



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice PIARULLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 GIUGNO 2021

Disposizioni in materia di giustizia riparativa

ONOREVOLI SENATORI. - « Il crimine determina una frattura nelle relazioni sociali. In una società che prenda le distanze dall'idea del capro espiatorio, non dovrebbe il diritto mirare a riparare quella frattura? Da qualche tempo si discute di giustizia riparativa, restaurativa, riconciliativa. Studi sono in corso, promossi anche da raccomandazioni internazionali. Si tratta di una prospettiva nuova e antichissima al tempo stesso che potrebbe modificare profondamente le coordinate con le quali concepiamo il crimine e il criminale: da fatto solitario a fatto sociale; da individuo rigettato dalla società a individuo che ne fa pur sempre parte, pur rappresentandone il lato d'un rapporto patologico ».

Partendo dalle parole di Zagrebelsky la giustizia riparativa può essere considerata come un ripensamento del sistema penale, così come lo conosciamo. Occorre un approccio innovativo che restituisca centralità alla vittima. La giustizia riparativa è quanto mai essenziale in una società complessa con un forte pluralismo culturale.

Si parla di « ripensamento » in quanto la giustizia riparativa mette in discussione (senza negarli) i presupposti del nostro sistema.

Il reato è una lesione altrui e l'obiettivo è, quindi, quello di porre rimedio a tale lesione attraverso la partecipazione attiva dei soggetti coinvolti alla commissione del delitto. Il fine ultimo è la ricerca di una soluzione che possa essere condivisa fra le parti. Tale ultima caratteristica conferma il punto focale della giustizia riparativa: un sistema partecipativo e inclusivo.

L'idea di base non è quella di negare o rinunciare alle fondamenta del sistema penale nazionale, ma quella di provocarne una

riflessione, un cambiamento. L'idea è, dunque, quella di stimolare una svolta che ponga al centro l'uomo, facendo sì però che sia sempre all'interno della dimensione giuridica, senza prescindere.

La giustizia riparativa ha come oggetto i danni provocati alla vittima in quanto conseguenza del reato e come obiettivo l'eliminazione di tali conseguenze attraverso l'attività riparatrice intrapresa dall'autore del reato.

La giustizia riparativa si inserisce in un quadro normativo caratterizzato, nato anche a seguito di sollecitazioni di natura europea ed internazionale.

Fondamento normativo europeo in materia, è la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che ha stabilito norme minime in grado di assicurare alle vittime di reato adeguati livelli di tutela e di 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 di essere compresi, di essere ascoltati nel processo e di usufruire di eventuali misure di protezione, la direttiva (articolo 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 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 prevede, inoltre, che gli Stati membri adottino misure che assicurino alla vittima accesso a servizi di giustizia riparativa sicuri e competenti; che gli Stati membri facilitino 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 essi sono nell'interesse della vittima, in base a eventuali considerazioni di sicurezza, e se essi 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.

Un riconoscimento di tali istituti è tuttavia previsto in diverse disposizioni legislative vigenti.

In particolare, la legge sulla competenza penale del giudice di pace (decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274) prevede (articolo 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 un processo verbale che attesta la remissione della querela (o la rinuncia al ricorso immediato al giudice *ex* articolo 21) e la relativa accettazione. La rinuncia al ricorso produce gli stessi effetti della remissione della querela. Inoltre la legge 28 aprile 2014, n. 67, recante 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 quattro anni di reclusione), ha previsto che i programmi di trattamento allegati all'istanza di sospensione prevedano, come nel processo minorile (articolo 28 del codice del processo penale minorile, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1998, n. 448), condotte riparatorie e la mediazione con la persona offesa (articolo 4); come noto, l'esito positivo della prova comporta l'estinzione del reato.

Generico riferimento alla necessità di mediazione con la vittima è dato anche dalla legge 26 luglio 1975, n. 354 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 » (articolo 47); la misura alternativa va adottata sulla base dei risultati della osservazione della personalità. Tale previsione va vista in relazione al contenuto dell'articolo 27 del regolamento sull'ordinamento penitenziario, di cui al decreto del presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, relativo appunto all'osservazione della personalità del condannato, che prevede che l'*equipe* di trattamento operante in carcere svolga con questi una riflessione sulle con-

dotte 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.

L'articolo 1 del presente disegno di legge fornisce, 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, risponde a un approccio di una giustizia che metta 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.

Il consenso dei soggetti coinvolti (i cui requisiti sono stabiliti dall'articolo 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 private della libertà personale.

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

Nonostante la disciplina del decreto ri-guardi 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.

Il comma 3 dell'articolo 1 stabilisce che ai programmi di giustizia riparativa previsti

dalla legge, anche prima della fase esecutiva, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della presente legge.

Il comma 4 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.

L'articolo 2 individua le garanzie dei programmi di giustizia riparativa che devono 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.

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; 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 Uffici per l'esecuzione penale esterna (UEPA) 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 delle politiche sociali, dell'istruzione, dell'università e della ricerca) 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 umanistiche) o essere iscritto ad un albo professionale;

- aver maturato esperienza e competenze nelle citate materie.

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.

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

L'articolo 6 elenca i programmi di giustizia riparativa, descritti nelle loro 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.

Viene prevista 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.

Per la gestione dei conflitti all'interno degli istituti penitenziari 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 l'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.

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'articolo 2. In sintesi, le fasi procedurali appaiono le seguenti:

- 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;

- 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;

- eventuale conclusione del programma, che può avvenire con un accordo di riparazione di contenuto simbolico o materiale. L'accordo può comprendere le scuse formali da parte del reo o lo svolgimento di

attività socialmente utili; l'attuazione dell'accordo va verificata dal mediatore, anche al fine di evitare ulteriore vittimizzazione secondaria; 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;

- informazione del magistrato di sorveglianza da parte del mediatore con una relazione scritta dell'esito del programma che, anche se negativo, non pregiudica l'accesso a misure alternative o ad altri benefici penitenziari.

I risultati dell'accordo di riparazione raggiunto e le sue modalità esecutive sono oggetto di valutazione della magistratura di sorveglianza in merito al percorso di reinserimento sociale del condannato.

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

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione 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 della presente legge.

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 sul significato, sullo svolgimento e sul potenziale esito del programma in qualsiasi momento, 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 di giustizia riparativa non possono essere utilizzate in relazione al fatto per cui si procede o per il quale è intervenuta condanna né in altro procedimento, 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 penali 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 la collaborazione tra i centri di ascolto per le vittime di reato e 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, con il Ministro dell' istruzione e con il Ministro 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 percorsi formativi e di aggiornamento professionale dei mediatori.

4. Il mediatore penale deve essere in possesso di una laurea almeno triennale in materie giuridiche, pedagogiche, psicologiche o umanistiche, o essere iscritto a un ordine o a un albo professionale inerente le materie su indicate e istituito presso il Ministero della giustizia, nonché aver maturato una competenza professionale almeno quinquennale nelle suddette materie. È chiamato a svolgere la sua attività personalmente, con imparzialità e terzietà rispetto agli interessi dei soggetti coinvolti nell'attività di mediazione.

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 e 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 del programma, richiede al magistrato di sorveglianza competente per territorio le informazioni e gli atti necessari per elaborare il programma richiesto, inclusi i dati personali delle parti nonché dell'esercente la responsabilità geni-

toriale o del tutore, qualora siano coinvolti minorenni.

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

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;

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. 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 penali e il personale addetto ai servizi di giustizia riparativa sono tenuti alla riservatezza circa i dati personali delle parti coinvolte nel programma, gli atti compiuti e il contenuto delle attività svolte.

Art. 8.

(Svolgimento dei programmi di giustizia riparativa)

1. I programmi di giustizia riparativa sono preceduti da un'informativa generica e da

colloqui preliminari del mediatore penale 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 di giustizia riparativa 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 di giustizia riparativa 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 di giustizia riparativa preveda un accordo riparativo, quest'ultimo deve essere verificato nella sua attuazione dal mediatore penale, al fine di prevenire il pericolo di vittimizzazione secondaria, con il coinvolgimento dei servizi dell'amministrazione della giustizia.

5. 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.

6. L'esito negativo del programma di giustizia riparativa non preclude l'accesso alle misure alternative o ai benefici penitenziari.

7. 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.

Art. 9.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge 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 strutturali disponibili a legislazione vigente.