

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

**N. 29**

## **ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE**

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di  
giustizia riparativa e mediazione reo-vittima

*(Parere ai sensi dell'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettera f), della legge 23 giugno 2017, n. 103)*

---

**(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 21 maggio 2018)**

---



*La Ministra  
per i rapporti con il Parlamento*

DRP/II/XVIII/D8/18

Roma, 21 maggio 2018

*Signora Presidente,*

trasmetto, al fine dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di giustizia riparativa e mediazione reo-vittima, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettera f), della legge 23 giugno 2017, n. 103, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 22 febbraio 2018.

In considerazione dell'importanza del provvedimento, Le segnalo, a nome del Governo, l'urgenza dell'esame dello stesso pur se privo del parere della Conferenza unificata, che mi riservo di trasmettere non appena sarà acquisito.

*cordialmente,*  
Anna Finocchiaro

---

Sen. Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI  
Presidente del Senato della Repubblica  
ROMA

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente schema di decreto legislativo si propone di dare attuazione alla delega normativa conferita al Governo dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, recante *“Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario”*, e, in particolare l'articolo 1, comma 85, lettera f), che pone i programmi di giustizia riparativa *“quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative”*.

Viene introdotto, per la prima volta, nel nostro sistema, un modello di intervento sui conflitti (originati da un reato o espressi attraverso un reato) che si avvale di *metodi comunicativo-dialogici* volti a promuovere l'incontro tra autore e vittima (si pensi alla *mediazione*), la responsabilizzazione dell'autore di reato, la riparazione, ove possibile, delle conseguenze del fatto delittuoso.

Con la direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea n. 29 del 25 ottobre 2012, recepita con decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015, viene, per la prima volta, affermata la centralità, nel procedimento penale, della vittima, chiamata a partecipare e ad intervenire nel procedimento con un ruolo attivo, come soggetto e non più come mero mezzo di prova.

La valorizzazione della vittima e la necessità di tutelarla, nella fase della esecuzione della pena, così come richiesto dalla Direttiva n. 29 del 2012 costituiscono un vincolo derivante dall'ordinamento dell'Unione europea capace di orientare le scelte del legislatore nazionale.

Al comma 2 dell'articolo 12, la Direttiva n. 29 del 2012 stabilisce che *“gli Stati membri facilitano il rinvio dei casi, se opportuno, ai servizi di giustizia riparativa, anche stabilendo procedure o orientamenti relativi alle condizioni di tale rinvio”*.

Dalla lettura congiunta dell'articolo 12, comma 2, e dell'articolo 8 della summenzionata Direttiva secondo cui *“gli Stati membri provvedono a che la vittima, in funzione delle sue esigenze, abbia accesso a specifici servizi di assistenza riservati, gratuiti e operanti nell'interesse della vittima, prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo il procedimento penale”*, deriva l'obbligo per gli Stati membri di rendere disponibili i servizi di giustizia riparativa.

Già la riforma operata con legge 28 aprile 2014, n. 67, recante *“Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili”*, ha esteso la possibilità di ricorrere a pratiche di mediazione anche per reati commessi da adulti puniti in astratto con pena fino a quattro anni di reclusione, nell'ambito della sospensione del processo con messa alla prova, istituto che ricalca, nelle linee portanti, l'omologo previsto dal Decreto del Presidente



della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante "Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni".

Sebbene la legge delega preveda di introdurre la giustizia riparativa con esclusivo riferimento all'esecuzione della pena (anche extra-muraria), è tuttavia consentito al legislatore delegato di strutturare una normativa di settore che risponda ad un preciso obbligo sovranazionale.

Anche la "Proposta di Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla giustizia riparativa in ambito penale 2018" auspica un potenziamento dei programmi di giustizia riparativa in sinergia con il sistema penale.

Ne è derivata la scelta di prevedere, in una legge autonoma, le disposizioni in materia di giustizia riparativa concernenti le garanzie, i presupposti applicativi, il tipo di programmi, le condizioni di accesso, lo standard di formazione dei mediatori, l'utilizzabilità degli esiti dei singoli programmi nell'ambito del procedimento.

Tali norme sono state elaborate con riferimento ai programmi di giustizia riparativa da espletare nella fase esecutiva della pena ma applicabili anche ai percorsi di giustizia riparativa già previsti dal legislatore nel corso del processo ordinario di cognizione.

La definizione di giustizia riparativa è stata elaborata sulla base delle indicazioni sovranazionali (tra le principali: la *Raccomandazione del Consiglio d'Europa R(99)19*; i *Basic principles on the use of restorative justice programs in criminal matters*, elaborati dalle Nazioni Unite il 24 luglio 2002; la *Raccomandazione R (2010)1 sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation*, adottata dal Comitato dei Ministri il 20 gennaio 2010; la *Direttiva 2012/29/UE*) e della dottrina internazionale.

Tale definizione riprende l'approccio di una giustizia che mette in relazione rei, vittime e comunità, chiamati a partecipare attivamente, qualora vi acconsentano, nella gestione degli effetti distruttivi di un reato e nella ricerca condivisa di un possibile accordo di riparazione.

L'ingresso dei programmi di giustizia riparativa nella fase dell'esecuzione della pena ha comportato la necessità di prevedere le seguenti garanzie:

- a) il diritto delle parti all'informazione circa i programmi di giustizia riparativa disponibili, la possibilità di accedervi nonché il significato, lo svolgimento e le ricadute della partecipazione a detti programmi;
- b) il diritto delle parti a che i programmi di giustizia riparativa siano su base volontaria e consensuale (con consenso informato e ritraffabile);



- c) la non utilizzabilità in sede processuale delle dichiarazioni rese durante il percorso di giustizia riparativa, in relazione al fatto per cui si procede o per il quale è intervenuta condanna;
- d) il fatto che il mediatore non possa deporre sul contenuto di quanto riferito dalle parti nel corso delle attività svolte, in relazione al medesimo fatto di cui alla lettera c).

Le garanzie sopra indicate sono altresì funzionali all'esigenza di evitare che i percorsi di giustizia riparativa possano causare forme di vittimizzazione secondaria.

Con riferimento alla formazione dei mediatori, la Direttiva n. 29 del 2012 richiede una formazione iniziale accurata e un *training* costante. La formazione deve altresì insistere sulla deontologia del mediatore, e sulle abilità e competenze comunicative che il mediatore mette in campo con le vittime, i rei e gli altri soggetti potenzialmente coinvolti. Su tale ultimo profilo si soffermano le linee guida della *European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) – Better Implementation of Mediation in the Member States of the Council of Europe* –, richiedendo un “saper fare” specifico sia in ragione della gravità dell'illecito, della vulnerabilità delle vittime, delle caratteristiche dei perpetratori, sia in riferimento alla capacità del mediatore di riconoscere e promuovere nelle parti il riconoscimento di emozioni e sentimenti spesso distruttivi e pervasivi.

Il documento di riferimento più analitico sugli standard di formazione del mediatore resta comunque la Raccomandazione R(99)19 del Consiglio d'Europa, relativa alla qualificazione della figura del mediatore in ambito penale, la quale richiede che:

(a) i mediatori dovrebbero essere reperiti in tutte le aree sociali e dovrebbero possedere generalmente una buona conoscenza delle culture locali e comunitarie (art. 22);

(b) i mediatori dovrebbero ricevere una formazione iniziale di base ed effettuare un *training* nel servizio prima di intraprendere l'attività di mediazione (art. 24);

(c) i mediatori dovrebbero acquisire, attraverso la formazione, “un alto livello di competenza che tenga presenti 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” (art. 24).

La questione della formazione è stata affrontata anche nel rapporto finale del tavolo 13 della consultazione pubblica denominata “Stati generali dell'esecuzione della pena” istituita con decreto ministeriale 8 maggio 2015, secondo cui il percorso formativo del mediatore penale dovrebbe prevedere:

(A) una formazione teorico-pratica sulla giustizia riparativa e su tutti i suoi programmi.

Il mediatore deve inoltre maturare la capacità di costruire e seguire l'iter di una mediazione in ogni sua fase ed elaborare un modello operativo per il funzionamento concreto di un centro per la



giustizia riparativa (redigere e gestire il fascicolo della mediazione, contattare le parti, svolgere i colloqui preliminari e l'incontro di mediazione, compiere la restituzione dell'esito all'autorità giudiziaria, definire le attività riparative, seguire l'eventuale fase negoziale, realizzare il *follow up*, la verifica e il monitoraggio dell'attività, dialogare con tutti gli attori coinvolti nel percorso).

(B) una formazione sugli aspetti giuridico-istituzionali e criminologici connessi alla giustizia riparativa che consenta di acquisire: elementi di diritto e procedura penale, di diritto penitenziario, con particolare attenzione alla normativa sovranazionale relativa alla giustizia riparativa e alla mediazione; elementi di vittimologia e competenze circa la normativa di tutela e protezione delle vittime di reato; nozioni di criminologia, con particolare attenzione alla eziologia del crimine, ai fattori criminogenetici e alle tecniche di neutralizzazione, in sintesi a tutte quelle competenze indispensabili per lavorare con vittime e autori di reato.

Lo schema di decreto legislativo in esame si compone di tre capi riguardanti, nell'ordine: le disposizioni generali, le modalità di accesso ai programmi di giustizia riparativa e la descrizione dei singoli programmi di giustizia riparativa.

Il Capo I – disposizioni generali – contiene, all'articolo 1, la definizione di giustizia riparativa. L'accesso ai programmi di giustizia riparativa è previsto per tutti i condannati e gli internati, senza sbarramenti oggettivi o preclusioni soggettive. Tutte le vittime, qualora lo richiedano, possano partecipare a programmi di giustizia riparativa, a prescindere dal fatto che il condannato abbia già interamente scontato la pena.

L'articolo 2 è dedicato alle garanzie dei programmi di giustizia riparativa. In particolare è richiesto che le parti che accedono ai programmi di giustizia riparativa siano informate in modo dettagliato sul significato del programma, le modalità del suo svolgimento, le finalità e gli esiti. Tale previsione, sostanzialmente, richiede alle parti che accedono al programma un consenso libero e informato sul programma stesso. È sempre prevista la possibilità di revocare il predetto consenso. In tale previsione normativa è chiarita la natura confidenziale del programma con il conseguente divieto di utilizzazione delle dichiarazioni rese dalle parti nel contesto di giustizia riparativa e la previsione secondo cui i mediatori non possono deporre su quanto accaduto o dichiarato nello svolgimento del programma di giustizia riparativa, nei limiti del fatto per cui si procede o per il quale è intervenuta condanna.

L'articolo 3 disciplina l'organizzazione dei servizi di giustizia riparativa e la formazione dei mediatori penali.



I servizi di giustizia riparativa sono promossi attraverso convenzioni e protocolli tra il Ministero della giustizia e gli enti territoriali o le Regioni, per l'istituzione, a carico della finanza regionale o locale, di servizi di giustizia riparativa nel territorio di ogni distretto di corte d'appello.

La norma contiene una disposizione programmatica volta a promuovere la formalizzazione di criteri per l'esercizio dell'attività professionale di mediatore penale e forme di accreditamento per i centri che si costituiranno da co-definire con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, soprattutto, con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, istituzionalmente deputato alla regolazione e al supporto in materia di istruzione scolastica, universitaria e alta formazione. A questo scopo al comma 4 sono stabiliti i requisiti minimi di accesso, individuati nel possesso di laurea triennale o di iscrizione a un ordine o albo professionale. La disposizione si spiega con la necessità, da un lato, di consentire l'accesso alla professione e alla formazione a soggetti particolarmente qualificati e, dall'altro, di preservare le competenze specifiche già acquisite di chi, iscritto in albi professionali, svolge oggi attività di mediazione penale, pur non essendo in possesso di laurea. Si tratta di una situazione destinata a esaurirsi nel tempo, riferibile, per esempio, agli iscritti nella sezione B dell'albo professionale dell'ordine degli assistenti sociali, per i quali oggi è espressamente prevista la laurea, che abbiano, tuttavia, ottenuto l'iscrizione a seguito dell'esame di Stato abilitante in epoca anteriore al 2001.

Il Capo II – sulle modalità di accesso ai programmi di giustizia riparativa – esordisce con una norma (l'articolo 4) dedicata all'obbligo di informazione nei confronti del condannato. L'informazione circa la possibilità di accedere a un programma di giustizia riparativa può essere data da tutte le professionalità che, a vario titolo, entrano in contatto con l'autore o con la vittima di reato (non solo magistrati, ma anche difensori, operatori dei servizi sociali, dell'UEPE, ecc.).

L'articolo 5 disciplina l'avvio e la prosecuzione del programma di giustizia riparativa. Il programma intrapreso può proseguire, se vi è il consenso dell'interessato, anche dopo la scarcerazione o la conclusione della misura alternativa o di comunità.

Il Capo III è dedicato alla descrizione dei procedimenti di giustizia riparativa.

L'articolo 6 contiene un elenco dei principali programmi di giustizia riparativa, descritti nelle linee essenziali. Tale elenco non deve essere inteso come tassativo in quanto contiene l'indicazione dei programmi di giustizia riparativa maggiormente utilizzati nella prassi che possono coinvolgere la comunità.



L'articolo 7 concerne i doveri del personale addetto ai servizi di giustizia riparativa, che si sostanziano nell'obbligo di riservatezza sugli atti compiuti e sul contenuto delle attività svolte.

L'articolo 8 disciplina lo svolgimento dei programmi di giustizia riparativa a partire dall'acquisizione del consenso (libero, informato, ritraffabile) delle parti, condizione per l'avvio di ogni percorso. Tanto la responsabilizzazione del reo quanto il riconoscimento, da parte di quest'ultimo, dell'esperienza di vittimizzazione è fondamentale che siano promossi, nel contesto dei programmi di giustizia riparativa, con pieno rispetto della dignità della persona.

I fondamenti teorici e le *best practices* della giustizia riparativa richiedono che l'accordo di riparazione raggiunto dalle parti sia preceduto da un percorso di narrazione del proprio vissuto, il che spiega perché la riparazione possa avere anche e soprattutto un contenuto simbolico. Questo distingue concettualmente in modo netto i programmi e la *ratio* della *restorative justice* da tutte le risposte risarcitorie, di indennizzo, orientate a promuovere lavori di utilità sociale rispetto alle quali si evocano aspetti "riparatori".

L'esito del programma è comunicato con una relazione scritta al magistrato di sorveglianza competente. Nella relazione citata è possibile descrivere l'andamento del percorso e i contenuti dell'accordo ove vi sia il consenso delle parti coinvolte nel programma di giustizia riparativa.

L'articolo in esame prevede espressamente, in accoglimento delle osservazioni formulate dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, che l'esito negativo del programma di giustizia riparativa non possa in alcun modo condizionare l'esecuzione della pena in corso né influire sulla concessione di misure alternative o dei benefici penitenziari.

Ai fini della valutazione del percorso di reinserimento sociale del condannato, la magistratura di sorveglianza tiene conto delle modalità con cui si è svolto e concluso il programma di giustizia riparativa.

L'articolo 9 detta la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo che dall'attuazione delle disposizioni di cui al provvedimento in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.





## RELAZIONE TECNICA

Il presente schema di decreto legislativo è stato predisposto in attuazione della delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante *"Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario"*, occupandosi nell'ottica del presente provvedimento, della riforma relativa alla materia della c.d. giustizia riparativa, riforma che - in astratto - era stata già operata con la legge 28 aprile 2014, n. 67, la quale estendeva l'istituto della "messa alla prova", previsto nell'ambito del processo minorile, anche ai reati commessi da adulti puniti con la pena edittale fino a quattro anni di reclusione sola o congiunta a pena pecuniaria.

In tali casi, l'imputato può chiedere la sospensione del processo e la c.d. "messa alla prova" che consiste in una condotta tendente all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato e, ove possibile, al risarcimento del danno dal medesimo cagionato. La peculiarità dell'istituto è nella realizzazione, già nella fase procedimentale, cioè ancora in corso di lite, di un percorso diverso rispetto a quello personale restrittivo custodiale, il cui impianto è ispirato e mutuato dalla misura alternativa alla detenzione "dell'affidamento in prova ai servizi sociali", al fine di evitare all'imputato - ancor prima della sua condanna definitiva - i danni derivanti dal contatto con l'ambiente penitenziario e dalla condizione di privazione della libertà.

La prospettiva di una giustizia che mette in relazione rei, vittime e comunità, chiamati a partecipare attivamente, qualora vi acconsentano, nella gestione degli effetti distruttivi di un reato e nella ricerca condivisa di un possibile accordo di riparazione, realizza un duplice obiettivo:

- da un lato, anche nei procedimenti penali nei confronti degli adulti, si intende valorizzare il ruolo della vittima, attraverso l'istituto della mediazione - già previsto nell'ambito del processo minorile - istituto che viene inserito tra gli interventi tutelari, con la finalità di responsabilizzare il reo e dare voce alla sofferenza della parte lesa;
- dall'altro, l'esito positivo di un accordo riparativo tra autore e vittima del reato permette di definire anticipatamente l'iter processuale con conseguente riduzione delle pendenze a livello di carichi procedimentali e di riduzione dei costi connessi alle relative spese giudiziarie.

La previsione di una giustizia riparativa ricomprende, comunque, i condannati e gli internati, i quali ugualmente possono accedere al beneficio dell'affidamento in prova ai servizi sociali e dar prova di una capacità di reinserimento sociale attraverso programmi rieducativi che favoriscono il



contatto con le vittime dei reati. Per la finalità appena detta, il programma riparatorio può, infatti, proseguire anche dopo la scarcerazione del condannato o la conclusione della misura alternativa o di comunità.

Lo schema di decreto legislativo si compone di tre Capi, riguardanti, nell'ordine: le disposizioni generali, le modalità di accesso ai programmi di giustizia riparativa e la descrizione dei singoli programmi di giustizia riparativa, per complessivi nove articoli.

## CAPO I DISPOSIZIONI GENERALI

*L'articolo 1 (Nozione di giustizia riparativa)* contiene la definizione della "giustizia riparativa", elaborata alla luce delle indicazioni provenienti da organismi di livello internazionale, quali le raccomandazioni provenienti dal Consiglio d'Europa, i principi fondamentali dei programmi in materia penale delle Nazioni Unite e le direttive dell'Unione europea nonché dalle elaborazioni concettuali della dottrina internazionale. La norma contiene la previsione di programmi *ad hoc* che possono essere avviati esclusivamente con il consenso delle persone coinvolte senza che dalla loro mancata accettazione possano derivare ricadute a livello sanzionatorio o di applicazione di benefici e sconti di pena.

Nell'ambito della disposizione, poi, è previsto che i programmi di giustizia riparativa siano realizzati attraverso l'apporto dei c.d. "mediatori penali", figure professionali che devono essere in possesso almeno di laurea universitaria triennale in vari settori e in materie diverse, quali quelle giuridiche, pedagogiche, psicologiche o socio-umanistiche, ovvero devono essere iscritti ad un ordine o albo professionale, con specifica esperienza in relazione alle citate materie e i cui nominativi sono inseriti in appositi elenchi la cui tenuta, controllo e vigilanza, quali adempimenti rientranti nell'ambito delle ordinarie attività istituzionali del Ministero della giustizia, potrà essere assicurata con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Gli stessi mediatori, pertanto, hanno la possibilità di incontrarsi, di discutere del reato, dei suoi effetti, di progettare modalità di comportamento futuro assumendosi, eventualmente, anche impegni volontari di riparazione del danno causato. *Si rappresenta, comunque, che tali soggetti già operano alle dipendenze delle amministrazioni statali e locali, soprattutto quelle comunali e che adempiono in seno alle stesse i loro compiti istituzionali, senza percepire compensi, gettoni,*



*rimborsi ed altre forme di indennità per le attività svolte in qualità di mediatori. I compiti connessi all'attuazione dei suddetti programmi di giustizia riparativa, pertanto, vengono svolti dalle sopraindicate figure professionali senza la previsione di alcuna forma di compenso, comunque denominato.*

*I criteri di individuazione della figura professionale in esame e i principi deontologici cui devono ispirare la loro attività verranno definiti nel decreto emanato ai sensi del successivo articolo 3 del presente provvedimento. Si assicura, da ultimo, che l'individuazione delle succitate figure professionali nella categoria dei mediatori penali non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.*

*L'articolo 2 (Garanzie dei programmi di giustizia riparativa) si occupa delle garanzie dei programmi di giustizia riparativa. Innanzitutto, chiunque acceda ai programmi di giustizia riparativa è informato sul significato del programma, le modalità con cui viene attuato, le finalità dei programmi stessi e monitorati i loro esiti. Il consenso delle parti, è reso in forma scritta, ed è sempre necessario e può in ogni momento essere revocato nelle medesime forme. È sancito il divieto di utilizzazione delle dichiarazioni rese in sede processuale e il divieto di deposizione testimoniale del mediatore per non causare forme di vittimizzazione secondaria. Si evidenzia che l'amministrazione penitenziaria già adempie all'informativa circa la possibilità di accesso a programmi di giustizia riparativa attraverso una carta dei servizi sociali posta a disposizione del condannato all'atto della sua entrata in istituto, mentre i servizi sociali dell'Ufficio dell'esecuzione penale esterna adempiono a tale attività informativa per i soggetti ammessi ai benefici alternativi alla detenzione. La disposizione, pertanto, si limita ad esplicitare adempimenti che vengono espletati con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

*L'articolo 3 (Servizi di giustizia riparativa, mediatori e formazione) detta le linee guida per l'organizzazione dei servizi di giustizia riparativa che devono essere individuati sul territorio nazionale presso ogni distretto di corte di appello.*

*I citati servizi sono promossi attraverso protocolli e convenzioni stipulati tra il Ministero della giustizia e gli enti locali (Regioni e Comuni in primo luogo) che organizzano i relativi servizi nell'ambito delle politiche sociali di loro competenza. Gli oneri relativi all'istituzione di tali servizi sono interamente a carico delle regioni o degli altri enti locali, che utilizzano a tal fine, le risorse disponibili a legislazione vigente nei limiti dei rispettivi bilanci - secondo quanto già attuato nell'ambito di realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, di cui all'articolo 6*



*della legge 8 novembre 2000, n. 328 – sulla base dei piani nazionali, regionali e di zona. Si rappresenta, inoltre, che in data 13 novembre 2014, è stato realizzato il Protocollo Operativo tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e la Conferenza Nazionale del Volontariato in ambito penitenziario che prevede ambiti di programmazione congiunta finalizzati a favorire attività non retribuite a favore della collettività, lavoro di pubblica utilità ed attività riparative e di utilità sociale.*

Si consideri, inoltre, che nelle linee programmatiche del Ministero della giustizia per la valutazione dei progetti e dei programmi da finanziare nell'anno 2018, riferite alla Cassa delle ammende, all'articolo 2, comma 2, lettera d), del D.P.C.M. 10 aprile 2017, n. 102, "Regolamento recante lo Statuto della Cassa delle ammende adottato a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 9 maggio 1932, n. 547", è previsto che l'Ente in esame possa finanziare attraverso propri fondi "programmi di giustizia riparativa in favore delle vittime del reato o della comunità locale, anche comprensivi di eventuali contributi a sostegno dell'attività volontaria gratuita o del lavoro di pubblica utilità del reo". A tale riguardo si evidenzia che sono in corso di realizzazione 343 progetti volti a raggiungere gli obiettivi prioritari posti a fondamento del nuovo Statuto della Cassa delle ammende, diretti ad innalzare i livelli di efficienza, economicità e qualificazione della governance del sistema di reinserimento socio-lavorativo e assistenziale dei detenuti e delle persone sottoposte a misure e sanzioni di comunità: tra tali obiettivi sono da ricomprendersi anche percorsi di giustizia riparativa e di mediazione penale, sull'esempio delle Best Practices già avviate in alcuni comuni italiani, quali ad esempio il "Progetto Writers" ed il "Focus Group di utilità sociale" in collaborazione con il Comune di Milano.

*Per la realizzazione delle finalità istituzionali della Cassa risulta uno stanziamento per il triennio 2018-2020 pari ad euro 3.000.000. Tali risorse sono rinvenibili nell'ambito del bilancio della Cassa senza ricadute sulla finanza pubblica.*

*Sono favorite le iniziative che coinvolgano un ampio partenariato socio-istituzionale e che prevedano il cofinanziamento dell'ente partecipante, nonché l'integrazione con le progettualità finanziate con i programmi operativi nazionali e regionali della programmazione comunitaria 2014-2020.*

Al Ministero della giustizia compete l'attività di coordinamento al fine di promuovere lo sviluppo dei programmi di giustizia riparativa e il monitoraggio dei dati forniti dagli enti presenti sul territorio, al fine di garantire l'uniformità delle azioni locali. Si segnala, a tale riguardo, che il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha già da tempo istituito l'Osservatorio permanente sulla giustizia riparativa e la mediazione penale finalizzato prioritariamente ad



un'attività di supporto agli uffici di esecuzione penale esterna e agli istituti di pena con scambio di dati e notizie informative per uniformare le azioni di giustizia riparativa promosse dagli enti locali sul territorio. Alla finalità suddetta è predisposta una rete di referenti regionali che fungono da intermediari tra l'Osservatorio di cui si è detto e le strutture istituzionali ed operative dei diversi territori.

*La disposizione non presenta risvolti onerosi sotto il profilo finanziario, potendosi provvedere alle attività in essa contemplate tramite le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

Gli enti territoriali, nell'ambito delle competenze in materia di politiche sociali e nel limite delle risorse disponibili, iscritte sui propri bilanci a legislazione vigente, favoriscono l'istituzione di centri di ascolto per le vittime di reato e attraverso strutture specializzate assicurano sostegno ed assistenza terapeutica alle vittime, soprattutto in relazione alla commissione di reati di natura violenta. La disposizione contiene la previsione di una disciplina programmatica, di individuazione dei requisiti e dei criteri per l'esercizio dell'attività professionale di mediatore penale - soggetto intermediario di cui si è ampiamente trattato al precedente articolo 1 - nonché per l'accesso a percorsi formativi e di aggiornamento professionale dei medesimi mediatori - che potranno essere organizzati dagli stessi ordini professionali di cui fa parte ciascun mediatore, da enti locali o associazioni di promozione sociale - oltre a forme di accreditamento per i centri che si costituiranno per i servizi di giustizia riparativa. Tuttavia, è da sottolineare che i programmi di giustizia riparativa di cui si sta discutendo, pur essendo prodromici all'eventuale definizione del procedimento penale e all'espiazione della pena in un istituto penitenziario o in una comunità - qualora sussistano i presupposti oggettivi e i requisiti soggettivi - non rivestono carattere di obbligatorietà restando, comunque, subordinati alla preventiva prestazione del consenso delle parti interessate (vittima e reo), secondo i criteri stabiliti all'articolo 6 del presente schema di decreto nonché all'esistenza di luoghi e locali idonei messi a disposizione dalle strutture già esistenti ed operanti nell'ambito territoriale dell'ente di riferimento e nei limiti delle disponibilità dell'ente stesso.

*Infatti, a tale riguardo si rappresenta che i centri di ascolto per le vittime di reato che aderiscono al piano della giustizia riparativa vengono istituiti sempre nell'ambito di protocolli d'intesa e convenzioni realizzati tra enti territoriali ed amministrazione giudiziaria, in luoghi e strutture resi disponibili dagli stessi enti pubblici, regionali e locali, da associazioni no profit o di volontariato con svolgimento della loro attività a titolo volontario e gratuito, nei limiti dell'effettiva presenza degli ambienti e dell'idoneità delle strutture. Si tratta, pertanto, di servizi che trovano collocazione nell'ambito di organismi locali già esistenti (ad es. consultori, presidi medico-*



*sanitari, sedi varie delle citate associazioni etc.) che mettono a disposizione degli stessi centri, le unità di personale, le dotazioni materiali, tecnologiche ed informatiche in loro possesso, senza che vi sia nei loro confronti pagamento di alcun canone per i locali e le attrezzature, ovvero corresponsione di alcun compenso, comunque denominato, per il personale che gli organismi sopra indicati mettono a disposizione.*

*La norma in esame, pertanto, non è suscettibile di determinare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.*

## **CAPO II**

### **MODALITA' DI ACCESSO AI PROGRAMMI DI GIUSTIZIA RIPARATIVA**

*L'articolo 4 (Obbligo di informazione) introduce il Capo II che riguarda le modalità di accesso ai programmi di giustizia riparativa. In tal senso, l'articolo in esame dispone di informare anche i condannati sulla possibilità di accedere a tali programmi in qualsiasi momento, garantendo che le comunicazioni avvengano in una lingua a lui comprensibile, tramite l'eventuale supporto di un mediatore culturale, figura già prevista nell'ambito del processo penale e dell'ordinamento penitenziario.*

*Per quanto riguarda la figura del mediatore culturale di cui sopra, si rappresenta che il reperimento di tali professionalità potrà avvenire con le modalità già ampiamente consolidate nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria, attraverso prestazioni occasionali di collaborazione professionale secondo le effettive esigenze trattamentali.*

*Tali tipologie di spese gravano attualmente alla U.d.V. 1.1 Amministrazione penitenziaria, all'azione: Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, sul capitolo 1766, p.g. 2 "Onorari a professionisti esperti per l'attività di osservazione e trattamento dei detenuti", che reca uno stanziamento per l'anno 2018 di euro 3.021.155, per l'anno 2019 di euro 3.051.406 e per l'anno 2020 di euro 3.051.406.*

*Si rappresenta, inoltre, che diversi interventi tesi al potenziamento delle relative attività istituzionali sono stati introdotti dalla legge di bilancio 2018, in particolare si segnala l'autorizzazione all'assunzione di ulteriori 236 unità di assistenti sociali (rispetto alle 60 unità già autorizzate dal decreto-legge n. 13 del 2017, convertito dalla legge n. 46 del 2017) da destinare agli Uffici per l'esecuzione penale esterna (articolo 1, comma 493, della legge 27 dicembre 2017, n. 205).*



*L'articolo 5 (Avvio e prosecuzione del programma)* dispone che, una volta ricevuta la richiesta di avvio di un programma, il magistrato di sorveglianza competente per territorio trasmetta ai servizi di giustizia riparativa, che ne abbiano fatto richiesta, le informazioni e gli atti necessari per l'elaborazione del suddetto programma il quale, con il consenso dell'interessato, può proseguire anche successivamente allo spirare della pena o al termine della misura alternativa o di comunità applicata. *Si tratta di una norma di natura procedurale che non presenta alcun risvolto di carattere finanziario.*

### CAPO III

#### PROCEDIMENTI DI GIUSTIZIA RIPARATIVA

*L'articolo 6 (Programmi di giustizia riparativa)* introduce il Capo III che si occupa della descrizione dei procedimenti di giustizia riparativa. La disposizione contiene un elenco dei principali programmi, descritti nelle linee essenziali. Tale elenco non deve essere inteso come tassativo in quanto contiene l'indicazione dei programmi di giustizia riparativa maggiormente utilizzati nella prassi che possono coinvolgere la comunità. *La disposizione ha carattere ordinamentale e descrittivo e non presenta profili onerosi per la finanza pubblica.*

*L'articolo 7 (Doveri del personale addetto ai servizi di giustizia riparativa)*, a completamento di quanto già precisato al precedente articolo 6, definisce gli obblighi del personale appartenente ai servizi di giustizia riparativa, che si sostanziano nell'obbligo di riservatezza dei dati personali delle parti, trasmessi dall'autorità giudiziaria: tra tale personale è ricompreso anche il mediatore penale.

*La presente norma ha natura precettiva e non rileva dal punto di vista finanziario.*

*L'articolo 8 (Svolgimento dei programmi di giustizia riparativa)* disciplina lo svolgimento dei programmi di giustizia riparativa a partire dall'acquisizione del consenso delle parti che deve essere libero, informato e con possibilità di ritrattazione e posto come condizione essenziale per l'avvio di ogni percorso. Si tratta di programmi che mirano a conseguire la "responsabilizzazione del reo" e la partecipazione della vittima al procedimento penale senza, tuttavia, farle rivivere la situazione pregressa, cercando di evitare il rischio di una c.d. "vittimizzazione secondaria". Nel



caso di previsione di accordi riparativi questi devono essere verificati dal mediatore penale nella loro interezza e in maniera da garantire il rispetto della dignità della persona: motivo per cui, prima ancora che la riparazione offerta e accettata, assume particolare rilevanza il *percorso di narrazione* sia della vittima che del reo e ingenera la consapevolezza del gesto deviante e della dimensione globale dell'offesa, della dignità da ricostruire, delle relazioni da riparare per promuovere fiducia e rafforzare il senso di sicurezza. Attesa la delicatezza del programma riparativo, quindi, è stato espressamente previsto che l'esito del programma sia comunicato in forma scritta al magistrato di sorveglianza competente per territorio, con descrizione, se opportuno, dell'andamento del percorso stesso e dei contenuti dell'accordo riparativo; l'esito negativo del percorso, tuttavia, non può in nessun modo condizionare l'esecuzione della pena in corso o influire sulla concessione di misure alternative alla detenzione o sui benefici premiali previsti dall'ordinamento penitenziario.

*Trattasi di norma che scandisce i compiti già previsti istituzionalmente per le figure professionali che già operano nell'ambito della giustizia e che successivamente verranno ridefinite come "mediatori penali". Pertanto, la sua natura precettiva e procedurale esclude i profili di carattere finanziario.*

**L'articolo 9 (Clausola d'invarianza finanziaria)** detta la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo che dall'attuazione delle disposizioni di cui al provvedimento in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

*Si confermano gli effetti di neutralità per la finanza pubblica recati dal provvedimento in esame, trattandosi di modifiche normative volte a dare luogo ad interventi realizzabili con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

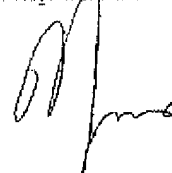
La verità della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 12, comma 3, della legge 11 dicembre 2002 n. 196, è avuta in conto.



POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

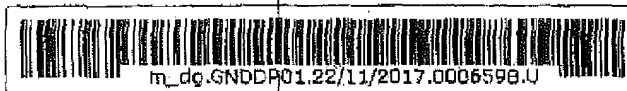


14 MAG. 2018





ANTICIPATA PER E-MAIL



3/7-B (2017)  
D. Peuser  
con Guerzoni



Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Presidente

On. Andrea Orlando  
Ministro della Giustizia

Pres. Elisabetta Cesqui  
Capo di Gabinetto del  
Ministro della Giustizia

Cons. Giuseppe Santalucia  
Capo dell'Ufficio legislativo  
Ministero della Giustizia



PARERE DEL GARANTE NAZIONALE SUL DECRETO LEGISLATIVO RECANTE "RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO" (LEGGE DELEGA N. 103 DEL 2017) AI SENSI DELL'ARTICOLO 19 LETTERA C DEL PROTOCOLLO OPZIONALE ALLA CONVENZIONE ONU CONTRO LA TORTURA E ALTRI TRATTAMENTI CRUDELI, INUMANI O DEGRADANTI (OPCAT)

Il Garante nazionale desidera innanzitutto esprimere l'apprezzamento per la trasmissione preliminare della seconda parte dei testi dei decreti finora licenziati dall'Ufficio Legislativo e relativi ai temi:

1. giustizia riparativa e mediazione reo-vittima
2. ordinamento penitenziario minorile

In tale spirito di collaborazione, come nel caso del precedente invio dei testi elaborati alle Commissioni, il Garante, nella sua composizione collegiale (Presidente Mauro Palma e Membri Emilia Rossi e Daniela de Robert) ha esaminato lo Schema dei decreti e offre le considerazioni qui di seguito riportate.

I temi oggetto di questo parere riguardano i punti di cui alle lettere f) e p) del comma 85 dell'articolo 1 della legge di delega.

Nel caso dell'ordinamento penitenziario minorile si tratta dell'elaborazione compiuta dell'intero sistema esecutivo per i minori e, quindi, sia della definizione delle linee di cornice entro cui si inseriscono le norme previste per l'esecuzione, sia delle modalità esecutive che si rifletteranno in regole attuative conseguenti. La rilevanza del tema è data, come è noto, dal fatto stesso che è la prima volta che si elabora tale ordinamento per l'esecuzione minorile, a quarantadue anni dall'adozione della riforma penitenziaria, successivamente 'adattata' per rispondere in qualche modo alle esigenze della popolazione penitenziaria minorile.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

Lo schema di decreto riguardante la giustizia riparativa, pur avendo l'esclusivo riferimento all'esecuzione della pena (anche extra-muraria), apre la riflessione nel nostro Paese alle possibilità della *restorative justice* e inizia a delineare una risposta a richieste poste da obblighi sovranazionali. La riflessione stessa che così si avvia potrà trovare più ampio ambito di applicazione nell'elaborazione di una risposta alla commissione del reato che ponga al centro la capacità di riannodare il filo lacerato dal comportamento illecito e che, ancor prima del 'punire' si ponga l'obiettivo di 'risanare' la ferita.

**1. Giustizia riparativa e mediazione reo-vittima (riferimento al criterio di delega f)**

Va innanzitutto sottolineata la condivisione della scelta di aver previsto un ambito normativo autonomo senza dirette intersezioni con i codici penali. Inoltre il Garante nazionale condivide quanto fissato dall'articolo 1 relativamente al comma 2 che esclude ogni funzionalità dell'adesione a programmi di giustizia riparativa e la non equiparazione a istituti sanzionatori.

Cionondimeno il Garante ritiene che il completamento di un programma di giustizia riparativa possa essere oggetto di una forma di riconoscimento da parte dell'ordinamento, senza comunque interferire con l'accesso a misure alternative; per esempio, si potrebbe riconoscere tale completamento del programma nel contesto della liberazione anticipata (articolo 54 o.p.). Ritiene inoltre che sarebbe bene rendere chiaro che l'eventuale esito negativo del programma non possa influire sulla concessione di misure alternative o altri istituti premiali previsti dall'ordinamento (un inserimento in tal senso potrebbe essere fatto nell'articolo 9).

Si osserva che, soprattutto nel contesto della giustizia riparativa, il termine «beneficio» utilizzato per indicare misure alternative o altri istituti previsti dall'ordinamento, appare inappropriato.

Nel condividere certamente la previsione del consenso informato e dei suoi requisiti, tra cui la revocabilità, nonché l'esclusione dell'utilizzabilità in sede processuale delle dichiarazioni rese nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa, il Garante invita a una riflessione circa la necessità di precisare per quest'ultima previsione che si tratta delle dichiarazioni provenienti da ognuna delle parti e non solo dal condannato. Una formulazione possibile è: «Le dichiarazioni rese dalle parti nell'ambito dei programmi non possono essere utilizzate nel procedimento penale». Ovviamente, si sottintende che non possano essere utilizzate in alcun procedimento penale; se tale sottinteso non è evidente, è bene precisarlo.

Analogamente, laddove si dice che «i mediatori non possono essere obbligati a deporre [...]» è bene precisare che anche in questo caso ci si riferisce a ogni processo penale e non solo a quello interessato dal percorso di giustizia riparativa in atto.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

Inoltre potrebbe rendersi opportuno, per razionalità sistematica, introdurre la categoria dei mediatori tra quelle per cui è prevista l'esclusione dell'obbligo a deporre per segreto professionale a norma dell'articolo 200 c.p.p., escludendo però ogni deroga (contrariamente a quanto previsto dall'articolo 200 c.p.p.). Ciò certamente nei limiti del contenuto di quanto riferito dalle parti nel corso dell'attività di mediazione svolta.

Quanto alla formazione adeguata allo svolgimento della funzione di mediatore (articolo 3), il Garante ritiene che debba trattarsi di formazione superiore (master post-laurea). Ovviamente, nel prevedere l'impiego di mediatori formati specificatamente per l'ambito minorile, si farà riferimento alla minore età dell'autore di reato al momento dell'esecuzione della sanzione e non a quello della commissione del reato stesso.

La giustizia riparativa per internati (articolo 5, comma 1) suscita alcune perplessità, trattandosi di soggetti che hanno compiutamente scontato la pena. Questo tema, tuttavia, si auspica e si presuppone che verrà superato dal decreto specifico relativo alle misure di sicurezza.

Il Garante condivide la previsione dell'accesso ai programmi di giustizia riparativa per tutti i soggetti, in qualsiasi fase dell'esecuzione e per tutti i tipi di reato, con ciò intendendo che l'accesso a tali programmi non possa essere precluso sulla base della particolare classificazione penitenziaria e del regime esecutivo in atto.

Relativamente all'avvio dei programmi di giustizia riparativa (articolo 6) si suggerisce maggiore chiarezza circa la procedura, tenendo conto che:

- 1) sarebbe bene esplicitare che l'avvio si verifica su richiesta del condannato o su quella delle vittime, per escludere che si verifichi con una iniziativa d'ufficio;
- 2) non è chiaro il riferimento all'autorità giudiziaria procedente, trattandosi di soggetti in esecuzione penale (sia pure nelle diverse modalità comprensive delle misure alternative e delle misure penali di comunità). Forse ci si potrebbe esplicitamente riferire al giudice competente per l'esecuzione e, meglio, al magistrato di sorveglianza competente per territorio.

La *riservatezza* a cui si fa riferimento all'articolo 8 (comma 2, ultima riga) potrebbe essere rafforzata in termini di *segretezza* (il Garante ritiene che su questo punto la formulazione dell'articolo 12 della Direttiva 2012/29/UE sia particolarmente debole, forse per necessità di mediazione nel dibattito internazionale e che sia lasciata a ciascuno Stato la possibilità di rafforzarla).

La locuzione «riconoscimento dell'esperienza di vittimizzazione» (articolo 9 comma 2), di derivazione essenzialmente psicosocologica, appare poco rispondente a criteri di tassatività e univocità all'interno di un testo normativo di chiarezza *erga omnes*.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

**2. Ordinamento penitenziario minorile**

Il Garante nazionale esprime innanzitutto apprezzamento per le scelte di impostazione del testo e per la tecnica normativa attuata nella redazione delle norme. Si tratta, come è noto, di un testo autonomo e speciale destinato a dare inquadramento compiuto a un intero sistema, pur avvalendosi anche di riferimenti al sistema ordinamentale generale. L'orizzonte della finalità della pena di cui all'articolo 27, comma 3 Cost. è così delineato nell'ambito degli specifici bisogni di recupero e reinserimento di un soggetto ancora in fase evolutiva, per il quale spesso è più opportuno parlare di accesso alla educazione piuttosto che di percorso di rieducazione.

Occorre introdurre un articolo, che definisca le autorità che hanno accesso ai luoghi dove i minori sono privati della libertà e che, in via generale, preveda l'accesso dei Garanti territoriali con possibilità di colloquio con i ristretti, non computabile ai fini dell'articolo 24 di questo ordinamento (cfr. *ultra*) o comunque dell'articolo 18 o.p.

Va inoltre recepito all'interno di questo nuovo ordinamento quanto previsto dall'art.7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n.146 convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10 nonché dagli articoli 1, 3, 4 e dal 17 al 23 del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT) relativamente ai poteri del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. In tale contesto va recepita anche l'immunità per l'esercizio delle proprie funzioni prevista dall'articolo 35 del citato OPCAT.

Va osservato che il testo fa spesso riferimento a *minorenni* laddove definisce norme che in realtà si applicano anche a giovani adulti di età inferiore ai venticinque anni (e che hanno commesso il reato in età minore). Di tale aspetto si dovrebbe tenere conto anche nella formulazione linguistica.

Nel dettaglio, si preferisce formulare alcune osservazioni su singoli articoli o gruppi di articoli tematicamente connessi:

**Articolo 1. Principi generali dell'esecuzione penale minorile**

Il Garante nazionale condivide pienamente i principi generali espressi, apprezzando in particolar modo il fatto stesso di definire in apertura i principi generali entro cui si articoleranno le norme. Rilevante sono l'esclusione tassativa degli automatismi preclusivi e l'inserimento dei programmi di giustizia riparativa e di mediazione.

Va comunque sottolineato che le previsioni di possibilità e istituti offerte al soggetto in esecuzione penale minorile contemplate in questo testo sono ontologicamente diverse da quelle del campo della giustizia riparativa, pur favorendone l'accesso.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

Articolo 2. Tribunale di sorveglianza

Non necessita di particolari osservazioni.

Articoli 3 e 17

*Estensione dell'ambito di applicazione*

*Nuovi titoli di privazione della libertà per fatti commessi da minorenni*

Il Garante nazionale condivide l'impostazione culturale da cui discende la norma di cui all'articolo 3, per quanto attiene la necessità di dare chiarezza attraverso la previsione del comma 3 (che definisce la disciplina per l'individuazione della modalità esecutiva nel caso di provvedimenti relativi a reati commessi in età minore e in età maggiore); condivide altresì la volontà di definire una deroga nei casi di esecuzione penale minorile in corso al sopravvenire di un titolo di esecuzione per una pena relativa a reato commesso da maggiorenne. Tuttavia ritiene che debba essere approfondita la costituzionalità (articolo 3 Cost.) di una previsione che diversifica potenzialmente – anche se il tutto è sottoposto al vaglio del magistrato di sorveglianza *per i minorenni* – le modalità esecutive per due soggetti concorrenti in uno stesso reato, commesso da maggiorenni, nel caso in cui uno dei due sia in esecuzione penale per un pregresso reato commesso da minore.

Per quanto riguarda invece il caso di esecuzione penale minorile in corso al sopravvenire di un titolo di altra pena detentiva per fatti commessi da minorenni, si concorda con quanto stabilito dall'articolo 17.

5

Articolo 4. Principi direttivi e criteri applicativi

La disciplina appare organica e completa per tutte le misure, dando a queste valore di modello principale di esecuzione della pena. Particolarmente condivisi sono le scelte relative alla previsione di un necessario programma di intervento educativo per ogni misura, l'estensione dell'applicabilità delle misure a tutti i reati e a tutte le pene inflitte, il principio di territorialità nell'esecuzione delle misure.

Tuttavia il Garante nazionale esprime serie perplessità circa la previsione di collocamento in comunità pubbliche o del privato sociale che ospitino *solo* minorenni sottoposti a procedimento penale ovvero in esecuzione di pena. La pluralità di tipologie all'interno di una comunità chiusa è un valore che evita l'istituzionalizzazione, favorisce la circolazione di esperienze e competenze diverse e, come tale, andrebbe preservata.

In attesa di poter esprimere il proprio parere sulla bozza di decreto sul punto di delega relativo alle misure alternative (non ancora pervenuto), ci si chiede, infine, a quali misure alternative diverse dalle misure penali di comunità, elencate nel comma 1, ci si riferisca.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

Articolo 5. Contenuti delle misure penali di comunità

Il Garante nazionale esprime seri dubbi circa la previsione di una prescrizione di attività risarcitoria in favore della persona offesa dal reato e del danneggiato, sottoposta inoltre al consenso di questi ultimi. A parere del Garante, la vittima del reato e la persona danneggiata possono comparire nel contesto di una modalità esecutiva della pena soltanto all'interno di un programma di giustizia riparativa (o di giustizia ristorativa) peraltro adottato in via consensuale da ambo le parti.

Non appare, infatti, appropriata alla fase esecutiva/punitiva un'attività risarcitoria che è propria o della mediazione o della fase del giudizio o ancora dei programmi di giustizia riparativa. La previsione risulta inoltre in contrasto con gli stessi intendimenti espressi nell'ultima parte del commento all'articolo stesso.

Infine, la presenza della vittima nella definizione di una modalità esecutiva della sanzione penale rompe il paradigma classico dell'esecuzione stessa che si fonda sull'astrattezza e sulla portata generale della pena, la cui esecuzione è modulata in base al possibile reinserimento dell'autore di reato e non in base alla soddisfazione della vittima, in un'ottica di personalizzazione.

Il senso di responsabilità, che il commento all'articolo opportunamente valorizza, non si concretizza nella possibilità della vittima stessa di definire il percorso esecutivo dell'autore del reato. Al contrario tale previsione può avere effetti controproducenti e diminuire la dimensione della responsabilità verso la collettività. Né il senso di legalità, anch'esso richiamato, è ricostruibile attraverso un'incongrua soggettività assegnata alla vittima o al danneggiato.

6

Articoli 6, 7, 8, 9, 12, 16, 18

Gli articoli qui considerati cumulativamente riguardano:

*Affidamento in prova al servizio sociale*

*Affidamento in prova con detenzione domiciliare*

*Detenzione domiciliare*

*Semilibertà*

*Adozione, sostituzione e revoca delle misure penali di comunità*

*Sostituzione e revoca delle misure penali di comunità (controllare uniformità o sovrapposizione di titolo tra articolo 12 e articolo 16)*

*Effetti dell'esecuzione delle misure*

Essi definiscono nel loro complesso l'impianto delle misure penali di comunità previste. Impianto che il Garante ritiene complessivamente di grande validità. Molto apprezzabile



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

l'estensione a diversi soggetti pubblici della legittimazione a proporre le istanze di misure penali di comunità perché tiene conto delle frequenti situazioni di disagio dei detenuti minorenni privi dell'assistenza individuale necessaria.

Tuttavia, suscitano rilevanti perplessità alcuni aspetti che qui di seguito si elencano.

Si osserva che la norma prevista dall'articolo 18, letta congiuntamente con quella di cui all'articolo 6 comma 7 può determinare la non estinzione della pena eseguita in affidamento in prova qualora, pur senza revoche, vi sia una valutazione di esito negativo. Questo aspetto, direttamente volto a evitare un automatismo irriflessivo nell'accesso, nell'esecuzione e nell'esito di una misura alternativa, può aprire ad ampia discrezionalità e a disparità. Il Garante propone di togliere il comma 7 dell'articolo 6 e conseguentemente la prima frase dell'articolo 18 che a essa si riferisce.

Inoltre, la previsione di cui al secondo periodo del comma 3 dell'articolo 16 determina una vaghezza indefinita del computo del tempo effettivamente scontato in affidamento in prova, lasciato, in caso di revoca, alla discrezionalità del tribunale di sorveglianza. Tale aspetto, pur comprensibile nella finalità espressa di responsabilizzazione ed esclusione di automatismi anche se positivi, appare in contrasto con i requisiti di tassatività e certezza della pena. Si tratta, infatti, di computo del *quantum* di pena o di misura ancora da espriare.

Infine, circa la lettera b) del comma 4 dell'articolo 6 si fa riferimento a quanto già detto relativamente all'articolo 4 sul ruolo della persona offesa del reato e del danneggiato.

7

Articoli 10 e 11

*Misure penali di comunità in casi particolari*

*Affidamento in prova terapeutico per patologie psichiatriche*

Allo stato attuale le norme previste rispettivamente dagli articoli 147 e 148 c.p. presentano una criticità che deve essere risolta con urgenza. Infatti, mentre il primo prevede la sospensione facoltativa dell'esecuzione della pena solo in caso di grave infermità fisica, l'altro rinvia a un istituto non più esistente (il ricovero in OPG, senza sospensione o rinvio dell'esecuzione della pena). Il Garante nazionale ritiene che tale criticità dovrà essere superata nell'ambito dei decreti di cui alla delega legislativa, prevedendo l'abolizione dell'articolo 148 c.p. e l'introduzione delle infermità psichiche all'interno dell'articolo 147 c.p., così come auspicato nella Relazione presentata al Parlamento il 21 marzo scorso.

In tale ipotesi, ancora non verificabile per l'assenza del testo relativo, il Garante ritiene ampiamente soddisfacente l'articolo 10.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

Qualora invece tale modifica non fosse introdotta, non risulterebbe accettabile la previsione dell'affidamento in prova terapeutico per patologie psichiche, di cui all'articolo 11, che non prevede la sospensione facoltativa dell'esecuzione penale e, quindi, della misura stessa.

Si osserva inoltre che l'articolo 11 dispone un programma di trattamento sanitario che prescinde dalla adesione volontaria del soggetto coinvolto, che non può intervenire né sull'ipotesi di un trattamento terapeutico né sulla modalità in cui questo può essere reso. La questione diventa, a parere del Garante, ancora più problematica nel caso in cui il soggetto in esecuzione penale sia un maggiorenne infra-venticinquenne.

Articoli 13, 14 e 15

*Esecuzione delle pene detentive per condannati minorenni*

*Esecuzione delle misure penali di comunità*

*Sostituzione e revoca delle misure penali di comunità*

Dopo attenta lettura di una previsione normativa alquanto complessa e di modifica speciale dell'articolo 656 c.p., il Garante nazionale concorda con la soluzione adottata ed espressa dall'articolo 13. La sola perplessità riguarda l'opportunità di coinvolgere il difensore nell'assumere informazioni nel caso che sia provato o probabile che il condannato non abbia avuto effettiva conoscenza dell'avviso di cui al comma 4 dell'articolo.

8

Dalla lettura dell'articolo 14 si evince la volontà di interpretare in modo estensivo l'indicazione del punto di delega che chiede di estendere le modalità esecutive in essere per il minore anche dopo il compimento del venticinquesimo anno. Tuttavia, la norma proposta non supera lo stridore tra un ordinamento minorile che non pone limiti preclusivi automatici all'accesso alle misure e il transito a un ordinamento per adulti che è in taluni casi seccamente preclusivo. La clausola del «ove possibile» (comma 5) esprime tale volontà di apertura, ma ci si chiede se essa implicitamente non vada contro alcune previsioni dell'ordinamento per adulti. In conseguenza, pur condividendo la soluzione prospettata, si sottolinea il limite imposto alla delega dal passaggio parlamentare che rischia, se non si ritornerà su essa in ambito giurisprudenziale, di vanificare i percorsi avviati nel sistema minorile proprio nei confronti di quei soggetti che, in quanto autori di reati particolarmente gravi commessi in età minore, avrebbero maggiore bisogno di un prolungato accompagnamento.

L'articolo 15 non necessita di particolari osservazioni.

Articoli 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 29

*via San Francesco di Sales, 74 - 00165 Roma  
procedimento C/innanzi/11 - (n. 19) 1483/01/141*





*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

*Progetto di intervento educativo  
Tutela della salute  
Istruzione e formazione professionale  
Istruzione, formazione professionale e lavoro all'esterno  
Tutela dell'affettività  
Colloqui  
Visite prolungate  
Colloqui telematici e corrispondenza telefonica  
Doveri di informativa  
Dimissioni  
Territorialità dell'esecuzione*

È bene qui ricordare quanto già espresso (*cf. supra*) circa l'applicabilità delle norme anche a soggetti maggiori di età (fino al venticinque anni), che talvolta iniziano l'esecuzione da maggiorenni pur in un contesto minorile: la questione riguarda, per esempio, in modo particolare le previsioni di cui all'articolo 27 circa i doveri di informativa.

Ciò premesso, il Garante esprime complessivo apprezzamento per l'impostazione del Capo III relativamente all'intervento educativo e all'organizzazione degli Istituti penali per minorenni che configura un sistema concretamente destinato al reinserimento familiare, sociale, affettivo del giovane coinvolto.

9

Molto positive le disposizioni degli articoli 19, 21 e 22 laddove si estende il progetto di intervento educativo anche ai minorenni in custodia cautelare (articolo 19 comma 5), si favorisce l'accesso all'esterno e l'uso di tecnologie informatiche per tutte le opportunità di istruzione, formazione professionale, oltre che per il lavoro, (articoli 21 e 22) e l'esclusione delle limitazioni previste dall'articolo 21 o.p. relative al titolo di reato (articolo 22 comma 2). Si ritiene comunque che uno specifico comma (forse inseribile dopo il comma 3 dell'articolo 21) debba indicare che l'accesso all'istruzione secondaria superiore e universitaria debba essere favorito.

Il Garante riconosce la positività della parte riguardante la tutela dell'affettività, relativamente all'attenzione riservata al mantenimento di rapporti e relazioni, alla considerazione dell'estensione delle relazioni stesse, oltre che all'attenzione verso quei minori o giovani adulti privi di una rete familiare. Molto positiva la previsione dell'utilizzo di tecnologie della comunicazione e dell'informazione nel contesto dell'insieme di norme volte al mantenimento dei rapporti con il mondo esterno (articolo 26)

Il Garante non può esimersi tuttavia dall'osservare che un corpo di norme di nuova introduzione, quale è quello qui in esame, ancora si attarda a prevedere la deroga a quanto



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

previsto dall'ordinamento penitenziario per adulti, per quanto attiene al controllo visivo di colloqui e visite. L'anacronismo della situazione presente, già evidenziato dal Garante nel commentare le nuove disposizioni relative agli adulti, appare ancora meno giustificato in questa sede, trattandosi di un ordinamento del tutto nuovo destinato per anni a regolamentare la vita negli Istituti per minori. I numeri dei soggetti ospitati in tali Istituti renderebbero del resto più semplice, sul piano operativo l'introduzione di tale possibilità. Inoltre, le considerazioni che hanno determinato un provvisorio rinvio di tale previsione nel caso dell'ordinamento per adulti sono dettate da necessità strutturali e finanziarie al fine di predisporre idonei locali. Nel caso dei minori tale giustificazione non è adeguata, poiché locali di questo tipo sono già previsti dall'articolo 25 relativo alle visite prolungate: una visita prolungata di un giovane adulto sottoposta a controllo visivo appare molto poco credibile.

Va inoltre segnalato che nel caso di trasferimenti (articolo 29) la norma non prevede l'informazione al soggetto da trasferire – spesso non più minorenni – circa il provvedimento e l'acquisizione della sua opinione. Si ricorda che tale procedura d'informazione è prevista dalla Regola penitenziaria europea 17.2 e dal relativo Commento che è parte integrante della stessa Raccomandazione Rec(2006)2; inoltre essa è stata richiamata dal Ministro della giustizia nella sua Direttiva del 2 maggio 2016 sulla prevenzione del rischio suicidario.

Il Garante suggerisce, infine, di considerare all'articolo 23 comma 5 le disposizioni previste dalla legge 20 maggio 2016 n. 76 in materia di Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze nella individuazione dei familiari ammessi ai colloqui e alle visite e non considerandolo eventualmente solo tra le persone con le quali il detenuto ha un significativo legame affettivo.

Articoli 30, 31, 32, 33 e 34

*Caratteristiche degli edifici destinati a istituti per minorenni*

*Direzione degli istituti penali per minorenni*

*Camere di pernottamento*

*Assegnazione, raggruppamento e categorie di detenuti*

*Permanenza all'aperto*

La descrizione della tipologia strutturale degli spazi (articolo 30) è soddisfacente, così come la previsione di camere di pernottamento che non prevedano una presenza superiore a quattro. Nel definire le caratteristiche delle camere di pernottamento (articolo 32) deve tuttavia essere fatto riferimento non soltanto all'articolo 6 o.p. ma anche agli articoli 6 e 7 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000.

10



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

Piena condivisione per il coinvolgimento del soggetto nell'assegnazione alla camera di pernottamento e al relativo gruppo (articolo 33). Il riferimento però al concetto di *etnia* lascia perplessi. In effetti, mentre fino a tempi recenti ci si riferiva all'etnia come «*raggruppamento umano fondato su comuni caratteri morfologici, culturali e linguistici*», tale definizione viene ritenuta ormai superata dalla antropologia contemporanea. Si suggerisce di riferirsi piuttosto al concetto di *nazionalità* o di limitarsi al «*favorire la integrazione culturale*».

Il numero di ore minime di accesso all'aria aperta (articolo 34) può facilmente essere innalzato a sei.

Articoli 35, 36, 37, 38, 39 e 40

*Regole di comportamento*

*Vigilanza dinamica*

*Perquisizioni personali*

*Sorveglianza particolare*

*Regime e sanzioni disciplinari*

*Gestione dei conflitti*

Nessuna osservazione circa le Regole di comportamento (articolo 35).

Circa le perquisizioni (articolo 37), poiché ovviamente non sono applicabili le circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria in merito, in quanto emanate da autorità non competente, occorre, a parere del Garante, esplicitare alcuni principi:

- a) le perquisizioni devono essere rispettose della personalità e della dignità della persona coinvolta,
- b) le perquisizioni non possono avere carattere routinario e devono essere motivate,
- c) le perquisizioni degli ambienti non devono essere distruttive degli arredi e degli oggetti personali nonché rispettose di oggetti di particolare rilevanza affettiva della persona coinvolta,
- d) delle perquisizioni deve essere redatto rapporto indicante luogo, tempo, modalità e identità di chi è stato sottoposto e di chi ha proceduto,
- e) le perquisizioni personali devono essere effettuate da personale dello stesso sesso,
- f) le perquisizioni personali con denudamento devono avere carattere di assoluta eccezionalità e indispensabilità, devono essere giustificate dall'impossibilità di utilizzare strumenti di controllo alternativi e devono essere predisposte con atto motivato,
- g) le perquisizioni intime possono essere eseguite solo da personale sanitario.

11



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presidente

Il Garante osserva che il commento all'articolo 38 (il cui testo è condivisibile) introduce chiarezza circa la distinzione linguistica tra i casi in cui ci si riferisce a soggetti minori di 18 anni e coloro che, pur avendo commesso il reato in età minore, sono nel momento esecutivo giovani adulti soggetti alla disciplina per i minorenni. Tale possibile difficoltà nell'interpretazione delle norme in fase applicativa è stata precedentemente evidenziata in questo parere. Ritiene comunque che possa essere resa esplicita in un articolo d'introduzione o di chiusura dell'ordinamento e non lasciata al semplice commento.

Circa il regime e le sanzioni disciplinari (articolo 39) e la connessione prevista con la modalità di gestione dei conflitti (articolo 40), l'impianto complessivo risulta innovativo e condiviso. Resta però necessaria una integrazione relativa alla sanzione di esclusione delle attività in comune (comma 3 punto d)) qualora questa sia inflitta a detenuti maggiori di anni 18 e che, quindi, possa anche consistere in isolamento totale. Per questi casi vanno assolutamente previste l'obbligatorietà del controllo medico quotidiano e la possibilità del medico di interrompere l'esecuzione della sanzione in ogni momento.

Come è noto, perché più volte espresso, il Garante nazionale condivide l'implementazione di un sistema di vigilanza dinamica (articolo 36) in linea con quanto più volte discusso anche in sedi internazionali circa il mantenimento di ordine e sicurezza all'interno degli Istituti. Certamente deve essere richiesto alle Direzioni degli Istituti l'adozione di un progetto di implementazione di tale sistema che eviti il mero stazionamento fuori dalle stanze.

12

Nel porre questo parere il Garante nazionale ribadisce l'apprezzamento per il lavoro svolto e la sua coerenza con quanto discusso negli Stati generali dell'esecuzione penale.

Roma, 20 novembre 2017

per il Collegio del Garante nazionale,  
il Presidente



Ministero della Giustizia  
UFFICIO LEGISLATIVO

## SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GIUSTIZIA RIPARATIVA E MEDIAZIONE REO-VITTIMA”

Referente UL Giustizia:

FRANCESCA STILLA

Magistrato addetto all'Ufficio Legislativo – 06-68852713 – [francesca.stilla@giustizia.it](mailto:francesca.stilla@giustizia.it)

### ANALISI TECNICO-NORMATIVA

#### PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

##### 1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo

Il presente schema di decreto legislativo si propone di dare attuazione alla delega normativa conferita al Governo dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, recante “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*”, e, in particolare l'articolo 1, comma 85, lettera f). Il provvedimento introduce per la prima volta, nel nostro sistema, un modello di intervento sui conflitti (originati da un reato o espressi attraverso un reato) che si avvale di metodi comunicativo-dialogici volti a promuovere l'incontro tra autore e vittima (si pensi alla *mediazione*), la responsabilizzazione dell'autore di reato, la riparazione, ove possibile, delle conseguenze del fatto delittuoso.

Lo schema di decreto legislativo in esame è volto altresì a riconoscere la centralità, nel procedimento penale, della vittima, chiamata a partecipare e ad intervenire nel procedimento con un ruolo attivo, come soggetto e non più come mero mezzo di prova, così come richiesto dalla direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea n. 29 del 25 ottobre 2012, recepita con decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015.

L'intervento normativo consentirà di realizzare la responsabilizzazione e la risocializzazione del reo nonché garantire la partecipazione della vittima nel procedimento penale in corso senza il rischio di vittimizzazione secondaria. L'accesso ai programmi di giustizia riparativa è infatti subordinato all'acquisizione del consenso delle parti (reo e vittima) libero, informato e revocabile.

Alla luce delle considerazioni che precedono il provvedimento persegue obiettivi pienamente coerenti con il programma di Governo.

##### 2) Analisi del quadro normativo nazionale

Il complessivo intervento, che adegua la normativa interna agli orientamenti giurisprudenziali pure di stampo europeo, riguarda i programmi di giustizia riparativa da espletare nella fase esecutiva della pena ma applicabili anche ai percorsi di giustizia riparativa già previsti dal legislatore nel corso del processo ordinario di cognizione

La valorizzazione della vittima e la necessità di tutelarla, nella fase della esecuzione della pena, così come richiesto dalla Direttiva n. 29 del 2012 costituiscono un vincolo derivante dall'ordinamento dell'Unione europea capace di orientare le scelte del legislatore nazionale. Al comma 2 dell'articolo 12, la Direttiva n. 29 del 2012 stabilisce che “[g]li Stati membri facilitano il rinvio dei casi, se opportuno, ai servizi di giustizia riparativa, anche stabilendo procedure o orientamenti relativi alle condizioni di tale rinvio”. Dalla lettura congiunta dell'articolo 12, comma 2, e dell'articolo 8 della summenzionata Direttiva secondo cui “gli Stati membri provvedono a che la vittima, in funzione delle sue esigenze, abbia accesso a specifici servizi di assistenza riservati, gratuiti e operanti nell'interesse della vittima, prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo il procedimento penale”, deriva l'obbligo per gli Stati membri di rendere disponibili i servizi di giustizia riparativa.

Già la riforma operata con legge 28 aprile 2014, n. 67, recante “*Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*”, ha esteso la possibilità di ricorrere a pratiche di mediazione anche per reati commessi da adulti puniti in astratto con pena fino a quattro anni di reclusione, nell'ambito della sospensione del processo con messa alla prova, istituto che ricalca, nelle linee portanti, l'omologo previsto dal Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante “*Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*”.

Sebbene la legge delega preveda di introdurre la giustizia riparativa con esclusivo riferimento all'esecuzione della pena (anche extra-muraria), è tuttavia consentito al legislatore delegato di strutturare una normativa di settore che risponda ad un preciso obbligo sovranazionale.

Anche la “Proposta di Raccomandazione del Comitato dei Ministri del consiglio d'Europa sulla giustizia riparativa in ambito penale 2018” auspica un potenziamento dei programmi di giustizia riparativa in sinergia con il sistema penale.

Ne è derivata la scelta di prevedere, in una legge autonoma, le disposizioni in materia di giustizia riparativa concernenti le garanzie, i presupposti applicativi, il tipo di programmi, le condizioni di accesso, lo standard di formazione dei mediatori, l'utilizzabilità degli esiti dei singoli programmi nell'ambito del procedimento.

### **3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti**

Il presente schema di decreto legislativo introduce modifiche alle leggi vigenti.

### **4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali**

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale.

### **5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali**

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle Regioni, incidendo su materia (norme processuali penali e penitenziarie) riservata alla competenza dello Stato.

### **6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione**

Le disposizioni contenute nell'intervento normativo esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

**7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa**

Lo schema di decreto legislativo ha ad oggetto materie assistite da riserva assoluta di legge, non suscettibili di delegificazione.

**8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter**

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

**9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto**

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza anche costituzionale, né risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.

## **PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**

**10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo**

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo ed anzi attua nell'ordinamento interno i principi fondamentali delle Regole penitenziarie europee (Raccomandazione R (2006)2 del Consiglio di Europa).

**11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto**

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo oggetto.

**12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali**

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

**13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto**

Non risultano procedimenti pendenti avanti la Corte di Giustizia dell'Unione europea aventi il medesimo o analogo oggetto.

**14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto**

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

**15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea**

Considerata l'eterogeneità dei sistemi giuridici penali europei non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto all'interno degli Stati membri dell'Unione europea.

### **PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

- 1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso**

Il provvedimento non contiene nuove definizioni normative.

- 2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi**

I riferimenti normativi che figurano nel presente schema sono corretti.

- 3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti**

Lo schema di decreto legislativo prevede novelle legislative.

- 4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo**

Sono previste abrogazioni.

- 5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente**

Non vi sono disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme in precedenza abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

- 6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo**

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

- 7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione**

Non sono previsti atti successivi attuativi di natura normativa.

- 8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.**

Sono stati utilizzati i dati e i riferimenti statistici in possesso del Ministero della giustizia.





Ministero della Giustizia  
UFFICIO LEGISLATIVO

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GIUSTIZIA RIPARATIVA E MEDIAZIONE REO-VITTIMA"**

Referente UL Giustizia:  
FRANCESCA STILLA

Magistrato addetto all'Ufficio Legislativo – 06-68852713 – [francesca.stilla@giustizia.it](mailto:francesca.stilla@giustizia.it)

**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)**

**SEZIONE I - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI**

- A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

Il presente schema di decreto legislativo si propone di dare attuazione alla delega normativa conferita al Governo dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario", e, in particolare l'articolo 1, comma 85, lettera f).

Il provvedimento introduce, per la prima volta, nel sistema dell'esecuzione della pena, programmi di accesso alla giustizia riparativa fondati su un modello di intervento sui conflitti (originati da un reato o espressi attraverso un reato) volto a promuovere l'incontro tra autore e vittima (si pensi alla *mediazione*), la responsabilizzazione dell'autore di reato, la riparazione, ove possibile, delle conseguenze del fatto delittuoso.

L'esigenza è di assicurare l'accesso ai servizi di giustizia riparativa della vittima secondo le indicazioni contenute nella direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea n. 29 del 25 ottobre 2012, recepita con decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015.

Al comma 2 dell'articolo 12, infatti, la Direttiva n. 29 del 2012 stabilisce infatti che "Igli Stati membri facilitano il rinvio dei casi, se opportuno, ai servizi di giustizia riparativa, anche stabilendo procedure o orientamenti relativi alle condizioni di tale rinvio".

Dalla lettura congiunta dell'articolo 12, comma 2, e dell'articolo 8 della summenzionata Direttiva secondo cui "gli Stati membri provvedono a che la vittima, in funzione delle sue esigenze, abbia accesso a specifici servizi di assistenza riservati, gratuiti e operanti nell'interesse della vittima, prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo il procedimento penale", deriva l'obbligo per gli Stati membri di rendere disponibili i servizi di giustizia riparativa.

Tuttavia, già la riforma operata con legge 28 aprile 2014, n. 67, recante "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili", ha esteso la possibilità di ricorrere a pratiche di mediazione anche per reati commessi da adulti puniti in astratto con pena fino a quattro anni di reclusione, nell'ambito della sospensione del processo con messa alla prova, istituto che ricalca, nelle linee portanti, l'omologo previsto dal Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante "Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni".

Lo schema di decreto legislativo in esame riconosce, così, la centralità, nel procedimento penale, della vittima, chiamata a partecipare e ad intervenire nel procedimento con un ruolo attivo, come soggetto e non più come mero mezzo di prova, così come richiesto dalla direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea n. 29 del 25 ottobre 2012, recepita con decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015.

L'intervento normativo risponde, altresì, all'esigenza sociale di perseguire una maggiore responsabilizzazione del reo con la conseguente riduzione del rischio di recidiva dei condannati con una pregressa esperienza carceraria. Il coinvolgimento libero, consapevole e volontario degli autori di reato ai programmi di giustizia riparativa in favore della vittima, favorisce, infatti, soprattutto ove sia esperibile il coinvolgimento della comunità di appartenenza del reo, la risocializzazione della persona e il ripristino della pacifica convivenza.

Sotto questo profilo, si è ritenuto di analizzare e riportare i dati elaborati dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa presso il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi del Ministero della giustizia, relativi all'applicazione dell'istituto della messa alla prova introdotto dalla legge 28 aprile 2014 n.67. Come noto, il programma di messa alla prova prevede, all'art. 464 bis del codice di procedure penale, "le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa".

E' di tutta evidenza come l'avvio dei programmi di giustizia riparativa nel processo ordinario di cognizione e il monitoraggio dei dati di utilizzo dell'istituto, consente di immaginare i positivi effetti dell'impiego degli stessi programmi nella fase della esecuzione della pena.

Giova precisare che i dati riportati si riferiscono all'anno 2016 e potrebbero risentire di qualche difetto di qualità connesso sia alla circostanza che si tratta di un istituto ancora in fase di prima applicazione sia alla modalità di rilevazione non automatizzata.

Il monitoraggio ha interessato nel complesso 280 uffici giudiziari (140 Procure della Repubblica e 140 Tribunali) che diventano 560 unità di rilevazione considerando nei Tribunali le singole sezioni competenti di singoli passaggi della procedura in oggetto (gip, gup e dibattimento) e la Corte di Cassazione.

Del totale delle 560 unità di rilevazione il tasso di rispondenza è stato del 59,3% per le Procure della Repubblica e del 50% per i Tribunali, nell'insieme delle tre sezioni.

Dopo due anni e mezzo di applicazione della normativa oggetto della rilevazione i dati evidenziano che nel 2016, sono state emesse dal GUP 941 sentenze di estinzione del reato per esito positivo della prova e 2.326 sentenze emesse dal giudice del dibattimento. Le ordinanze emesse dai giudici a seguito di esito negativo della prova (ex art.464 septies co.2 c.p.p.), al fine di far riprendere al processo il suo corso, sono state 396 nel periodo in esame di cui 37 emesse dal GUP e 359 dal giudice del dibattimento.

Considerando la stessa percentuale di uffici rispondenti alla rilevazione, rispetto ai dati elaborati l'anno precedente, il numero di sentenze emesse a seguito di esito positivo della prova è raddoppiato (al 28 febbraio 2016 risultavano emesse 1.521 sentenze) mentre il numero di ordinanze emesse a seguito di esito negativo della prova si è mantenuto costante (le ordinanze al 28 febbraio 2016 risultavano 382).

1 GENNAIO 2016 - 28 febbraio 2017		
Uffici	Sentenze emesse ex art.464 septies co.1 c.p.p.	ordinanze emesse ex art.464 septies co.2 c.p.p.
GUP	941	37
Dibattimento	2.326	359
<b>Totale</b>	<b>3.267</b>	<b>396</b>

Nel periodo 1 gennaio 2016 – 28 febbraio 2017 gli imputati hanno chiesto la sospensione del processo con messa alla prova sia in fase di indagini preliminari che prima dell'apertura del dibattimento. In particolare le richieste pervenute in fase di indagini preliminari sono state 1.737 di cui il 80% accolte mentre il 3% sono state rigettate dal Pm.

In fase dibattimentale il 50% degli Uffici rispondenti (Gup e Dibattimento) ha registrato 6.213 richieste di sospensione di cui l'86% accolte e il 3% rigettate. Si evidenzia che l'11% in dibattimento e il 17% in fase di indagine preliminare delle richieste pervenute agli Uffici nel periodo considerato, non ha avuto ancora registrato un esito di accoglimento o di diniego da parte del Pm o del Giudice competenti e sono quindi pendenti. Rispetto alla rilevazione effettuata al 28 febbraio 2016 i dati evidenziano che le richieste di sospensione del processo con messa alla prova si mantengono più o meno costanti; la percentuale di accoglimenti è più elevata rispetto al dato dell'anno precedente.

1 GENNAIO 2016 - 28 febbraio 2017					
Fase del procedimento	Richieste di sospensione del procedimento ex art.464 ter	di cui: accolte	di cui: rigettate	% accolte	% rigettate
Indagini preliminari	1.737	1.382	48	80%	3%
Dibattimento	6.213	5.365	190	86%	3%
<b>Totale</b>	<b>7.950</b>	<b>6.747</b>	<b>238</b>	<b>85%</b>	<b>3%</b>

Pur sapendo che gli Uffici non sono ancora in grado di elaborare i dati relativi all'istituto della messa alla prova dai registri informatizzati, è stato chiesto di conoscere i motivi che spingono il giudice a rigettare la richiesta di sospensione del procedimento. E' emerso che per il 18% delle richieste è stato rigettato per improcedibilità, il 60% perché la richiesta era inammissibile e solo in 1 caso per età dell'imputato. Nel 22% dei casi residui il rigetto è dovuto ad altri motivi non rientranti nei tre casi sopra citati.

1 GENNAIO 2016 - 28 febbraio 2017			
Fase del procedimento	Richieste di sospensione del procedimento ex art.464 ter c.p.p.		
	RIGETTATE		
	Motivi del rigetto		Età
	Improcedibilità	Inammissibilità	
Indagini preliminari	2	41	0
Dibattimento	41	102	1
<b>Totale</b>	<b>43</b>	<b>143</b>	<b>1</b>

La Corte di Cassazione nel periodo considerato ha ricevuto 67 ricorsi contro le ordinanze di decisione sulla messa alla prova, con un incremento del 42% rispetto all'anno precedente. Tali ricorsi sono stati tutti presentati da parte dall'imputato o dal PM.

Anno 2016 - 28 febbraio 2017	
Corte di Cassazione	Numero di ricorsi contro le ordinanze che decidono sull'istanza di messa alla prova art.464 quater co.7
presentati dall'imputato/PM	67
presentati dalla persona offesa	0
<b>Totale</b>	<b>67</b>

Dall'esame dei dati sopra riportati emerge chiaramente come l'ampio ricorso ai programmi di giustizia riparativa, inseriti per legge nella messa alla prova, consente di ritenere positiva la risposta dell'utenza al programma trattamentale e dunque favorevole la prognosi circa l'aumento di ricorso alla pratiche di

mediazione con l'effetto di assicurare una maggiore responsabilizzazione dell'autore della vittima e un coinvolgimento della vittima nella fase della esecuzione della pena.

**B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.**

L'intervento normativo consentirà, nel breve e medio periodo, non solo di garantire la centralità, nel procedimento penale, della vittima, chiamata a partecipare e ad intervenire nel procedimento con un ruolo attivo, ma si può già immaginare come, nel medio e lungo termine, il ricorso a programmi di giustizia riparativa in fase di esecuzione della pena possa favorire una maggiore effettività complessiva della pena con la riduzione del ricorso al carcere. Ad oggi, infatti, il numero di condannati che fanno rientro negli istituti penitenziari nonostante una pregressa detenzione risulta elevato, come dimostrano i dati forniti dall'ufficio statistico del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria di seguito riportati.

Numero di carcerazioni precedenti	Detenuti presenti al 30/06/17		% su totale presenti		Numero di carcerazioni precedenti con condanna definitiva	Condannati presenti al 30/06/17		% su totale condannati		
	italiani	stranieri (*)	Totale	italiani		stranieri	italiani	stranieri		
nessuna	10.706	10.991	21.697	28,6	56,6	13.120	8.747	21.867	51,3	76,8
fino a 4	18634	7646	26.280	49,7	39,3	10999	2545	13.544	43,0	22,4
da 5 a 9	6320	717	7.037	16,9	3,7	1330	90	1.420	5,2	0,8
10 e oltre	1827	78	1.905	4,9	0,4	112	3	115	0,4	0,0
<i>totale detenuti con precedenti</i>	<i>26781</i>	<i>8441</i>	<i>35222</i>	<i>71,4</i>	<i>43,4</i>	<i>12441</i>	<i>2638</i>	<i>15079</i>	<i>48,7</i>	<i>23,2</i>
<b>Totale detenuti</b>	<b>37.487</b>	<b>19.432</b>	<b>56.919</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>25.561</b>	<b>11.385</b>	<b>36.946</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: DAP - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del S. I. A. - Sezione Statistica

(\*) per gli stranieri il numero di carcerazioni precedenti potrebbe essere sottovalutato a causa delle maggiori difficoltà nell'identificazione di questi soggetti rispetto agli italiani. Inoltre trattandosi per lo più di extracomunitari senza permesso di soggiorno è probabile che dopo la scarcerazione vengano espulsi o che si trasferiscano in un altro Paese.

Soggetti scarcerati nel 2006 e rientrati successivamente in carcere (con una nuova matricola) - Aggiornamento al mese di dicembre 2016

Cittadinanza	soggetti scarcerati nel 2006 (*)		di cui condannati definitivi			
	totale	di cui rientrati con una nuova matricola	% rientrati con una nuova matricola	totale	di cui rientrati con una nuova matricola (**)	% rientrati con una nuova matricola
italiani	60.985	29.060	48%	31.831	11.855	37%
stranieri (***)	47.272	10.541	22%	15.586	2.839	18%
<b>totale</b>	<b>108.257</b>	<b>39.601</b>	<b>37%</b>	<b>47.417</b>	<b>14.694</b>	<b>31%</b>

Fuente: Ministero della Giustizia - DAP - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione Statistica

(\*) non comprende gli usciti in misura alternativa oppure agli arresti domiciliari. Il provvedimento di indulto concesso nel 2006 ha provocato un aumento nel numero degli usciti. (\*\*)  
comprende i soggetti rientrati con almeno una condanna definitiva  
(\*\*\*) il numero di rientrati stranieri potrebbe essere sottovalutato a causa delle difficoltà nell'identificazione di questi soggetti rispetto agli italiani

Nota: i dati si riferiscono ai soggetti e non ai flussi. Pertanto un soggetto uscito/rientrato più volte viene conteggiato una sola volta. Non vengono considerati i rientrati da misura alternativa/arresti domiciliari.

**C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.**

Gli indicatori che consentiranno la verifica del grado di raggiungimento dei sopra descritti obiettivi sono rappresentati dai dati relativi all'accesso delle parti (reo e vittima) ai programmi di giustizia riparativa, all'incremento del numero di coloro che accederanno alle pratiche di mediazione, cui dovrebbe verosimilmente corrispondere, per l'effetto di responsabilizzazione e di risocializzazione del reo che la giustizia riparativa reca, una diminuzione del numero di coloro che, avendo già vissuto l'esperienza del carcere, vi faranno rientro.

**D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.**

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, la magistratura requirente, giudicante e di sorveglianza, nonché gli uffici dell'amministrazione deputati alla gestione del settore penitenziario e dell'esecuzione penale.

Tra i soggetti privati, sono interessati gli autori di reato, le vittime e gli operatori professionali del settore.

## **SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO**

Il decreto delegato recepisce gran parte degli esiti dei lavori del Tavolo 13 degli "Stati generali sull'Esecuzione Penale", consultazione pubblica istituita con decreto ministeriale 8 maggio 2015.

La predetta consultazione, volta, tra le altre cose, a promuovere, alimentare e sostenere l'elaborazione scientifica e normativa della giustizia riparativa, anche attraverso lo studio comparativo con gli altri sistemi europei, ha avuto una composizione variegata, con la presenza di un docente universitario, un magistrato, un avvocato, un rappresentante del volontariato, un direttore d'Istituto penitenziario ed alcuni dirigenti dell'amministrazione penitenziaria.

La relazione finale del Tavolo 13 ha evidenziato la necessità: di affrontare il profilo definitivo della giustizia riparativa sulla base delle indicazioni sovranazionali in materia e di indicare espressamente le caratteristiche qualitative indefectibili dei programmi di giustizia riparativa (proposta n. 2 del tavolo 13); di implementare la giustizia riparativa non solo nella fase della esecuzione della pena ma altresì in quella di cognizione (proposta n. 3 del tavolo 3); di prevedere per tutti gli operatori del settore coinvolti il mediatore una formazione teorico-pratica sulla giustizia riparativa e su tutti i suoi programmi, così come una formazione teorica sugli aspetti giuridico-istituzionali e criminologici connessi alla giustizia riparativa (proposte nn. 5, 6 e 7 del tavolo 13).

Nella predisposizione del decreto delegato, in accoglimento delle citate proposte, si è ritenuto di definire la giustizia riparativa come "ogni procedimento che coinvolga l'autore di reato, la vittima e, ove possibile, la comunità, diretto a comporre il conflitto generato dal reato e a ripararne le conseguenze", accogliendo, tra l'altro, le indicazioni contenute nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa R(99)19, nei "Basic principles on the use of restorative justice programs in criminal matters", elaborati dalle Nazioni Unite il 24 luglio 2002, nella Raccomandazione R (2010)1 sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation, adottata dal Comitato dei Ministri il 20 gennaio 2010 e nella Direttiva

2012/29/UE).

La definizione di giustizia riparativa riprende così l'approccio di una giustizia che mette in relazione rei, vittime e comunità, chiamati a partecipare attivamente, qualora vi acconsentano, nella gestione degli effetti distruttivi di un reato e nella ricerca condivisa di un possibile accordo di riparazione.

In relazione alla proposta n. 3 del tavolo sulla implementazione della giustizia riparativa anche nella fase ordinaria di cognizione, l'art. 1 del decreto in esame ha previsto la possibilità di estendere ai programmi di giustizia riparativa previsti dalla legge, anche prima della fase esecutiva, le disposizioni contenute nel testo in esame, in quanto compatibili.

Da ultimo, con riferimento alle proposte 5, 6 e 7 di assicurare l'aggiornamento e la formazione professionale di tutti gli operatori coinvolti nei programmi di giustizia riparativa (magistrati, avvocati, mediatori, assistenti sociali ed operatori penitenziari), si è ritenuto di prevedere una disciplina programmatica di individuazione dei criteri per l'esercizio dell'attività professionale di mediatore penale e forme di accreditamento per i centri che si costituiranno per i servizi di giustizia riparativa, da definire in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e con il Ministero dell'Università dell'istruzione e della ricerca scientifica, istituzionalmente deputato alla regolazione e al supporto in materia di istruzione scolastica, universitaria e alta formazione. Tale previsione consentirà il raggiungimento di una formazione adeguata per gli assistenti sociali, gli operatori penitenziari e i mediatori, in ragione della complessità e delicatezza del compito svolto, dovute alla rilevanza penale dei conflitti e al rischio di vittimizzazione secondaria.

Nel corso dell'istruttoria non si è ritenuto opportuno consultare ulteriori soggetti esterni all'amministrazione pubblica anche in ragione della variegata composizione del tavolo 13 degli "Stati generali sull'Esecuzione Penale" che ha sostanzialmente garantito l'apporto qualificato di esponenti delle categorie professionali maggiormente coinvolte.

### **SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO")**

L'opzione di non intervento è stata valutata, ma disattesa in quanto l'intervento regolatorio è necessario per dare attuazione alla delega normativa contenuta nella legge n. 103 del 2017.

A tale preliminare considerazione, si aggiunga che l'opzione di non intervento non avrebbe consentito di dare compiuta attuazione alle previsioni di cui alla direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea n. 29 del 25 ottobre 2012, recepita con decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015, che ha previsto servizi di giustizia riparativa per le vittime di reato.

### **SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO**

Nel merito sono state valutate opzioni alternative, ma si è preferita la presente in quanto frutto dei lavori specialistici di cui alla Sezione 2, con particolare riferimento alla necessità di introdurre per la prima volta nel sistema normativo un testo normativo unitario, specificamente dedicato alla giustizia riparativa piuttosto che intervenire sulle singole norme dell'ordinamento penitenziario già esistenti. Tale scelta consente così di



affrontare, in maniera sistematica, tutti gli aspetti connessi allo svolgimento dei programmi di giustizia riparativa e cioè le garanzie e i diritti delle persone coinvolte negli interventi di giustizia riparativa, le modalità di accesso ai programmi di giustizia riparativa e la descrizione dei procedimenti di *giustizia riparativa*.

In secondo luogo, a fronte della ben delimitata perimetrazione della delega che prevedeva l'introduzione dei programmi di giustizia riparativa nella sola fase della esecuzione della pena si è perseguito l'obiettivo di attribuire il massimo ambito applicativo ai principi e criteri in essa contenuti con la previsione secondo cui "ai programmi di giustizia riparativa previsti dalla legge, anche prima della fase esecutiva, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del presente decreto",

## **SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI**

- A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.**

L'intervento oggetto della proposta non presenta svantaggi, poiché risponde all'esigenza di responsabilizzazione del reo e garantire la partecipazione della vittima nella fase di esecuzione della pena, senza il rischio di vittimizzazione secondaria.

Gli effetti non potranno che essere positivi, non solo in termini di riduzione del rischio di recidiva attesa la responsabilizzazione del reo che consegue alle pratiche mediatriche ma altresì in termini di più ampia tutela delle esigenze della vittima che potrà prendere parte alla fase di esecuzione della pena ed acquisire fiducia nel sistema penale.

La quantificazione degli effetti è opera impossibile perché il sistema giustizia reagirà alle indicate innovazioni in modo non rilevabile attraverso un giudizio prognostico. Quel che è certo è che si avrà comunque un complessivo vantaggio nel medio e lungo periodo.

- B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.**

L'intervento normativo non produce effetti sulle micro, piccole e medie imprese.

- C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.**

Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie sopra indicate.

**D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione.**

Le strutture pubbliche sono in grado di dare attuazione alle nuove norme in quanto le stesse si inseriscono in procedure già in atto. L'attuazione immediata delle nuove norme avviene, infatti, tramite le strutture interne e l'organizzazione già in atto del Ministero della Giustizia, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica. La collaborazione e l'integrazione operativa tra esecuzione della pena in carcere ed esecuzione penale esterna restano, pertanto, la cifra fondamentale che deve caratterizzare l'azione degli istituti di pena e dei servizi penitenziari al fine a di promuovere i programmi di giustizia riparativa. In tale ottica, va letta la circolare n. 37582 del 29.9.2016, a firma congiunta del Capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Capo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, che disciplina la collaborazione tra gli Uffici di esecuzione penale esterna e gli istituti penitenziari nelle attività di osservazione e trattamento dei detenuti funzionali alla costruzione del progetto di libertà e all'avvio dei programmi di giustizia riparativa. Le indicazioni contenute nella citata circolare, sono dunque volte ad indirizzare le attività degli assistenti sociali e degli operatori negli istituti di pena, il cui impiego, anche in considerazione della esiguità delle risorse rispetto al fabbisogno, viene prioritariamente orientato verso i detenuti nelle condizioni di accedere ai programmi di giustizia riparativa. L'articolo 3 del decreto in esame detta le linee guida per l'organizzazione dei servizi di giustizia riparativa che devono essere individuati sul territorio nazionale presso ogni distretto di corte di appello. I citati servizi sono promossi attraverso convenzioni tra il Ministero della Giustizia e gli enti territoriali e le Regioni per mantenere e quindi garantire che gli stessi siano collocati nella sfera pubblica, ma a livello decentrato. Gli oneri relativi all'istituzione di tali servizi sono interamente a carico della regione e degli enti locali, mentre al Ministero della Giustizia compete l'attività di coordinamento al fine di promuovere lo sviluppo dei programmi di giustizia riparativa e il monitoraggio dei dati forniti dagli enti presenti sul territorio, al fine di garantire l'uniformità delle azioni locali. Gli enti territoriali, nell'ambito delle competenze in materia di politiche sociali, favoriscono l'istituzione di centri di ascolto per le vittime di reato e attraverso strutture specializzate assicurano sostegno ed assistenza terapeutica alle vittime, soprattutto in relazione alla violazione dei reati di natura violenta.

**SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE**

Il decreto legislativo, attenendo alla materia penitenziaria, non presenta profili di diretta incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese, ma al contrario aumenta la fiducia, garantendo una maggiore efficienza della giustizia, nel sistema giudiziario con conseguenti effetti positivi sulla competitività dell'Italia anche a livello internazionale.

**SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE**

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

Sono soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento normativo in esame i magistrati requirenti, giudicanti e di sorveglianza, nonché le amministrazioni deputate alla gestione del settore penitenziario e dell'esecuzione penale.

**B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.**

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento, perché diretto a soggetti specializzati (magistrati, avvocati). Il testo verrà diffuso in rete mediante il sito *web* del Ministero della giustizia.

**C) Strumenti e modalità per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.**

Il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio verrà attuato dal Ministero della giustizia attraverso le risorse strumentali e umane a disposizione, senza l'introduzione di nuovi oneri per la finanza pubblica. I dati ricavati serviranno, altresì, a valutare l'efficienza e bontà dell'intervento.

Il monitoraggio potrà essere attuato verificando:

- il numero dei soggetti che accederanno ai programmi di giustizia riparativa;
- il numero di reingressi negli istituti penitenziari da parte dei soggetti reduci da progressa esperienza carceraria.

**D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.**

Non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento regolatorio.

**E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.**

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prescritta V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- verifica dell'efficacia dell'intervento mediante analisi dei dati di cui alla Sezione I, lettera C);
- verifica del numero delle convenzioni che verranno stipulate tra il Ministero della Giustizia, gli enti territoriali e le Regioni;
- verifica del numero dei centri di ascolto per le vittime del reato gestite da enti territoriali, nell'ambito delle competenze in materia di politiche sociali in rapporto al numero delle richieste delle vittime di aderire ai programmi di giustizia riparativa;
- verifica del numero di programmi di giustizia riparativa conclusi con esito positivo

## **SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA**

L'intervento normativo non è chiamato ad adeguarsi a un livello minimo di regolazione europea, riguardando materia non compresa nelle competenze dell'Unione europea, non provvedendosi, infatti, al recepimento di una direttiva.

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GIUSTIZIA RIPARATIVA E MEDIAZIONE REO-VITTIMA IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMI 82, 83, 85, LETTERA F), DELLA LEGGE 23 GIUGNO 2017, N. 103"**

**IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

Visti gli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione;

Visto l'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Vista la direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea n. 29 del 25 ottobre 2012, recante "*Norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAP*";

Vista la legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*", contenente la delega al Governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario, e, in particolare l'articolo 1, comma 85, lettera f);

Visto il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, recante "*Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAP*"

Sentito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 22 febbraio 2018;

Acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto delegato 28 agosto 1997, n. 28, espressa nella seduta del...;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del...;

Su proposta del Ministro della giustizia;

Emana

il seguente decreto legislativo



CAPO I  
DISPOSIZIONI GENERALI

ART. 1  
*(Nozione di giustizia riparativa)*

1. La giustizia riparativa consiste in ogni procedimento che coinvolga l'autore di reato, la vittima e, ove possibile, la comunità, diretto a comporre il conflitto generato dal reato e a ripararne le conseguenze.
2. I programmi di giustizia riparativa possono essere avviati esclusivamente con il consenso delle persone coinvolte e non possono essere previsti come sanzione o condizione per l'accesso a benefici. Le vittime possono richiedere l'accesso ai programmi di giustizia riparativa.
3. Ai programmi di giustizia riparativa previsti dalla legge, anche prima della fase esecutiva, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del presente decreto.
4. La mediazione penale e ogni altro programma di giustizia riparativa sono svolti con l'apporto professionale dei mediatori penali.

ART. 2  
*(Garanzie dei programmi di giustizia riparativa)*

1. I soggetti che accedono ai programmi di giustizia riparativa sono informati in modo accurato su significato, svolgimento e potenziale esito del programma, comprese le modalità dell'accordo di riparazione raggiunto.
2. Il consenso a partecipare ai programmi di giustizia riparativa è libero, informato, sempre revocabile ed è espresso in forma scritta. Per i minorenni deve essere espresso anche dall'esercente la responsabilità genitoriale. Il consenso viene acquisito dai mediatori a cui il caso è stato inviato.
3. Le dichiarazioni rese nell'ambito dei programmi non possono essere utilizzate in relazione al fatto per cui si procede o per il quale è intervenuta condanna e i mediatori non possono deporre sul contenuto di quanto a loro riferito, in ordine al medesimo fatto, nel corso delle attività svolte.

ART. 3  
*(Servizi di giustizia riparativa, mediatori e formazione)*

1. Il Ministero della giustizia promuove la stipula di convenzioni con gli enti territoriali e con le Regioni, per l'istituzione, a carico della finanza regionale o locale, di servizi di giustizia riparativa nel territorio di ogni distretto di corte d'appello; svolge un'attività di coordinamento finalizzata a garantire uniformità delle azioni locali e lo sviluppo di programmi di giustizia riparativa sul territorio; effettua il monitoraggio dei dati con la collaborazione degli enti presenti sul territorio.
2. Gli enti territoriali, nell'ambito delle competenze in materia di politiche sociali e delle convenzioni di cui al comma 1, favoriscono anche l'istituzione di centri di ascolto per le vittime di reato in raccordo con i servizi di giustizia riparativa. Attraverso il collegamento con le strutture specializzate, gli enti assicurano sostegno e, ove necessario, assistenza terapeutica alle vittime, specie per reati di natura violenta.
3. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sono individuati i requisiti e i criteri per l'esercizio dell'attività professionale di mediatore penale, tenuto conto in particolare di quanto previsto al comma 4. Con lo stesso decreto sono altresì individuate le modalità di accesso a

M 

percorsi formativi e di aggiornamento professionale dei mediatori.

4. Il mediatore deve essere in possesso almeno di una laurea di durata triennale in materie giuridiche, pedagogiche, psicologiche o socio-umanistiche, o deve essere iscritto a un ordine o albo professionale e avere maturato una specifica esperienza e competenza professionale nelle suddette materie. E' chiamato a svolgere la sua attività personalmente, con imparzialità e terzietà rispetto agli interessi dei soggetti coinvolti nell'attività di mediazione.

## CAPO II MODALITA' DI ACCESSO AI PROGRAMMI DI GIUSTIZIA RIPARATIVA

### ART. 4 (Obbligo di informazione)

1. All'inizio dell'esecuzione della pena detentiva ovvero delle misure alternative o delle misure penali di comunità è data al condannato adeguata informazione, in una lingua a lui comprensibile ed anche con il supporto di un mediatore linguistico-culturale, sui programmi di giustizia riparativa disponibili e sulla possibilità di accedervi in qualsiasi momento. Per i minorenni l'informativa è data altresì all'esercente la responsabilità genitoriale.

### ART. 5 (Avvio e prosecuzione del programma)

1. Il servizio di giustizia riparativa, ricevuta la richiesta dell'avvio di un programma, richiede al magistrato di sorveglianza competente per territorio le informazioni e gli atti necessari, inclusi i dati personali delle parti, nonché dell'esercente la responsabilità genitoriale o del tutore, qualora si tratti di minorenni, al fine di elaborare il programma richiesto.

2. Il programma intrapreso può proseguire, se l'interessato vi consente, anche dopo la scarcerazione o la conclusione della misura alternativa o di comunità.

## CAPO III PROCEDIMENTI DI GIUSTIZIA RIPARATIVA

### ART. 6 (Programmi di giustizia riparativa)

1. I programmi di giustizia riparativa possono consistere:

- a) nella mediazione reo-vittima, in cui l'autore del reato incontra la vittima. Qualora non sia possibile un incontro diretto fra le parti la mediazione può avvenire anche per il tramite del mediatore.
- b) nella mediazione reo-vittima aspecifica, in cui l'autore del reato incontra la vittima di un altro reato lesivo del medesimo bene giuridico;
- c) nell'incontro guidato dal mediatore tra gruppi di autori e di vittime aspecifiche dello stesso tipo di reato.

2. Nel rispetto delle disposizioni del presente decreto, i programmi di giustizia riparativa possono essere strutturati anche in modo diverso dalle ipotesi indicate nel comma 1, con il coinvolgimento, quando possibile, della comunità.

3. I programmi di giustizia riparativa possono essere applicati per la gestione dei conflitti all'interno degli istituti penali.



## ART. 7

*(Doveri del personale addetto ai servizi di giustizia riparativa)*

1. I mediatori e il personale addetto ai servizi di giustizia riparativa sono tenuti alla riservatezza sugli atti compiuti e sul contenuto delle attività svolte.

## ART. 8

*(Svolgimento dei programmi di giustizia riparativa)*

1. I programmi di giustizia riparativa sono preceduti da colloqui preliminari del mediatore con i soggetti coinvolti, allo scopo di acquisirne il consenso e di adempiere gli obblighi di informazione di cui all'articolo 4.

2. I programmi si svolgono nel rispetto della dignità della persona e delle garanzie di cui all'articolo 2 e tendono alla responsabilizzazione del reo, alla partecipazione della vittima al procedimento penale evitando il rischio di vittimizzazione secondaria e alla riparazione dell'offesa.

3. I programmi possono concludersi con un accordo di riparazione, che può avere un contenuto simbolico o materiale e può comprendere le scuse formali o attività socialmente utili.

4. Qualora l'esito di un programma preveda un accordo riparativo, quest'ultimo deve essere verificato nella sua attuazione dal mediatore, al fine di prevenire il pericolo di ulteriore vittimizzazione, con il coinvolgimento dei servizi dell'amministrazione della giustizia.

4. L'esito del programma è comunicato, con una relazione scritta, al magistrato di sorveglianza competente per territorio. Con il consenso dei soggetti coinvolti può essere descritto l'andamento del percorso e i contenuti dell'accordo di riparazione.

5. L'esito negativo del programma non preclude l'accesso alle misure alternative o ai benefici penitenziari.

6. Ai fini della valutazione del percorso di reinserimento sociale del condannato, la magistratura di sorveglianza tiene conto delle modalità con le quali si è svolto e si è concluso il programma di giustizia riparativa.

## Articolo 9

*(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.







*Il Ministro  
per i rapporti con il Parlamento  
e la democrazia diretta*

DRP/II/XVIII/D8/18

Roma, 1° agosto 2018

*Cara Presidente*

facendo seguito alla nota del 21 maggio 2018 con la quale  
Le è stato trasmesso lo schema di decreto legislativo recante disposizioni  
in materia di giustizia riparativa e mediazione reo-vittima, in attuazione  
della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettera f), della legge  
23 giugno 2017, n. 103 (atto Governo n. 29), Le invio copia del parere  
espresso dalla Conferenza unificata nella seduta del 1° agosto 2018.

*Cordialmente*

Riccardo Fraccaro

*Riccardo Fraccaro*

Sen. Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI  
Presidente del Senato della Repubblica  
ROMA

*MA*



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Parere, ai sensi dell'articolo 2, comma 3 e dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sullo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di giustizia riparativa e mediazione reo-vittima in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettera f), della legge 23 giugno 2017, n. 103".

Rep. Atti n. 84/W DEL 1° AGOSTO 2018

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 1 agosto 2018:

VISTO l'articolo 2, comma 3, e l'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

VISTA la legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario", contenente la delega al Governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario, e, in particolare l'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettera f);

VISTO lo schema di decreto legislativo indicato in oggetto, pervenuto con nota in data 16 maggio 2018 dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel testo esaminato preliminarmente dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 22 febbraio 2018;

VISTA la lettera del 18 maggio 2018, con la quale l'Ufficio di Segreteria di questa Conferenza ha diramato il suddetto provvedimento alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano e alle Autonomie Locali, nonché ai componenti del Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria e Comitato Paritetico Interistituzionale con richiesta di assenso tecnico;

VISTI gli esiti della riunione tecnica dell'11 luglio 2018, convocata dall'Ufficio di Segreteria di questa Conferenza con nota del 6 luglio per l'esame del provvedimento indicato in oggetto, nel corso della quale le Regioni hanno consegnato un documento di osservazioni ed emendamenti al testo in parola;

CONSIDERATO che il punto, iscritto all'ordine del giorno della seduta della Conferenza del 12 luglio 2018, è stato rinviato su richiesta delle Regioni e dell'ANCI che hanno consegnato due documenti contenenti le rispettive posizioni in merito allo schema di decreto in oggetto;

CONSIDERATO, inoltre, che il punto, iscritto all'ordine del giorno della seduta della Conferenza del 26 luglio 2018, è stato rinviato;

CONSIDERATO che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome hanno espresso parere negativo; l'ANCI, nell'esprimere parere negativo, ha consegnato un documento che si allega al presente atto; l'UPI ha espresso parere non favorevole;

ESPRIME PARERE NEGATIVO





*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

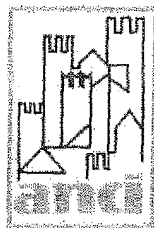
nei termini di cui in premessa, sullo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di giustizia riparativa e mediazione reo-vittima in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettera f), della legge 23 giugno 2017, n. 103".

IL SEGRETARIO  
Antonio Nardone



IL PRESIDENTE  
Sen. Erika Stefani

AP



Agosto 2018  
*[Signature]*

**PARERE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 2, COMMA 3 E DELL'ARTICOLO 9, COMMA 3,  
DEL DECRETO LEGISLATIVO 28 AGOSTO 1997, N. 281, SULLO SCHEMA DI  
DECRETO LEGISLATIVO RECANTE**

**“DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GIUSTIZIA RIPARATIVA E MEDIAZIONE REO-  
VITTIMA IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMI 82, 83  
E 85, LETTERA F), DELLA LEGGE 23 GIUGNO 2017, N. 103”**

**Punto 2) O.d.g. Conferenza Unificata  
1 Agosto 2018**

Si apprezzano gli obiettivi ed i contenuti del provvedimento in oggetto che, dando attuazione alla disciplina europea, norma uno strumento innovativo di reintegrazione della vittima e del reo introducendo un modello di intervento sui conflitti che si avvale di metodi comunicativi e dialogici volti a promuovere l'incontro tra autore e vittima, la responsabilizzazione del reo, la riparazione – se possibile – delle conseguenze del fatto delittuoso, dando la possibilità di progettare un agire responsabile per il futuro.

Si sottolinea che la competenza in tema di giustizia riparativa è in capo allo Stato, trattandosi di un istituto direttamente connesso al procedimento penale e ai percorsi di esecuzione della pena e di recupero sociale che rientrano nelle competenze del Ministero della Giustizia. Certamente va ricordato in un'ottica di integrazione di servizi a livello locale anche per la parte delle competenze previste sulle politiche sociali in ordine all'assetto della L. 328/2000, fermo restando la titolarità dei servizi di giustizia riparativa. Infatti, anche se a Regioni e Comuni, ai sensi della citata legge 328, compete il reinserimento sociale delle persone sottoposte a misure penali, non compete certo loro “automaticamente” l'istituzione di nuovi servizi (con figure professionali ad hoc), che invece dovrebbero essere posti in capo al Ministero della Giustizia.

Rileviamo il concreto rischio che non si tratti di un provvedimento a invarianza finanziaria (ex art.9) dal momento che vengono a determinarsi ulteriori oneri a carico della finanza regionale e locale. All'art.3 si dice infatti esplicitamente che il Ministro della Giustizia promuove la stipula di convenzioni con gli enti territoriali e con le regioni per l'istituzione a carico della finanza regionale o locale di servizi di giustizia riparativa nel territorio di ogni distretto di corte d'appello nonché di centri di ascolto per le vittime. A tale riguardo si rileva invece che, essendo di fatto individuati nuovi servizi, a partire dai centri di ascolto, occorre prevedere una coerente copertura finanziaria dal momento che i costi non possono essere imputati a regioni ed enti locali con il rischio di depotenziare di fatto altri servizi già attivi sul territorio.

Inoltre, sempre con riferimento all'art. 3 dello schema di decreto in oggetto, si segnala che la previsione di stipula di convenzioni a livello territoriale che organizzano i servizi di

giustizia riparativa mina il principio di uniformità di trattamento dei cittadini sancito a livello costituzionale.

Si fa peraltro presente che, come anche contenuto nella relazione tecnica, nei Comuni vi sono esperienze di servizi già avviati in maniera pionieristica che vanno valorizzati, salvaguardati e potenziati nonché mediatori impegnati nelle attività

**Nelle scorse settimane abbiamo chiesto un confronto con il Ministero della Giustizia per verificare la possibilità di addivenire, con le opportune modifiche, ad una condivisione del testo, anche attraverso la definizione di un accordo a livello nazionale che detti l'impostazione delle singole convenzioni territoriali previste.**

**Purtroppo non c'è stata nessuna risposta da parte del Ministero della Giustizia. Ribadiamo pertanto l'invito al dialogo, almeno ad un confronto per migliorare il testo che, nella sua formulazione attuale, appare non condivisibile.**

