



Presidency of Italy  
Council of Europe  
November 2021 - May 2022

Présidence de l'Italie  
Conseil de l'Europe  
Novembre 2021 - Mai 2022



**Conferenza dei Ministri della Giustizia  
del Consiglio d'Europa**  
**“Criminalità e Giustizia Penale – qual è il ruolo  
della giustizia riparativa in Europa”**  
(13 e 14 Dicembre 2021, Venezia, Italia)

- Sua Eccellenza il Segretario Generale del Consiglio d'Europa, Sig.ra Pejčinović Burić,
- Sua Eccellenza il Presidente dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, Sig. Rik Daems,
- Egregio Presidente della Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto del Consiglio d'Europa (Commissione di Venezia), Sig. Gianni Buquicchio,
- Egredi Ministri e colleghi,
- Egredi Ambasciatori e Rappresentanti Permanenti,
- Egredi Delegati,

*Benvenuti a Venezia!*

E' un piacere e un onore dare a tutti voi il Benvenuto a Venezia ed aprire ufficialmente la Conferenza dei Ministri della Giustizia del Consiglio d'Europa, dal titolo *“Criminalità e Giustizia Penale: Qual è il Ruolo della Giustizia Riparativa in Europa”*.

Nonostante tutte le difficoltà che stiamo affrontando nei nostri paesi a causa della pandemia, sono lieta che un numero così consistente di Ministri e delegati abbia potuto

recarsi a Venezia e **partecipare in presenza** a questa Conferenza.

L'evento di oggi costituisce **la prima Conferenza Ministeriale sotto la Presidenza Italiana** del Consiglio d'Europa, iniziata il 17 novembre scorso.

Desidero, all'inizio del mio discorso, congratularmi con l'Ungheria in merito alla sua presidenza appena terminata e all'importante conferenza svoltasi a Budapest all'inizio dello scorso mese di ottobre.

Il Consiglio d'Europa è la struttura dove i nostri sistemi giudiziari sono custoditi e rafforzati. Il dialogo tra le nazioni e l'efficace multilateralismo trovano la loro sede naturale presso il Consiglio d'Europa. E' necessario **preservare questa casa comune e continuare ad intensificare il lavoro del Consiglio d'Europa**, fondato sul rispetto dei diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto.

Onorevoli Ministri e colleghi,

consentitemi di entrare nel merito della nostra conferenza, ovvero la giustizia riparativa, con una citazione letteraria.

Vi sono capolavori immortali della creatività umana che ci aiutano a comprendere meglio il nucleo più profondo e la fonte interiore di ciò che siamo chiamati a realizzare.

Prego che la discordia [stasis], avida di mali,  
mai in questa *polis*, rimbombi [...]  
che la polvere non riceva dalla città, per l'ira,  
le vendette di Ate [*atai*]  
[- frutto di sangue versato];  
ci si scambi gioie in  
un sentimento comune [*dianoia*].

La citazione letteraria è tratta dalle *Eumenidi*, l'ultima tragedia della trilogia *Oresteia* di Eschilo, scritta circa 2500 anni fa.

Il conflitto contro la concordia; la vendetta contro la riconciliazione. Questo rappresenta il dilemma che il nostro sistema è chiamato ad affrontare oggi così come alle origini della nostra civiltà.

Le Eumenidi sono un resoconto della trasformazione della giustizia: dalla **giustizia** primitiva **come vendetta** – rappresentata dalle Erinni, mostri forieri di rabbia, devastazione e violenza nella città di Atene – alla **giustizia come un processo** davanti ad un tribunale – l'Areopago, istituito dalla dea Atena – e ancora, **alla giustizia come ricostruzione dell'armonia e della concordia nella città** – le Eumenidi, il nuovo nome delle divinità della giustizia.

Dalle Erinni alle Eumenidi, dove il prefisso greco *eu-* ha il significato di “bene”, “buono”: la giustizia, prima equivalente a vendetta e autodistruzione, diventa custode del benessere e della pace della città.

Ed è questo il nodo centrale della giustizia riparativa, ovvero la possibilità di un sistema giudiziario in grado di domare la rabbia della violenza e di ricostruire legami civici tra i cittadini.

La giustizia riparativa costituisce già un'esperienza in molti dei nostri paesi. La nostra discussione – ciascuna sessione della nostra discussione - sarà presentata da studiosi, accademici e operatori della giustizia riparativa. Il nostro dibattito sarà supportato da immagini scaturite da esperienze concrete di giustizia riparativa nel mondo. Durante la cena ascolteremo alcuni straordinari protagonisti dell'esperienza della giustizia riparativa in Sudafrica successivamente all'apartheid, Albie Sachs e il prof. Pumla Gobodo-Madikizela,

moderati da Mario Calabresi, insigne giornalista e scrittore. Suo padre, un investigatore di polizia, fu ucciso nel 1972 e quell'omicidio ha dato il via alla stagione del terrorismo politico in Italia, i cosiddetti "anni di piombo".

Ma innanzitutto avviamo la nostra riflessione da ciò che è già stato fatto nell'ambito del Consiglio d'Europa.

Esiste la Raccomandazione n. 8 del 2018 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa avente ad oggetto la giustizia riparativa. Inoltre, la giustizia riparativa è stata nella nostra agenda grazie ad un'iniziativa del **Governo della Georgia** durante la Presidenza del Consiglio d'Europa di questo paese, nel mese di maggio del 2020, focalizzata sulla promozione della partecipazione dei minori e sulla giustizia riparativa.

Ricordiamo la definizione di *giustizia riparativa* contenuta nella Raccomandazione del 2018, che rappresenta *il* punto di riferimento del nostro dibattito.

Il termine 'giustizia riparativa' si riferisce a ogni processo che consente alle persone che subiscono pregiudizio a seguito di un reato e a quelle responsabili di tale pregiudizio, se vi acconsentono liberamente, di partecipare attivamente alla risoluzione delle questioni derivanti dall'illecito, attraverso l'aiuto di un soggetto terzo formato e imparziale (da qui in avanti 'facilitatore').

La Raccomandazione continua ed afferma che la giustizia riparativa "prende sovente **la forma di un dialogo** ... tra la vittima e l'autore dell'illecito, e può anche includere ... altre persone ... toccate da un reato".

"La giustizia riparativa – continua ancora il testo della raccomandazione - può essere utilizzata in ogni fase del procedimento penale".

La lettura della Raccomandazione del 2018 ci offre la possibilità di un chiarimento preliminare: la giustizia riparativa **non è uno strumento di clemenza**.

Tutti gli ordinamenti giuridici dei nostri Paesi, anche i più rigorosi in materia penale, prevedono strumenti di clemenza come la grazia, le amnistie, ecc. Questi strumenti di clemenza sono necessari. Ma qui, con la giustizia riparativa **non siamo nell'ambito della clemenza**, del perdono, della misericordia...

Occorre essere chiari a questo riguardo!

La giustizia riparativa è una **giustizia che aiuta il trasgressore ad assumersi la sua responsabilità nei confronti della vittima – e nei confronti della comunità**, attraverso l'incontro e il dialogo.

Verità, responsabilità, incontro, dialogo – e ancora: percorso, cammino, mediazione – sono le parole che fanno parte della cultura della giustizia riparativa.

- Quali finalità e quali obiettivi cerchiamo di raggiungere?

(i) Le nostre società stanno crescendo in modo polarizzato e conflittuale. Riteniamo che sia **nostra responsabilità contribuire ad imprimere una battuta di arresto all'inasprimento** del conflitto, dell'odio e della violenza per preservare il bene comune.

(ii) È nostra intenzione, inoltre, **prevenire la radicalizzazione** e promuovere la **desistenza dal crimine** riducendo la recidiva.

(iii) Reputiamo poi necessario **liberare le vittime dal peso del trauma subito a causa del reato**, di qualunque reato si tratti.

(iv) A nostro avviso, le istituzioni pubbliche hanno il dovere di **prevedere ed offrire ai condannati**, soprattutto ai giovani

condannati, **una seconda possibilità** per poi provvedere al loro reinserimento sociale.

(v) Attuando infine le nostre politiche in materia di giustizia riparativa, **siamo convinti di contribuire alla diffusione di una cultura di risoluzione del conflitto e di riconciliazione** a beneficio di tutti.

È questa **la vision sottesa alla decisione** di dedicare questo dibattito alla giustizia riparativa.

\*\*\*

Al fine di preparare la Conferenza, **lo scorso 12 e 13 ottobre si è tenuta a Como una riunione di alti funzionari - Senior Official Meeting - (SOM)**. Nel corso della riunione, alti funzionari governativi, esperti e professionisti dei diversi Stati membri, oltre al Segretariato del Consiglio d'Europa, hanno discusso la *concept note* diramata dalla Presidenza in preparazione della Conferenza Ministeriale nella quale si leggono alcuni spunti per il dibattito su ciascuna delle tre tematiche oggetto della Conferenza.

**Il mio Paese** ha deciso di richiamare l'attenzione dei Ministri della Giustizia degli Stati membri sulla giustizia riparativa in quello che è un **momento cruciale e particolarmente fruttuoso per l'Italia in termini di riforme del sistema della giustizia penale**.

Lo scorso settembre, il Parlamento italiano ha approvato un'ampia riforma in materia di giustizia penale – legge n. 134 del 27 settembre 2021, inserendo “un ampio quadro di riferimento sulla giustizia riparativa” [...], in conformità con la Direttiva UE 2012/29/UE e con i principi stabiliti a livello internazionale, ricomprendendo quelli stabiliti nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec (2018)8.

La legge n. 134 del 2021 è un’attestazione del rinnovato **impegno dell’Italia a dare piena attuazione alla Raccomandazione del Consiglio d’Europa del 2018**, con la quale si incoraggiano gli Stati membri ad adottare i principi della giustizia riparativa e a promuovere i programmi di giustizia riparativa nei rispettivi ordinamenti interni relativi alla giustizia penale.

La Raccomandazione del Consiglio d’Europa del 2018 è un appello ad uno **sforzo collettivo volto a promuovere riforme strutturali in materia di giustizia penale in modo tale che i principi e i metodi della giustizia riparativa diventino un elemento vitale di ogni ordinamento giuridico.**

I principi della giustizia riparativa sanciti al paragrafo 14 dell’Appendice alla Raccomandazione del 2018 sono, cito:

*“[...] volontarietà;  
dialogo deliberativo e rispettoso;  
eguale attenzione ai bisogni e agli interessi delle persone coinvolte;  
correttezza procedurale;  
dimensione collettiva e consensuale degli accordi;  
accento su riparazione, reintegrazione e raggiungimento di una comprensione reciproca;  
e assenza di dominio”.*

Come raccomandato dal Consiglio d’Europa, questi principi *“possono essere utilizzati come un quadro di riferimento nell’ambito del quale dare sostegno ad ampie riforme in materia di giustizia penale”.*

Per quanto concerne l'Italia, tali **principi sono stati recepiti dalla più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana in materia di giustizia penale.**

*Tout se tient.*

Per esempio, la sentenza n. 179/2017 afferma che, secondo la Costituzione, la legge penale deve sempre mirare a “promuovere la strada del *recupero, della riparazione, della riconciliazione e del reinserimento sociale*”.

L'auspicata introduzione di forme di giustizia penale riparativa ha uno **scopo duplice e convergente**: il rispetto della **dignità umana** – la dignità umana della vittima e della persona condannata o imputata – e la creazione di un sistema **efficace a tutela dell'incolumità e della sicurezza dei cittadini.**”

**L'incolumità e la sicurezza e il rispetto della dignità umana rappresentano obiettivi contestuali e non opposti.**

In alcuni **studi empirici** è stato evidenziato che un sistema di giustizia penale che preveda la giustizia riparativa non perde in termini di sicurezza ma guadagna in termini di responsabilità del reo, di desistenza e, almeno in alcuni contesti oggetto di studio, di contenimento della recidiva.

La ricerca dimostra, inoltre, che i programmi di giustizia riparativa sono particolarmente apprezzati dai soggetti coinvolti, anche dalle famiglie e dalle comunità locali.

**A fronte del dilemma tra “riparazione o vendetta”, nella maggior parte dei casi sia le vittime sia i carnefici scelgono la riparazione.**

Signore Ministre, Signori Ministri, cari colleghi,

Partendo dalla convergenza tra i risultati della ricerca empirica, dell'elaborazione scientifica e delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa (nonché quelle dell'ONU e dell'Unione Europea) **il provvedimento da adottare oggi** – e in un futuro immediato – **è un'applicazione estesa della giustizia riparativa.**

La mia è forse un'affermazione ambiziosa, ne sono consapevole.

Nondimeno sono anche convinta che siamo chiamati a favorire la costruzione di società più giuste.

Questo implica porre le relazioni umane al centro: l'abbiamo imparato di nuovo durante la pandemia. Le relazioni umane e sociali ferite o mutilate dal crimine richiedono una possibilità di riparazione.

Mentre mi avvio verso la fine del mio intervento, permettetemi di auspicare che, come risultato principale della nostra Conferenza, gli Stati Membri del Consiglio d'Europa possano impegnarsi in modo ancora più unanime e coerente ad attuare la Raccomandazione del 2018.

Più precisamente riteniamo che gli Stati Membri dovrebbero impegnarsi in modo più regolare a:

(a) Elaborare dei piani di azione nazionali ed **attuare la Raccomandazione del 2018** negli ambiti della giustizia minorile e degli adulti;

(b) **Collaborare a studi e ricerche** sui diversi modelli di giustizia riparativa esistenti negli Stati Membri del Consiglio d'Europa, con il sostegno del Segretariato;

(c) Perseguire **lo scambio di buone prassi** e di esperienze al fine di favorire la formazione nella giustizia riparativa di tutti gli attori interessati e la più ampia sensibilizzazione culturale e sociale.

Spero anche che questa collaborazione ci porterà a raggiungere – nei tempi giusti – **gli obiettivi seguenti:**

a) Accessibilità ai programmi di giustizia riparativa da parte di tutte le persone interessate, debitamente informate di questa possibilità;

b) Possibilità di fare della giustizia riparativa un diritto soggettivo; mi piacerebbe chiamare questo diritto “diritto di accesso alla giustizia riparativa”, l’altro lato del “**diritto di accesso alla giustizia**”;

c) Sviluppo di una cultura della giustizia che rispetta e valorizza la dignità delle persone;

d) Ampia azione di sensibilizzazione all’attuazione di adeguati percorsi di formazione, per i mediatori, i magistrati, gli avvocati, la polizia giudiziaria, gli operatori sociali.

Cari Ministri, cari colleghi,

le azioni e gli obiettivi di cui ho appena fatto menzione sono contenuti nella **Dichiarazione Finale**.

Il testo del documento, la *Dichiarazione di Venezia sul ruolo della giustizia riparativa in materia penale*, è **già** stato **trasmesso alle delegazioni nelle scorse settimane**.

[alcune copie del documento sono state distribuite e le trovate davanti a voi; altre copie sono a disposizione presso il *desk* del Segretariato, all’entrata al piano terra].

**Il documento rispecchia lo scopo della Conferenza di Venezia:**

- promuovere il dibattito sulla giustizia riparativa in materia penale in seno al Consiglio d’Europa
- e
- avviare un processo verso la progressiva armonizzazione, attraverso la rispettiva legislazione interna, dell’applicazione dei servizi di giustizia riparativa tra gli Stati membri del Consiglio d’Europa.

Salvo specifiche richieste dell'ultim'ora di apportare modifiche al documento, **lo adotteremo domani** al termine della Conferenza.

\*\*\*

Consentitemi infine di augurarvi buon lavoro e, a tutti noi, di concludere questa Conferenza con successo!

E buona permanenza in questa magica e unica Venezia!