

# dossier

Luglio 2018

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

---

Atto del Governo n. 29

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

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

*La verifica delle relazioni tecniche e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio.*

*La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della Commissione Bilancio.*

*L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai parlamentari, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.*



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – ✉ SBilancioCU@senato.it – 🐦 @SR\_Bilancio

Nota di lettura n. 22



SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 / 9455 – ✉ bs\_segreteria@camera.it

Verifica delle quantificazioni n. 21

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio del bilancio del Senato della Repubblica.

## INDICE

PREMESSA.....	1
CAPO I DISPOSIZIONI GENERALI .....	1
Articolo 1 ( <i>Nozione di giustizia riparativa</i> ).....	1
Articolo 2 ( <i>Garanzie dei programmi di giustizia riparativa</i> ).....	3
Articolo 3 ( <i>Servizi di giustizia riparativa, mediatori e formazione</i> ) .....	3
CAPO II MODALITÀ' DI ACCESSO AI PROGRAMMI DI GIUSTIZIA RIPARATIVA .....	8
Articolo 4 ( <i>Obbligo di informazione</i> ) .....	8
Articolo 5 ( <i>Avvio e prosecuzione del programma di servizio</i> ) .....	8
CAPO III PROCEDIMENTI DI GIUSTIZIA RIPARATIVA .....	9
Articolo 6 ( <i>Programmi di giustizia riparativa</i> ) .....	9
Articolo 7 ( <i>Doveri del personale addetto ai servizi di giustizia riparativa</i> ) .....	10
Articolo 8 ( <i>Svolgimento dei programmi di giustizia riparativa</i> ).....	10
Articolo 9 ( <i>Clausola di invarianza finanziaria</i> ) .....	11



## **INFORMAZIONI SUL PROVVEDIMENTO**

---

<b>Natura dell'atto:</b>	Schema di decreto legislativo	
<b>Atto del Governo n.</b>	29	
<b>Titolo breve:</b>	Disposizioni in materia di giustizia riparativa e mediazione reo-vittima	
<b>Riferimento normativo:</b>	Articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettera <i>f</i> ), della legge 23 giugno 2017, n. 103	
<b>Relazione tecnica (RT):</b>	Presente	
	<b>Senato</b>	<b>Camera</b>
<b>Commissione competente:</b>	2 <sup>a</sup> Giustizia e 5 <sup>a</sup> Bilancio	II Giustizia e V Bilancio

---

### **PREMESSA**

Lo schema A.G. 20 è previsto 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”.

Lo schema è volto a recepire la direttiva UE n. 29 del 2012 recante "norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI".

Il comma 83 del citato articolo della legge delega, prevede che dall'attuazione dei decreti legislativi predisposti in attuazione della medesima, non devono comunque derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I commi 93 e 94 stabiliscono poi che i medesimi decreti legislativi debbano in ogni caso essere corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria delle norme ivi contenute ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esse derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura e che, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi debbano essere emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanino le necessarie risorse finanziarie.

### **CAPO I DISPOSIZIONI GENERALI**

#### **Articolo 1 (Nozione di giustizia riparativa)**

Il comma 1 stabilisce che la giustizia riparativa consiste in ogni procedimento che coinvolga l'autore di reato, la vittima e, ove possibile, la comunità, diretto a comporre sul conflitto generato dal reato e a ripararne le conseguenze.

Il comma 2 prevede che 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.

Il comma 3 stabilisce che ai programmi di giustizia riparativa previsti dalla legge, anche prima della fase esecutiva, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del presente decreto.

Il comma 4 prevede che la mediazione penale e ogni altro programma di giustizia riparativa sono svolti con l'apporto professionale dei mediatori penali.

**La RT** sottolinea che nell'ambito della disposizione 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.

Agli stessi mediatori, pertanto, verrà riconosciuta 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.

Quindi, rappresenta che comunque tali soggetti già ad oggi 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.

In proposito, precisa che i compiti connessi all'attuazione dei suddetti programmi di giustizia riparativa, vengono svolti dalle sopraindicate figure professionali senza la previsione di alcuna forma di compenso, comunque denominato.

Quanto ai 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, assicura, da ultimo, che l'individuazione delle succitate figure professionali nella categoria dei mediatori penali non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

**Per i profili di quantificazione**, in particolare sui mediatori penali (comma 4), posto che la RT riferisce che i soggetti operano già ad oggi alle dipendenze di amministrazioni statali e locali in forma gratuita, andrebbe confermato che da un'estensione dei programmi di giustizia riparativa, quale quella prefigurata dal provvedimento in esame non discendano richieste di rimborsi o compensi, peraltro non escluse espressamente dall'articolo in esame.

## **Articolo 2** ***(Garanzie dei programmi di giustizia riparativa)***

Il comma 1 prevede che 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,

Il comma 2 stabilisce che 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,

Il comma 3 afferma che 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.

**La RT** certifica che la norma 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.

La RT 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.

**Per i profili di quantificazione,** sul comma 1, in particolare, premesso che la RT certifica che l'amministrazione penitenziaria già ad oggi adempie all'informativa circa la possibilità di accedere a programmi di giustizia riparativa e che, sempre a tal fine, per i soggetti sottoposti a misure alternative alla detenzione, provvede agli adempimenti invece l'Ufficio dell'esecuzione penale esterna, non vi sono osservazioni.

## **Articolo 3** ***(Servizi di giustizia riparativa, mediatori e formazione)***

Il comma 1 afferma che 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 riparativi sul territorio; effettua il monitoraggio dei dati con la collaborazione degli enti presenti sul territorio.

Il comma 2 prevede che 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.

Il comma 3 stabilisce che 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.

Il comma 4 prevede che con lo stesso decreto sono altresì individuate le modalità di accesso a percorsi formativi e di aggiornamento professionale dei mediatori.

Il comma 5 prevede che 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. È chiamato a svolgere la sua attività personalmente, con imparzialità e terzietà rispetto agli interessi dei soggetti coinvolti nell'attività di mediazione.

**La RT** evidenzia innanzitutto che il dispositivo 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.

Precisa che 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 della legge 8 novembre 2000, n. 328 — sulla base dei piani nazionali, regionali e di zona.

In proposito, la RT 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.

È da considerare, 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<sup>1</sup>.

A tale riguardo, evidenzia che sono in corso di realizzazione n. 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 locali presenti sul territorio, al fine di garantire l'uniformità delle azioni locali.

A tale proposito, segnala 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.

Certifica che la disposizione non presenta risvolti onerosi sotto il profilo finanziario, potendosi provvedere alle attività in essa contemplate tramite le sole 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.

---

<sup>1</sup> La Cassa delle Ammende è un ente con personalità giuridica istituito presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Lo stesso Ente non è PA ai fini del Sec95. Fra le entrate che concorrono a costituire il conto patrimoniale della Cassa vi sono i proventi delle manifatture carcerarie, le sanzioni pecuniarie, le sanzioni per il rigetto del ricorso per cassazione, di inammissibilità della richiesta di revisione ed altre sanzioni connesse al processo.

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 d'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 fra enti territoriali ed amministrazione giudiziario, 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.

Conclude affermando che la norma in esame, pertanto, non è suscettibile di determinare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

**Per i profili di quantificazione,** sul comma 1, posto che ivi si prevedono espressamente oneri a carico di regioni ed enti locali, va rammentato che l'articolo 19 della legge di contabilità prescrive che ogni qualvolta norme di legge prevedano il sostenimento di nuovi o maggiori oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico, debbano prevedere anche le risorse attraverso cui questi ultimi potranno farvi fronte. Pertanto, andrebbe fornita una quantificazione degli oneri in esame unitamente con l'indicazione della relativa copertura.

L'inclusione generica della giustizia riparativa tra gli ambiti cui la Cassa delle ammende destinerà le proprie risorse non sembra sufficiente in mancanza di precise indicazioni sugli oneri da sostenere, oltre che sulle risorse specificamente destinate.

Inoltre, andrebbe confermato che le ivi previste attività di monitoraggio da parte del dicastero possano essere svolte dal medesimo, potendo lo stesso avvalersi a tal fine delle sole risorse umane e strumentali già previste ai sensi della legislazione vigente.

Sul comma 2, andrebbero fornite maggiori informazioni sugli oneri connessi all'istituzione dei centri di ascolto per le vittime di reato che verranno istituiti sempre nell'ambito di protocolli d'intesa e convenzioni realizzati fra enti territoriali ed amministrazione giudiziaria.

Sul comma 3, posto che si prevede l'individuazione dei percorsi formativi e di aggiornamento professionale dei mediatori si dovrebbe escludere che da tali attività possano discendere oneri a carico della finanza pubblica.

Parimenti andrebbero esclusi oneri per spese di formazione per il personale di magistratura, come sembrerebbe prefigurare la direttiva europea 29/2012<sup>2-3</sup>.

Va da sé che la prevedibile emersione di uno specifico fabbisogno aggiuntivo di spesa connesso per l'appunto ad iniziative di formazione da prevedere in tal senso dovrà necessariamente accompagnarsi alla quantificazione e alla copertura delle risorse necessarie per farvi fronte, non potendo, a rigore, considerarsi tali attività già scontate a valere degli stanziamenti di spesa previsti dalla legislazione vigente.

Sul punto, sembrerebbe indispensabile l'acquisizione di un'integrazione alla RT che rechi indicazioni, sia pure di massima, in merito ai fabbisogni di spesa medi unitari allo stato prevedibili al fine di consentire l'adeguamento della formazione professionale, agli standard imposti dalla Direttiva comunitaria n. 29/2012.

Con riferimento all'affermazione della RT per cui l'accesso ai programmi di giustizia riparativa è subordinato all'esistenza di luoghi e locali idonei e nei limiti delle disponibilità, si rileva che tale condizionalità non emerge dalle norme in esame.

---

<sup>2</sup> In proposito, la Direttiva n. 29 del 2012, al considerando n. 61 prevede che "si dovrebbe promuovere una formazione per gli avvocati, i pubblici ministeri e i giudici e per gli operatori che forniscono alle vittime sostegno o servizi di giustizia riparativa. Tale obbligo dovrebbe comprendere la formazione sugli specifici servizi di sostegno cui indirizzare le vittime o una specializzazione qualora debbano occuparsi di vittime con esigenze particolari e una formazione specifica in campo psicologico, se del caso. Ove necessario, tale formazione dovrebbe essere sensibile alle specificità di genere."

<sup>3</sup> In tal senso, sembrerebbero significative le indicazioni fornite dalla Relazione sulla Giustizia 2017, laddove si evidenzia che, relativamente in particolare (ma non solo) per la giustizia minorile, nel 2017 si sono poste in essere iniziative di formazione iniziale di un alto numero di allievi agenti e di un discreto numero di funzionari contabili, pedagogici, amministrativi e linguistici di entrambi i Dipartimenti, per sperimentare un metodo di formazione atto a sostenere i nuovi modelli di gestione dell'esecuzione penale, tra cui quelli di "giustizia riparativa". Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, Relazione Annuale 2017, pagine 128, 440, 474-475 e seguenti.

## CAPO II

### MODALITÀ' DI ACCESSO AI PROGRAMMI DI GIUSTIZIA RIPARATIVA

#### **Articolo 4** *(Obbligo di informazione)*

L'articolo stabilisce che 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.

**La RT** riferisce che il mediatore culturale è una figura già prevista nell'ambito del processo penale e dell'ordinamento penitenziario.

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.

Rappresenta, inoltre, che diversi interventi tesi al potenziamento delle relative attività istituzionali sono stati introdotti dalla legge di bilancio 2018, segnalando in particolare l'autorizzazione all'assunzione di ulteriori n. 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).

**Per i profili di quantificazione**, nel presupposto che le risorse richiamate dalla RT possano considerarsi adeguate anche in relazione ai prevedibili fabbisogni aggiuntivi correlati al prevedibile incremento delle richieste di accesso ai programmi di giustizia riparativa, cui si provvede con il provvedimento in esame - circostanza, quest'ultima, per cui andrebbe comunque richiesta una conferma - non ci sono osservazioni.

#### **Articolo 5** *(Avvio e prosecuzione del programma di servizio)*

Il comma 1 stabilisce che 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.

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

**La RT** afferma che si tratta di una norma di natura procedurale che non presenta alcun risvolto di carattere finanziario.

**Per i profili di quantificazione**, andrebbe confermato che l'espletamento delle attività di raccolta delle informazioni previste in capo all'Ufficio del magistrato di Sorveglianza, possano essere svolta da parte del medesimo a valere delle sole risorse umane e strumentali per esso già previste dalla legislazione vigente.

### **CAPO III PROCEDIMENTI DI GIUSTIZIA RIPARATIVA**

#### **Articolo 6 (*Programmi di giustizia riparativa*)**

Il comma 1 stabilisce che 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,

Il comma 2 prevede che 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,

Il comma 3 sancisce che i programmi di giustizia riparativa possono essere applicati per la gestione dei conflitti all'interno degli istituti penali.

**La RT** evidenzia che l'articolo introduce il Capo III che si occupa della descrizione dei procedimenti di giustizia riparativa. In particolare, afferma che la disposizione contiene un elenco dei principali programmi, descritti nelle linee essenziali.

Precisa che 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.

Conclude affermando che la disposizione ha carattere ordinamentale e descrittiva e non presenta profili onerosi per la finanza pubblica.

**Per i profili di quantificazione**, non ci sono osservazioni.

## **Articolo 7** *(Doveri del personale addetto ai servizi di giustizia riparativa)*

L'articolo stabilisce che i mediatori e il personale addetto ai servizi di giustizia riparativa sono tenuti alla riservatezza sugli atti compiuti e sul contenuto delle attività svolte.

**La RT** 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 finanziaria.

**Per i profili di quantificazione**, considerato il tenore meramente ordinamentale della disposizione, non ci sono osservazioni.

## **Articolo 8** *(Svolgimento dei programmi di giustizia riparativa)*

Il comma 1 prevede che 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.

Il comma 2 stabilisce che 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

Il comma 3 stabilisce che 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.

Il comma 4 dispone che 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.

Il comma 5 stabilisce che all'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.

Il comma 6 prevede che all'esito negativo del programma non preclude l'accesso alle misure alternative o ai benefici penitenziari,

Il comma 7 prevede 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.

**La RT** certifica che la norma reca la 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. Precisa che 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.

Conclude riferendo che 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.

**Per i profili di quantificazione**, non ci sono osservazioni.

### **Articolo 9** **(Clausola di invarianza finanziaria)**

Il comma 1 prevede che dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il comma 2 afferma che le amministrazioni interessate *provvedono* agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

**La RT** 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.

**Per i profili di copertura**, si evidenzia che la mera apposizione di clausole di neutralità andrebbe sempre accompagnata in RT dalla illustrazione dei dati ed elementi da cui sia possibile trarre conferme in merito alla effettiva sostenibilità dei nuovi fabbisogni a valere delle risorse umane e strumentali già previste dalla legislazione vigente. All'occorrenza, anche attraverso una riprogrammazione delle risorse finanziarie, come espressamente previsto dall'articolo 17, comma 6-*bis*, dalla legge di contabilità.

Dal punto di vista contabile, richiamando anche le recenti considerazioni dell'Organo di controllo<sup>4</sup>, va pertanto ribadito che il tema della neutralità delle nuove norme deve raccordarsi col tema della intangibilità dei saldi tendenziali di spesa così, come scaturenti dalla legislazione vigente<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> In relazione alla apposizione di clausole di neutralità che si è per l'appunto presentata di frequente nella legislazione degli ultimi tempi, la Corte dei Conti ha infatti di recente affermato che "non può escludersi che possano derivare, peraltro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei "tendenziali" e dunque aggravando il disavanzo, soprattutto a fronte di oneri di carattere obbligatorio. Tutto ciò a meno di non ritenere che effettivamente le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa conseguenti all'implementazione della nuova normativa. Detta ipotesi andrebbe però anzitutto adeguatamente dimostrata nelle varie Relazioni tecniche e, comunque, non sembra coerente con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione dei "tendenziali" di bilancio. Cfr. CORTE DEI CONTI,SS.RR. in sede di Controllo, III Relazione Quadrimestrale sulla tipologia delle coperture e di quantificazione degli oneri, Relazione n. 3 /2017, pagina 5-6.

<sup>5</sup> Sul punto, merita senz'altro un richiamo la circolare n. 32/2010 del Dipartimento della R.G.S, laddove si riferisce in merito alle clausole di neutralità che " la relazione dovrà riportare i dati e gli elementi che giustificano l'ipotesi di una assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione delle risorse già presenti in bilancio (o in tesoreria), utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, *fermo restando il divieto di utilizzo di risorse in essere per oneri nuovi o maggiori*". Cfr. MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., I.G.B., Circolare n. 32/2010, pagine 4-5.



