

dossier

26 giugno 2018

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

A.G. 29



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier n. 25



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Giustizia

Tel. 06 6760-9148 - st_giustizia@camera.it -  @CD_giustizia

Atti del Governo n. 29

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi della Camera dei deputati

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

gi0009

INDICE

La norma di delega.....	3
Il contenuto dello schema di decreto legislativo.....	8
▪ Capo I (Disposizioni generali).....	9
▪ Capo II (Modalità di accesso ai programmi di giustizia riparativa)	14
▪ Capo III (Procedimenti di giustizia riparativa).....	15

LA NORMA DI DELEGA

Lo schema di decreto legislativo in esame (Atto del Governo n. 29) attua la disposizione di delega recata dall'articolo 1, commi 82 e ss., della legge 23 giugno 2017 n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario).

L'articolo unico di tale legge ha, infatti, delegato il Governo (comma 82) ad adottare decreti legislativi per la riforma della disciplina in materia di intercettazione di conversazioni o comunicazioni e di giudizi di impugnazione nel processo penale nonché per la **riforma dell'ordinamento penitenziario**.

Il comma 85 contiene una numerosa serie di principi e criteri direttivi - lett. da a) a v) - cui il Governo dovrà attenersi per la citata riforma dell'ordinamento penitenziario.

Tra di essi, **la lett. f) individua i programmi di giustizia riparativa** e le relative procedure come “momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative”. La disposizione di delega si riferisce, quindi, a procedure da attuare sia in ambito penitenziario, sia all'esterno, durante lo svolgimento di misure alternative alla detenzione.

Il comma 83 specifica i tempi e il procedimento per l'attuazione della delega. Quanto ai termini, la disposizione prevede **l'esercizio della delega** entro un anno dall'entrata in vigore della legge 103/2017 e dunque **entro il 3 agosto 2018**. I decreti legislativi non dovranno comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e dovranno essere adottati su proposta del Ministro della giustizia.

Quanto al procedimento attuativo, gli schemi di decreto legislativo dovranno essere trasmessi alle competenti commissioni parlamentari per il parere, **da rendere entro 45 giorni**, decorsi i quali i decreti potranno essere comunque adottati. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti lo spirare del termine di delega, o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di sessanta giorni. Se il Governo non intenderà conformarsi ai pareri parlamentari, dovrà trasmettere nuovamente gli schemi alle Camere con i necessari elementi informativi e le motivazioni delle scelte legislative. La Commissioni dovranno esprimersi nei successivi 10 giorni. Decorso tale termine, i pareri potranno comunque essere adottati.

Il comma 86 dell'articolo unico reca un'ulteriore delega relativa all'adozione di norme di attuazione, di coordinamento e transitorie, mentre il comma 87 riguarda la delega per le eventuali disposizioni integrative e correttive.

Ad oggi l'unica attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario prevista dalla legge delega n. 103 del 2017 ha riguardato il decreto sul principio tendenziale della riserva di codice nella materia penale (D.Lgs. n. 21 del 1° marzo 2018).

La lett. q) del comma 85, dell'articolo unico della legge 103/2017 - attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale - aveva previsto tale normativa al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena.

Sempre sul finire della XVII Legislatura, il Governo, in attuazione della citata delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario, aveva trasmesso al Parlamento lo schema di decreto legislativo AG 501.

Il provvedimento - oltre a dare attuazione a numerosi, significativi principi di delega, in particolare a quelli relativi alla concessione delle misure alternative alla detenzione, all'assistenza sanitaria in ambito penitenziario; al volontariato; alla integrazione dei reclusi stranieri; ai bisogni e diritti delle donne detenute - recava anche modifiche alla legge 354/1975 sull'ordinamento penitenziario finalizzate alla garanzia del rispetto della dignità umana e alla massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna. Su tale schema di decreto le Commissioni parlamentari hanno espresso i prescritti pareri, cui l'Esecutivo non si è integralmente conformato. Un nuovo schema (**AG 17**) è stato, quindi, trasmesso dal Governo alle Camere il 7 marzo 2018. L'atto è stato assegnato alle Commissioni giustizia di Camera e Senato in data 21 giugno 2018.

In attuazione di alcuni dei numerosi criteri di delega - oltre a quello qui in esame in tema di giustizia riparativa (AG 29) - sono stati trasmessi al Parlamento altri due schemi di decreto legislativo:

il primo - trasmesso il 7 marzo 2018 - concerne la riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario (AG 16);

il secondo, trasmesso il 24 aprile 2018 (AG 20) reca la disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni;

Entrambi gli atti sono stati assegnati alle Commissioni giustizia di Camera e Senato il 21 giugno 2018.

La delega in materia di **giustizia riparativa** si inserisce in un quadro normativo caratterizzato, anche sulla spinta di obblighi e sollecitazioni di natura europea ed internazionale, da una sempre maggiore attenzione nei confronti del **ruolo della persona offesa** all'interno della vicenda penale.

Architrave della normativa europea in materia è la **Direttiva 2012/29/UE** che - sostituendo la decisione quadro 2001/220/GAI - ha stabilito norme minime che assicurino alle **vittime di reato adeguati livelli di tutela e assistenza**, sia nelle fasi di accesso e partecipazione al procedimento penale, sia al di fuori e indipendentemente da esso. Oltre al rafforzamento del diritto della vittima all'informazione, del diritto di comprendere e essere compresi, di essere ascoltati nel processo e di usufruire di eventuali misure di protezione, la direttiva (art. 8) impone agli Stati membri di dare 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.

La Direttiva fornisce (art. 2) la **definizione di giustizia riparativa** come “qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale”.

La Direttiva (art. 12) prevede, inoltre, che gli Stati membri adottino misure che **assicurano alla vittima accesso a servizi di giustizia riparativa sicuri e competenti**; che gli Stati membri facilitano il rinvio dei casi, se opportuno, ai servizi di giustizia riparativa, anche stabilendo misure che proteggano le vittime dalla vittimizzazione secondaria e ripetuta, dall'intimidazione e dalle ritorsioni, applicabili in caso di ricorso a eventuali servizi di giustizia riparativa.

In base alla direttiva, l'accesso a tali servizi deve avvenire almeno in presenza delle seguenti condizioni: a) si ricorre ai servizi di giustizia riparativa soltanto se sono **nell'interesse della vittima**, in base ad eventuali considerazioni di sicurezza, e se sono **basati sul suo consenso libero e informato**, che può essere revocato in qualsiasi momento; b) prima di acconsentire a partecipare al procedimento di giustizia riparativa, la vittima riceve informazioni complete e obiettive in merito al procedimento stesso e al suo potenziale esito, così come informazioni sulle modalità di controllo dell'esecuzione di un eventuale accordo; c) l'autore del reato ha riconosciuto i fatti essenziali del caso; d) **ogni accordo è raggiunto volontariamente** e può essere preso in considerazione in ogni eventuale procedimento penale ulteriore; e) discussioni non pubbliche che hanno luogo nell'ambito di procedimenti di giustizia riparativa sono riservate e possono essere successivamente divulgate solo con l'accordo delle parti o se lo richiede il diritto nazionale per preminenti motivi di interesse pubblico.

In attuazione della Direttiva 29/2012, è stato adottato il **decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 112** che, pur integrando con specifiche, mirate, disposizioni, il quadro di tutele che già il nostro ordinamento processuale penale assicurava alle vittime del reato in tema di informazione e partecipazione al processo non ha, tuttavia, dettato specifiche disposizioni in materia di giustizia riparativa.

Il citato decreto legislativo ha infatti apportato alcune modifiche al codice penale volte, in particolare, ad assicurare il diritto della vittima a ricevere una serie di informazioni concernenti il procedimento penale (anche estendendo la disciplina sul diritto all'interprete e alla traduzione) e sull'eventuale scarcerazione o evasione dell'imputato (o condannato); viene poi, fornita una definizione della condizione di particolare vulnerabilità della vittima, che consente l'applicazione di speciali cautele processuali. La tutela processuale delle vittime dei reati è

potenziata anche dalla stessa legge n. 103 del 2017, che ha modificato il codice di procedura penale al fine di: consentire alla vittima del reato di chiedere ed ottenere dalle autorità informazioni sullo stato del procedimento penale nel quale ha presentato la denuncia o la querela; allungare i termini concessi alla persona offesa per opporsi alla richiesta di archiviazione e chiedere la prosecuzione delle indagini; disporre la nullità del decreto di archiviazione emesso in mancanza dell'avviso alla persona offesa o quando la stessa non sia stata messa in condizione di visionare gli atti o presentare opposizione.

Pur mancando, nell'ordinamento nazionale, una disciplina organica in materia di giustizia riparativa e mediazione, un **riconoscimento di tali istituti è tuttavia previsto in diverse disposizioni legislative vigenti.**

In particolare la **legge sulla competenza penale del giudice di pace** (D.Lgs. n. 274 del 2000) prevede (art. 29), nel caso di reato perseguibile a querela, la necessità per il giudice di promuovere la conciliazione tra le parti anche avvalendosi dell'attività di mediazione di strutture pubbliche o sussidiarie presenti sul territorio; se la conciliazione ha successo, è redatto processo verbale che attesta la remissione di querela (o la rinuncia al ricorso immediato al giudice ex art. 21) e la relativa accettazione. La rinuncia al ricorso produce gli stessi effetti della remissione della querela. Inoltre la **legge n. 67 del 2014** (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio) estendendo la disciplina della sospensione del processo con messa alla prova nel processo minorile anche agli adulti (imputati per reati sanzionati con pene fino a 4 anni di reclusione), ha previsto che i programmi di trattamento allegati all'istanza di sospensione prevedano, come nel processo minorile (art. 28, DPR 448/1998), condotte riparatorie e la mediazione con la persona offesa (art. 4); come noto, l'esito positivo della prova comporta l'estinzione del reato.

Sia nel caso della legge 274/2000 che nella messa alla prova prevista dalla legge 67/2014 la finalità della mediazione appare avere, tuttavia, natura essenzialmente deflattiva.

Generico riferimento alla necessità di mediazione con la vittima è dato anche dalla legge n. 354/1975 sull'ordinamento penitenziario che prevede, tra le prescrizioni dell'affidato in prova al servizio sociale, che questi "si adoperi in quanto possibile in favore della vittima del suo reato" (art. 47); la misura alternativa va adottata sulla base dei risultati della osservazione della personalità. Tale previsione va vista in relazione al contenuto dell'art. 27 del Regolamento penitenziario (DPR 230/2000) relativo appunto alla "osservazione della personalità" del condannato, che prevede che l'equipe di trattamento operante in carcere svolga con questi una riflessione sulle condotte antiggiuridiche poste in essere, sulle motivazioni e sulle conseguenze negative delle stesse per l'interessato e "sulle possibili azioni di riparazione delle conseguenze del reato", incluso il risarcimento dovuto alla persona offesa.

Mancando il requisito del consenso della vittima non possono, invece, essere considerati esempi di giustizia riparativa istituti diversi come l'estinzione del reato per condotte riparatorie di cui all'art. 35 del citato D.Lgs. 274/2000 (sulla

competenza penale del giudice di pace) e l'analogia estinzione decretata dal giudice ai sensi del nuovo art. 162-ter, c.p.p. (introdotto dalla legge 103 del 2017)

Pur senza pretese di esaustività vanno segnalati, poi, alcuni istituti riconducibili a una nozione ampia di giustizia riparativa orientate, tuttavia, non verso la vittima bensì nei confronti della collettività:

- il lavoro sostitutivo di cui all'art. 105 della legge 689/1981;
- il lavoro di pubblica utilità previsto dall'art 54 d.lgs. 274/2000 per alcune violazioni del codice della strada;
- il lavoro di pubblica utilità previsto per i tossicodipendenti ex art. 73, comma 5-bis, del TU stupefacenti (DPR 309/1990);
- i progetti di pubblica utilità per i soggetti ammessi al lavoro esterno ex art. 21, comma 4-ter, legge 354/75 (che, tuttavia prevede, più miratamente, anche la possibilità di prestare attività a titolo volontario e gratuito a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi)
- l'obbligo degli uffici dell'esecuzione penale esterna di sollecitare il beneficiario della misura alternativa extramuraria ad una valutazione critica degli atteggiamenti che sono stati alla base della condotta penalmente sanzionata, nella prospettiva di un reinserimento sociale compiuto e duraturo (art. 118, DPR 230/2000, regolamento penitenziario).

IL CONTENUTO DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO

Lo schema di decreto legislativo (**AG 29**) costituisce attuazione della delega di cui alla lett. f) del comma 85 dell'articolo unico della legge 23 giugno 2017 n. 103 la quale, come si è detto, prevede, tra i criteri direttivi per la riforma dell'ordinamento penitenziario, l'attività di **giustizia riparativa e le relative procedure** “quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative”.

In particolare, lo schema in esame: fornisce la **nozione di giustizia riparativa, da attuare su base volontaria e consensuale**; individua le **garanzie** per i partecipanti ai relativi programmi e le principali tipologie di mediazione; disciplina le **linee fondamentali del procedimento**, l'oggetto e i possibili esiti dei programmi riparativi; stabilisce specifici requisiti dei **mediatori** e i loro obblighi formativi.

Allo schema di decreto, trasmesso alle Camere il 21 maggio 2018, sono allegate, oltre alla relazione illustrativa, la relazione tecnica, l'ATN e l'AIR. Sul provvedimento ha espresso parere, il 20 novembre 2017, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale.

Lo schema di decreto legislativo è stato assegnato alle Commissioni giustizia di Camera e Senato in data 21 giugno 2018. Tali Commissioni dovranno **esprimere il parere sull'atto entro il 5 agosto 2018**.

Il termine per l'espressione del parere parlamentare viene quindi a scadere successivamente alla scadenza del termine di delega (3 agosto 2018), e dunque, secondo quanto previsto dal comma 83 dell'articolo unico della legge n. 103 del 2017, lo stesso termine di delega è prorogato di sessanta giorni (*vedi sopra*).

Il provvedimento si compone di 9 articoli suddivisi in 3 Capi.

Più nel dettaglio:

- il Capo I (artt. 1-3), reca le disposizioni generali;
- il Capo II (artt. 4 e 5) concerne le modalità di accesso ai programmi di giustizia riparativa;
- il Capo III (artt. 6- 9) descrive i procedimenti di giustizia riparativa.

Capo I **(Disposizioni generali)**

L'articolo 1 fornisce, anzitutto, la nozione di “giustizia riparativa” quale procedimento cui partecipano la vittima, l'autore del reato e, ove possibile, la comunità che - con l'apporto di un mediatore penale professionista - mira a comporre il conflitto generato dal reato e a ripararne le conseguenze.

Tale definizione, secondo quanto riportato dalla relazione illustrativa dello schema, “elaborata sulla base di indicazioni sovranazionali” risponde ad un 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”.

La disposizione non fornisce la nozione di “vittima”, dovendosi quindi riferire alla sola persona offesa dal reato.

Va ricordato, tuttavia, che la citata direttiva 2012/29/UE prevede una nozione ampia di vittima del reato comprendente anche “un familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona” (art. 1, lett. a). L'art. 8 della stessa direttiva consente, di conseguenza, accesso ai servizi di giustizia riparativa anche ai familiari della vittima in conformità delle loro esigenze e dell'entità del danno subito a seguito del reato commesso nei confronti della vittima.

Come accennato la direttiva 2012/29/UE definisce giustizia riparativa “qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale”.

Per la definizione di cui all'art. 1, la relazione illustrativa allo schema di decreto precisa di essersi riferita, ai seguenti atti sovranazionali:

- la Raccomandazione n. R(99)19 del 15/09/1999 e le Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation del 20/01/2010 adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, secondo cui la giustizia riparativa comprende approcci e programmi basati su diversi postulati: a) la risposta portata al reato deve permettere di riparare, per quanto possibile, il danno provocato alla vittima; b) occorre portare gli autori di reato a comprendere che gli atti da loro commessi non sono accettabili e che hanno reali conseguenze per la vittima e per la società; c). gli autori di reato possono e devono assumersi la responsabilità delle loro azioni; d) le vittime devono avere la possibilità di esprimere i loro bisogni e di essere associate alle riflessioni che mirano a determinare come l'autore di reato deve riparare, al meglio, il danno che ha causato e) la comunità è tenuta a contribuire a tale processo. La citata Raccomandazione del 1999 definisce, poi, la mediazione autore-vittima come quel “procedimento che permette alla vittima e al reo di partecipare attivamente, se vi consentono liberamente, alla soluzione delle difficoltà derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo indipendente (mediatore)”.

- la risoluzione sui Principi base circa l'applicazione di programmi di giustizia riparativa nell'ambito penale del 24 luglio 2002 (Economic and Social Council delle Nazioni Unite) secondo cui la giustizia riparativa va comunque considerata come una misura dinamica di contrasto alla criminalità, che rispetta la dignità di ciascuno e l'eguaglianza di tutti, favorisce la comprensione e contribuisce all'armonia sociale essendo tesa alla "guarigione" delle vittime, dei rei e delle comunità. I principi contenuti nel documento chiariscono che nel parlare di programmi di giustizia riparativa ci si riferisce a tutte le iniziative che i vari Paesi – a seconda del loro sistema penale – pongono in essere nei vari stadi del procedimento o nell'esecuzione delle pene, sottolineano l'importanza del libero consenso delle varie parti all'offerta riparatoria, che deve essere loro proposta in maniera chiara e senza costrizioni - soprattutto rispetto ad eventuali conseguenze negative o sanzioni giudiziarie.

Il consenso dei soggetti coinvolti (i cui requisiti sono stabiliti dall'art. 2) costituisce **elemento fondamentale per l'avvio dei programmi di giustizia riparativa**, che non possono, in ogni caso, essere previsti come sanzione o condizione per accedere a benefici. Tale ultima previsione costituisce accoglimento delle osservazioni formulate in tal senso dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute.

Il comma 2 sancisce la possibilità della vittima di chiedere accesso ai programmi di giustizia riparativa. Analoga possibilità è riconosciuta all'autore del reato dal successivo articolo 4.

Nonostante la disciplina del decreto riguardi i programmi di giustizia riparativa espletabili durante l'esecuzione della pena e quindi a condanna avvenuta, il comma 3 dell'articolo 1, **estende** la stessa disciplina, ove compatibile, ai programmi previsti dalla legge prima della fase esecutiva, quindi a procedimento penale in corso.

Sul punto, in riferimento ad un possibile eccesso di delega, la relazione illustrativa specifica che nonostante la delega "si riferisca alla sola giustizia riparativa da attuare in sede di esecuzione della pena (anche extramuraria), è tuttavia consentito al legislatore delegato di strutturare una normativa di settore che risponda ad un preciso obbligo sovranazionale". Viene, di conseguenza prevista l'applicazione della disciplina in esame - continua la relazione - "anche ai percorsi di giustizia riparativa già previsti dal legislatore nel processo ordinario di cognizione".

Si segnala, al riguardo, come anche la Relazione finale del Comitato di esperti per predisporre le linee di azione degli "Stati generali sull'esecuzione penale" (DM Giustizia 8 maggio e 9 giugno 2015), nella parte dedicata alla giustizia riparativa, affermi l'opportunità, derivante "da indicazioni sovranazionali" che "ai programmi e ai servizi di giustizia riparativa si possa ricorrere in ogni stato e grado del procedimento".

Con riferimento all'ambito di applicazione andrebbe valutata l'opportunità – stante la formulazione del citato criterio di delega – di chiarire se i programmi di giustizia riparativa possano essere avviati con il condannato ammesso alla liberazione anticipata (art. 54, ordinamento penitenziario). Tale misura non rientra infatti né tra quelle in ambito intramurario né tra le misure alternative alla detenzione.

Il comma 3 dell'articolo 1, infine, specifica che tutti i programmi di giustizia riparativa, compresa la mediazione penale, devono essere svolti con l'apporto di un **mediatore penale professionista** (v. ultra, art. 3).

L'articolo 2 individua le **garanzie** dei programmi di giustizia riparativa che debbono essere assicurate ai soggetti che accedono alla procedura.

In particolare, si prevedono:

- il diritto ad una dettagliata informazione sui programmi (significato, svolgimento, possibile esito);
- gli specifici requisiti del consenso (della vittima e dell'autore del reato) acquisito dai mediatori (formulato per iscritto, libero, informato e revocabile in ogni momento).

Viene inoltre precisata sia **l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dalle parti durante la mediazione** in relazione al fatto-reato per cui si procede (o per il quale vi è stata condanna), sia il divieto di testimonianza dei mediatori nel processo su quanto appreso nel corso del procedimento di mediazione.

Dalla formulazione della disposizione sembra derivare la possibilità di utilizzazione delle dichiarazioni e della testimonianza in altro procedimento penale.

L'articolo 3 disciplina:

- l'organizzazione dei servizi di giustizia riparativa sul territorio;
- la formazione dei mediatori penali

In relazione **all'organizzazione**, si prevede l'istituzione di servizi di giustizia riparativa nel territorio di ogni distretto di corte d'appello, promossi mediante **convenzioni del Ministero della giustizia con le regioni e gli enti locali**, su cui ricadono i relativi oneri finanziari; lo stesso Ministero esercita il coordinamento e il monitoraggio delle azioni avviate per garantire un uniforme sviluppo dei servizi sul territorio.

Si ricorda che presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia è già istituito l'Osservatorio permanente sulla giustizia riparativa e la mediazione penale, incardinato presso la Direzione generale dell'esecuzione penale esterna. L'Osservatorio, tramite referenti regionali, svolge attività di supporto agli UEPE (Uffici per l'esecuzione penale esterna) e agli

istituti di pena per uniformare le azioni di giustizia riparativa promosse dagli enti locali sul territorio.

In raccordo con i servizi di giustizia riparativa, si prevede, inoltre, che gli enti territoriali favoriscano l'istituzione di centri di ascolto delle vittime di reato, con funzione anche di supporto e assistenza terapeutica, con particolare riferimento alle vittime di reati violenti.

Sono, poi, demandati ad un decreto del Ministro della giustizia (di concerto coi Ministri del lavoro e dell'istruzione) **i requisiti per l'esercizio dell'attività professionale di mediatore penale** nonché le modalità di accesso a percorsi di formazione e aggiornamento.

In ordine ai requisiti, è comunque lo stesso articolo 3, comma 4) a stabilire che, in ogni caso, il mediatore debba congiuntamente:

- essere in possesso di laurea almeno triennale (in materie giuridiche, pedagogiche, psicologiche o socio-umanistiche) o essere iscritto ad un albo professionale;
- e aver maturato esperienza e competenze nelle citate materie.

In ordine al requisito dell'iscrizione ad un albo professionale si valuti la possibilità di precisare che deve trattarsi di albo inerente le materie indicate; per qual che riguarda, invece, il riferimento all'esperienza professionale maturata andrebbe valutata l'opportunità di stabilire un minimo temporale.

E', infine, precisato che l'attività di mediazione debba essere svolta personalmente, con imparzialità e terzietà rispetto agli interessi delle persone coinvolte nella procedura.

Si segnala, inoltre – diversamente da quanto riportato nell'allegata relazione tecnica - che non si prevede la formazione di un registro o elenco dei mediatori penali, tenuto e vigilato dal Ministero della giustizia.

In relazione alla **formazione dei mediatori**, l'art. 25 della Direttiva 2012/29/UE ha stabilito l'obbligo degli Stati membri di incoraggiare iniziative che consentano a coloro che forniscono servizi di assistenza alle vittime e di giustizia riparativa di ricevere un'adeguata formazione, di livello appropriato al tipo di contatto che intrattengono con le vittime, nel rispetto delle norme professionali e per garantire che i loro servizi siano forniti in modo imparziale, rispettoso e professionale. A seconda delle mansioni svolte e della natura e del livello dei contatti fra l'operatore e le vittime, la formazione mira ad abilitare l'operatore a riconoscere le vittime e a trattarle in maniera rispettosa, professionale e non discriminatoria. La citata Raccomandazione n. R(99)19 del 15/09/1999 del Consiglio d'Europa ha ritenuto che vi deve essere uno "standard di competenze" e "procedure per la selezione, la formazione e la valutazione dei mediatori". La Raccomandazione indica che "i mediatori dovrebbero essere reperiti in tutte le aree sociali e dovrebbero possedere generalmente una buona conoscenza delle culture locali e di comunità". I mediatori "dovrebbero ricevere una formazione iniziale di base ed effettuare un training nel servizio, prima di intraprendere

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

Sulla formazione dei mediatori il citato documento finale del Comitato di esperti per predisporre le linee di azione degli "Stati generali sull'esecuzione penale" ha affermato che "in un quadro di diffusione capillare dello strumento della giustizia riparativa... i mediatori esperti in questi campi, che sono chiamati a lavorare sul conflitto nascente dal reato e a gestire al meglio le complesse relazioni che ne scaturiscono, necessitano di una formazione specifica e culturalmente distinta da quella che caratterizza la competenza dei mediatori in materia civile e commerciale. Nonostante lo statuto di tale figura professionale sia oggi poco definito, è utile sottolineare l'esigenza che il mediatore sia un terzo "imparziale ed equidistante", nonché "indipendente". Inoltre, egli deve essere "esperto e competente", deve conoscere il contesto in cui opera, deve saper trasmettere la cultura della giustizia riparativa, deve saper mediare, deve saper organizzare e accompagnare il percorso di giustizia riparativa in ogni sua fase. A questo fine, ogni percorso formativo deve prevedere: una formazione teorica sulle principali tematiche relative al mondo della mediazione e della giustizia riparativa; una formazione pratica sulle modalità di gestione e risoluzione del conflitto (per acquisire la capacità di utilizzare le "tecniche" in senso stretto e saper lavorare in équipe); una formazione sugli aspetti giuridico-istituzionali e criminologici connessi alla giustizia riparativa; una formazione volta a elaborare e a utilizzare un modello operativo per il funzionamento concreto di un centro per la giustizia riparativa".

Capo II

(Modalità di accesso ai programmi di giustizia riparativa)

L'articolo 4 sancisce un **obbligo di informazione** del condannato sul possibile accesso ai programmi di giustizia riparativa (per i minorenni, l'informativa va data all'esercente la potestà genitoriale).

In relazione alla **tempistica** della mediazione, è stabilito che l'informazione vada fornita all'inizio dell'esecuzione o delle misure alternative alla detenzione in una lingua comprensibile al condannato e, ove necessario, con l'intervento di un mediatore linguistico culturale.

La relazione illustrativa precisa che tale informazione "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 servizio sociali, UEPE, ecc.)".

Andrebbe valutata l'opportunità di specificare in capo a quali soggetti ricade l'obbligo di informazione.

L'articolo 5 prevede le modalità di avvio del programma di giustizia riparativa. Ricevuta la relativa richiesta, il servizio di giustizia riparativa chiede al magistrato di sorveglianza le informazioni sulle parti necessarie all'elaborazione del programma, che può proseguire - col consenso dell'interessato - anche a pena espiata o oltre il termine delle misure alternative.

Capo III **(Procedimenti di giustizia riparativa)**

L'articolo 6 elenca i principali programmi di giustizia riparativa, descritti nelle linee essenziali. Si tratta, tuttavia, di un **elenco aperto**, essendo possibile ai servizi strutturare diversamente i programmi, aprendo per quanto possibile il procedimento alla comunità esterna.

I primi due programmi riguardano la mediazione penale tra vittima e autore del reato, che la disposizione distingue in relazione all'effettività dell'incontro tra reo e vittima.

La mediazione reo-vittima prevede, appunto, l'incontro tra la quest'ultima e l'autore del reato, incontro che può essere diretto o, se del caso, filtrato dall'intervento del mediatore.

La mediazione aspecifica consiste, invece, nell'incontro del reo con una vittima di un altro reato lesivo dello stesso bene giuridico.

La disposizione in esame prevede un'ulteriore tipologia di programma di giustizia riparativa che consiste **nell'incontro - guidato dal mediatore - tra gruppi di autori e vittime aspecifiche dello stesso tipo di reato**.

Stante la frequente situazione di tensione e conflittualità negli istituti penitenziari (in particolare tra reclusi e personale di custodia), viene prevista la possibilità di attivare servizi di giustizia riparativa anche per la gestione dei conflitti all'interno di tali istituti.

L'articolo 7 sancisce un obbligo di riservatezza dei mediatori e del personale dei servizi di giustizia riparativa sugli atti e su quanto appreso nel corso del programma di giustizia riparativa.

Andrebbe valutata la possibilità di precisare l'obbligo di riservatezza sui dati personali delle parti coinvolte nel programma.

L'articolo 8 disciplina lo **svolgimento dei programmi** di giustizia riparativa, da attuare, comunque, nel rispetto dei diritti della persona e delle garanzie indicate all'art. 2. In sintesi, le fasi procedurali appaiono le seguenti:

a) **colloqui preliminari** del mediatore con l'autore del reato e con la vittima; la finalità è sia adempiere ai citati obblighi di informazione sia acquisire il consenso ad un comune percorso di riflessione sul reato commesso e le sue conseguenze;

b) in caso di consenso degli interessati, **avvio al programma**, finalizzato alla responsabilizzazione del reo e alla riparazione dell'offesa; se avviati a

processo penale in corso, i programmi devono prevedere la partecipazione della vittima evitando il rischio di vittimizzazione secondaria;

c) eventuale **conclusione del programma** con un accordo di riparazione di contenuto anche solo simbolico (il ristoro materiale non è, infatti, scopo del procedimento); l'accordo può comprendere le scuse formali da parte del reo o lo svolgimento di attività socialmente utili (in tale ultima evenienza si avrebbe una commistione tra attività riparativa verso la vittima e attività riparativa nei confronti della collettività); l'attuazione dell'accordo va verificata dal mediatore, anche al fine di evitare ulteriore vittimizzazione secondaria;

d) **informazione del magistrato di sorveglianza** da parte del mediatore con una relazione scritta, dell'esito del programma che, anche se negativo (in coerenza con le previsioni dell'art. 1, comma 2), **non pregiudica l'accesso a misure alternative o ad altri benefici carcerari.**

L'articolo 8 prevede, infine, che i risultati dell'accordo di riparazione raggiunto e le sue modalità esecutive siano oggetto di valutazione della magistratura di sorveglianza sul percorso di reinserimento sociale del condannato.

L'articolo 9 reca, infine, la clausola di invarianza finanziaria.