Vienna e membro del Criminological Scientific Council del Consiglio d'Europa. La dott.ssa Pelikan ha proceduto all'aggiornamento del follow up sullo stato di attuazione della Raccomandazione N. (99) 19 del Consiglio d'Europa, da lei precedentemente condotto per il Consiglio d'Europa durante il 2003, provvedendo così a rispondere al primo obiettivo della ricerca.

La scelta operata per la prima fase di ricerca di affidare ad un ricercatore esperto il compito di aggiornare lo stato di avanzamento sulla Raccomandazione (99) 19, appare idonea e largamente giustificata, sia in considerazione dei tempi previsti per lo sviluppo della ricerca stessa (nove mesi per tutto il percorso di ricerca), sia del contesto di analisi, che come precedentemente accennato, presenta una pluralità di situazioni che necessiterebbero di tempi assai più lunghi di indagine che non potrebbero essere esaurite attraverso la sola somministrazione di un questionario. Quindi se si considera questa prima fase della ricerca come la volontà di fornire una panoramica sullo stato di attuazione della Raccomandazione (99) 19, si può concludere che i risultati forniti dal ricercatore sono soddisfacenti e corrispondenti agli obiettivi.

Per il conseguimento degli altri due obiettivi, Transcrime ha invece contattato le persone di riferimento dei Paesi partner del progetto che hanno provveduto alla trasmissione del materiale e dei testi legislativi riguardanti il tema della mediazione penale. L'analisi comparata della normativa e dei relativi sistemi di applicazione è stata quindi condotta attraverso l'esame del materiale inviato, della letteratura secondaria e delle relazioni sulle visite di studio svolte dai funzionari del Ministero della Giustizia in Austria e in Francia. In particolare le esperienze di mediazione penale esistenti nei tre paesi partner sono state analizzate secondo i seguenti tre aspetti: contesto storico-culturale (descrive la nascita delle esperienze di mediazione penale indicando quali sono stati in Austria, in Francia e in Italia i presupposti che ne hanno favorito lo sviluppo); riferimenti normativi vigenti (descrive il modo in cui ciascuno dei tre paesi ha modificato il proprio sistema normativo per promuovere la pratica della mediazione penale); pratiche della mediazione (descrive le modalità con le quali viene svolta la mediazione penale in Austria, Francia e Italia).

Il secondo step si conclude con il confronto tra le tre esperienze. Infine, dall'analisi e dal confronto delle esperienze di mediazione dei tre paesi partner, i ricercatori individuano le caratteristiche che un modello di mediazione dovrebbe avere al fine di risultare efficace e di reale applicazione. La ricerca si

conclude con la presentazione di un "ipotetico" modello ottimale di mediazione penale sul quale, a partire dall'esperienza e dal contesto normativo del singolo Paese, si propone di costruire il modello di mediazione più idoneo alla realtà di ciascun paese. Il suggerimento è apparso interessante e accoglibile. In sede di seminario è stato infatti precisato che lo studio e l'elaborazione di un modello di mediazione e della sua applicazione al singolo Paese, nella fattispecie alla realtà italiana, potrebbe costituire oggetto di una futura proposta di intervento da sottoporre all'attenzione della Commissione Europea, assicurando continuità sia all'obiettivo di diffusione e divulgazione della giustizia riparativa, sia a quello di trasferibilità delle conoscenze e di costruzione e alimentazione di una rete transnazionale in materia.

Le interviste condotte ritengono che la ricerca soddisfi l'obiettivo conoscitivo e informativo e che rappresenti un utile strumento di divulgazione, capace di facilitare la comprensione dell'argomento trattato. Le informazioni contenute nel rapporto risultano chiare, esaurienti e sufficienti a consentire un primo approccio al problema della mediazione penale e, in quanto tali, rappresentano certamente un ausilio per l'operatore inesperto ad avvicinarsi al tema della giustizia riparativa. La proposta di elaborazione di un modello fornisce, inoltre, un interessante spunto di riflessione che come già detto, oltre ad avere raccolto l'interesse dei partecipanti a soffermarvisi, rappresenta un buon punto di partenza per lo studio e l'elaborazione di un modello concretamente applicabile. In tale senso l'analisi condotta da Transcrime può rappresentare la base di un progetto che, a partire dall'analisi delle esperienze di mediazione penale già presenti in altri paesi, elabori un modello applicabile al contesto nazionale.

VI. 4. 2. Le visite di studio

La prima visita di studio si è svolta in Austria nel mese di gennaio 2004. Come già accennato il tempo per l'organizzazione e la preparazione è stato più lungo del previsto a causa di inconvenienti di ordine burocratico - amministrativo e di cambi a livello di interlocutori. Comunque, dopo circa 10 mesi dall'avvio delle attività è stato possibile realizzare la visita, alla quale hanno partecipato, oltre agli operatori austriaci che hanno illustrato lo stato dell'arte in Austria, otto operatori della giustizia italiani.

Il programma, la cui finalità era conoscere il sistema di giustizia riparativa di un Paese, che vanta ormai un'esperienza consolidata in politiche di mediazione, ha previsto incontri con esponenti dell'Associazione Neustart ed operatori della medesima associazione direttamente impegnati nella gestione concreta delle attività di mediazione in uno dei servizi. Il dott. C. Koss, rappresentante ufficiale dell'Associazione Neustart, ha fornito informazioni sull'associazione: dalle origini alla sua funzione e campo di intervento attuali; il giudice della corte suprema, il dott. Hans Valentin Schroll ha quindi presentato la relazione "Il sistema delle sanzioni penali, la mediazione in campo penale e la diversione: il punto di vista giuridico". Infine il signor Michael Königshofer, mediatore nel campo sociale, ha fornito una descrizione "concreta" del sistema di mediazione penale in Austria, ripercorrendo il processo di procedura di mediazione.

Il giudizio espresso dai partecipanti all'incontro di Vienna appare positivo e rivela soddisfazione per l'esperienza realizzata. È stato evidenziato che l'incontro con gli operatori austriaci ha consentito di prendere coscienza di un processo operativo che parte da un presupposto diverso rispetto a quello italiano. Infatti, in Italia, con la mediazione penale, si intende gestire un sistema alternativo al carcere, mentre in Austria si tratta di gestire un sistema alternativo al processo penale. Il confronto con l'esperienza austriaca ha così consentito di operare riflessioni ed approfondimenti relativamente agli strumenti giuridici di deflazione giudiziaria nella legislazione italiana che seppure presenti, trovano un'applicazione poco visibile e poco incisiva. In particolare si ritiene che le informazioni fornite dai rappresentanti austriaci abbiano contribuito a chiarire le procedure e le modalità di applicazione della giustizia riparativa in uso in Austria, evidenziando le particolarità del contesto territoriale nell'ambito delle quali le stesse sono state definite e si sono sviluppate. In generale, l'organizzazione dell'incontro ha riscosso il parere positivo dei partecipanti che si ritengono soddisfatti dei contenuti affrontati nel corso della visita di studio. Pur considerando le informazioni e le pratiche operative descritte nel corso della visita di studio mediamente utilizzabili/trasferibili, i partecipanti hanno sottolineato l'importanza di promuovere interventi di scambio di know how, di trasferimento di competenze e conoscenze e di confronto, quali strumenti tesi ad assicurare la diffusione della giustizia riparativa.

La visita di studio in Francia, alla quale hanno partecipato sette operatori della giustizia, si è svolta nel mese di aprile 2004 ed ha consentito di conoscere la metodologia e gli aspetti organizzativi in uso. Il programma ha previsto incontri con esponenti del Ministero della Giustizia francese, responsabili di alcuni servizi giudiziari ed operatori direttamente impegnati nella gestione concreta delle attività di mediazione. In particolare è stato organizzato un incontro con la dott.ssa Maya Bartolucci, capo dell'Ufficio della giustizia penale "di prossimità" che ha illustrato la normativa relativa alla mediazione in Francia. Sono stati altresì incontrati operatori sul campo e responsabili della struttura di mediazione "La Maison de la Justice et du Droit d'Ermont", che hanno illustrato le finalità,

il funzionamento e l'organizzazione della Maison. Un ulteriore incontro con i direttori dei servizi decentrati della tutela giudiziaria dei minori ha fatto conoscere alla delegazione l'articolato sistema posto in essere dalla Francia a tutela dei minori con particolare riferimento alle forme di riparazione per i minori. Anche in questo caso, i partecipanti hanno espresso soddisfazione per la visita svolta, sottolineando l'opportunità di confronto, di ampliamento di vedute e di arricchimento di conoscenze, che la stessa ha consentito. E' stato precisato che le informazioni di carattere normativo e procedurale, fornite dagli operatori della giustizia francesi, oltre a favorire il confronto con la normativa italiana, anche in funzione della possibilità di applicazione dell'esperienza francese in Italia, hanno fornito utili spunti di riflessione e di discussione circa gli eventuali sviluppi del processo di mediazione e delle sue modalità di applicazione. Interessante in particolare è apparsa, la modalità di approccio complessivo al problema penale, sia dal punto di vista del cittadino - vittima, che da quello del cittadino - autore di reato, un tema che riveste grande interesse, considerato l'ampio dibattito che lo stesso accende sia a livello nazionale che transnazionale. Concludendo, i partecipanti si ritengono soddisfatti delle esperienze realizzate anche se si ravvisa la necessità di approfondire ulteriormente alcuni aspetti, in particolare quelli più strettamente operativi. Diversi partecipanti hanno espresso interesse per il confronto diretto con gli operatori su casi concreti di applicazione della giustizia riparativa e dei relativi risultati. Tuttavia, considerata l'innovatività del progetto, che in un certo senso apre la strada (almeno a livello nazionale) allo scambio di esperienze tra paesi membri del Consiglio d'Europa e all'avvio di lavori di comparazione e confronto, le aspettative in termini di acquisizione di informazioni, scambio di esperienze e conoscenze, possano considerarsi raggiunte. Particolare rilievo viene attribuito alle visite di studio per la diffusione delle buone prassi e per la definizione di nuovi modelli operativi. Infine, si può a ragione sostenere che le attività realizzate attraverso le due visite di studio sono state coerenti con gli obiettivi previsti ed hanno contribuito ad ampliare le conoscenze e le informazioni dei partecipanti, relativamente al tema di interesse, rispondendo di fatto all'obiettivo di diffusione e divulgazione delle conoscenze del progetto.

VI. 4. 3. Il seminario finale

In data 18 e 19 giugno 2004 si è svolto il seminario a conclusione del progetto. Finalità dell'iniziativa sono stati la diffusione delle attività progettuali, dai risultati della ricerca condotta da Transcrime, alla presentazione di riflessioni e di analisi sulle diverse modalità di applicazione dei sistemi di mediazione penale e di giustizia riparativa nei tre paesi partner. Come previsto al seminario hanno partecipato, oltre ai soggetti che hanno contribuito a realizzare le attività progettuali, i dirigenti e i funzionari delle strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione Penitenziaria, alcuni rappresentanti della Commissione Europea-Direzione Generale Giustizia e Affari Interni, dell'Autorità Giudiziaria, delle Amministrazioni centrali e regionali, degli Enti Locali e del terzo settore interessati al tema della mediazione penale. Le relazioni presentate hanno contribuito a fornire una chiara rappresentazione del tema affrontato nel corso del progetto, individuando sia le criticità di applicazione nei diversi contesti, sia le opportunità che le stesse presentano in termini di possibilità di ricomposizione del conflitto e, in ultima analisi, di rafforzamento del senso di sicurezza collettivo. In particolare si evidenzia che il problema della giustizia riparativa è stato affrontato nei suoi diversi aspetti. Da un lato la presentazione dei risultati della ricerca ha fornito un quadro sintetico dello stato dell'arte in Europa rispetto alla Raccomandazione (99) 19 del Consiglio d'Europa e delle esperienze realizzate in Italia, Francia e Austria, sottolineandone le particolarità; dall'altro le relazioni presentate hanno fornito interessanti testimonianze sia dal punto di vista degli operatori giudiziari, che dal punto di vista dei destinatari di dette politiche (le vittime). Come già detto anche la proposta dei ricercatori di elaborare un "modello reale" che, tenuto conto del contesto sociale, politico e giuridico del singolo Stato, proponga un sistema di gestione ed applicazione della mediazione in materia penale che costituisca una valida alternativa al procedimento penale ed una reale possibilità di applicazione di strumenti e procedure capaci di assicurare l'introduzione di nuove modalità di approccio alla risoluzione del conflitto (come d'altra parte auspicato dalla Raccomandazione (99) 19 e dai Principi Base sulla giustizia riparativa in ambito penale adottati dalle Nazioni Unite (2002)), ha trovato ampia accoglienza tra i partecipanti al seminario. A loro volta, le testimonianze dei relatori hanno aperto il panorama sulle esperienze condotte offrendo l'opportunità di discussione e confronto.

Si segnalano:

- il contributo di Jaqueline Morineau che ha presentato una relazione relativa alla formazione dei mediatori penali in Francia, sottolineando in particolare modo il contributo che la politica di mediazione può fornire alla risoluzione del conflitto sociale, se costruita sulle basi della comprensione e della ricerca di superamento della sofferenza sentita da entrambe le parti (la vittima e il reo);
- la relazione del prof. Adolfo Ceretti dell'Università di Milano Bicocca, coordinatore Ufficio di Mediazione del Comune di Milano, tesa a presentare le possibilità di mediazione penale nel contesto italiano;

- l'intervento della dott.ssa Maria Pia Giuffrida - Dirigente Generale dell'Amministrazione Penitenziaria, nonché coordinatore della Commissione di studio "Mediazione Penale e Giustizia Riparativa"- che ha presentato un interessante relazione sulle prospettive di giustizia riparativa nel contesto penitenziario;
- la testimonianza del dott. Paolo Bolognesi, presidente della Commissione stragi del Comune di Bologna e dell'Associazione Vittime delle stragi, che ha rappresentato il tema della mediazione penale e della giustizia riparativa dal punto di vista delle vittime, sottolineando il valore e l'influenza che tale tipologia di intervento può e deve avere per la ricerca della ricomposizione sociale del conflitto, anche in termini di soddisfazione del senso di giustizia;
- la testimonianza del dr. Francesco Mollo - Giudice di Pace - che ha descritto alcune esperienze di mediazione;
- la testimonianza del dr. Giovanni Ghibaudi dell'Ufficio di Mediazione del Comune di Torino;
- la presentazione dello "Stato di avanzamento della Mediazione penale in Europa -Esempi di buone prassi", da parte della dott.ssa Christa Pelikan dell'Istituto di sociologia del diritto e della criminologia, Vienna - membro del Consiglio Scientifico Criminologico del Consiglio d'Europa;
- la relazione su "La Giustizia di prossimità - L'esperienza francese", presentata da Nathalie Riomet - Capo Ufficio dell'Accesso al diritto e della Politica della città;
- l'intervento di Michael Konigshöfer, esperto di mediazione penale - responsabile dell'Ufficio locale di Neustart (Austria);
- la relazione "Spazi di mediazione penale e giustizia riparativa nell'applicazione delle Misure alternative", presentata dal dott. Flavio Monteleone - Magistrato di Sorveglianza del Tribunale di Roma.

In occasione del seminario è stato inoltre distribuito un questionario volto a raccogliere le opinioni dei partecipanti sulla qualità delle iniziative intraprese attraverso il progetto e individuare eventuali suggerimenti utili alla elaborazione di futuri interventi. Le schede riconsegnate sono state complessivamente 23 a fronte di 85 partecipanti al seminario. Di questi quattordici provenivano dai servizi sociali (sette direttori, sette operatori), quattro rappresentavano operatori della mediazione, due erano docenti universitari interessati all'argomento (uno è membro della Commissione di Studio Mediazione Penale e Giustizia Riparativa), tre appartenevano al settore Penitenziario (tre direttori di Istituti penitenziari).

Utilizzando una scala di valutazione comprendente valori da 5 (valore massimo, corrispondente al giudizio "molto positivo") a 1 ("molto negativo"), si è chiesto ai partecipanti di esprimere un sintetico giudizio sul progetto. Sono state analizzati i seguenti tre aspetti: organizzazione, interesse dell'argomento trattato, capacità di coinvolgimento dei partecipanti.

I dati ricavati rivelano che la maggior parte dei giudizi si colloca ad un livello alto, e che non sono presenti giudizi negativi. In particolare dal giudizio assegnato all'interesse dell'argomento trattato, emerge l'attualità del tema e la coerenza delle iniziative promosse dal progetto rispetto al contesto politico e normativo nel quale lo stesso si colloca.

E' stato quindi chiesto di descrivere il tipo di utilizzo che si pensa di potere fare in futuro delle conoscenze acquisite attraverso il progetto e se si ritiene di poterle applicare nella pratica lavorativa. La maggior parte delle risposte nell'esprimere apprezzamento per il carattere informativo/conoscitivo degli interventi messi in atto dal progetto, sostiene che le iniziative realizzate abbiano contribuito a rafforzare la volontà di rendersi partecipi del processo di divulgazione delle conoscenze acquisite in funzione dei futuri sviluppi della mediazione penale in Italia. In particolare, alcuni ritengono che il progetto abbia fornito lo spunto per approfondire argomenti e tematiche che potranno/dovranno trovare applicazione nella pratica lavorativa. Le stesse si ritiene possano fornire utili suggerimenti per l'organizzazione dei servizi di mediazione a livello locale.

Molti, vista la complessità dell'argomento, intendono continuare ad approfondire le tematiche trattate, anche al fine di scongiurare banalizzazioni nelle pratiche operative. E' stato rilevata altresì l'opportunità di confronto, studio e analisi della praticabilità del processo di mediazione, emersa in particolare nel corso delle singole iniziative realizzate nel progetto (sia a livello di visite di studio che di seminario).

Il grado di soddisfazione dei partecipanti è stato valutato anche in termini di percezione di conseguimento degli obiettivi attesi. In generale è stato affermato che, anche in considerazione del carattere "innovativo" che l'argomento rappresenta per molti partecipanti, l'obiettivo principale del progetto, e cioè la divulgazione dell'informazione sul processo di mediazione penale e sulla giustizia riparativa, può considerarsi raggiunto. Attraverso le visite di studio e il seminario è stato infatti possibile diffondere informazioni a livello nazionale e transnazionale, sia sul tema in se stesso, sia sullo stato dell'arte, nonché sviluppare l'interesse a conoscere, a sapere di più. In alcuni casi si sarebbe auspicata una maggiore attenzione alle esperienze già realizzate, anche con riferimento agli aspetti valutativi.

I partecipanti sono stati poi invitati ad elencare tre punti di forza del progetto. Le risposte fornite hanno evidenziato i seguenti aspetti, tutti riconducibili all'obiettivo divulgativo del progetto, ovvero: l'apporto di conoscenze comparate; la ricchezza di contenuti e di stimoli; la possibilità di confronto di

esperienze; l'ottima organizzazione; la novità dell'argomento non ancora pienamente conosciuto; l'opportunità di conoscere esperienze dei paesi partner; la possibilità di conoscere le esperienze italiane in atto; l'eshaustività degli argomenti trattati; la chiarezza di esposizione dei relatori; la presentazione di interventi stimolanti che sollecitano riflessioni nel contesto lavorativo; la partecipazione di alcuni tra i massimi esperti del settore e livello europeo; la presentazione di esperienze straniere; l'articolazione del dibattito interno al DAP e la sua diffusione; il buon aggancio con le esperienze straniere; l'inquadramento internazionale; la transnazionalità del progetto che ha consentito la comparazione delle esperienze; l'approfondimento degli aspetti controversi della giustizia riparativa nell'ordinamento italiano; l'inserimento nella fase processuale. Sono stati altresì richiesti i punti negativi, che si sostanziano negli aspetti di seguito elencati: poco spazio all'aspetto normativo; scarsa rappresentazione delle esperienze italiane e della loro valutazione; carenza di presenza delle realtà locali; poco spazio al privato sociale e al terzo settore; poco spazio ad esperienze concrete soprattutto nel settore adulti; poca chiarezza concettuale rispetto a: mediazione penale, giustizia riparativa, risarcimento danno. In sostanza, mentre gli aspetti positivi percepiti dai partecipanti si esprimono a favore del raggiungimento dell'obiettivo principale del progetto di promuovere la diffusione e divulgazione della conoscenza sulla giustizia riparativa, le affermazioni relative agli aspetti negativi (peraltro presenti solo su sei schede, mentre tutte le altre non hanno inserito commenti negativi) fanno emergere la necessità di approfondimento sul tema, il bisogno di sapere di più per potere concretamente operare. Tale necessità trova conferma anche nelle risposte fornite alla domanda: "Cosa migliorerebbe del progetto se potesse progettarlo Lei per i suoi colleghi?", alla quale molti rispondono chiedendo:

- la valutazione della qualità della mediazione per la risoluzione dei conflitti;
- più spazio alla compatibilità con sistema giuridico italiano;
- percorsi formativi sulla mediazione penale per gli operatori penitenziari;
- la definizione di un modello meglio definito;
- l'individuazione degli operatori da coinvolgere,

e alla domanda: "Consiglierebbe questa esperienza ad un suo collega?", le risposte fornite dai partecipanti al progetto risultano tutte positive.

L'esperienza viene descritta positiva, ricca di spunti di riflessione su "possibili" nuovi scenari giuridici e /o operativi per gli operatori penitenziari. In molti casi è presente, a sostegno dell'importanza attribuita all'occasione offerta dall'intervento progettuale, il consiglio di documentarsi sui documenti nazionali ed europei prima di affrontare il percorso progettuale, di prestare attenzione ai contenuti perché utili per la conoscenza e le relazioni; di non avere riserve mentali, di essere disponibili al cambiamento; di contribuire a diffondere ad ampio raggio le future pubblicazioni previste nel progetto.

Quanto sopra supporta l'attualità dell'argomento e la rispondenza delle azioni informative realizzate attraverso il progetto, al soddisfacimento di un bisogno reale, effettivamente sentito dai destinatari dell'intervento. Le impressioni espresse dai partecipanti rappresentano, inoltre, utili suggerimenti per la progettazione di nuovi interventi che aiutino a dare continuità al tema avviato attraverso questa prima iniziativa.

VI. 4. 4. La pubblicazione dei documenti

Come previsto, il Dipartimento sta curando, come da impegno assunto, la pubblicazione del rapporto di ricerca, degli atti del convegno e dei documenti a carattere informativo, prodotti nel corso del progetto, sul sito internet del Ministero della Giustizia. Tali documenti, per i quali si è provveduto alla traduzione, sono stati altresì pubblicati su formato cartaceo e distribuiti ai rappresentanti dei tre paesi partner per la loro diffusione.

VI. 5. Considerazioni di efficienza

L'analisi delle attività svolte, i tempi di realizzazione, i costi e le risorse impiegate consentono, infine, di formulare alcune considerazioni di efficienza in merito al progetto. In termini temporali si registra uno scostamento delle attività rispetto al cronogramma previsto di circa sei mesi (corrispondente al periodo di proroga richiesto ed ottenuto dal Dipartimento). Se però si considerano l'innovatività del progetto (si tratta del primo intervento a carattere conoscitivo/divulgativo proposto nel campo della giustizia riparativa) e la difficoltà legata all'organizzazione di un'azione di confronto e scambio di know how su un argomento di per se innovativo anche a livello europeo, si può facilmente comprendere e giustificare il ritardo accumulato nella fase di avvio. In molti Stati la mediazione penale è infatti, uno strumento ancora relativamente "giovane", mentre in altri si sta operando per introdurla (la stessa Raccomandazione

(99) 19 impegna gli stati membri ad assumere forme di mediazione penale entro il 2005).

Avviare, pertanto un confronto su discipline non consolidate, così come svolgere una ricerca chiedendo agli Stati membri di fornire risposte su un tema in sviluppo, implica la necessità di organizzare le modalità di raccolta delle informazioni e delle relative risposte e, conseguentemente, l'impossibilità di fornire risposte immediate. In termini di risorse, si evidenzia che le difficoltà organizzative interne, dovute essenzialmente alla mancata previsione di una risorsa dedicata a tempo pieno alla gestione/organizzazione del progetto, hanno inciso sulla tempestività di intervento a fronte, ad esempio, di modifiche/miglioramenti progettuali che si fosse reso necessario apportare in corso d'opera e che necessitassero dell'approvazione della Commissione. In tale senso si segnala il ritardato invio della comunicazione relativa alla decisione del Dipartimento di non svolgere il primo seminario. Conseguenza di tale ritardo è stata la mancata autorizzazione da parte della Commissione di utilizzare le risorse destinate al primo seminario, per l'organizzazione di un seminario finale di maggiori dimensioni che coinvolgesse un più vasto pubblico, sia a livello nazionale che transnazionale.

A fronte di tale criticità, si suggerisce per la gestione dei successivi interventi, di programmare con maggiore attenzione i tempi e le risorse interne dedicate alla gestione e al coordinamento. Per quanto attiene infine ai costi, tutte le azioni sono state realizzate nel rispetto dei costi previsti.

VI. 6. Considerazioni conclusive

Complessivamente la valutazione del progetto è positiva. Praticamente tutti gli interventi sono stati realizzati secondo le previsioni ed hanno prodotto i risultati attesi. A loro volta i partecipanti hanno apprezzato sia le modalità con le quali si è deciso di affrontare l'argomento di interesse, sia i contenuti trattati. E' stato rilevato che attraverso la realizzazione della ricerca, delle visite e del seminario è stato possibile fornire un giusto orientamento di conoscenze che hanno fatto maturare cognizioni qualificate in merito alla mediazione, stimolando la volontà di approfondimento e di confronto. Si può certamente affermare che l'obiettivo di divulgazione della conoscenza e di apertura di dibattito e confronto sia stato raggiunto. Certamente si tratta di un primo passo e molto resta ancora da fare, ma se si considera che grazie anche alle iniziative poste in essere dal progetto è stato possibile elaborare all'interno della Commissione di studio "Mediazione Penale e Giustizia Riparativa" una proposta di percorso formativo per gli operatori della giustizia che consenta l'acquisizione delle conoscenze e delle competenze necessarie a gestire le problematiche connesse al trattamento, che si prevede di attivare al più presto, si può certamente affermare che l'intervento abbia raggiunto gli obiettivi previsti.

Visto inoltre l'interesse dei partecipanti per le tematiche presentate nel corso del seminario, la loro richiesta di approfondimenti e di promozione di altre attività a sostegno degli argomenti trattati, oltre all'attualità del tema affrontato, è auspicabile che il progetto non rimanga isolato e che sia invece data possibilità di proseguimento attraverso la realizzazione di ulteriori interventi per i quali è emersa la necessità nel corso del progetto stesso: lo studio e l'elaborazione di un modello di mediazione applicabile alla realtà nazionale, la realizzazione di percorsi di formazione per gli operatori della giustizia.

Strumenti

- [Progetto "ME.D.I.A.Re. Mutual Exchange of Data and Information about Restorative Justice"](#)

Link utili

- [European Forum for Restorative Justice](#)