

# PRE-AND-POST TRIAL ALTERNATIVE JUSTICE

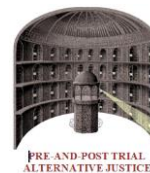
Project n. 101092130

## D2.3

# COMMUNITIES OF PRACTICE

Agenfor International  
Foundation

30/04/2023



## Table of Contents

Change Control.....	2
Document Properties.....	2
Revision History.....	2
Table of Abbreviations, Acronyms, and Terms.....	3
Executive Summary .....	4
1. CoP n.1 – Application of the Framework Decision 2009/829/JHA in Austria, Slovenia, Croatia and Italy.....	5
2. CoP n.2 – Implementation of the arrangements foreseen by the Cartabia reform in first and second degree.....	9
3. CoP n.3 – Analysis and implementation of the rehabilitation of violent offenders, from the procedural to the executive phase: exchange of experiences and proposals <i>de jure condendo</i> .....	11
4. CoP n.4 – Multi-agency cooperation in the implementation of Framework Decision 2008/947/JHA .....	13
5. CoP n.5 – Restorative Justice in the light of the Cartabia reform.....	15
6. Summary of results .....	17
7. Conclusions .....	23
8. Annexes.....	24
Annex I – Report of the CoP n.1 - Trieste .....	24
Annex II – Report of the CoP n.2 - Venezia.....	45
Annex III – Report of the CoP n.3 - Catanzaro.....	53
Annex IV – Report of the CoP n.4 - Messina.....	63
Annex V – Report of the CoP n.5 - Milano.....	69

*The content of this document represents the views of the author(s) only and is his/her sole responsibility. The European Commission does not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.*



## Change Control

### Document Properties

<b>Deliverable No.</b>		D2.3	
<b>Work Package No.</b>	WP2	<b>Work Package Title</b>	COPs for Networking
<b>Author/s</b>		Sergio Bianchi (AGF), Viviana Gullo (AGF), Irene Mariotti (AGF)	
<b>Contributor/s</b>		Marina Caneva (MoJ-IT)	
<b>Reviewer/s</b>		Pietro Suchan, Sergio De Vita, Antonio De Nicolo, Paola De Franceschi, Carmelo Ruberto, Francesco Iacopino	
<b>Name</b>		Communities of Practice	
<b>Date</b>		December 2023	

### Revision History

Version	Date	Comments
1.0	11.12.2023	
1.1	12.12.2023	Editing format and Spell Check
1.2	15.12.2023	Txt Revision and Content Integration



## Table of Abbreviations, Acronyms, and Terms

<b>Art.</b>	Article
<b>cf.</b>	confer
<b>CFD</b>	Council Framework Decision
<b>CoP(s)</b>	Communities of Practice
<b>CEP</b>	Confederation of European Probation
<b>CUAV(s)</b>	Centre(s) for Men Perpetrators of Violence
<b>EAW</b>	European Arrest Warrant
<b>ECtHR</b>	European Court of Human Rights
<b>ECJ</b>	European Court of Justice
<b>EJN</b>	European Judicial Network
<b>EP</b>	European Parliament
<b>ESO</b>	European Supervision Order
<b>EU</b>	European Union
<b>GA</b>	Grant Agreement
<b>i.e.</b>	id est
<b>MoI</b>	Ministry of Interior
<b>MoJ</b>	Ministry of Justice
<b>Rec.</b>	Recital
<b>UEPE</b>	External Criminal Execution Office
<b>USSM</b>	Community Service for Minors Office
<b>VR</b>	Virtual Reality
<b>WP(s)</b>	Work Package(s)



## Executive Summary

This deliverable implements Task 2.3 of the project PRE-AND-POST and contributes to complete the provisions of WP2.

WP2 will combine desktop research with Community of Practices (CoP) to collect and assess a robust data map illustrating quantitative and qualitative solutions adopted at regional levels by justice institutions (prosecution services, courts, and surveillance tribunals) in the application of non-custodial measures compared with EAW and preventive arrests warrants, their typology (in relation to types of crimes) and the relevant target groups involved, gathering data aggregated for gender, age, resident and non-resident EU citizens and third country nationals.

Overall this WP consists in a comparative analysis on the available national/regional services aimed at the execution of alternative measures to detention, including the effective availability of technological tools for surveillance, services dedicated to vulnerable groups and the quantitative and qualitative capabilities to execute probation and pre-trial non-custodial measures, establish grassroots networks of prosecutor offices, investigative judges, lawyers and court experts at regional and national levels and include extensive case studies from all judiciary systems (ordinary and district prosecutors, juvenile justice, surveillance courts and courts of appeal) as basis for the mapping of quantitative and qualitative data.

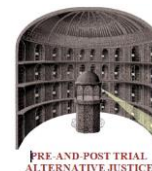
More specifically, Task 2.3, “Community of Practices” (CoPs) contributed to verify and elicit data, while their main objective will be the expansion of the PRE-AND-POST National Network, covering all 26 districts and Courts of Appeal, gathering judges, prosecutors, lawyers and court experts to be engaged in research, piloting and training activities throughout the course of the PRE-AND-POST project.

The network of experts contributed to defining good practices in the selection of cooperation instruments for specific non-custodial measures, provide guidance and knowledge for the Italian Observatory for Alternative Measures to detention in Pre-and-Post Trial (WP3), using an appropriate IT-Platform, and contents for the Virtual Reality Platform (WP4), as well as information for the targeted dissemination in WP5.

In this deliverable, we report the results of the CoPs conducted in five meetings, held in North, Central, South Italy and Islands (Sicilia e Sardegna), done in Trieste, Venezia, Milano, Catanzaro and Messina. The CoPs engaged lawyers, judges, prosecutors and legal experts, including UEPE (probation office) and USSM (juveniles offices) representatives to facilitate open dialogue on experiences in using CFD 2008/947/JHA and 2009/829/JHA.



Co-funded by  
the European Union



National contact point from EJN and CEP have been invited and attended the meetings to offer a European dimension to the national discourse. The dialogues contributed to extract challenges and proposed potential solutions.

The regions (Friuli Venezia Giulia, Veneto, Lombardia, Calabria, Sicilia) have been strategically chosen to incorporate practitioners and experts from across the country.

Each COP had specific thematic focus, covering ESO and EAW, Proportionality Assessments, Equality and role of PM, Compliance with fundamental rights and jurisprudence of the Italian Court of Cassation, ECtHR and ECJ, technology and justice, application of FD 947 in relation to recidivism and availability of services at territorial level.

This deliverable and the topics emerging from the five CoPs will pave the way for the D 2.4 “Perform detailed data analysis and generate an insightful European PRE-AND-POST Vision”.

Moreover, the outcomes of the networking and CoPs will be presented in several internal papers disseminated among the judiciary pipeline, National and EU agencies and a public report European Status Report, as part of the ‘Vision’, on the effective implementation of CFD 2008/947/JHA and 2009/829/JHA in Italy which provides a profound basis for horizontal stakeholders (lawyers, prosecutors, judges, court staff) and vertical policy makers and technocratic structures (EC, EP, Council, EU Agencies, Working Parties, MoJ and MoI of the Member States and CoE).

Finally, this Report (“European Status Report and the included ‘Project Vision’”) will be the object of targeted dissemination activities in WP5.

## 1. CoP n.1 – Application of the Framework Decision 2009/829/JHA in Austria, Slovenia, Croatia and Italy

Round table on Framework Decision 2009/829/JHA on the application, among the Member States of the European Union, of the principle of mutual recognition of decisions on alternative measures to pre-trial detention: in particular, the experiences of Austrian, Slovenian, Croatian and Italian magistrates.

It has been held at the Headquarters of the Secretariat of the Central European Initiative in Trieste on the 30<sup>th</sup> of March 2023.

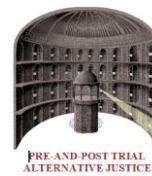
23 experts, including judges, lawyers, representatives of the Law Enforcement and researchers, joined the event.

In this context, the event involved Austrian, Croatian, Slovenian and Italian magistrates, whose origin was strategically chosen for the dialogue of professionals





Co-funded by  
the European Union



and experts in the cross-border area, in an open dialogue to define good practices for the application of Framework Decision 2009/829 in relation to their specific competences and duties.

The methodology with which the event was prepared facilitated the understanding of the relationship between the different legal systems, the technologies used in court proceedings and the presentation and analysis of practical cases provided by the procedural systems. The debate focused on the application of legal instruments, taking into account the interrelationship between them and the aspect that discrepancies between different judicial systems at different stages of judicial proceedings may influence the effectiveness of the instrument. An open dialogue on experiences in the use of Framework Decision 2009/829 has been facilitated, in a climate of confrontation that has brought out challenges and proposed solutions.

The event made possible to prepare a mapping relating not only to the state of implementation at cross-border level of Framework Decision 2009/829, with a focus on the Friuli Venezia Giulia Region, which will be followed by an in-depth study at EU level; but also the quantitative and qualitative solutions adopted at territorial level by judicial institutions in the application of measures alternative to pre-trial detention. A comparative analysis has been carried out of the services available in the four countries involved for the purposes of the measures to be taken, aimed at the implementation of measures alternative to detention under supervision, including the collection of cross-border information functional to precautionary decisions, the early recognition of house arrest or generally defined measures of ‘probation’, the effective availability of technological tools for surveillance, services dedicated to vulnerable groups and quantitative and qualitative capacities for the execution of non-custodial measures in the pre-trial phase.

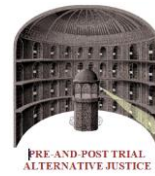
In fact, it is known the interest of border prosecutors in the precautionary or pre-trial phase, as in the case of the Trieste Public Prosecutor’s Office, near Slovenia, close to Croatia and located in the Friuli Venezia Giulia Region, bordering Austria. The fundamental issue concerns the possibility of applying precautionary measures during the investigation or trial in the country of origin of the suspect or accused person. It is a well know fact that the border is daily crossed by dozens of criminals, traffickers, drug dealers; but if caught in a foul, for example, in Trieste, the Slovene, Croatian or Austrian suspects who have no home, relationships and roots here risk having to serve in prison the precautionary measure, as opposed to Italian citizens, who instead could enjoy the less afflictive measures provided for by law.

The following represent the agenda and some photos taken during the CoP n.1.





Co-funded by  
the European Union

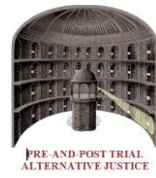


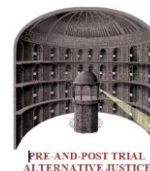
10.00-10.15	<b>Registration of participants</b>
10.15-10.30	<b>Welcome and introductory greetings</b> Dr. Roberto ANTONIONE – <i>Secretary General Central European Initiative (INCE)</i>
10.30-11.00	<b>Introduction</b> Dr. Antonio DE NICOLO – <i>Prosecutor of Trieste</i>
11.00-11.30	<b>Experience in the Republic of Austria</b> Dr. Otto FERRARI – <i>Judge in Vienna</i>
11.30-12.00	<b>Experience in the Republic of Slovenia</b> Dr. Anja ŠTROVS – <i>Judge in Koper</i>
12.00-12.30	<b>Experience in the Republic of Croatia</b> Dr. Eddy PUTIGNA – <i>Judge in Pula</i>
12.30-13.00	<b>Experience in the Italian Republic</b> Dr. Enzo TRUNCELLITO – <i>President of Section in Trieste</i>
13.00-14.30	<b>Suspension of the sessions – Light Lunch</b>
14.30-16.00	<b>Discussion among the participants; questions; debate</b>
16.00-16.30	<b>Management aspects and decisions</b>
16.30-17.00	<b>Conclusions</b> Dr. Antonio DE NICOLO – <i>Prosecutor of the Republic of Trieste</i>





Co-funded by  
the European Union





## 2. CoP n.2 – Implementation of the arrangements foreseen by the Cartabia Reform in first and second degree

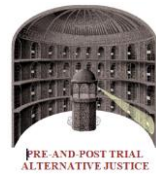
Round table on the impact of the Cartabia reform on replacement penalties: verify the previous application of the alternative sanctions provided for in L.689/1981, envisage the future application of short replacement penalties and verify the possibility of implementing the test tool.

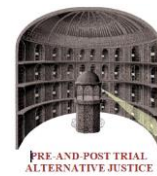
The event took place in the Court of Appeal of Venice, Palazzo Corner Contarini dai Cavalli on the 5<sup>th</sup> of June 2023 at the presence of 21 participants. The following represent the agenda and some photos taken during the CoP n.2.

14.30-14.45	<b>Registration of participants</b>
14.45-15.15	<b>Greetings and Introduction</b> Dr. Carlo CITTERIO – <i>President of the Court of Appeal of Venice</i>
15.15-16.30	<b>New Replacement Sanctions</b> verify the previous application of the alternative sanctions provided for in L.689/1981 and envisage the future application of short replacement penalties: <ul style="list-style-type: none"> <li>• replacement semifreedom (new Art.55 L.689/81)</li> <li>• replacement home detention (new Art.56 L.689/81)</li> <li>• replacement public utility work (new Art.56-bis L.689/81)</li> <li>• substitute financial penalty (new Art.56-quater L.689/1981)</li> </ul>
16.30-17.30	<b>The new test (Art.168-bis of the Criminal Code)</b> verify the possibility of implementing the instrument
17.30-18.00	<b>Conclusions and next steps of the PRE-AND-POST project</b> Dr Paola DE FRANCESCHI – <i>Venice Court of Appeal</i> Dr. Giovanni GASPARINI – <i>Public Prosecutor's Office of Venice</i>



Co-funded by  
the European Union





### 3. CoP n.3 – Analysis and implementation of the rehabilitation of violent offenders, from the procedural to the executive phase: exchange of experiences and proposals *de jure condendo*

The focus group has been held over the course of two days (30th of June and 1st of July 2023 in Catanzaro. The first day, with 24 participants, was dedicated to “*Empirical data and sharing of existing practices*”, while the second one, with 10 participants, to “*Critical issues and proposals to implement the treatment of violent offenders*”.

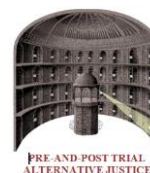
The following represent the agenda and some photos taken during the CoP n.3.

#### Day 1

14.45-15.00	<b>Registration of participants</b>
15.00-15.30	<b>Greetings and Introduction</b> Dr. Linda ARATA – <i>President of the Court of Surveillance of Venice</i> Avv. Francesco IACOPINO – <i>Secretary of the Criminal Chamber of Catanzaro</i>
15.30-16.00	<b>Experience and practice in the preliminary investigation phase, also in the light of the possible application of protocols for the management of the procedures referred to in Law 69/10 “so-called red code”</b> Dr. Giulia PANTANO – <i>Deputy Prosecutor of the Republic of Catanzaro</i> Dr. Paola CIRIACO – <i>Counselor Court of Appeal of Catanzaro, former GIP Court of Catanzaro</i>
16.00-16.20	<b>Experience and practice in the assessment of knowledge, also in the light of the possible application of protocols stipulated for the management of the procedures referred to in Law 69/10 “so-called red code”</b> Dr. Carmela TEDESCO – <i>Counselor of Catanzaro Court of Appeal, former Judge of the Court of Catanzaro</i>
16.20-17.10	<b>Organisation and working method of two CUAVs in comparison, Centro Ares di Bassano del Grappa and Centro Calabrese di Solidarietà of Catanzaro</b> Prof. Brian VANZO – <i>President of Ares Association</i> Dr. Cristina MARINO – <i>Pedagogist Calabrese Solidarity Center</i>
17.10-17.30	<b>The role of the lawyer in the proceedings against violent offenders</b> Avv. Valerio MURGANI – <i>President of the Penal Chamber of Catanzaro</i> Avv. Rossana GRECO – <i>Former President Children’s Room of Catanzaro</i>
17.30-18.00	<b>Discussion and conclusions of the first day</b>



Co-funded by  
the European Union



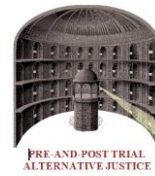
Day 2

09.15-09.30	<b>Registration of participants</b>
09.30-09.45	<b>Greetings and Introduction</b> Dr. Linda ARATA – <i>President of the Court of Surveillance of Venice</i> Avv. Francesco IACOPINO – <i>Secretary of the Criminal Chamber of Catanzaro</i>
09.45-10.15	<b>Sending to CUAVs: what role can be played by EPOs?</b> Dr. Domenico ARENA – <i>General Director of External Criminal Execution and Mass at the Test</i>
10.15-11.45	<b>Practices and proposals for the acquisition to the process of cognition and supervision of the activity carried out by the CUAVs. The point of view of the Judge of Cognition, the Surveillance Magistrate, the Lawyer and the CUAVs</b> Dr. Paola DE RFANCESCHI – <i>Venice Court of Appeal Adviser</i> Dr. Linda ARATA – <i>President of the Court of Surveillance of Venice</i> Avv. Francesco IACOPINO – <i>Secretary of the Penal Chamber of Catanzaro</i> Prof. Brian VANZO – <i>President of Ares Association</i>
11.45-12.30	<b>Discussion and conclusions</b>





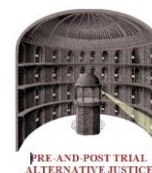
Co-funded by  
the European Union



#### 4. CoP n.4 – Multi-agency cooperation in the implementation of Framework Decision 2008/947/JHA

Round table on Framework Decision 947 of the Council of the European Union of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments and probation decisions with a view to the supervision of probation measures and alternative sanctions, transposed into Italian law by Legislative Decree N.38 of 15 February 2016.

A discussion about complementary Framework Decisions have been also held: 2008/909/JHA on mutual recognition of judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union (Framework Decision on the transfer of



detainees) and 2009/829/JHA on mutual recognition to decisions on measures alternative to pre-trial detention (Framework Decision on the European supervision order).

The event took place in Villa Piccolo di Capo d'Orlando - Messina (Sicily) on the 14<sup>th</sup> of July 2023 with 16 experts. The following represent the agenda and some photos taken during the CoP n.4.

9.45-10.00	<b>Registration of participants</b>
10.00-10.30	<b>Greetings and Introduction</b> Dr. Carmelo RUBERTO – <i>Former Prosecutor</i> Dr. Pietro SUCHAN – <i>Former Prosecutor and Eurojust member</i> Dr. Sergio BIANCHI – <i>General Manager of Agenfor International Foundation</i>
10.30-11.15	<b>Brief illustration of Framework Decision 2008/947/JHA and its complementary ones. Brief illustration of Legislative Decree No 38 of 15 February 2016</b> Dr. Carmelo RUBERTO – <i>Former Prosecutor</i> Dr. Pietro SUCHAN – <i>Former Prosecutor and Eurojust member</i>
11.15-11.45	<b>The experience of the Guarantor of detainees of the Sicilian Region</b> Dr. Santi CONSOLO – <i>Former Director of the Department of Penitentiary Administration; Guarantor of detainees of the Sicilian Region</i>
11.45-12.30	<b>The experience of the Court of Surveillance of Messina</b> Dr. Francesca ARRIGO – <i>President of the Court of Surveillance of Messina</i> Dr. Federica FERRARA – <i>Monitoring Magistrate of Messina</i>
12.30-12.50	<b>The experience of the Attorney General of the Republic of Messina</b> Dr. Adriana COSTABILE – <i>Sost. Prosecutor General of the Republic of Messina</i>
13.00-14.30	<b>Light Lunch</b>
14.30-15.00	<b>Application of Framework Decision 947/2008</b> Dr. Fabrizia BEMER – <i>International Cooperation Office; Public Prosecutor's Office of Florence</i>
15.00-15.30	<b>The role of Eurojust – Management aspects</b>
15.30-16.00	<b>Conclusions and decisions</b> Dr. Pietro SUCHAN – <i>Former Prosecutor of the Republic and Eurojust member</i> Dr. Sergio BIANCHI – <i>General Manager of Agenfor International Foundation</i>



15.50-16.00

Conclusions



## 5. CoP n.5 – Restorative Justice in the light of the Cartabia reform

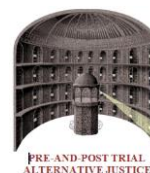
Milan, headquarters of Agenfor Lombardia – via F. Bressan No. 2, 27 September 2023.

The study meeting focused on restorative justice as regulated by the recent Legislative Decree no. 150/22, focusing on the future applicability of restorative justice programs at the different stages of the proceedings and highlighting the role of the main actors involved.

The following represent the agenda and some photos taken during the CoP n.5.

13.45-14.00	<b>Registration of participants</b>
14.00-14.15	<b>Presentation of the project and the objectives of the work</b> Dr. Sergio BIANCHI – <i>Agenfor International Foundation</i> Dr. Marcello BALESTRIERI – <i>DIKE Cooperative in Milan</i>
14.15-17.00	<b>Restorative justice in the light of the Cartabia reform.</b> <b>The new legislation and implementing decrees.</b> Maria Elena MASTROJANNI – <i>Advisor of the Court of Appeal of Rome</i>





	<p><b>The state of the art in the different territories (Lombardy, Tuscany, Puglia). The point of view of:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Magistrates:</b> Dr. Claudio CASTELLI (Court of Appeal Brescia), Dr. Marcello BORTOLATO (Court of Surveillance of Florence), Dr. Manuela MASSENZ (Procura di Monza), Dr. Giannicola SINISI (Procura di Bari), Dr. Chiara VALORI (Court of Milan)</li> <li>• <b>Lawyers:</b> Valentina ALBERTA (Milan Forum), Domenico DI CIAULA (Bari Forum)</li> <li>• <b>Municipalities:</b> Roberta DALLA CIA (Municipality of Milan), Barbara VALOTTI (Comune of Bergamo), Silvia BONIZZONI (Comune of Brescia)</li> <li>• <b>Regions:</b> Tecla UBERTI (Lombardy Region), Gabriella PAGANELLI (Lombardy Region), Valentina ROMANO (Region Puglia), Sara NOCENTINI (Tuscany Region)</li> <li>• <b>Mediators:</b> Federica BRUNELLI (Milan), Ilaria DE VANNA (Bari), Simone STEFANI (Florence), Anna CATTANEO and Filippo VANONCINI (Bergamo)</li> </ul>
17.00-17.15	<b>Coffee break</b>
17.15-18.00	<p><b>Analysis and debate:</b> strengths, weaknesses and attention needed for the implementation of the Law by compiling a grid whose results will be discussed in plenary.</p> <p>Collection of sheets/grids and preparation of synthesis in the form of text useful for a subsequent verification, after 6 months, and for the comparison and exchange with foreign realities.</p>
17.50-18.00	<b>Conclusions</b>





## 6. Summary of results

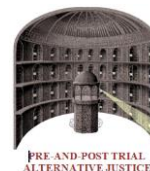
**FD 829** is poorly applied in Italy. In addition, the Focus Group highlighted the need for in depth implementation of the FDs in the short-term deepening also in other European countries, beyond the four Member States that participated in the event in Trieste.

Furthermore, the Focus Group highlighted that there are still substantial cross-border differences in the application of judicial cooperation instruments.

The importance of having up-to-date mappings on the territorial capacity needs to be stressed, to manage victims, as well as defendants subject to alternative measures, in non-custodial contexts, of a private or contractual nature, as well as public. In this regard, subjects such as the Regions or Municipalities could play an important role, both in the application of the precautionary measures typical of FD 829, but above all in the executive phase of testing, socially useful work and other alternative penalties typical of the application of Framework Decisions such as 909 or 947.

The event was also an opportunity to point out the need to use precise terminology compared to the Community concept of “alternative measures” and highlighted the importance of defining common linguistic taxonomies that are at least bilingual (Italian and English), but better if multilingual. Such taxonomies, or even simple legal dictionaries, could facilitate the work of judicial offices in coding the documents necessary for cross-border judicial cooperation.

It also emerged that it was difficult to obtain appropriate police and socio-economic information abroad in order to effectively apply the measures provided for in Framework Decisions 829, 947 and 909.



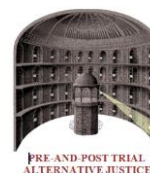
A further element has been confirmed: the legislative and procedural fragmentation on the subject in the various Member States. This requires the launch of an experimental mapping, perhaps integrated with the Atlas system and the e-justice pathways, in order to make known to all interested parties which are the direct judicial authorities involved in the different Member States. Documents and certificates necessary for the implementation of the measures, and how to initiate a dialogue and exchange of information would then be sent to the Member States. It was also underlined that the failure to apply consistent safeguards between States and cross-border judicial authorities, as in the case of Italy, Slovenia, Croatia and Austria, makes clear discriminatory aspects.

In addition, it is necessary to consider the consequences that would arise in the event of possible application to the same person of the three aforementioned Framework Decisions, namely if the person, already subjected to the alternative measure to detention in a State other than the Issuing State (according to Framework Decision 829), were to be convicted of the offence of which he was accused, by imposing a sentence subject to [Framework Decisions 909 and/or 947](#). In this case, as well as at the precautionary stage, fragmentation of measures risks creating discrimination and even ineffective measures themselves.

Finally, from the analysis of a specific case concerning relations between Italy and Slovenia, it emerged that it would be appropriate to reflect on the treatment of persons with psychiatric problems subject to measures other than detention, in order to verify whether FD 829 can also apply to them, and how those problems also have an impact on the execution of the other two Framework Decisions, namely 909 and 947 in the execution of the sentence. This issue is also of great importance given the differences in law for the management of social and health problems in the various countries and the fact that such decisions often involve not only judiciary institutions, but also other institutions, such as Regions in Italy.

**FD 947** is much more used in Italy, both in the active and the passive form, than the FD 829, as emerged from the second Venice CoP. In the first CoP in Venice, this Framework Decision was interpreted in the light of the Cartabia Reform. The CoP highlighted how the reform introduced a new paradigm, compared to the traditional Italian judicial model: the judge of cognition (thus, of the offence) has now also become a judge of the sentence. Today, therefore, the judge of cognition will also have to deal with the personalisation of the sentence (not only in the motivation, but also in the course of the trial). With this new paradigm, the criminal sanction is no longer the penalty between the minimum and the maximum edict but is the response of the system to that behavior.

Therefore, a new judicial culture common to all actors (judges, lawyers, prosecutors, service operators) is needed. For example, the Public Prosecutor can define the crime with a head of charge (who increases the statistics and takes away some time) or they



can – if they are appointed – call the defender, who is responsible for the assisted, and together they identify a better solution. If this happens, then there must be the willingness of the judge to accept it. In this framework, a change in practice is needed.

The change in mentality lies in considering not a “selling the trials” approach when applying a penalty equal to almost half of the penalty deemed to be justice, but that there has been an application of a response, with replacement penalties, timely compared to the commission of the fact, characterised and personalised to the perceptual contents taking into account the possibility that it could have reached prescription or improcedibility.

The first Venice CoP, however, also highlighted some problems of the Reform: First of all, the fact that the probationary reliance on social services has not been included in the replacement sentences. The CoP pointed out that the Protocol concluded by the Court of Milan concerning alternative penalties does not, however, take into account the actual practice of applying: as expected, it could only lead to an increase in the work of the UEPE without any real practical usefulness. Furthermore, although the appeal procedure provides for the advocacy of specific grounds, it cannot be forgotten that the United Chambers of the Court of Cassation have ruled out the application of alternative penalties between the powers of office of the appellate court under Article 597(5) of the Code of Criminal Procedure. Finally, several issues have emerged in relation to Article 62. This concerns the implementation phase, with critical issues both in the first and second degree of application of the alternative sanctions that reveal the completely theoretical approach to this matter.

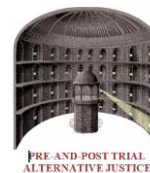
First of all, the computer records available to the Public Prosecutors and Surveillance Tribunals have not been in any way updated for the application of these new provisions. The entry for the insertion of the Ordinance applying alternative sanctions has not yet been included in the information system.

From the outset, there were uncertainties of transmission by the Public Prosecutors:

- directing communications to the Supervisory Court and not to the Surveillance Magistrate;
- to the Surveillance Magistrate but using the criterion of suspended free persons for the identification of jurisdiction (of the place where the conviction was issued, which is an exceptional rule) instead of the ordinary provision referred to in Article 667 of the Criminal Code.

The problems were manifested with the prosecutors. Although the Public Prosecutor governs the amount of the sentence, the judge or the supervisory magistrate determines how this penalty is to be enforced. About the execution, on the other hand, it is up to the Prosecutors. The only exception in which the supervisory judiciary directly carries out its own proceedings is provided for by law: 97 and 100





Penitentiary System and are cases of custody on trial and home detention. With the reform, the enforcement of this measure is the responsibility of the supervisory judiciary.

A problem that has already occurred in the practice of application has concerned the public security offices, therefore a corrective could already be identified in indicating at the end of the decisions of the courts of knowledge a clause not provided for in the rules that would defer the beginning of enforcement to the issuing of the order confirming or amending by the Supervisory Court.

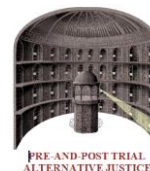
The CoP of Catanzaro has revealed an important series of problems related to the application of the **alternative measures provided for by the Cartabia Reform, in execution of FD 947, in the case of proceedings referred to in Law No 69/19, the so-called “Red Code”**. The CoP highlighted the importance of Article 42(1) of Legislative Decree 150/22, which provides the definition of restorative justice: *‘any program which allows the victim of the crime, the person indicated as the offender and other persons belonging to the community to participate freely, in a consensual, active and voluntary manner, in the resolution of the issues arising from the offence, with the help of an impartial, adequately trained third party called the mediator.’* We stress the importance given to the preference of the concept of restorative justice as a trial and not as a result, as is derived from the definition of a restorative outcome: *“any agreement, resulting from the restorative justice programme, aimed at redressing the offence and capable of representing mutual recognition and the possibility of reconstructing the relationship between the participants”*, and from the description of the restorative justice programmes ranging from mediation to dialogue-led dialogue in the interests of the victim and the offender.

Secondly, the CoP established an innovative point of view concerning the law, bringing attention to the abuser, as well as to the ill-treated: The treatment of violent perpetrators is a recent trend, until a few years ago the Tribunal limited itself to ascertaining responsibility and dispensing sentences; the problem has returned to prominence in recent years, albeit in a system that remains absolutely victim-centric. Yet the perpetrator of violent crimes must also be treated from a health point of view, he must be heard, he must understand the reasons why he committed the crime and recognise the victim, recognise that he has been wrong and plan his future life free from the experience of guilt and only then can he be reintroduced into society. Its punishment must be as individualising as possible to reduce recurrence, only in this way can the penalty have a real reeductive function: *the hope is that for a reeducated abuser there will be one less mistreated.*

The comparison phase between the programmes of two different CUAVs was very useful, which showed that there is much work to be done to standardise these activities.

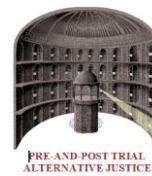
Despite major developments, several difficulties have emerged:





- 1- The first difficulty encountered is the absence, in our country, of a system for detecting general recurrence, a fact that prevents measuring the effectiveness of the interventions offered by the UEPE.
- 2- The UEPE offices, which today are responsible for twice as many users, are institutionally positioned as a *probation* agency based on a European model, both in the *downstream* phase of the *res judicata* and in the *upstream* phase of the test (even in the preliminary investigation phase when dealing with suspects not yet accused). “*This new role of the Office is not easy to understand even for professionals who find themselves to be meticulous designers, directors and controllers of treatment programs. Prior to the reform, the A.G. established criminal responsibility and entrusted to another entity, the surveillance judiciary (which used the EUEP) to decline the concrete contents of the sentence*”.
- 3- With the reform, the aim is to have *multifunctional* teams (*teams* with social worker, educator, psychologist, policeman), thanks to which sending to the CUAV would be more viable than it is today.
- 4- Further criticality is represented by the absence of a connection with the territory: there is no link between CUAV and the Police (which collect a series of formal and informal reports).
- 5- There is no standard objective risk assessment tool compared to an operator’s subjective assessment.
- 6- From the point of view of the Judge of the Cognition of Second Care, the problem of sending to the CUAV is proposed again in case of reduction of penalties in the Court of Appeal. The course of time is one of the factors that is most considered: if a sentence is applied to an accused person for a fact dating back a long time, consideration must be given to the subsequent conduct of the offence; compensation for damage to the offended person; any agreed on appeal. When the re-determined sentence is less than two years, for this type of crime, it will be mandatory for the judge to send the sentenced person to the CUAVs.
- 7- There is also the need for **protocols** that, in addition to being shared with the competent CUAV for the territory, are shared with the lawyer. So that it is the defender, becoming a reference figure, who stimulates the sending to a CUAV center for his/her assistant.

With the CoP in Messina, the focus shifted to the legal problems related to the three FDs 947, 829 and 909, both in terms of law and application of the measures, with particular attention to the issue of home measures, which have already emerged in the CoP of Trieste. The question put on FD 829 on the implementation of pre-trial measures, that is to say, whether a foreign national convicted in Italy may be subject to house arrest (PRE) or to house arrest (POST) in the different Member State of



residence (PRE), has led to raising relevant legal questions in the case-law of legality on the interpretation of Article 4 of Legislative Decree No 36 of 15 February 2016. The judgment of the 3<sup>rd</sup> Criminal Chamber of the Cassation (29 April 2021, no. 26010 (Dep. 8.7.2021)<sup>9</sup>, which stated that "Article 4 of Legislative Decree No 36/2016 refers clearly and exclusively to non-custodial precautionary measures; in particular, point (c) refers to the obligation to stay, which also provides for the possibility of imposing the obligation not to leave the home at certain times of the day, with the consequent "legal impossibility of granting house arrest abroad". The debate in the CoP revealed the opposite orientation provided by judgment of the 4th Criminal Chamber of 15 September 2021, No 37739 (Dep. 20.10.2021) according to which 'the court cannot deny an alternative measure to prison detention – including that of house arrest – on the mere assumption of the absence of an enforcement address on national territory, so that the availability of an address in another EU State, in which the person concerned is rooted, amounts to the availability of an address in Italy'. The approach of the CoP, which will be adopted by the 'Vision' of the PRE AND POST Consortium, is to enhance the legal principle of the 'necessary sacrifice' – as stated by the Constitutional Court, most recently in Judgment No 48/2015 – which requires that the compression of personal freedom be contained within the minimum limits necessary to satisfy the precautionary requirements of the specific case. 'This is in line with the preamble to the Framework Decision in which the objectives of the Framework Decision are clearly stated: in addition to promoting the social reintegration of the convicted person, allowing him to maintain the family, linguistic, social and cultural ties of the country of origin or the country of residence or residence, also that of preventing new crimes and protecting victims".

Finally, the CoP in Messina further highlighted the difficulty represented by the different measures and penalties alternative to detention present in the various European systems. This lack of harmonisation of measures, in addition to the same definitions and criminal procedures, is a major obstacle to the application of FD 909 and 947.

Finally, the CoP in focused on the topic of **Reparative Justice** (GR) with respect to FDs and the Cartabia Reform, in a broad sense. The CoP highlighted strong territorial unevenness and application difficulties in different jurisdictions, many procedural uncertainties, financial deficiencies for the nascent center of restorative justice and cultural resistance. Important needs have emerged with regard to the training of mediators, the comparison between the institutions of justice, the processes of cultural awareness and procedural timing.

In the CoP, the lawyer's voice was relevant. In fact, the category's reservations about GR's instruments have emerged, expressing fear of not having all the procedural guarantees of **Stockholm's Roadmap** applied against the defendants and the culprits. In fact, the impacts on the process are little compared to the impacts that GR programs can have on the lives of the people participating in it: there are goal or ultra-



process goals that are difficult to understand if they do not see concrete benefits that can be shared by their assistants. Hence the tendency to devalue these instruments. The lawyer realised that “formal” information on restorative justice is not enough, as programmes can have substantial effects on the commensurateness of the sentence. The duty of information must also cover these aspects which are facts of substantive law, effects that must be communicated and the lawyer has a duty to do so.

All these elements were merged into the 4 pilot projects.

## 7. Conclusions

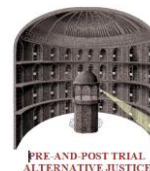
The four CoPs in Trieste, Venice, Milan, Catanzaro and Messina involved the 26 jurisdictions of the Courts of Appeal, creating a multi-agency network involving first and second instance courts, prosecutors’ offices of the Republic, general prosecutors, supervisory courts, lawyers, civil society organisations, UEPE and offices for minors, in addition to the central offices of the Ministry and legal experts at the highest national levels, including EJN contact points and external judicial authorities (Austria, Croatia, Slovenia).

The work of the CoPs helped to clarify the state of application of FDs 829, 947 and 909 as part of the Cartabia Reform and highlighted numerous critical issues that are the subject of the four pilot projects proposed in another Deliverable.

The network of experts present in the CoPs contributed to defining good practices in the selection of cooperation instruments for specific non-custodial measures, and provided evidence-based guidance and knowledge for the coming Italian Observatory for Alternative Measures to Detention in Pre-and-Post Trial (WP3) and paved the way for the D 2.4 “Perform detailed data analysis and generated an insightful European PRE-AND-POST Vision”

The PRE-AND-POST Consortium will use the outcomes of the CoPs in several internal papers disseminated among the judiciary pipeline, National and EU agencies and a public report European Status Report, as part of the ‘Vision’.





## 8. Annexes

### Annex I – Report of the CoP n.1 - Trieste

La Decisione Quadro, approvata dal Consiglio nel 2009, si fonda sui capisaldi del Consiglio europeo di Tampere e si inserisce nel solco tracciato dalla [Decisione Quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri](#). Lo scopo è quello di rafforzare la cooperazione giudiziaria in materia penale rendendo possibile un bilanciamento tra l'interesse degli Stati alla sicurezza ed all'effettiva repressione dei reati, con il diritto alla libertà e alla presunzione di innocenza dei sospettati.

La domanda chiave, da cui scaturisce il confronto oggetto del presente incontro è la seguente: *perché si dovrebbe differenziare il trattamento cautelare di una persona solo in quanto straniera?* L'intervento del legislatore europeo trae proprio origine dalla constatazione che nella pratica, soprattutto quando l'indagato è straniero, le autorità giurisdizionali tendono a ricorrere alla detenzione cautelare carceraria. Tale tendenza rischia di determinare una disparità di trattamento tra indagati cittadini dello Stato membro procedente ed indagati aventi cittadinanza di un altro Stato membro, in quanto, a parità di situazioni, solo i primi potrebbero beneficiare di un trattamento meno severo.

Il tema della discriminazione per i cittadini stranieri, ivi inclusi quelli degli Stati membri, è al centro della Decisione Quadro 829, poiché lo straniero ha condizioni logistiche, linguistiche e relazionali svantaggiate rispetto al cittadino, e dunque le decisioni inerenti le misure alternative alla pena in fase cautelare rischiano di creare delle disparità di trattamento, se lo straniero non è in grado di documentare una residenza nel Paese, non ha risorse relazionali a cui fare riferimento, non conosce la lingua sicché ha maggiori difficoltà per accedere al sistema giustizia e far valere le tutele del giusto processo.

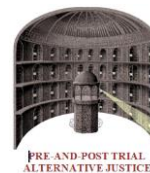
In tale contesto, la Decisione Quadro 2009/829/GAI, facendo leva sul ben noto principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali, si prefigge di consentire che il provvedimento cautelare diverso dalla detenzione carceraria emanato da un'Autorità giurisdizionale di uno Stato membro possa trovare esecuzione nello Stato membro di residenza abituale dell'indagato, ovvero nel diverso Paese da lui eventualmente indicato<sup>1</sup>.

La Decisione Quadro 829 è dunque uno degli strumenti che nell'ultimo decennio cercano di realizzare uno degli scopi dell'UE, cioè sviluppare e conservare uno spazio comune di giustizia e sicurezza, creare fiducia fra le Autorità giudiziarie e combattere la potenziale discriminazione fra cittadini dei Paesi membri.

Ancor più alla luce della Raccomandazione della Commissione Europea del 08/12/2022 "*Procedural rights of suspects and accused persons subject to pre-trial detention and on material detention conditions*", oggi la Decisione Quadro europea n.829/2009 sull'applicazione del reciproco riconoscimento delle misure alternative alla detenzione cautelare può trovare effettiva applicazione pratica, sia a livello nazionale che nello scambio tra Paesi, per comporre un quadro di armonizzazione effettiva delle misure alternative in fase pre-processuale.

In tale cornice l'evento, che si è svolto a Trieste il 30 marzo scorso, ha coinvolto magistrati austriaci, croati, sloveni e italiani, la cui provenienza è stata scelta strategicamente per l'interlocuzione di professionisti ed esperti nell'area transfrontaliera, in un dialogo aperto per definire le buone prassi per

<sup>1</sup> "Il riconoscimento di misure alternative alla detenzione cautelare adottate da altri Stati membri diventa possibile: l'Italia recepisce la decisione quadro 2009/829/GAI", rivista Eurojus, 08/04/2016



l'applicazione della Decisione Quadro n. 829/2009 in relazione alle loro competenze ed attribuzioni specifiche.

La metodologia con cui è stato predisposto l'evento ha agevolato la comprensione del rapporto tra i diversi sistemi giuridici, le tecnologie utilizzate nei procedimenti giudiziari e la presentazione e analisi di casi pratici forniti dai sistemi processuali. Il dibattito si è concentrato sull'applicazione degli strumenti giuridici, tenendo conto dell'interrelazione tra questi e dell'aspetto per cui le discrepanze tra i diversi sistemi giudiziari nelle diverse fasi del procedimento giudiziario possono influenzare l'efficacia dello strumento. E' stato facilitato un dialogo aperto sulle esperienze nell'utilizzo della Decisione Quadro n.829/2009, in un clima di confronto che ha fatto emergere sfide e proposto soluzioni.

L'evento ha consentito di predisporre una mappatura relativa non solo allo stato di attuazione a livello transfrontaliero della Decisione Quadro n.829/2009, con focus sulla Regione Friuli Venezia Giulia, cui farà seguito un approfondimento a livello di Unione Europea; bensì anche delle soluzioni quantitative e qualitative adottate a livello territoriale dalle istituzioni giudiziarie nell'applicazione di misure alternative alla detenzione cautelare. E' stata effettuata un'analisi comparativa dei servizi disponibili nei quattro Paesi coinvolti ai fini delle misure adottabili, finalizzati all'esecuzione di misure alternative alla detenzione in fase cautelare, tra cui la raccolta d'informazioni transfrontaliere funzionali alle decisioni cautelari, il riconoscimento in fase cautelare degli arresti domiciliari o di misure genericamente definite di 'probation', l'effettiva disponibilità di strumenti tecnologici per la sorveglianza, i servizi dedicati ai gruppi vulnerabili e le capacità quantitative e qualitative per l'esecuzione di misure non detentive in fase pre-processuale.

È noto infatti l'interesse delle Procure di confine alla fase cautelare o pre-processuale, come nel caso della Procura di Trieste, a ridosso della Slovenia, vicina alla Croazia e posta nella Regione Friuli Venezia Giulia, confinante con l'Austria. Il tema fondamentale riguarda la possibilità di far applicare misure cautelari nel corso delle indagini o del processo nel Paese di origine dell'indagato o imputato. Come noto, il confine è quotidianamente attraversato da decine di criminali, trafficanti, spacciatori; ma se colti in fallo per esempio a Trieste, gli indagati sloveni, o croati o austriaci che qui non abbiano casa, relazioni e radicamento, rischiano di dover scontare in carcere la misura cautelare, al contrario dei cittadini italiani, i quali invece potrebbero godere delle misure meno afflittive previste dalla legge.

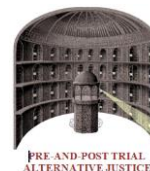
Uno degli obiettivi è quello di creare un forum con gli Stati vicini, e successivamente quello di coinvolgere dapprima Francia e Svizzera per la parte occidentale e quindi su scala europea, in modo da generare un database in aggiornamento continuo con le Autorità dei singoli Stati, invitati ad indicare la normativa e la legislazione per far conoscere agli operatori del diritto come attuare le misure cautelari alternative all'estero, creando relazioni dirette fra le varie Autorità giudiziarie.

Fra gli obiettivi previsti vi è la creazione di una sensibilità diffusa a livello europeo e anche verso gli Stati terzi, per proiettare la cultura delle misure alternative alla detenzione in fase cautelare a livello europeo e capire come queste si possano eseguire nell'intero territorio dell'Unione; la tematica, inoltre, si integra con quella trattata da altre due Decisioni Quadro, e cioè la 909 del 2008, per quanto riguarda l'esecuzione delle pene detentive inflitte con sentenza irrevocabile, e la 947 del 2008, per quanto riguarda l'applicazione di misure alternative in fase di esecuzione penale.

Infine, scopo ultimo dell'iniziativa è definire una specifica Vision: partendo dalle misure alternative (limiti, opportunità), come si potrebbero concretamente attuare in ambito europeo, sulla base di un modello di formule di collaborazione "dal basso" in cui l'Italia rappresenti un laboratorio d'innovazione.

## 2. CONTESTO





La location in cui si è svolto l'evento "Misure alternative alla detenzione all'estero in fase cautelare" (programma - Allegato 1) ed a cui hanno preso parte 23 esperti tra magistrati, avvocati, rappresentanti delle Forze dell'Ordine e ricercatori (foglio firme- Allegato 2) è stata messa a disposizione da un'organizzazione internazionale su base intergovernativa composta da 17 Paesi, di cui 9 appartenenti all'Unione Europea, che si pone la missione di sviluppare la cooperazione tra tutti i Paesi, favorendola anche nei confronti di quelli che non sono ancora membri dell'UE, al fine di favorire uno sviluppo sostenibile. InCE si è sperimentata per la prima volta in ambito giudiziario quale leader del progetto PRE-RIGHTS - *Assessing impact and performance of preventive measures on EU Directives and Framework Decisions*, finanziato dalla Directorate-General for Justice and Consumers della Commissione Europea (Grant Agreement n. 831616), che si pone come obiettivi l'ottenimento di un approccio equilibrato alla cooperazione giudiziaria e di polizia, in linea con le previsioni dell'agenda di sicurezza dell'U.E. sulla prevenzione, la coerenza tra le nuove indagini ibride e l'Ordine Investigativo Europeo e il Mandato di Arresto Europeo per prevenire un'eccessiva depenalizzazione, la compatibilità delle misure di sicurezza preventive in carcere con le disposizioni delle Decisioni Quadro 909/2008, 947/2008 e 829/2009 per prevenire la desocializzazione e la valutazione dell'impatto delle politiche e pratiche di prevenzione sulla transizione Brexit. Il coordinamento di tale progetto ha consentito di scoprire nuovi elementi di cooperazione nelle aree di confine in un ambito di estremo interesse, cioè come le misure alternative alla custodia cautelare possono essere motivo di conoscenza approfondita e reciproca tra i diversi sistemi rappresentati dai Paesi partecipanti all'evento.

L'iniziativa ha contribuito a valorizzare la realtà triestina, che gode di una collocazione geografica fondamentale, in una Regione che presenta due confini di Stato (Austria e Slovenia) e sita a pochissimi km dalla Croazia: una fortunata combinazione che consente rapporti frequenti ed amichevoli in materia giudiziaria con i 3 Stati limitrofi. Si tratta di un'opportunità che Trieste deve cogliere come sfida, prestandosi in maniera ottimale alla collaborazione giudiziaria per la descritta favorevole collocazione. Una realtà di ridotte dimensioni come quella triestina, inoltre, consente, molto più di quanto accadrebbe coinvolgendo il livello centrale, di rafforzare una cultura generata da prassi scaturite "dal basso", cioè dagli Uffici giudiziari che operativamente lavorano in tali ambiti. L'evento rappresenta una prima pietra miliare di collaborazione con questi Stati, perché è noto che il crimine si sposta quotidianamente con molta facilità, sicché deve essere contrastato efficacemente da un altrettanto facile e rapido contatto fra le rispettive Autorità giudiziarie e Forze dell'Ordine.

### 3. RECEPIMENTO DELLA DECISIONE QUADRO 829/2009 E NORME ATTUATIVE A LIVELLO NAZIONALE

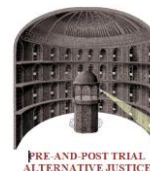
#### 3.1 Austria

L'attuazione della Decisione Quadro 829 è avvenuta nel 2013, con il UE-JZG-ÄndG 2013. Le relative disposizioni sono contenute nei §§ 100-121 EU-JZG (Legge Federale sulla cooperazione giudiziaria in materia penale con gli Stati membri dell'Unione europea). Di fatto però tali norme sono state finora pochissimo applicate.

#### 3.2 Croazia

La Croazia ha fatto ingresso nell'Unione Europea nel luglio 2013 e nello stesso anno ha promulgato una Legge sulla cooperazione giudiziaria con gli Stati membri. Da allora la Decisione Quadro è in vigore, ma in pratica la Procura Regionale dello Stato a Pola, come specificato dal Procuratore della Procura regionale dello Stato a Pola, intervenuto nell'occasione, non ha registrato finora alcuna applicazione di tali misure, né come autorità di emissione né di esecuzione. Lo stesso vale per altre Procure: pertanto si può concludere che la normativa non viene applicata.





### 3.3 Slovenia

Nel 2013 la Slovenia ha accolto la Decisione Quadro 829 con una Legge speciale per l'implementazione di strumenti di cooperazione giudiziaria, che tuttavia per questa specifica Decisione viene utilizzata molto di rado. Sarebbe opportuno incrementarne l'applicazione, essendo auspicabile che in futuro venga usata più frequentemente per tutti i Paesi europei, ed in particolare per i Paesi transfrontalieri.

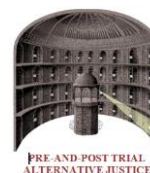
### 3.4 Italia

Con il [D.Lgs.15 febbraio 2016, n.36](#) l'Italia ha provveduto a recepire la [Decisione Quadro 2009/829/GAI del Consiglio sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare](#).

Questo tema riguarda l'attuazione della Decisione Quadro, e cioè la procedura di riconoscimento sia attivo che passivo delle decisioni sulle misure alternative alla detenzione. Il legislatore con la Decisione Quadro 829 si rivolge infatti ad un target molto specifico e mira a superare la rigida dicotomia del regime cautelare di fronte alla quale si trova un cittadino europeo quando è sottoposto a procedimento penale in uno Stato diverso dal proprio, in cui non ha dimora, residenza, né domicilio. L'Italia risulta essere l'ultimo paese, fra i quattro protagonisti dell'incontro, ad aver implementato la Decisione Quadro 829. Peraltro la casistica giudiziaria italiana è ancora molto modesta, essendosi occupata finora la Corte di Cassazione soltanto di tre casi concreti e la realtà triestina di cinque vicende, come poi si dirà.

## 4. MISURE CAUTELARI COMPARATE

MISURA	AUSTRIA		CROAZIA		SLOVENIA		ITALIA	
Arresti domiciliari		No		No	Yes		Yes	
Uso di braccialetti elettronici (electronic Bracelets)						No	Yes	
Obbligo di svolgere lavori socialmente utili		No		No	Yes		Yes	
Divieto di lasciare la residenza	Yes		Yes		Yes		Yes	
Obbligo dell'interessato di notificare qualsiasi cambiamento di residenza	Yes		Yes		Yes		Yes	
Obbligo di non entrare in determinati luoghi o aree designate	Yes		Yes		Yes		Yes	
Obbligo di presentarsi regolarmente ad una persona o autorità	Yes		Yes		Yes		Yes	
Obbligo di risiedere in un luogo specifico, se del caso in determinati momenti	Yes		Yes		Yes		Yes	
Limitazione del diritto di lasciare il territorio dello Stato di	Yes		Yes		Yes		Yes	



esecuzione				
Divieto di contatti con determinate persone connesse al reato o ai reati	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>
Obbligo di fornire una garanzia o cauzione	Yes <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> No	Yes <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> No
Obbligo di sottoporsi a trattamenti di disintossicazione o altre cure mediche, a condizione che l'interessato accetti la misura	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>
Allontanamento dal nucleo familiare	<input type="checkbox"/> No	Yes <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> No	Yes <input type="checkbox"/>
Obbligo di consegnare temporaneamente i documenti di guida	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>
Divieto di esercitare determinate attività professionali	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>
Ritiro temporaneo del passaporto o altro documento per attraversare il confine di Stato	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>
Divieto di stalking o molestie nei confronti della vittima o di un'altra persona	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>
Divieto di accedere ad Internet	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>	Yes <input type="checkbox"/>
<b>MISURA</b>	<b>AUSTRIA</b>	<b>CROAZIA</b>	<b>SLOVENIA</b>	<b>ITALIA</b>

## 5. AUTORITÀ GIUDIZIARIE COMPETENTI

### 5.1 Austria

In linea con l'articolo 102, paragrafo 1, e l'articolo 115, paragrafo 1, EU-JZG, i Tribunali regionali sono le autorità competenti per l'emissione e la ricezione di misure sulla Decisione Quadro 829. Le autorità competenti hanno contatti diretti con le corrispondenti autorità di altri Stati membri. L'EU-JZG non definisce un ruolo particolare per l'autorità centrale austriaca. Tuttavia, il Ministero della Giustizia agisce caso per caso quando è richiesto dall'Autorità Giudiziaria competente, tanto più che mantiene ottimi rapporti con le autorità partner degli altri Stati membri.

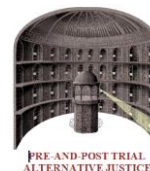
Il ricorso da parte della Procura/dati soggetti alla Corte d'Appello regionale va presentato entro 14 giorni. Il ricorso ha effetto sospensivo.

### 5.2 Croazia





Co-funded by  
the European Union



Anche in Croazia vige il principio della specializzazione territoriale e del rapporto diretto fra giurisdizioni. L'Autorità competente per l'emissione di misure inerenti la Decisione Quadro 829, nella fase anteriore al rinvio a giudizio, è la Procura oppure il Giudice dell'istruttoria, quando la decisione riguarda la detenzione cautelare.

Dopo il rinvio a giudizio, invece, la competenza passa al Tribunale di prima istanza.

L'autorità competente per la ricezione delle decisioni emesse da un altro Stato membro è la Procura regionale in base alla residenza della persona nei cui confronti le misure sono state emesse. Qualora detta persona non abbia residenza nella Repubblica di Croazia, la competenza appartiene alla Procura regionale dello Stato a Zagabria. Pertanto le Autorità competenti per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze provenienti da un altro Stato membro sono rispettivamente il Tribunale regionale e il Tribunale di Zagabria

Per i ricorsi contro le decisioni, da presentarsi entro tre giorni, sono competenti i giudici dell'istruttoria o il collegio extra dibattimentale, se il ricorso è presentato prima del rinvio a giudizio; la competenza passa alla Corte di Appello (tribunale di seconda istanza) se il ricorso viene presentato dopo il rinvio a giudizio. I ricorsi non sospendono l'esecuzione.

### 5.3 Slovenia

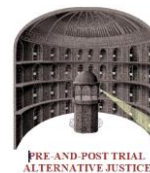
Anche in Slovenia, in linea generale, la Decisione Quadro 829 opera come uno strumento di cooperazione nel rapporto diretto fra autorità giudiziarie.

Le autorità competenti nella Repubblica di Slovenia sono i Tribunali locali e distrettuali che hanno disposto la misura in primo grado, vale a dire i giudici istruttori presso i Tribunali. Le misure alternative sono stabilite dal giudice su istanza del Pubblico Ministero. Inoltre, anche se in una fase successiva del procedimento la misura cautelare è stata decisa da un Tribunale di secondo grado, la trasmissione è effettuata dal Tribunale di primo grado, e cioè dal collegio, dal presidente del collegio o dal giudice individuale del Tribunale di primo grado dinanzi al quale è pendente il procedimento.

La Legge di attuazione stabilisce la regola generale secondo cui le Autorità competenti nazionali e straniere comunicano direttamente, e non è stata formalmente designata un'Autorità centrale per la Decisione Quadro 2009/829/GAI. Pertanto, in qualità di Autorità nazionale competente, il Tribunale distrettuale che ha la competenza in causa è competente per tutte le consultazioni, spiegazioni e qualsiasi altra comunicazione con le autorità competenti di altri Stati membri. Tuttavia, il Ministero della Giustizia è l'Autorità centrale per assistere la magistratura in caso di difficoltà che non possono essere risolte direttamente fra le Autorità competenti di altri Stati membri, ad esempio identificando l'Autorità giudiziaria competente o l'Autorità centrale di un altro Stato membro o effettuando l'invio o la verifica dell'autenticità della documentazione. Il Ministero di Giustizia non mantiene contatti diretti con le Autorità giudiziarie degli altri Stati membri, ma con i rispettivi Ministeri della Giustizia. Inoltre, anche i punti di contatto della European Judicial Network possono contribuire a ulteriori indagini o ad accelerare la procedura.

Le autorità competenti, quando la Repubblica di Slovenia è lo Stato di esecuzione, sulla base dell'articolo 6, paragrafo 2, del DF 2009/829/GAI, sono i Tribunali distrettuali. La competenza territoriale dell'organo giurisdizionale è determinata dalla residenza permanente o temporanea della persona nei confronti della quale è stata emessa l'ordinanza cautelare. Se la competenza territoriale non può essere determinata come sopra indicato, il Tribunale competente è il Tribunale distrettuale di Lubiana. La competenza è su tutte le azioni procedurali (consultazioni, spiegazioni, ecc.), compresa la decisione relativa al riconoscimento della decisione di un altro Stato membro sulle misure cautelari. L'ordinanza sul riconoscimento della decisione di un altro Stato membro o sul rifiuto di riconoscere la decisione va notificata all'imputato e al Pubblico Ministero competente, i quali possono impugnarla entro otto giorni dalla notifica dell'ordine. Un Collegio di





tre giudici distrettuali emette la decisione in appello. Non è prevista obbligatoriamente un'udienza al fine di prendere la decisione, ma il giudice può comunque disporla. Il difensore non partecipa a questa procedura.

#### 5.4 Italia

In linea generale, la Decisione Quadro 829 opera come strumento di cooperazione nel rapporto diretto fra le Autorità Giudiziarie. In Italia il legislatore si è conformato a livello nazionale con il D.Lgs 36/2016, con ritardo rispetto al termine quinquennale degli atti del terzo pilastro. Il D.Lgs. è composto da 4 parti (capi): nel primo vengono enunciati i principi generali; il secondo disciplina le ipotesi di trasmissione all'estero delle decisioni; il terzo, quelle di trasmissione dall'estero; il quarto contiene le disposizioni transitorie e finali.

In generale, è riconosciuto al Ministero della Giustizia un ruolo di supporto e di assistenza per le autorità territoriali che dovessero emettere un'ordinanza cautelare da eseguirsi in un altro Stato membro, ovvero dovessero ricevere analoga richiesta da parte della competente autorità di un altro Paese. Il Ministero della Giustizia può provvedere alla trasmissione e alla ricezione delle misure cautelari e del connesso certificato, previa traduzione nella lingua del Paese di esecuzione laddove non vi abbia provveduto direttamente l'Autorità giurisdizionale competente.

Infatti per quanto concerne la trasmissione all'estero di una misura adottata dall'autorità nazionale, l'art. 5 del D.Lgs. n. 36/2016 attribuisce al Pubblico Ministero presso il giudice che ha emesso il provvedimento il compito di svolgere le operazioni connesse alla trasmissione. Quest'ultima, ai sensi del successivo art. 7, potrà essere effettuata al Ministero della Giustizia per la traduzione nella lingua dello Stato di esecuzione ed il successivo inoltro alle competenti autorità di quest'ultimo. Laddove, però, la traduzione sia stata già eseguita dall'autorità di emissione, la trasmissione può essere effettuata direttamente all'autorità competente per l'esecuzione.

Sempre al Pubblico Ministero il D.Lgs. n. 36/2016 attribuisce la facoltà di ritirare il certificato qualora l'autorità dello Stato membro di esecuzione abbia comunicato l'esistenza di un'incompatibilità della durata della misura cautelare con l'ordinamento nazionale.

Per quanto riguarda, invece, l'esecuzione in Italia di una misura cautelare emessa dall'autorità di un altro Stato membro, il D.Lgs. n. 36/2016 attribuisce la competenza a pronunciarsi sul riconoscimento alla Corte di Appello nel cui distretto il destinatario del provvedimento ha la residenza abituale ovvero ha dichiarato di volerla trasferire ai fini dell'esecuzione della misura. Tuttavia la Corte di Appello, laddove dovesse riscontrare la propria incompetenza, provvederà, ai sensi dell'art. 9, comma 2, a dichiararla con ordinanza, disponendo la contestuale trasmissione degli atti alla Corte di Appello competente e provvedendo ad informare, anche per il tramite del Ministero della Giustizia, l'autorità di emissione. Avverso la decisione della Corte di Appello, ai sensi dell'art. 12, comma 5, d.lgs. n. 36/2016, è comunque esperibile il ricorso per Cassazione, la cui proposizione determina la proroga di trenta giorni del termine – normalmente di dieci giorni decorrenti dalla ricezione della richiesta e dei documenti allegati – entro cui deve intervenire la decisione sul riconoscimento. Infine, il legislatore italiano, all'art. 10, comma 2, del D.Lgs. n. 36/2016, espressamente attribuisce alla Corte di appello, individuata come autorità giudiziaria competente a pronunciarsi sul riconoscimento di una decisione straniera, il potere di procedere «ai necessari adattamenti, con le minime deroghe necessarie rispetto a quanto previsto dallo Stato di emissione», previa preventiva comunicazione alle competenti autorità di quest'ultimo.

## 6. AUTORITÀ DI SORVEGLIANZA





## 6.1 Austria, Croazia, Slovenia , Italia

- Polizia (tutti);
- Autorità amministrativa per le comunicazioni elettroniche (Croazia);
- Autorità di sorveglianza per le attività economiche (Croazia).

## 7. MOTIVI DI NON RICONOSCIMENTO

### 7.1 Austria (§101 UE-JZG)

Motivi di rifiuto:

- mancanza del requisito della residenza o del soggiorno in Austria;
- nessuna misura di monitoraggio e controllo di cui all'articolo 100, paragrafo 2, UE-JZG;
- violazione del *ne bis in idem*;
- assenza di un reato corrispondente ai sensi del diritto austriaco, ad eccezione dei reati contenuti nell'elenco dell'art. 14 della Decisione Quadro;
- limitazione della responsabilità o immunità al momento della commissione del reato;
- se un mandato d'arresto europeo (MAE) debba essere respinto;
- violazione dei diritti fondamentali nella definizione delle misure di sorveglianza.

### 7.2 Croazia

Motivi di rifiuto:

- quelle di cui all' articolo 15 della Decisione quadro;
- inoltre: se la decisione dello Stato di emissione contempla misure cautelari non previste dalla Legge croata.

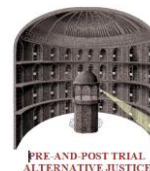
### 7.3 Slovenia

La Slovenia ha implementato tutti i motivi di rifiuto come obbligatori, con un'eccezione, come si vedrà appresso. Non viene verificata la doppia incriminabilità per l'elenco dei 32 reati menzionati all'art. 14 della Decisione Quadro.

Motivi obbligatori:

- incompletezza o carenze del certificato;
- le condizioni per il riconoscimento e l'esecuzione della misura non sono soddisfatte per la carenza del requisito della residenza permanente o temporanea dell'interessato nel territorio della Repubblica di Slovenia (v. anche sentenza C 66/08 — Kozłowski);





- *ne bis in idem* (interpretazione dell'articolo 54 del SID — ricca giurisprudenza della Corte di Giustizia, articolo 50 della Carta);
- doppia incriminazione (v. anche sentenza C 289/15),
- avvenuta prescrizione;
- sussistenza della giurisdizione della Repubblica di Slovenia sul caso;
- immunità o sussistenza di motivi oggettivi per ritenere che nei confronti dell'imputato sia stata imposta una misura di controllo solo a causa del sesso, della razza, della religione, dell'origine etnica, della nazionalità, della lingua, dell'opinione politica o dell'orientamento sessuale; ovvero per ritenere che possa essere svantaggiato per uno di questi motivi.

#### Motivi facoltativi:

- in caso di violazione di una misura cautelare, il Tribunale dovrebbe rifiutare la consegna richiesta sulla base di un Mandato d'Arresto Europeo. Se, nonostante quanto precede, il Tribunale è disposto a riconoscere la decisione sulle misure cautelari e all'esecuzione delle stesse, ne deve informare l'Autorità competente dello Stato di emissione, spiegando le ragioni del rifiuto sulla base di un Mandato d'Arresto Europeo.

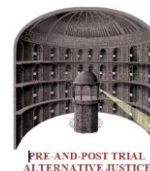
## 7.4 Italia

L'art. 15 della Decisione quadro, il cui contenuto è riprodotto nell'art. 13 del D.Lgs. n. 36/2016, individua talune ipotesi in cui è fatta salva la possibilità per lo Stato di esecuzione di rifiutare il riconoscimento della decisione cautelare emessa dall'autorità di un altro Stato. Tale facoltà non è certo una novità in quanto altri esempi si rinvengono sia in ambito civile (nel [regolamento Bruxelles I bis](#)) sia in quello penale (*in primis* nella Decisione Quadro sul mandato di arresto europeo e poi in tutte le decisioni quadro sul reciproco riconoscimento delle decisioni penali, di fatto modellate sullo strumento di cooperazione giudiziaria del 2002).

Ciononostante, la *ratio* sottesa ai motivi di rifiuto contemplati dalla decisione quadro 2009/829/GAI sembra rispondere ad esigenze differenti. Se, infatti, il diniego di riconoscimento di un mandato d'arresto europeo è idoneo a scongiurare illegittime compressioni del diritto alla libertà del destinatario del provvedimento di cattura, il rifiuto opposto al riconoscimento di una decisione sulle misure cautelari alternative alla detenzione potrebbe condurre a risultati di segno opposto: difatti è verosimile immaginare che l'autorità procedente dello Stato di emissione, vedendosi negato il riconoscimento del proprio provvedimento, ovvero anche solo prefigurandone il rifiuto, preferisca trattenere in custodia preventiva l'indagato fino alla definizione del procedimento a suo carico.

Conseguentemente, la decisione quadro 2009/829/GAI limita la possibilità di rifiutare il riconoscimento a poche ipotesi, sostanzialmente circoscritte alla sussistenza di un vizio del certificato a corredo della decisione ovvero a una potenziale violazione del principio del *ne bis in idem*, ovvero ancora alla sussistenza di una causa di immunità o di non punibilità del destinatario della misura idonee a pregiudicarne la concreta esecuzione, nonché all'ipotesi in cui sussista un motivo che, in caso di violazione delle prescrizioni cautelari, possa impedire la consegna dell'indagato in ottemperanza ad un eventuale mandato di arresto.

In ogni caso, al fine di scongiurare ricadute negative sul destinatario della misura cautelare, la decisione quadro prevede l'obbligo, per l'autorità dello Stato di esecuzione, di comunicare preventivamente



e senza indugio la possibilità del rifiuto all'autorità dello Stato di emissione che, eventualmente, potrà modificare la misura ovvero sostituire o completare il certificato.

## 8. PROCEDURE, TEMPISTICHE, MONITORAGGIO

### 8.1 AUSTRIA

La procedura è molto rapida. I difensori dovrebbero avere un ruolo importante ma in realtà sulla loro partecipazione alla procedura risulta esserci una sorta di vuoto normativo. Inoltre, è difficile ottenere con immediatezza informazioni utili per quanto riguarda lo Stato di esecuzione. Se le informazioni non si ricavano dagli atti o dall'Avvocato difensore, vengono raccolte ad esempio durante l'udienza o quando la persona viene ascoltata.

L'Austria sta lavorando a come poter rendere più intensiva l'applicazione della Decisione Quadro e sono in corso di progettazione corsi di formazione per i pubblici ministeri e i giudici per fornire informazioni concrete sulla medesima, che si cercherà di implementare nella pratica. L'Austria è a disposizione per accertare e accogliere i certificati di misure cautelari dagli Stati membri e per trattarli nel più breve tempo possibile in modo idoneo.

#### 8.1.1 Scadenze, differimento (§ 107 septies EU-JZG)

- Decisione entro 20 giorni lavorativi dal ricevimento del certificato; in caso di reclamo, altri 20 giorni lavorativi;
- in caso di superamento imminente: contatto con lo Stato di emissione per conoscere le ragioni della eventuale prosecuzione e la durata prevista della decisione;
- rinvio della decisione fino al ricevimento di tutte le informazioni aggiuntive.

#### 8.1.2 Monitoraggio da parte dell'Austria delle decisioni adottate da altri Stati membri

- verifica della pendenza di un procedimento penale nei confronti di una persona;
- requisito della residenza o del soggiorno permanente in Austria o perlomeno l'esistenza di stretti legami con l'Austria onde favorire la migliore risocializzazione dell'interessato;
- consenso della persona ad eseguire la misura in Austria;
- decisione sull'applicazione delle misure alternative alla detenzione;
- richiesta dell'altro Stato membro.

#### 8.1.3 Ottenere la sorveglianza in un altro Stato membro

- Residenza/soggiorno della persona interessata in un altro Stato membro;
- consenso dell'interessato a ritornare in tale Stato;
- effettiva praticabilità di una misura alternativa alla detenzione, ai sensi dell'articolo 173, paragrafo 5, stopp.



### 8.1.4 Procedura per l'esecuzione in un altro Stato membro

- decisione del Tribunale regionale austriaco competente;
- documenti: certificato per l'esecuzione della misura con relativa sentenza tradotta, corredati dal consenso della persona interessata;
- trasmissione nella forma diretta;
- consultazione della persona interessata;
- dichiarazione della Procura e dell'interessato;
- trasmissione del certificato (tradotto) e della sentenza allo Stato di esecuzione;
- trasferimento con i mezzi più diretti di trasporto pubblico;
- trasmissione solo ad uno Stato membro.

### 8.1.5 Ulteriori effetti della trasmissione

La vigilanza è disciplinata dal diritto austriaco quale Stato di emissione e la competenza per la decisione da adottare in caso di violazione della misura presso lo Stato di esecuzione rimane allo Stato di emissione.

### 8.1.6 Cessazione della sorveglianza

- in caso di violazione delle misure di sorveglianza da parte dell'interessato, se lo Stato di emissione, dopo due richieste, non ha adottato alcuna decisione ovvero se la decisione è stata adottata oltre il termine previsto dalla legge (articolo 112, paragrafi 1 e 2, UE-JZG);
- dopo 6 mesi, in caso di mancata risposta (articolo 112, paragrafo 4, UE-GZG);
- dopo 2 anni dall'inizio dell'esecuzione (articolo 112, paragrafo 3, UE-JZG);
- in caso di ritiro del certificato.

### 8.1.7 Ritiro del certificato

- una volta ricevuta la notifica ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3 (se la misura non ha potuto essere eseguita);
- nei casi di adattamento;
- nel caso in cui il giudice ritenga che la durata massima consentita della misura sia troppo bassa o inappropriata;
- entro 10 giorni dal ricevimento della notifica, se la misura non ha avuto ancora esecuzione.



### 8.1.8 Altre procedure

- Richiesta per la prosecuzione della sorveglianza dopo la fine del periodo previsto: la legge applicabile è quella dello Stato di emissione;
- misure di prosecuzione da parte del giudice austriaco allorché riceva comunicazione di un'infrazione;
- le misure alternative sono attuate conformemente al diritto dello Stato di esecuzione;
- proseguimento delle misure alternative nello Stato di emissione: in caso di cambiamento di residenza ovvero di ritiro del certificato ovvero di modifiche delle misure di vigilanza ovvero ancora in caso di rifiuto di sottoporsi alle modifiche successivamente intervenute ovvero infine alla scadenza del periodo stabilito dalla legge,

### 8.1.9 Obblighi di comunicazione (§ 121 EU JZG)

- eventuali ulteriori periodi di prosecuzione della sorveglianza;
- decisioni di prosecuzione delle misure e loro risultati.

### 8.1.10 Adattamento delle misure di controllo (§ 106 EU-JZG)

- Adattamento delle misure di controllo: in linea di principio, la misura di controllo ordinata dallo Stato di emissione deve essere attuata dall'Austria quale Stato di esecuzione: ma se, per sua natura, la misura non è compatibile con il diritto austriaco, occorre scegliere i mezzi più appropriati, senza che tuttavia ciò possa costituire un peggioramento della situazione dell'interessato;
- in caso di adattamento: concertazione con lo Stato di emissione.

### 8.1.11 Obblighi di comunicazione (§ 111 EU JZG)

- Al momento dell'inoltro della decisione all'autorità competente;
- in caso di irrintracciabilità della persona interessata;
- in caso di ricorso contro l'ordinanza di esecuzione;
- al momento dell'emissione della decisione di accoglimento o di rigetto o di adattamento;
- in caso di cambiamento di residenza dell'interessato;
- in caso di violazione delle misure alternative alla detenzione;
- in caso di decisione di porre fine all'esecuzione della misura alternativa.

## 8.2 CROAZIA

### 8.2.1 Durata delle misure cautelari

- Fino a quando ne sussiste la necessità, comunque fino a quando la sentenza non è definitiva, oppure fino all'esecuzione della sentenza;





- obbligo *ex officio* di revisione delle misure cautelari ogni due mesi;
- entro i termini della detenzione preventiva.

### 8.2.2 Adattamento e proroga delle misure cautelari alternative

- La Procura regionale dello Stato competente informa l' Autorità Giudiziaria dello Stato di emissione;
- se entro 10 giorni lavorativi non viene ritirato il certificato, la Procura trasmette gli atti al Tribunale regionale competente;
- il Tribunale regionale competente adatta per quanto possibile le misure richieste a quelle previste dalla Legge croata;
- la proroga delle misure viene riconosciuta, salvo che siano modificate in modo tale da non essere contemplate dalla Legge croata;
- richiede informazioni riguardo la necessità di prorogare le misure cautelari se sono scaduti i termini di Legge.

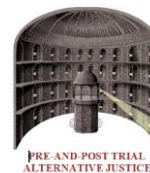
### 8.2.3 Informazioni all' Autorità dello Stato di emissione

- Quando la Croazia è lo Stato di esecuzione, il Tribunale regionale competente informa:
  - se la persona alla quale si applicano le misure ha cambiato residenza;
  - se non è possibile rintracciare sul territorio della Repubblica di Croazia la persona alla quale si applicano le misure;
  - se è impugnata la decisione di riconoscimento;
  - se la decisione con la quale sono state riconosciute le misure è definitiva ed è iniziata la sua esecuzione;
  - se le misure sono state adattate;
  - se è stato rifiutato il riconoscimento;
  - se vi è stata inosservanza delle misure o sussistono altre circostanze che possono portare alla proroga, al riesame o alla revoca delle misure.

### 8.2.4 La Repubblica di Croazia come Stato di emissione

Condizioni:

- la persona alla quale vengono applicate le misure dà il suo consenso a ritornare nello Stato di residenza innanzi all' Autorità Giudiziaria competente;
- trasmissione del decreto e del certificato allo Stato di esecuzione;
- Informa lo Stato di esecuzione:
  - sui termini per la revisione delle misure;
  - sulla durata massima delle misure;
- revisione, proroga e revoca delle misure (detenzione cautelare).



### 8.2.5 Procedura

- Procura Regionale dello Stato competente: ricezione della decisione e del certificato;
- lingue accettate: croato o inglese (reciprocità);
- eventuale richiesta di ulteriori informazioni (nel termine di 15 giorni lavorativi);
- trasmissione al Tribunale regionale competente;
- termine per il riconoscimento: 15 giorni lavorativi; in caso di ricorso, ulteriori 15 giorni lavorativi.

## 8.3 SLOVENIA

Come Paese di emissione la Slovenia dispone di numerose misure alternative in ogni fase del procedimento. Queste possono essere attivate nella fase delle indagini dal giudice istruttore del Tribunale distrettuale, e anche dai giudici competenti nelle fasi successive. Sussiste un vincolo rispetto alla proposta avanzata dal P.M. . Per quanto riguarda le misure alternative, sono previste anche la comparizione dinanzi al Tribunale e e la notifica immediata di qualsiasi cambiamento di indirizzo. La persona viene resa edotta delle conseguenze che scaturiranno dalla non osservanza degli obblighi stabiliti dal giudice. Sono previste anche due misure facoltative: la libertà provvisoria e gli arresti domiciliari.

Le misure sono limitate temporalmente e anche durante il procedimento: è dunque necessario prorogarle poiché non permangono di per sé fino alla fine del procedimento, ma possono tuttavia venire prorogate più volte. Ad esempio, se l'imputato viene assegnato agli arresti domiciliari, questa misura può essere prorogata di un mese e poi di ulteriori tre da parte della Corte Suprema.

Quando la Slovenia è Paese emittente, si compila il prescritto modulo e poi ci si confronta con l'altro Paese, in particolare per le misure facoltative o le circostanze per cui è previsto l'accordo. Tutte le misure sono di competenza del giudice istruttore territorialmente competente in base all'ultimo domicilio noto dell'imputato.

Vengono implementate anche ulteriori misure previste dal codice di procedura penale: in pratica però esse non sono ancora state concretamente attuate.

Sussiste la possibilità di appello e la decisione è della Corte d'Appello competente per il procedimento. E' indispensabile intervenire molto velocemente: il termine infatti è fissato a 20 giorni e viene prorogato se viene presentato ricorso.

### 8.3.1 Procedura

- ricezione dei documenti;
- termine per la decisione è 20 giorni;
- possibilità di interrogatorio dell'imputato;
- motivi di diniego, obbligatori o facoltativi;
- decisione in forma di ordinanza — notifica alla Procura e all'imputato — possibilità di ricorso;
- possibilità di adeguare la misura, a meno che essa non sia incompatibile con il diritto sloveno;



- la misura è eseguita ai sensi della legge della Repubblica di Slovenia;
- tutte le altre decisioni relative alla misura stessa sono di competenza dell'autorità dello Stato di emissione (rinnovo, riesame, ritiro, modifica, ecc.);
- possibilità di proroga, ma limitata alla durata massima della misura ai sensi del diritto sloveno;
- motivi di rifiuto: ritiro del certificato; persona non situata nel territorio della Repubblica di Slovenia; scadenza del termine massimo previsto dal diritto sloveno; nessuna reazione da parte dello Stato di emissione dopo la notifica di violazioni da parte dell'autorità dello Stato di esecuzione;
- obbligo di notifica allo Stato di emissione (importante in particolare nel caso di violazioni delle misure e nel caso di della scadenza della durata massima);
- infrazione — MAE emesso dallo Stato di emissione — consegna — se sono soddisfatte tutte le condizioni per la consegna ai sensi delle disposizioni dello ZSKZDČEU-1;
- la consegna non può essere rifiutata sulla base dell'articolo 9/1 dello ZSKZDČEU-1 — solo per quanto riguarda la sanzione prescritta —.

### 8.3.2 La Slovenia come paese di emissione

Prerequisiti per la trasmissione:

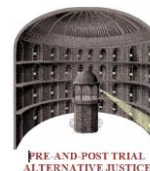
I. all'imputato è ordinato uno dei seguenti provvedimenti:

- a) un invito all'imputato a comparire alla citazione e ad informare immediatamente il giudice nazionale del cambio di indirizzo, nonché l'intenzione di cambiare la sua residenza, con un avvertimento delle conseguenze;
- b) impegno dell'imputato di non lasciare la sua residenza;
- c) un ordine restrittivo di allontanamento da un determinato luogo o persona;
- d) obbligo di recarsi presso un ufficio di polizia in giorni e in orari prestabiliti;
- e) ritiro della patente di guida per la durata della procedura;
- f) arresti domiciliari;

II. soggiorno permanente o temporaneo in un altro Stato membro o in altre circostanze se quest'ultimo consente o permette l'esecuzione.

### 8.3.3 Dichiarazioni degli Stati membri — disponibilità a monitorare le misure facoltative disposte in Slovenia da altri Stati membri

- obbligo di non svolgere determinate attività connesse a un reato, che possono includere l'esercizio di un lavoro in una determinata professione o settore di lavoro (DK, NEM, ŠPA, HR, PL, SLK, BOL, CY, IT, LIT, RO);
- obbligo di non guidare un veicolo (DK, NEM, SPA, HR, AT, PL, SLK, LIT, RO);



- obbligo di depositare una certa somma di denaro o di fornire un'altra garanzia in un certo numero di rate o in un unico importo (DK, NEM, SPA, AT, PL, BOL, CY, LIT, RO);
- obbligo di trattamento terapeutico o di trattamento per la dipendenza (DK, NEM-se concordato, SPA, AT, RO);
- obbligo di evitare determinate condotte criminose (DK, NEM, SPA, CY, RO).

## 8.4 ITALIA

### 8.4.1 L'abbandono del requisito della doppia incriminazione per i reati di cui all'art. 14 della D.Q.

Sulla scorta dell'esperienza maturata in tema di mandato di arresto europeo, la decisione 2009/829/GAI individua, all'art. 14, un catalogo di reati – per la maggior parte reati caratterizzati da un particolare disvalore sociale ed oggetto di una quanto meno parziale armonizzazione a livello europeo (tra questi, ad esempio, quello di partecipazione ad una organizzazione criminale, oggetto dell'[azione comune 98/773/GAI](#), quelli di criminalità organizzata oggetto della [posizione comune 1999/235/GAI](#), ovvero, ancora, quelli connessi al traffico illecito di stupefacenti, oggetto dell'[azione comune 96/699/GAI](#), della [decisione quadro 2004/757/GAI](#) e della [proposta di direttiva che modifica, per quanto riguarda la definizione di "stupefacenti", la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti](#)), per i quali il riconoscimento della decisione cautelare da parte dello Stato di esecuzione prescinde dalla verifica della sussistenza della punibilità del reato anche in quell'ordinamento, purché il fatto sia punibile nello Stato di emissione con una pena detentiva o una misura privativa della libertà personale della durata massima non inferiore a tre anni.

Per tutti i reati non presenti in elenco, invece, la Decisione Quadro riconosce agli Stati membri la possibilità di subordinare il riconoscimento della decisione cautelare alla condizione che i fatti per i quali è stato avviato il procedimento nello Stato di emissione siano costitutivi di reato anche nello Stato di esecuzione.

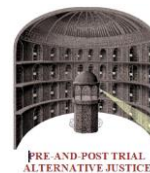
A tal proposito, è utile evidenziare che, in sede di trasposizione, il Governo italiano ha ritenuto opportuno fare uso di tale facoltà e, pertanto, l'art. 10, comma 1, lett b) del D.Lgs. n. 36/2016, con riguardo ai casi in cui il reato non rientri tra quelli codificati al successivo art. 11 (sostanzialmente riproduttivo dell'elenco di cui all'art. 14, par. 1, della Decisione Quadro), ha inserito, tra le condizioni previste per il riconoscimento di una decisione cautelare emessa da un'Autorità di un altro Stato membro da eseguirsi in Italia, il previo esperimento positivo del test della doppia punibilità.

## 9. ARRESTI DOMICILIARI

Particolare approfondimento merita la questione degli arresti domiciliari e del loro eventuale riconoscimento come misura alternativa alla detenzione carceraria.

E' verosimile supporre che il legislatore europeo intenda superare la discriminazione che viene a verificarsi fra due cittadini europei se uno dei due, soltanto perché non residente in un Paese che tra le proprie misure prevede gli arresti domiciliari, debba essere comunque sottoposto alla custodia cautelare in carcere nonostante la misura degli arresti domiciliari sia, in quel caso concreto, idonea a soddisfare le esigenze





ravvisate nei suoi confronti. Tuttavia nella pratica giudiziaria la questione non è così semplice, specialmente per l'ordinamento italiano.

## 9.1 Austria

In Austria è possibile applicare gli arresti domiciliari soltanto ai cittadini austriaci; non sono stati previsti come misura per i cittadini degli Stati membri, perché spesso non lo sono nemmeno in altri Stati e per tale motivo non vi è reciprocità. Sarà possibile in futuro, ma allo stato attuale non è una procedura percorribile allorché viene richiesta da un altro Stato dell'Unione: pertanto in tale caso la richiesta deve essere rigettata.

## 9.2 Croazia

In Croazia gli arresti domiciliari esistono e sono equiparati alla detenzione in carcere, ma non possono essere considerati come una delle misure cautelari che vengono normalmente emesse in alternativa alla detenzione in carcere: in tal caso il Procuratore richiederebbe informazioni ulteriori all'Autorità richiedente. Inoltre, la misura cautelare prevede che la persona non possa lasciare la residenza, ma non che non possa uscire di casa: è sufficiente che rimanga nel territorio.

Va sottolineato che in base al codice di procedura penale croato gli arresti domiciliari non vengono applicati nella generalità dei casi, ma possono essere stabiliti solo per le donne incinte, per le persone diversamente abili, per le persone over 70, e solo eccezionalmente anche per altri soggetti allorché il giudice ritenga che tale misura sia abbastanza efficace per soddisfare le esigenze per cui la detenzione è stata determinata.

## 9.3 Slovenia

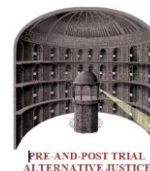
In Slovenia gli arresti domiciliari possono essere riconosciuti senza alcun problema anche nei casi transfrontalieri: infatti vengono utilizzati come misura alternativa, con una procedura molto simile a quella prevista in Italia. In Slovenia tuttavia non è disponibile il braccialetto elettronico.

## 9.4 Italia

Come già si è detto, in Italia il legislatore si è conformato a livello nazionale con il D.Lgs 36/2016, con ritardo rispetto al termine quinquennale degli atti del terzo pilastro. L'art. 4 del Decreto legislativo, nell'ambito dei principi generali, prevede alla lettera c) del primo comma l'obbligo di rimanere in un luogo determinato: ciò ha generato problemi interpretativi.

Infatti sussiste un contrasto nella giurisprudenza della Corte di Cassazione sul fatto se tale norma si riferisca o meno alla misura degli arresti domiciliari: una prima sentenza (n. 26010 del 2021) ha ritenuto di dare risposta negativa, osservando che tale norma si riferisce all'obbligo di dimora in un Comune, ma non alla custodia domiciliare all'interno di una casa. Invece due sentenze successive (n. 37739 del 2021 e n. 8864 del 2022) hanno scelto la tesi opposta, e cioè quella affermativa, valorizzando lo scopo della Decisione Quadro, che è quello di evitare un effetto discriminatorio fra i cittadini europei, che altrimenti potrebbe condurre a sollevare una questione di legittimità costituzionale.

Però esiste un ostacolo normativo, che è costituito dal fatto che il codice di procedura penale (art. 284 c.p.p.) prevede che l'imputato agli arresti domiciliari si considera in stato di custodia cautelare esattamente come il detenuto in carcere. La terza sentenza della Cassazione, favorevole all'applicazione, afferma tuttavia che tale assimilazione riguarda gli effetti giuridici della custodia cautelare, ma non significa che la custodia domiciliare non rappresenti comunque un'alternativa a quella carceraria, alternativa che rende praticabile il D. Lgs. 36/2016.



L'esperienza del Tribunale di Trieste riguarda finora cinque casi, in cui ha sempre ritenuto di non poter accogliere la richiesta di applicare la custodia domiciliare all'estero.

Le ragioni consistono nel fatto che la legislazione italiana parifica perfettamente le due forme di restrizione, carceraria e domiciliare, per una pluralità di effetti, quali:

- la decorrenza dei termini massimi di custodia per ogni fase processuale;
- la detrazione della pena presofferta nella fase cautelare per il calcolo della pena da eseguire al momento della irrevocabilità della condanna;
- nel caso di contestazioni “a catena” di più reati nel medesimo procedimento, la decorrenza dell'inizio del termine di fase parte dalla prima ordinanza, sia se questa abbia applicato la custodia in carcere sia se abbia applicato gli arresti domiciliari;
- l'applicabilità della riparazione pecuniaria dell'ingiusta detenzione sia nel caso in cui la detenzione sia stata carceraria sia nel caso in cui sia stata domiciliare;
- la sussistenza di un legittimo impedimento a comparire in un processo per l'imputato che sia detenuto per altra causa, impedimento che vale sia se l'imputato si trovi ristretto in carcere sia se si trovi in custodia domiciliare;
- la ravvisabilità del reato di evasione, ai sensi dell'art. 385 del codice penale, sia per colui che si trovi ristretto in carcere sia per colui che si trovi in custodia domiciliare.

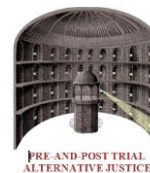
Conclusivamente, il fatto che gli arresti domiciliari costituiscano misura detentiva non lascia spazio, secondo il Tribunale di Trieste, per l'applicazione del D. Lgs. 36/2016, normativa che a partire dallo stesso titolo si occupa di misure alternative alla detenzione, e dunque di misure che devono essere diverse rispetto a quelle detentive.

Né si potrebbe giungere ad affermare il contrario in via interpretativa, valorizzando l'aspetto dell'effetto utile della normativa europea, poiché in materia di misure cautelari vige la stretta riserva di legge prevista dall'art. 13 della Costituzione: perciò il dato legislativo non può essere superato. Dunque non sono ammissibili né l'imposizione aggiuntiva di prescrizioni non previste dalla legge per ciascuna misura né l'applicazione congiunta di due o più distinte misure.

Dunque sarebbe auspicabile o un intervento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ovvero alternativamente una sottoposizione alla Corte di Giustizia europea della questione preliminare interpretativa sul significato dell'espressione “detenzione cautelare”, ai sensi dell'art. 267 p. 1 *lett. b)* TFUE.

## 10. PROBLEMATICHE PSICHIATRICHE RIGUARDANTI L'ORDINAMENTO ITALIANO

L'ordinamento italiano prevede misure detentive cautelari non solo nel caso in cui la persona imputata sottoposta ad indagini sia sana di mente, ma anche quando soffre di problemi mentali che riducono o escludono la sua capacità di intendere e volere. E' stato citato nell'incontro il caso di un reato grave (omicidio) commesso a Trieste da un cittadino sloveno, che non poteva essere ristretto in carcere poiché ritenuto incapace di intendere e di volere. La Legge italiana prevede per questi soggetti la misura cautelare contenitiva presso strutture sanitarie, le c.d. REMS (residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza). Anche in questo caso è ragionevole supporre che tali soggetti possano scontare la misura nei loro Paesi (rif. art. 8 comma 2 lettera d) della Decisione Quadro 829).



In Slovenia questa misura è conosciuta, quindi qualora la Slovenia ricevesse tale tipo di proposta potrebbe applicarla, sicché avvierebbe il trattamento psichiatrico e l'applicazione delle disposizioni del codice di procedura penale come misura di sorveglianza. La Slovenia tuttavia non dispone di questa identica misura come Paese di emissione, sicché in questo caso sarebbe necessario capire come implementarla mediante una richiesta di ulteriori informazioni rivolta al giudice dello Stato di emissione. Infatti sarebbe fondamentale capire qual è stata la misura primaria nel Paese di emissione, per consentire alla Slovenia di valutare come sarebbe possibile procedere in sede di esecuzione.

## 11. CRITICITÀ

Nonostante i quattro ordinamenti dei Paesi limitrofi abbiano caratteristiche molto diverse tra loro, il tratto comune a tutti e quattro è la scarsissima applicazione della Decisione Quadro 829.

Una certa responsabilità su tale disapplicazione ricade logicamente pure sulla classe forense, poiché è nell'interesse dei soggetti assistiti dagli Avvocati ottenere tali misure nei casi consentiti; il Foro tuttavia sembra, in linea generale, non avere grande confidenza con le normative internazionali, e in particolare con la Decisione Quadro 829.

Altresì, i termini giuridici adoperati variano a seconda delle diverse lingue e la traduzione non garantisce l'uniformità del lessico e dei concetti; pure gli istituti giuridici contemplati, al di là della questione linguistica, sono diversi fra loro.

Si è inoltre rilevato che la Decisione Quadro n. 829 non viene esaminata insieme con le due Decisioni Quadro affini, e cioè con quella n. 909 del 2008, sul reciproco riconoscimento delle sentenze che irrogano pene detentive e misure privative della libertà personale, e con quella n. 947 del 2008 sul reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive.

Rimane irrisolto il problema del riconoscimento in ambito europeo delle sentenze che applicano misure alternative alle persone affette da problemi psichiatrici.

## 12. CONCLUSIONI

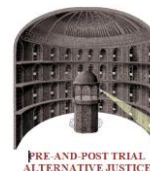
Il focus group ha evidenziato come ancora sussistano a livello transfrontaliero sostanziali differenze nell'applicazione degli strumenti di cooperazione giudiziaria.

La tematica trattata nell'incontro ha dimostrato di interessare in egual misura Magistrati, Avvocati e personale del sistema giustizia (polizia giudiziaria, cancellieri, personale amministrativo coinvolto nella preparazione dei fascicoli e dei certificati di esecuzione delle misure), oltre che organizzazioni pubbliche e private specializzate nella gestione e supporto delle vittime. A questi propositi si sottolinea l'importanza di avere mappature aggiornate sulla capacità territoriale di gestire vittime, come anche imputati sottoposti a misure alternative, in contesti non custodiali, perciò di tipo privato o convenzionato, oltre che pubblico. A tal riguardo, soggetti come le Regioni o i Comuni potrebbero giocare un ruolo importante, sia nell'applicazione delle misure cautelari tipiche della D.Q. 829, ma soprattutto nella fase esecutiva di messa alla prova, lavori socialmente utili e le altre pene alternative tipiche dell'applicazione di Decisioni Quadro quali la 909 o la 947.

Inoltre, il Focus Group ha evidenziato la necessità di un approfondimento a breve termine relativo allo stato di attuazione delle FDs anche negli altri Paesi europei, al di là dei quattro Stati Membri che hanno partecipato all'evento di Trieste, con l'obiettivo di ottenere la corretta e completa attuazione delle Decisioni Quadro emanate nel 2008 e 2009 a livello europeo, creando le condizioni per un'applicazione omogenea, pur



Co-funded by  
the European Union



tenendo nella debita considerazione lo spazio di discrezionalità e autonomia dei legislatori nazionali. Oltre agli Stati Membri, si ritiene importante

Altresì, si auspica il rafforzamento della rete nazionale, che copra tutti i 26 distretti delle Corti d'Appello italiane, riunendo giudici della cognizione (inclusi GIP e GUP), Pubblici Ministeri, Avvocati ed esperti in materie giuridiche impegnati in attività di ricerca, progetti pilota e formazione. La rete di esperti potrebbe contribuire a definire le buone prassi nella selezione degli strumenti di cooperazione per applicare le specifiche misure non detentive. In questo senso, l'esperienza fatta da questo convegno in Regione FVG potrebbe essere un modello da estendere su scala anche nazionale.

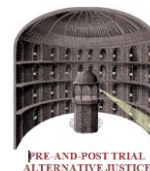
L'evento è stato anche occasione per puntualizzare la necessità di utilizzare una terminologia precisa rispetto al concetto comunitario di "misure alternative" e ha fatto emergere l'importanza di definire tassonomie linguistiche comuni almeno bilingui (italiano-inglese), ma meglio se multilingue. Tali tassonomie o anche semplici dizionari giuridici potrebbero facilitare il lavoro degli uffici giudiziari nella codifica dei documenti necessari per la collaborazione giudiziaria transfrontaliera. La legislazione europea sembra infatti avere un concetto più ampio di misure alternative alla pena e quest'ambiguità si traduce spesso anche sul piano linguistico e su quello della trasposizione delle misure negli stati di esecuzione; premesso che nella legislazione italiana sono definite "misure alternative alla pena" solo quelle previste nella fase esecutiva, mentre in fase cautelare si parla di "misure cautelari", si pone il grande problema della collocazione sistematica degli arresti domiciliari nel caso in cui sia l'Italia lo Stato di emissione, data la frequenza con cui nel nostro Paese viene disposta questa misura in alternativa alla custodia carceraria e dato che tale misura nell'ordinamento italiano è equiparata alla custodia in carcere. Analoghi problemi insorgono laddove nelle misure assegnate venga previsto l'uso di strumenti tecnici quali i braccialetti elettronici, che non sono presenti in altri ordinamenti.

È emersa, inoltre, la difficoltà di ottenere idonee informazioni di polizia e socio-economiche all'estero, per applicare in modo efficace le misure previste dalle Decisioni Quadro 829, 947 e 909. Si può immaginare dunque un innovativo ricorso ad Eurojust quale supporto per ciò che concerne le informazioni di Polizia, che potrebbe aprire strade altrimenti non facilmente percorribili.

E' stato confermato un ulteriore elemento: la frammentazione legislativa e procedurale sulla materia nei vari Stati membri, la quale richiede l'avvio di una mappatura sperimentale, magari integrata con il sistema Atlas e i percorsi della e-justice, per rendere noto a tutti gli interessati quali siano le dirette Autorità giudiziarie coinvolte nei diversi Stati membri, a cui inviare i documenti ed i certificati necessari per l'esecuzione delle misure, e come avviare un dialogo ed uno scambio d'informazioni con le medesime. E' stato inoltre sottolineato che la mancata applicazione di misure cautelari coerenti fra stati ed autorità giudiziarie transfrontaliere, come nel caso dell'Italia, Slovenia, Croazia ed Austria, renda palese aspetti discriminatori. Un cittadino croato arrestato in Italia con un MAE, per esempio, potrebbe essere sottoposto alla misura cautelare degli arresti domiciliari ma avrebbe il diritto ad eseguire la misura nel paese ove si trova il centro dei propri interessi. Tali misure, però, non sarebbe eseguibili in alcuni degli stati posti a pochi chilometri di distanza, dunque se trasferito si troverebbe in condizione di svantaggio, con misure peggiorative, proprio nel proprio paese e se non trasferito si troverebbe in un'analogha situazione di potenziale discriminazione perché la misura, per esempio, non potrebbe essere né eseguita e né assegnata in Italia in quanto il cittadino in oggetto non avrebbe qui una residenza e legami tali da permettere l'effettiva esecuzione della misura. Dunque, la ratio stessa dell'istituzione delle FD, che è quella di combattere la discriminazione fra cittadini europei nell'esecuzione di misure penali, rischierebbe di essere compromessa dalla frammentazione giuridica fra paesi che si trovano a pochi chilometri di distanza l'uno dall'altro. Quindi è necessario confrontarsi partendo dagli Stati confinanti per poi successivamente ampliare la riflessione a livello europeo per un'applicazione più fluida e più efficace degli istituti in trattazione.

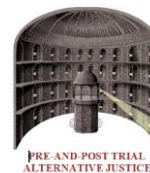


Co-funded by  
the European Union



Inoltre, bisognerebbe considerare le conseguenze che si verificherebbero nel caso di possibile applicazione alla medesima persona delle tre Decisioni Quadro ora citate, e cioè nel caso in cui il soggetto, già sottoposto alla misura alternativa alla detenzione in uno Stato diverso da quello di emissione (in base alla Decisione Quadro 829), dovesse essere condannato per il reato di cui è stato accusato, con l'infliczione di una pena soggetta alle [Decisioni Quadro 909 e/o 947](#). Anche in questo caso, oltre che nella fase cautelare, la frammentazione delle misure rischia di creare fenomeni di discriminazione e, perfino, d'inefficacia delle misure stesse.

Infine, nel corso del dibattito, è emerso dall'analisi di un caso specifico inerente le relazioni fra Italia e Slovenia, come sarebbe opportuna una riflessione sul trattamento dei soggetti con problematiche psichiatriche soggetti a misure diverse dalla detenzione in carcere, per verificare se anche per tali soggetti possa trovare applicazione la Decisione Quadro 829 del 2009 e come tali problematiche impattino anche sull'esecuzione delle altre due Decisioni Quadro, cioè la 909 e 947 nella fase di esecuzione della pena. Tale tematica ha una grande rilevanza considerate anche le differenze ordinamentali rispetto alla gestione delle problematiche socio-sanitarie nei vari paesi ed al fatto che oltre alle istituzioni giudiziarie in tali decisioni sono spesso coinvolte anche altre istituzioni, quali per esempio in Italia le Regioni.



## Annex II – Report of the CoP n.2 - Venezia

### **Pregressa applicazione delle sanzioni sostitutive previste dalla L. 689/1987.**

L'applicazione della sanzione penale all'esito del processo definito da una sentenza irrevocabile è sempre stata in tensione con i principi della ragionevole durata del processo: poiché l'eccessiva durata dei giudizi, anche nella fase esecutiva, fa sì che l'esecuzione della sanzione penale sia distante di molti anni non solo rispetto al momento della consumazione del fatto, ma dal momento in cui l'imputato è stato sottoposto a processo.

Con la riforma, invece, il giudice della cognizione (quindi, del fatto reato) diventa anche giudice della pena. Oggi, quindi, il giudice della cognizione dovrà occuparsi anche della personalizzazione della pena (non solo nella motivazione, bensì anche nel corso dell'istruttoria dibattimentale).

Fino ad ora i magistrati di sorveglianza hanno sempre rimproverato ad i giudici della cognizione l'assenza, nella motivazione delle sentenze, delle ragioni per cui era stata ritenuta ragionevole la quantificazione della sanzione, sicché la magistratura di sorveglianza ha dovuto costruire *ex novo* tutte quelle informazioni che avrebbero dovuto trovare spazio nella giustificazione della motivazione.

Le potenzialità della riforma sono enormi, e occorre approfittare della nuova normativa per realizzare gli obiettivi dalla stessa proposti, tra i quali quello di definire in tempi molto ragionevoli la risposta sanzionatoria più adeguata.

Non si dovrebbe parlare di pene sostitutive, altrimenti si rimarrebbe attaccati all'idea che la pena è il carcere; le pene sostitutive sono delle vere e proprie sanzioni, cioè la risposta sanzionatoria calibrata sui fatti e sulle persone che alla fine di un giusto processo sono state ritenute responsabili di un determinato fatto.

La sanzione penale non è più la pena tra il minimo e il massimo edittale ma è la risposta dell'ordinamento a quel comportamento.

Occorre una nuova cultura giudiziaria comune a tutti i protagonisti (giudici, avvocati, pubblici ministeri, operatori dei servizi). Es. il P.M., che di fronte ad una notizia di reato, può definirlo con un capo di imputazione (che aumenta la sua statistica e gli toglie via un po' di tempo) oppure può – se risulta nominato – chiamare il difensore, che responsabilizzi l'assistito, e insieme individuino una migliore soluzione. E se questo avviene allora ci dovrà essere la disponibilità del giudice ad accoglierlo. Ci vuole un mutamento di prassi.

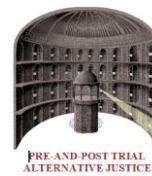
Il cambio della mentalità sta nel ritenere non uno “svendere i processi” nell'applicare una pena pari a quasi la metà di quella ritenuta di giustizia bensì che vi sia stata un'applicazione di una risposta, con le pene sostitutive, tempestiva rispetto alla commissione del fatto, caratterizzata e personalizzata ai contenuti precettivi tenendo conto della possibilità che si sarebbe potuto arrivare alla prescrizione o all'improcedibilità.

Problemi della riforma. Non è stato inserito nelle pene sostitutive l'affidamento in prova ai servizi sociali.

L'art. 545 bis c.p.p.<sup>2</sup> è stato inserito per anticipare la definizione in termini più favorevoli per l'interessato e non costosi, così riducendo l'impiego delle risorse da parte dello Stato.

---

<sup>2</sup> 1. (1) Quando è stata applicata una pena detentiva non superiore a quattro anni e non stata ordinata la sospensione condizionale, subito dopo la lettura del dispositivo, il giudice, se ricorrono le condizioni per sostituire la pena detentiva con una delle pene sostitutive di cui all'articolo 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ne dà avviso alle parti. Se l'imputato, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, acconsente alla sostituzione della pena detentiva con una pena diversa dalla pena pecuniaria, ovvero se può aver luogo la sostituzione con detta pena, il giudice, sentito il pubblico ministero, quando non è possibile decidere immediatamente, fissa una apposita udienza non oltre sessanta



Il Protocollo stipulato dal Tribunale di Milano<sup>3</sup> in ordine alle pene sostitutive, da ammirare nella prontezza di elaborazione, non tiene però conto della effettiva prassi applicativa: per come previsto, infatti, potrebbe limitarsi a comportare un aggravio del lavoro dell'UEPE senza alcuna effettiva utilità pratica.

Con riferimento al giudizio di appello, se è vero che il giudizio di impugnazione prevede la proposizione di motivi specifici, non si può dimenticare che le Sezioni Unite c.d. Punzo della Corte di Cassazione<sup>4</sup> abbiano escluso l'applicazione delle pene sostitutive tra i poteri d'ufficio del giudice di appello ex art. 597, comma 5, c.p.p.. Sebbene esistano sentenze della Corte di Cassazione successive che consentono l'applicazione d'ufficio della pena pecuniaria<sup>5</sup>.

### **Ipotesi sulla futura applicazione delle pene sostitutive brevi.**

Prescindendo la descrizione delle fattispecie, occorre soffermarsi su quattro disposizioni, gli artt. 53, 58 e 59 sulla parte valutativa e l'art. 62 sulla parte esecutiva.

Nell'applicazione di questi istituti il magistrato di Sorveglianza può dare un enorme contributo in termini di precisazione dei criteri valutativi nell'esercizio della discrezionalità in materia rieducativa e di concessioni in misura alternative perché ora, in questo nuovo paradigma dato dalla riforma c.d. Cartabia, è di competenza del giudice della cognizione.

In una riforma incentrata sulla finalità deflattiva, si riafferma il principio della personalizzazione della pena, di cui fino ad ora si era occupata solo la magistratura di sorveglianza.

---

giorni, dandone contestuale avviso alle parti e all'ufficio di esecuzione penale esterna competente; in tal caso il processo è sospeso.

2. Al fine di decidere sulla sostituzione della pena detentiva e sulla scelta della pena sostitutiva ai sensi dell'articolo 58 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nonché ai fini della determinazione degli obblighi e delle prescrizioni relative, il giudice può acquisire dall'ufficio di esecuzione penale esterna e, se del caso, dalla polizia giudiziaria tutte le informazioni ritenute necessarie in relazione alle condizioni di vita, personali, familiari, sociali, economiche e patrimoniali dell'imputato. Il giudice può richiedere, altresì, all'ufficio di esecuzione penale esterna, il programma di trattamento della semilibertà, della detenzione domiciliare e del lavoro di pubblica utilità con la relativa disponibilità dell'ente. Agli stessi fini, il giudice può acquisire, altresì, dai soggetti indicati dall'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, la certificazione di disturbo da uso di sostanze o di alcol ovvero da gioco d'azzardo e il programma terapeutico, che il condannato abbia in corso o a cui intenda sottoporsi. Le parti possono depositare documentazione all'ufficio di esecuzione penale esterna e, fino a cinque giorni prima dell'udienza, possono presentare memorie in cancelleria.

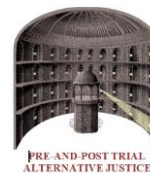
3. Acquisiti gli atti, i documenti e le informazioni di cui ai commi precedenti, all'udienza fissata, sentite le parti presenti, il giudice, se sostituisce la pena detentiva, integra il dispositivo indicando la pena sostitutiva con gli obblighi e le prescrizioni corrispondenti; si applicano gli articoli 57 e 61 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In caso contrario, il giudice conferma il dispositivo. Del dispositivo integrato o confermato è data lettura in udienza ai sensi e per gli effetti dell'articolo 545.

4. Quando il processo è sospeso ai sensi del comma 1, la lettura della motivazione redatta a norma dell'articolo 544, comma 1, segue quella del dispositivo integrato o confermato e può essere sostituita con un'esposizione riassuntiva. Fuori dai casi di cui all'articolo 544, comma 1, i termini per il deposito della motivazione decorrono, ad ogni effetto di legge, dalla lettura del dispositivo, confermato o integrato, di cui al comma 3.

<sup>3</sup> Cfr Allegati 1 e 2.

<sup>4</sup> “Il giudice di appello non ha il potere di applicare d'ufficio le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi se nell'atto di appello non risulta formulata alcuna specifica e motivata richiesta con riguardo a tale punto della decisione, dal momento che l'ambito di tale potere è circoscritto alle ipotesi tassativamente indicate dall'art. 597, comma quinto, cod. proc. pen., che costituisce una eccezione alla regola generale del principio devolutivo dell'appello e che segna anche il limite del potere discrezionale del giudice di sostituire la pena detentiva previsto dall'art. 58 della legge n. 689 del 1981.” Corte di Cassazione, Sezioni Unite Penali, sentenza 17 marzo 2017, n. 12872.

<sup>5</sup> Cfr. Sentenza 53750/2018 e 15293/2021.



Il pluralismo sanzionatorio introdotto dalla c.d. Riforma Cartabia è non solo una risposta punitiva al carcere con tendenza deflattiva, ma è una risposta personalizzata del tipo di pena e della sua esecuzione e, quindi, vuole dare esecuzione al principio costituzionale della finalità rieducativa della pena.

Il procedimento decisionale in magistratura di sorveglianza riguarda due ambiti: uno soggettivo, la meritevolezza, e uno oggettivo, i requisiti oggettivi di fattibilità.

Il giudizio sull'*an* della concessione delle misure sostitutive che dovrà attuare il magistrato di cognizione è un giudizio identico a quello della magistratura di sorveglianza: un giudizio sulla pericolosità sociale (richiamato dagli artt. 53 e 58 della L. 24 novembre 1981, n. 689 e dall'art. 47 O.P. in materia di affidamento in prova e dall'art. 47 ter comma 1 bis P.O. per la detenzione domiciliaria).

Il magistrato di sorveglianza è in un certo qual modo favorito nel proprio percorso decisionale dalla presenza degli esperti (nonché dai rapporti con i medici del SERD, psichiatri, psicologi ecc...), i quali hanno promosso nuovi orientamenti, ad esempio facendo comprendere che la pericolosità sociale deve essere valutata alla tipologia di reato.

Tra i primi provvedimenti di applicazione delle pene sostitutive del distretto di Corte di Appello di Venezia ci sono stati provvedimenti molto “coraggiosi” che hanno riguardato anche reati previsti nella L. n. 69/2019 dove il giudizio sulla pericolosità sociale è particolarmente pregnante. In magistratura di sorveglianza si parla di “revisione critica”, di “riflessione sulla vita nel reato” ed anche sulla “vittima di reato” perché, soprattutto in questi tipi di reato, la valutazione sulla pericolosità sociale coincide con il percorso che ha fatto questa persona dalla data del fatto-reato alla data della decisione del magistrato di sorveglianza.

Il timore è che la valutazione operata dal giudice della cognizione in ordine al rapporto tra il condannato e la vittima di reato possa essere sottovalutata, o del tutto omessa, nella valutazione dell'*an*.

Vi sarebbe anche una legittimazione giuridica a questo tipo di opzione: il legislatore, oltre ad escludere l'affidamento in prova dalle sanzioni sostitutive, ha introdotto le “prescrizioni comuni” nell'art. 56 ter della L. 24 novembre 1981, n. 689, senza inserire alcun riferimento alle condotte di tipo riparatorio.

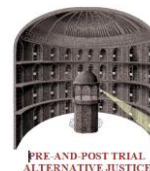
E, dunque, nel giudizio sull'*an* di queste condotte riparatorie non dovrebbero essere prese in considerazione le riflessioni del condannato in relazione ai rapporti con la vittima del reato. Le nuove disposizioni pretermettono le osservazioni dell'UEPE su questo ambito.

Argomentazioni contrarie a questa interpretazione sono due:

1. l'art. 58 L. 689 della L. 24 novembre 1981 fa esplicito riferimento all'art. 133 c.p.p. e valutazione sulla pericolosità sociale, quindi valutazione all'*an* della concessione della sanzione sostitutiva;
2. in un'ottica sistematica sulle norme relative alla giustizia riparativa (che è ben diversa dalle prescrizioni riparatorie che vengono imposte, poiché per l'appunto viene scelta e condivisa) che permette di accedere a questi programmi in tutti i gradi e stati del processo, senza mai essere osservato in merito alle riflessioni che ha fatto in relazione alla vittima e alle sofferenze cagionate alla vittima.

All'interno di questa cornice occorre soffermarsi su due ipotesi di reato per cui è prevedibile la richiesta o il consenso manifestato a richieste “strumentali”: maltrattamenti aggravati e atti persecutori aggravati. Si tratta di reati che non rientrano nell'art. 4 *bis* O.P. – per cui è permessa la richiesta o il consenso alle sanzioni sostitutive – ma sono reati a carcerazione obbligatoria (art. 656, comma 9 c.p.p.). È il tema sensibile: anche per una pena a mesi due, l'ordine di carcerazione è obbligatorio. In questi casi il difensore, per evitare il carcere e non potendo richiedere l'affidamento in prova, chiederà l'applicazione di una sanzione sostitutiva. Sarà quindi fondamentale fare una scelta: cercare di acquisire più elementi possibili e tra questi l'osservazione in libertà dell'UEPE. La concessione in questi casi è fondamentale e, spesso, l'osservazione





inframuraria è importantissima. La valutazione degli elementi oggettivi (lavori di pubblica utilità, l'individuazione dell'ente, il lavoro a domicilio ecc...) è la seconda e successiva parte della decisione.

Vi è una differenza tra i criteri di valutazione usati in sorveglianza e quelli del giudizio di cognizione: il valore dato alle pendenze. Nel giudizio di sorveglianza l'esistenza di ulteriori pendenze successive rispetto al reato per il quale l'imputato è stato condannato con sentenza irrevocabile lascia sicuramente delle perplessità in ordine alla permanenza di pericolosità sociale. Si solleva il rischio che questo tipo di acquisizioni possa far parte di un fascicolo della cognizione, pertanto si potrebbe proporre un fascicolo sulla pena, diverso da quello del dibattimento, nel quale confluiranno tutti quei documenti e spunti informativi per la decisione sulla sanzione sostitutiva.

Una riflessione particolare sull'esercizio della discrezionalità va fatta in merito ai DUS (disturbo da uso di sostanze).

Esistono due tipi di relazioni tra pericolosità sociale e DUS.

Una prima, in cui il DUS è direttamente ricollegato alla criminogenesi del reato (ad esempio, piccolo spaccio, reati predatori per acquistare la droga ed alimentare la propria dipendenza; oppure un uso di sostanze alcoliche in cui è ricollegato a maltrattamenti in famiglia) in questi casi avere informazioni sulla formale presa in carico da parte dei servizi competenti e l'esistenza di un programma in atto è già rassicurante per poter decidere nella concessione di una misura sostitutiva (previo però consenso della parte, trattandosi di un trattamento sanitario che, altrimenti, non potrebbe essere dato d'ufficio).

La seconda, invece, riguarda i casi in cui il DUS fa parte della vita del condannato ma non è assolutamente ricollegato alle motivazioni del delinquere in questi casi la valutazione della pericolosità sociale è da ricollegare ad altro come l'ambiente di via, la mancanza di lavoro e non al DUS.

Tra le proposte per il giudicante nella valutazione delle pene sostitutive, vi è sicuramente quella di una riorganizzazione delle cancellerie per la selezione dei procedimenti in base alla tipologia di reato in modo da individuare quelli per cui è necessario un rinvio (soprattutto per quelli da "codice rosso" a carcerazione obbligatoria) per acquisire ulteriori informazioni e quelli in cui la documentazione offerta dal difensore (che in sorveglianza viene sempre essere verificata in ordine a domicilio e lavoro) può essere verificata da informazioni di polizia.

Il secondo elemento di valutazione, come già anticipato, è quello oggettivo: le condizioni oggettive di fattibilità. Sebbene l'art. 56 della L. 689/1981 imponga un contenuto minimo, troppo spesso non sono idonee per un vaglio positivo da parte del magistrato<sup>6</sup>.

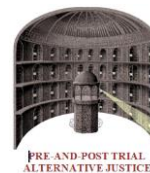
Questi sono i subbi interpretativi che si sono già proposti in fase di sorveglianza e chi si potrebbero riproporre anche nell'applicazione delle pene sostitutive da parte del giudice di sorveglianza.

Art. 62. La fase esecutiva.

Ci sono state delle criticità sia in primo che in secondo grado di applicazione delle sanzioni sostitutive che rivelano l'approccio del tutto teorico rispetto a questa materia.

<sup>6</sup> Ad esempio si sono posti problemi in ordine ai contratti in abitazioni in cui poi vengono accertate occupazioni senza titolo, case ATERP in cui manca il consenso dell'ente gestore perché il destinatario della misura alternativa è diversa dalla persona assegnataria dell'alloggio, manca la dichiarazione di disponibilità dei prossimi congiunti conviventi con una persona che avrà dei controlli notturni.

Dopo il COVID è stato individuato un progetto di inclusione sociale per persone senza fissa dimora in misura alternativa grazie al supporto delle associazioni che aderiscono a tale progetto. Gli Uffici EPE altrimenti non potrebbero individuare mai soluzioni abitative.



I Registri informatici di cui dispongono le Procure e i Tribunali di Sorveglianza non sono stati minimamente aggiornati per l'applicazione di queste nuove disposizioni. Non è stata ancora inserita nel sistema informativo la voce per l'inserimento dell'ordinanza applicativa delle sanzioni sostitutive.

Ci sono state sin da subito incertezze di trasmissione da parte delle Procure:

- indirizzando le comunicazioni al Tribunale di Sorveglianza e non al Magistrato di Sorveglianza;
- al Magistrato di Sorveglianza ma utilizzando il criterio dei liberi sospesi per l'individuazione della competenza (del luogo in cui è stata emessa la condanna, che è una regola eccezionale) invece della previsione ordinaria di cui all'art. 667 c.p.p..

Le criticità si sono manifestate con le Procure. Infatti, sebbene il Pubblico Ministero governi il *quantum* della pena, il Giudice o il magistrato di sorveglianza determina la modalità con cui deve essere eseguita questa sanzione. Con riferimento all'esecuzione, invece, spetta alle Procure. L'unica eccezione in cui direttamente la magistratura di sorveglianza esegue i propri procedimenti è prevista per legge: 97 e 100 O.P. e sono i casi di affidamento in prova e detenzione domiciliare. Con la riforma, l'esecuzione di questa misura è di competenza della magistratura di sorveglianza.

Un problema già verificatosi nella prassi applicativa ha riguardato gli uffici di pubblica sicurezza, pertanto un correttivo si potrebbe già individuare nell'indicare in calce ai provvedimenti dei giudici della cognizione una clausola non prevista dalle norme che differisca l'inizio dell'esecuzione all'emissione dell'ordinanza di conferma o modifica da parte del Tribunale di Sorveglianza.

### **Possibilità di implementazione dello strumento della messa alla prova.**

Questo istituto ha avuto dalla sua introduzione un grande applicazione e la chiave del successo di questo istituto è dovuta al fatto che coniuga più esigenze e più finalità, tanto per la deflazione carceraria che processuale.

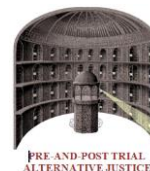
Sono stati già fugati i dubbi di costituzionalità sulla misura in esame<sup>7</sup> giacché non si tratta di una condanna in assenza di un accertamento di responsabilità e un'attribuzione di colpevolezza e si fonda sul consenso del soggetto interessato.

La collocazione delle norme relative a questo istituto tanto nel codice penale quanto nel codice di procedura penale, ne rivela la duplice natura: una veste sostanziale (giacché si conclude con una pronuncia che estingue il reato) e una veste processuale (giacché è un rito alternativo deflattivo).

L'art. 168 *bis* c.p. prevede il contenuto dell'istituto: “*la messa alla prova comporta prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato nonché ove possibile il risarcimento del danno cagionato da reato*”. Il primo aspetto, *i.e.* l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti da reato, fa riferimento al bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice (ad es. collaborazione in sede processuale, chiamata in correità, ripristino del bene in caso di danneggiamento); mentre il secondo aspetto riguarda proprio il risarcimento del danno nei confronti della persona danneggiata da reato (danno patrimoniale e danno non patrimoniale).

In relazione al risarcimento del danno l'inciso “*ove possibile*” ha creato molteplici problemi. La giurisprudenza ha chiarito che la concessione della messa alla prova non è subordinata direttamente all'integrale risarcimento del danno e dovrà essere effettuata una verifica in concreto da parte del giudice. Si tratta di una verifica sulla possibilità o meno del risarcimento del danno e se l'impossibilità derivi da fattori oggettivi estranei alla sfera di dominio dell'imputato ovvero se discenda dall'imputato, in tal caso se questa

<sup>7</sup> Sentenza corte costituzionale n. 91/2018



impossibilità sia relativa o assoluta e riconducibile a condotte involontarie dell'imputato. Sul punto si segnala una recente sentenza della Corte di Cassazione che prevede: *“In tema di sospensione del processo con messa alla prova, il risarcimento del danno deve corrispondere al pregiudizio patrimoniale arrecato alla vittima, “ove possibile”, o, comunque, allo sforzo massimo esigibile dall'imputato alla luce delle sue condizioni economiche, sicché il giudice, ove sussistano temi di indagine da approfondire, deve attivare, ex art. 464-bis, comma 5, c.p.p., i propri poteri istruttori mentre, in caso contrario, è tenuto soltanto a dar conto del percorso motivazionale seguito”*<sup>8</sup>.

Scorrendo l'art. 168 bis c.p. si legge *“Comporta altresì l'affidamento dell'imputato al servizio sociale, per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali”*.

Il lavoro di pubblica utilità è un elemento indefettibile dal momento che l'art. 168 bis c.p. prevede che la messa alla prova sia *“subordinata alla prestazione di un lavoro di pubblica utilità.*

Con riferimento ai presupposti di carattere oggettivo (tipo di reato: quelli *“puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale”*) della messa alla prova v'è da rilevare che la giurisprudenza con molti interventi ha mirato ad allargarne l'ambito applicativo.

La prima problematica che si è posta in relazione a questo requisito oggettivo è stata quella relativa alla determinazione della pena rispetto a basandosi su argomentazioni di carattere sia testuale che logico-sistematico, hanno stabilito che: *“Ai fini dell'individuazione dei reati ai quali è astrattamente applicabile la disciplina dell'istituto della sospensione con messa alla prova, il richiamo contenuto nell'art. 168-bis c.p. alla pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni va riferito alla pena massima prevista per la fattispecie-base, non assumendo a tal fine alcun rilievo le circostanze aggravanti, comprese le circostanze ad effetto speciale e quelle per cui la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato”*.

L'unica modifica indiretta apportata all'istituto dalla c.d. *“riforma Cartabia”* riguarda indirettamente l'ambito applicativo poiché è stato ampliato il catalogo dei reati inseriti nell'art. 550 c.p.p..

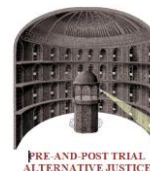
Problematiche applicative.

Nell'applicazione dell'istituto si è posto il problema di sapere se il prevenuto ha già beneficiato dell'istituto, dal momento che lo stesso si può concedere solo una volta, indipendentemente dall'esito che lo stesso abbia avuto. In alcune linee guida si prevede che l'imputato dichiari di non avere in precedenza fruito della messa alla prova né che abbia avanzato analoga richiesta in procedimenti ancora pendenti.

Inoltre nei procedimenti in cui l'imputato ha più procedimenti pendenti per reati per i quali sarebbe astrattamente ammissibile la messa alla prova che possono essere legati dal vincolo della continuazione o in concorso formale. Sul punto è intervenuta la Corte Costituzionale<sup>9</sup> che ha dichiarato *“illegittimo l'art. 168-*

<sup>8</sup> Corte di cassazione, Sezione V penale, sentenza 17. Marzo 2023, n. 16083

<sup>9</sup> Partendo dalla premessa secondo cui *“la preclusione posta dall'art. 168-bis, quarto comma, cod. pen., in questa sede censurata, non osta a che uno stesso imputato possa essere ammesso al beneficio della sospensione del procedimento con messa alla prova anche qualora gli vengano contestati più reati nell'ambito del medesimo procedimento, sempre che i limiti edittali di ciascuno di essi siano compatibili con la concessione del beneficio. Ciò vale, evidentemente, anche nel caso specifico in cui tali reati siano avvinti dalla continuazione, essendo stati commessi in esecuzione di un medesimo disegno criminoso”*, non si comprende perché l'imputato debba essere pregiudicato da una scelta del P.M. di agire separatamente. Continua la Corte *“se tutti i reati commessi in continuazione fossero stati contestati nell'ambito di*



bis, comma 4, c.p., nella parte in cui non prevede che l'imputato possa essere ammesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova nell'ipotesi in cui si proceda per reati connessi, ai sensi dell'art. 12, comma 1, lett. b), c.p.p., con altri reati per i quali tale beneficio sia già stato concesso”.

Per quanto riguarda i limiti, a carattere *oggettivo*, è necessario che l'imputato non sia stato dichiarato delinquente abituale o per tendenza.

D'altronde l'istituto può applicarsi solo alle persone fisiche e non anche alle persone giuridiche, per come affermato da una recente sentenza a Sezioni Unite della Corte di Cassazione: *“L'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato non trova applicazione con riferimento alla disciplina della responsabilità amministrativa da reato degli enti di cui al d.lg. n. 231 del 2001”*<sup>10</sup>.

Per quanto concerne gli aspetti procedurali, previsti dagli artt. 464 bis e ss., essi sono abbastanza rodati, con la c.d. “riforma Cartabia” e l'introduzione dell'udienza predibattimentale<sup>11</sup>, è stato previsto questo ulteriore limite temporale per la richiesta di messa alla prova.

È necessaria la richiesta dell'interessato e *“all'istanza è allegato un programma di trattamento, elaborato d'intesa con l'ufficio di esecuzione penale esterna, ovvero, nel caso in cui non sia stata possibile l'elaborazione, la richiesta di elaborazione del predetto programma”*<sup>12</sup>. Sul punto la Corte di Cassazione ha ribadito l'impossibilità di concedere l'ammissione alla messa alla prova in assenza di una valutazione del programma elaborato dall'UEPE, sebbene una recente sentenza abbia ammesso il rigetto della richiesta, sulla base di ulteriori ragioni (ad esempio, un casellario significativo che permette una prognosi negativa), anche in assenza di una valutazione del programma trattamentale<sup>13</sup>.

In caso di positiva delibazione sulla richiesta di messa alla prova, il Giudice rinvia, su richiesta delle parti, l'udienza per la formulazione del programma. È buona prassi, già in questa fase, dare indicazione all'UEPE

---

*un unico procedimento, i relativi imputati ben avrebbero avuto la possibilità di chiedere e - sussistendone tutti i presupposti - di ottenere il beneficio della sospensione del procedimento con messa alla prova in relazione a tutti i reati, il cui esito positivo avrebbe determinato l'estinzione dei reati medesimi. Risulta, allora, irragionevole che quando, per scelta del pubblico ministero o per altre evenienze processuali, i reati avvinti dalla continuazione vengano invece contestati in distinti procedimenti, gli imputati non abbiano più la possibilità, nel secondo procedimento, di chiedere ed ottenere la messa alla prova, allorché siano stati già ammessi al beneficio nel primo. Ciò equivarrebbe a far dipendere la possibilità di accedere a uno dei riti alternativi previsti dal legislatore - possibilità che costituisce «una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa» dell'imputato di cui all'art. 24 Cost. (ex multis, sentenza n. 192 del 2020, nonché sentenze n. 19 e n. 14 del 2020, n. 131 del 2019) - dalle scelte contingenti del pubblico ministero o da circostanze casuali, sulle quali l'imputato stesso non può in alcun modo influire”.*

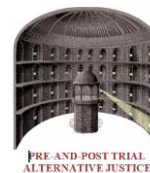
La Corte dà indicazioni anche al Giudice il quale *“ai sensi dell'art. 464-quater, comma 3, cod. proc. pen., una nuova valutazione dell'idoneità del programma di trattamento e una nuova prognosi sull'astensione dalla commissione di ulteriori reati da parte dell'imputato. In tale valutazione non potrà non tenersi conto - per un verso - della natura e della gravità dei reati oggetto del nuovo procedimento, e - per altro verso - del percorso di riparazione e risocializzazione eventualmente già compiuto durante la prima messa alla prova”.* Corte costituzionale, sentenza 12 luglio 2022, n. 174.

<sup>10</sup> Corte di Cassazione, Sezioni Unite penali, sentenza 27 ottobre 2022, n. 14840

<sup>11</sup> Art. 464 bis c.p.p. *“La richiesta può essere proposta, oralmente o per iscritto, fino a che non siano formulate le conclusioni a norma degli articoli 421 e 422 o fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado nel giudizio direttissimo oppure, nel procedimento di citazione diretta a giudizio, fino alla conclusione dell'udienza predibattimentale prevista dall'articolo 554 bis. Se è stato notificato il decreto di giudizio immediato, la richiesta è formulata entro il termine e con le forme stabiliti dall'articolo 458, comma 1. Nel procedimento per decreto, la richiesta è presentata con l'atto di opposizione”.*

<sup>12</sup> Art. 464 bis c.p.p.

<sup>13</sup> *“In tema di sospensione del processo per la messa alla prova dell'imputato, il giudice che rigetti l'istanza di sospensione sul presupposto dell'impossibilità di formulare una prognosi favorevole in ordine all'astensione dell'imputato dal commettere ulteriori reati non è tenuto a valutare anche il programma di trattamento presentato”* Corte di Cassazione, Sezione IV Penale, sentenza 13 febbraio 2020, n. 8158.



con riferimento al risarcimento o una quantità minima di lavoro di pubblica utilità o altri aspetti che il Giudice ritiene significativi rispetto al reato e al soggetto nei cui confronti si procede.

Dopo quest'ordinanza interlocutoria, l'imputato stesso si metterà in contatto con l'UEPE, producendo la documentazione richiesta e l'UEPE redigerà il programma con le relative prescrizioni e lo trasmetterà alla cancelleria del giudice competente.

Il giudice, quindi, valutato il programma potrà integrarlo modificarlo, ma solo con il consenso dell'imputato. Per tale ragione alcuni protocolli prevedono la presenza dell'imputato.

Dopodiché, se l'esito della valutazione del giudice è positiva, si sospenderà il processo indicando la durata della sospensione e si rinvierà ad un'ulteriore udienza, disponendo che l'UEPE mandi l'esito (la relazione finale) prima di questa udienza. In taluni protocolli è previsto già che l'UEPE trasmetta la relazione finale anche alla difesa ed entro un congruo termine antecedente all'udienza.

La richiesta potrà essere dichiarata inammissibile per difetto di uno dei requisiti sostanziali (es. soggetto dichiarato delinquente per tendenza o che abbia già usufruito della messa alla prova o per reati per i quali la messa alla prova non è possibile) o formali (es. se la richiesta è presentata oltre i termini di fase stabiliti a pena di decadenza, o se fatta da difensore che non è munito di procura speciale). Un'ulteriore caso di inammissibilità, nel caso di messa alla prova richiesta nella fase delle indagini preliminari, è dato dal dissenso del Pubblico Ministero<sup>14</sup>. L'inammissibilità può essere dichiarata anche senza fissare un'apposita udienza purché il provvedimento venga comunicato alle parti, in caso di carenza dei requisiti formali, altrimenti dovrà essere fissata, in caso di carenza dei requisiti sostanziali.

Per quanto riguarda la durata della messa alla prova, esistono dei limiti temporali sono stabiliti dalla legge:

- non superiore a 2 anni quando si procede per i reati per i quali è prevista una pena detentiva;
- non superiore a 1 anno quando si procede per i reati per i quali è prevista la sola pena pecuniaria.

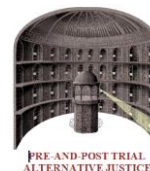
Alcuni protocolli specificano delle "fasce" per cui in relazione al reato per il quale si procede si stabiliscono la durata minima e massima della messa alla prova (ad. esempio Fascia A, contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda, durata della messa alla prova da 15 giorni a un mese).

In caso di richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato il giudice è tenuto, altresì, a verificare la correttezza della qualificazione giuridica attribuita al fatto d'accusa e può, ove la ritenga non corretta, modificarla traendone i conseguenti effetti sul piano della ricorrenza o meno del presupposto dell'istituto in questione. Si badi bene che il difensore deve sollecitare la riquilificazione nei termini previsti dalla legge.

La riforma c.d. Cartabia ha allargato l'ambito dell'operatività della messa alla prova: da un lato, ampliando i reati per i quali si procede a citazione diretta, dall'altro lato, permettendo l'attivazione dell'impulso da parte del pubblico ministero.

Nella fase delle indagini preliminari (anche con l'avviso di conclusione delle indagini preliminari), può proporre la sospensione con la messa alla prova; questo impulso è stato paragonato ad "un'archiviazione meritata", istituto previsto della commissione Lattanzi, ma mai approvato.

<sup>14</sup> Si evidenzia che nel giudizio, invece, il dissenso del P.M. non ha tale rilievo e il giudice si limita a prendere atto del dissenso di una delle parti.



## Annex III – Report of the CoP n.3 - Catanzaro

La lotta ai reati di violenza domestica o nelle relazioni non può esaurirsi unicamente alla fase repressiva – sebbene la tutela della persona offesa sia un momento indefettibile e imprescindibile – rendendosi necessario intervenire sul soggetto autore di comportamenti violenti.

È possibile rinvenire un parallelismo tra questa tipologia di reati e quelli di criminalità organizzata data la comune cultura del “dominio”, giacché è lo stesso Legislatore a parificare questi procedimenti sia nei trattamenti sanzionatori, che nei benefici, nonché nell’operatività di alcune norme. In entrambi i casi l’obiettivo è quello di estirpare una cultura. L’autore di reati di violenza di genere (o domestica) impersonifica e si identifica in una peculiare struttura di soggetto che non riesce a rinunciare al compimento della violenza perché tramite la violenza esercita l’irrinunciabile ruolo di dominio nei confronti della donna, con la quale non sa impostare altri tipi di rapporti dal momento che la donna stessa in quanto tale non è dotata di libertà e autonomia.

Il Legislatore italiano è stato attento alla cura e al recupero dei soggetti maltrattanti, in attuazione dell’art. 16 della Convenzione di Istanbul<sup>15</sup>, attuando un quadro normativo aderente ai principi ivi espressi. Tuttavia le norme concretamente adottate non solo comportano problemi di genericità (ad esempio con riferimento al programma di recupero e alla sua gestione), ma anche di coerenza con il sistema penale complessivo, alla luce della riforma c.d. Cartabia.

Sotto il primo aspetto, infatti, non vi è una vera e propria definizione di programma di recupero. Dalla Convenzione di Istanbul si desume che il programma di recupero abbia come obiettivo quello di interrompere il ciclo della violenza, far acquisire al soggetto che commette atti violenti la consapevolezza del proprio comportamento e individuare comportamenti alternativi. Non sono delineati, però, dei veri e propri contenuti. Non ci sono delle linee guida sulle modalità concrete dei percorsi di recupero e quando questi sono gestiti da privati, occorre soffermarsi anche sul problema concernente la formazione.

Sotto il secondo aspetto relativo alla non coerenza con il sistema penale complessivo, si rinviene alla luce l’introduzione delle nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi. In particolare, oggi il Giudice della cognizione può condannare un autore di reati di cui al c.d. “codice rosso” con una pena da 2 a 4 anni (al di fuori della sospensione condizionale) senza sottoporre il prevenuto ad un programma di recupero. Eppure, lo stesso sistema prevede che per le pene fino a 2 anni, il Giudice della cognizione subordini la concessione della sospensione condizionale della pena alla partecipazione dell’autore di questi reati ad un programma di recupero<sup>16</sup>. Di qui l’incoerenza del sistema.

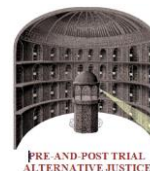
<sup>15</sup> **«Articolo 16 – Programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento**

*1 Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per istituire o sostenere programmi rivolti agli autori di atti di violenza domestica, per incoraggiarli ad adottare comportamenti non violenti nelle relazioni interpersonali, al fine di prevenire nuove violenze e modificare i modelli comportamentali violenti.*

*2 Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per istituire o sostenere programmi di trattamento per prevenire la recidiva, in particolare per i reati di natura sessuale.*

*3 Nell’adottare le misure di cui ai paragrafi 1 e 2, le Parti si accertano che la sicurezza, il supporto e i diritti umani delle vittime siano una priorità e che tali programmi, se del caso, siano stabiliti ed attuati in stretto coordinamento con i servizi specializzati di sostegno alle vittime.»*

<sup>16</sup> In altri termini, un soggetto condannato a due anni di pena, per ottenere la sospensione condizionale, dovrà sottoporsi ad un programma di recupero, mentre un soggetto che avrà riportato una condanna pari a tre anni e mezzo potrà accedere alle pene sostitutive senza intraprendere alcun programma di recupero.



Sono previsti degli interventi anche nella *fase pre-procedimentale*, quali l'ammonizione da parte del Questore, ai sensi dell'art. 3 comma 5 bis del D.L. 93/2013<sup>17</sup>, nel caso in cui la persona offesa non presenti denuncia o querela.

Il Legislatore ha previsto anche disposizioni nella *fase procedimentale* con l'art. 282 quater c.p.p.<sup>18</sup>, permettendo al soggetto destinatario di una misura cautelare non detentiva che decida di sottoporsi ad un programma per la prevenzione della violenza di adire il Giudice della cautela ai fini della sostituzione della misura con una meno afflittiva. La norma però non ha avuto una rilevante applicazione.

Sempre nella fase delle indagini preliminari non è prevista né ammessa la possibilità di accedere alla messa alla prova, né all'istituto della particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131 bis c.p..

Rimane, infine, un interrogativo rispetto alla presa in carico della vittima: così come occorre confrontarsi con le fragilità della persona maltrattante, che lo portano a fenomeni di etero-aggressività, allo stesso modo andrebbero attenzionate le fragilità delle vittime, affinché, sebbene condizionate da una situazione di dipendenza affettiva, non rischino di entrare in un ulteriore ciclo di violenza con un diverso partner.

Nella *fase embrionale del procedimento penale* ci sono delle esigenze completamente diverse da quelle delle altre fasi, poiché il sistema – almeno in questa prima fase – si pone in maniera sbilanciata a favore della vittima, giacché il Legislatore si è prefisso l'impegno di arginare con immediatezza e tempestività i comportamenti violenti al fine di evitare conseguenze drammatiche.

La prima esigenza, dunque, è la tempestività e l'urgenza dell'intervento dell'A.G..

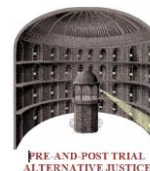
Vi sono scansioni temporali serrate per la trasmissione della notizia di reato, l'audizione della p.o. così da permettere al P.M. di avanzare rapidamente una richiesta di misura cautelare all'ufficio G.I.P..

Proprio dopo *la richiesta di applicazione della misura cautelare* si registra, però, una fase di stallo, perché il Legislatore non ha previsto un termine a carico del G.I.P. per la decisione, pertanto ci si dovrà necessariamente affidare a delle prassi. Nel Tribunale di Catanzaro è prevista una bozza di protocollo proprio per intervenire sulle tempistiche di evasione delle richieste di misure cautelari. L'unica possibilità è prevedere un canale di priorità nella trattazione di questi affari, per il Tribunale di Catanzaro la prassi è quella di evadere le predette richieste nel termine di pochi giorni proprio per evitare il rischio che i comportamenti già violenti che hanno portato alla richiesta di una misura cautelare possano essere portati a conseguenze più estreme.

<sup>17</sup> «Quando il questore procede all'ammonizione ai sensi dell'[articolo 8 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 23 aprile 2009, n. 38](#), come modificato dal presente decreto, e del presente articolo, informa senza indugio l'autore del fatto circa i servizi disponibili sul territorio, inclusi i consultori familiari, i servizi di salute mentale e i servizi per le dipendenze, come individuati dal Piano di cui all'articolo 5, finalizzati ad intervenire nei confronti degli autori di violenza domestica o di genere»

<sup>18</sup> «1. I provvedimenti di cui agli articoli [282 bis](#) e [282 ter](#) sono comunicati all'autorità di pubblica sicurezza competente, ai fini dell'eventuale adozione dei provvedimenti in materia di armi e munizioni. Essi sono altresì comunicati alla parte offesa e, ove nominato, al suo difensore e ai servizi socio-assistenziali del territorio. Quando l'imputato si sottopone positivamente ad un programma di prevenzione della violenza organizzato dai servizi socio-assistenziali del territorio, il responsabile del servizio ne dà comunicazione al pubblico ministero e al giudice ai fini della valutazione ai sensi dell'articolo [299](#), comma 2.

*1-bis.* Con la comunicazione prevista dal comma 1, la persona offesa è informata della facoltà di richiedere l'emissione di un ordine di protezione europeo.».



Nella *fase di valutazione della misura da applicare*, il giudizio prognostico cui il G.I.P. è chiamato non è semplice e varia a seconda delle condotte denunciate, ad esempio, se vi sono comportamenti solo molesti e non violenti si potrà applicare un allontanamento dalla casa familiare, se vi sono comportamenti violenti uniti ad una ubriachezza patologica, invece, si applicherà la misura cautelare custodiale. L'inasprimento delle pene ha inciso notevolmente sulla durata delle misure cautelari.

Sempre nella fase GIP, in caso di scelta del *rito abbreviato*, si pone la problematica della concessione della sospensione condizionale della pena. La norma<sup>19</sup> prevede alla “partecipazione” e, dunque, alla frequenza a specifici corsi di recupero. Si è posto quindi il problema per il GUP di concedere il beneficio attendendo il termine del percorso di recupero, così permettendo al soggetto di completare tutto il ciclo di trattamento, ovvero di limitarsi a prendere atto della mera presa in carico, con l’elaborazione di un minimo di programma di trattamento. Nell’esperienza dell’Ufficio GIP/GUP catanzarese si è ritenuto sufficiente la presa in carico del condannato per evitare ulteriori pregiudizi al prevenuto a causa della pendenza del procedimento (dal momento che nella prima ipotesi, si sarebbe dovuto operare un rinvio di oltre un anno per permettere la conclusione del programma).

### **Esperienze e prassi nel giudizio di cognizione, anche alla luce dell’eventuale applicazione di protocolli stipulati per la gestione dei procedimenti di cui alla L. n. 69/19 “c.d. Codice Rosso”**

Il processo a carico di autori violenti non è diverso da un processo a carico di un soggetto per reati contro la p.a. o contro il patrimonio: sono uguali i principi costituzionali che lo presidiano, la fase introduttiva, la fase istruttoria e decisoria. Si differenziano perché nel processo a carico di autori di reati violenti la vera protagonista è la persona offesa. Il processo è tutto incentrato sulla persona offesa, spesso unica testimone dei fatti, che imporrà al Tribunale la formulazione di un attento giudizio sulla sua credibilità.

Il trattamento degli autori violenti è una tendenza recente, fino a qualche anno fa il Tribunale si limitava ad accertare responsabilità e dispensare pene; la problematica è tornata in auge negli ultimi anni seppure in un sistema che rimane assolutamente vittimo-centrico. Eppure l’autore di reati violenti deve essere curato anche dal punto di vista sanitario, deve essere ascoltato, deve capire le ragioni per le quali ha commesso il reato e riconoscere la vittima, riconoscere di avere sbagliato e progettare una sua vita futura libera dall’esperienza della colpa e solo così potrà essere reintrodotta nella società. La sua pena deve essere quanto più individualizzante possibile per diminuire la recidiva, solo così la pena potrà avere una vera funzione rieducativa: “*la speranza è che per un maltrattante rieducato ci sia un maltrattato in meno*”.

Sebbene la L. n. 69/2019 sia interamente dedicata alle vittime (che come tali hanno bisogno di essere riparate non solo economicamente, ma moralmente e fisicamente nella loro dignità), il Legislatore ha dimostrato di essere consapevole e sensibile al trattamento degli autori di reato così da ridurre la recidiva. Pertanto, sono stati previsti degli obblighi di formazione specifica per tutti gli operatori delle forze di polizia, i cui contenuti dei corsi sono fissati con decreto del Presidente del consiglio a garanzia dell’omogeneità dei contenuti.

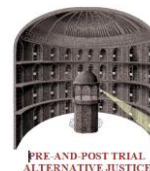
L’altra importante novità introdotta dal “codice rosso”, come già anticipato, è contenuta nell’art. 165 c.p., in cui si prevede la subordinazione della sospensione condizionale della pena alla partecipazione a corsi di

<sup>19</sup> “*Nei casi di condanna per i delitti di cui agli articoli 572, 609 bis, 609 ter, 609 quater, 609 quinquies, 609 octies e 612 bis, nonché agli articoli 582 e 583 quinquies nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati.*” (cfr. Art. 165, comma 4, c.p.)





Co-funded by  
the European Union



recupero e di sostegno. Analoga possibilità è stata prevista in sede di esecuzione per i condannati che possono partecipare ai corsi di recupero per la concessione dei benefici premiali.

Se il vero obiettivo prefissato dal Legislatore è la riduzione della recidiva, la vera novità è costituita dalla riforma c.d. Cartabia perché per la prima volta nel nostro sistema penale è stata introdotta una disciplina organica della giustizia riparativa.

L'art. art 42 comma 1 del D. Lgs 150/22 offre la definizione di giustizia riparativa: *“ogni programma che consente alla vittima del reato, alla persona indicata come autore dell’offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l’aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore”*.

La giustizia penale e la giustizia riparativa sono diverse e autonome, ma possono agire in rapporto sinergico in quanto sono due sistemi complementari. Il Legislatore delegato ha dato la preferenza ad un concetto di giustizia riparativa come processo e non come risultato, per come si ricava dalla definizione di esito riparativo: *“qualunque accordo, risultante dal programma di giustizia riparativa, volto alla riparazione dell’offesa e idoneo a rappresentare l’avvenuto riconoscimento reciproco e la possibilità di ricostruire la relazione tra i partecipanti”*, e dalla descrizione dei programmi di giustizia riparativa che vanno dalla mediazione al confronto dialogico guidato dai mediatori nell’interesse della vittima e dell’autore del reato.

A base della giustizia riparativa vi è una logica consensuale fondata sul consenso volontario e libero, acquisito dal mediatore. La pietra di volta di questo sistema è il mediatore. Il mediatore pacifica ma non decide, ricostruisce uno spazio comunicativo intersoggettivo tra la vittima e l’autore dell’offesa. Il mediatore non mira all’accertamento di un fatto ma parte dall’accertamento di un fatto.

L’accesso ai programmi di giustizia riparativa può essere richiesto in ogni fase e grado, anche in caso di difetto di querela. Non si parla di reato o condannato ma di soggetto individuato come autore dell’offesa. Possono accedere ai programmi di giustizia riparativa anche le vittime secondarie in qualche modo attinti dal reato. Un’altra novità è la possibilità di partecipare anche nei reati a vittima aspecifica in cui chiunque può partecipare.

Il Giudice ha il dovere di informare le parti di questa possibilità in modo comprensibile, con linguaggio adeguato, e di individuare quali casi mandare in mediazione.

L’unica norma di giustizia riparativa introdotta nel codice di procedura penale è l’art. 129 *bis* c.p.p., la cui collocazione sistematica permette al giudice di attivarsi d’ufficio.

Quali sono i criteri da seguire?

1. Il programma deve essere idoneo a risolvere ogni questione connessa al reato;
2. non deve recare pregiudizio alle parti;
3. non deve recare pregiudizio all’accertamento del fatto.

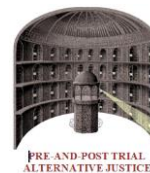
Ovviamente non è possibile indirizzare in mediazione un soggetto sottoposto a misura cautelare, poiché le esigenze cautelari stesse lo impediscono; né nei casi di violenza domestica perché fondandosi quasi esclusivamente sulle dichiarazioni della persona offesa vi è un rischio di inquinamento notevole.

I programmi di giustizia riparativa possono essere impiegati in fase di esecuzione perché oltre all’accertamento del fatto e della responsabilità è anche passato del tempo dalla commissione del fatto.





Co-funded by  
the European Union



Potrebbe essere rilevante in ipotesi di conflittualità latente, *stalking* condominiali, scolastici.

Con riferimento al potere valutativo del giudice, oltre all'esito, si sostanzierà nella valutazione del comportamento tenuto dalle parti, della frequenza, delle modalità di relazione tra le parti, del rispetto degli obiettivi della giustizia riparativa (il riconoscimento della vittima, la responsabilizzazione dell'autore e la ricostituzione di un rapporto con la comunità).

### **Organizzazione e metodo di lavoro di due CUAV a confronto, Centro Ares di Bassano del Grappa e Centro Calabrese di solidarietà di Catanzaro.**

Il Centro Calabrese di Solidarietà rappresenta l'unico centro CUAV nell'intera Regione Calabria.

La dottoressa Marino, pedagogista, opera nel Centro Calabrese di Solidarietà sin dal 2001, inizialmente un'associazione di volontariato, poi divenuta impresa sociale, che attinge ai bandi regionali per il proprio sostentamento. L'interrogativo e la necessità di occuparsi anche degli autori dei reati violenti spinge la Presidente, già nel 2014, alla formazione presso il CAM (Centro Ascolto Uomini Maltrattanti) di Firenze. Nel 2017 si mette in piedi uno Spazio di ascolto per uomini maltrattanti. Inizialmente si fa un'attività di sensibilizzazione, di promozione, di conoscenza, di crescita, di attivazione di protocolli di intesa con il CSM, con l'ordine degli avvocati, con tutti gli enti pubblici disponibili ad ascoltare.

La finalità del CUAV è quella di dare agli uomini che scelgono consapevolmente di modificare le loro realtà comportamentali l'opportunità di andare incontro alle relazioni interpersonali in ambito familiare in modo inedito.

Concretamente, l'accesso al CUAV comporta un colloquio valutazionale iniziale di 5 incontri (realizzati dalla psicologa), per valutare la reale motivazione dell'uomo. Questi incontri sono necessari per valutare l'idoneità partecipazione al gruppo: escludere alcolismo, tossicodipendenza, disagio psichiatrico conclamato, soggetti con scarsa responsabilizzazione personale, scarsa motivazione. Spesso gli uomini si presentano diffidenti, rigidi, con limitate capacità empatiche, scarsa assunzione di responsabilità, scarsa attitudine al contatto con le emozioni e con la minimizzazione delle azioni (Frase tipiche utilizzate sono "*l'ho solo minacciata*", "*solo uno schiaffo*", "*una scaramuccia*", "*si è impaurita senza motivo*", "*è stato solo un piccolo bisticcio*").

Dopo l'accesso, corre l'obbligo, svolto dall'operatrice sociale, di contattare la partner per informarla del trattamento intrapreso dal proprio compagno, delle possibili forme di sostegno offerte dal territorio, e anche per avere la sua valutazione sulla tipologia dei comportamenti maltrattanti e sul loro livello di gravità, inoltre verrà informata in caso di abbandono del trattamento da parte del partner.

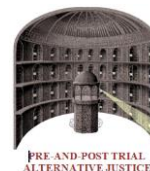
Conclusa questa fase preliminare, se si sceglie di intraprendere il percorso vi è l'inserimento dell'uomo in un gruppo psico-educativo gestito da educatore ed un pedagogista. Questo intervento psicoeducativo è teso a creare una relazione, ad attivare un processo di consapevolezza, rimeditare le dinamiche di potere e controllo all'interno della coppia, è finalizzato all'apprendimento, al potenziamento, alla generalizzazione delle attività emotiva-cognitiva-comportamentale e lo scopo è quello di mettere l'uomo nella condizione concreta di maturare un cambiamento scegliendo di non agire violenza nelle relazioni personali. Il lavoro di gruppo comporta molti vantaggi, tra i quali poter seguire molte persone contemporaneamente, sfruttare i processi psicologici del gruppo, sfruttare la logica del confronto su tematiche sempre gestite dagli operatori; ma anche degli svantaggi quali il forte imbarazzo iniziale che può durare fino a sei mesi.

Prima di entrare nel merito del proprio lavoro e della realtà del Centro Ares di Bassano del Grappa, il prof. Vanzo ha contestualizzato la realtà in cui viviamo, un'atmosfera neo-patriarcale, che si evolve su due fronti:





Co-funded by  
the European Union



il primo, un'attribuzione indeformabile di physis al maschile, il maschile in quanto tale è migliore e più forte, si tratta di un *bias* cognitivo; il secondo è l'economicizzazione di questo potere: la generabilità è un affare economico per cui la donna diventa parte di un patrimonio e il motivo di trasmissione di un patrimonio. Da qui, il CUAV può offrire un contenimento, che è diverso dalla contenzione. Innanzitutto, occorre soffermarsi sugli uomini autori di reati violenti, che spesso si presentano come uomini segnati dalle proprie dipendenze, la prima impressione è che siano uomini "radioattivi": hanno una forma che sembra normale ma espandono una energia potenzialmente e di fatto molto distruttiva. Il primo passo è una decontaminazione possibile facendo "personare" la donna, rendendola presente nella loro vita, infatti spesso nella loro vita in realtà non esiste la donna, loro hanno in mente un oggetto, una cosa, un contenitore per la loro aggressività.

La cornice in cui l'associazione ARES (centro per l'ascolto e il cambiamento di uomini autori di violenza familiare ed extra familiare) si muove è quella dell'Associazione RELIVE (relazioni libere dalle violenze) che è un network nazionale. È un team multidisciplinare, caratterizzato da un volontariato professionalizzato, dove i volontari sono consapevoli della ricaduta politica e sociale del loro operato.

Il punto di partenza, come già anticipato, è l'assunzione di responsabilità, si tratta di un percorso lento, per tale ragione sono previsti almeno 60 incontri, distribuiti in 15 mesi (di carattere bisettimanale) per permettere quella che il filosofo François Jullien chiama la "de-coincidenza": cioè progressivamente inserire parola e respiro dentro all'automatica immediatezza del "io posso quindi io faccio".

La Metodologia di intervento si basa su incontri di gruppo che hanno la durata minima di 15 mesi (sono invece previsti incontri individuali per i *sex offenders*).

Inizia con il protocollo di valutazione e si conclude con una valutazione finale che ha il colloquio con il responsabile clinico, il valutatore (diverso dai clinici che si sono occupati del percorso).

Il contatto partner è fondamentale per un dato di realtà per le scappatoie manipolative che personalità deneganti possono avere.

Il Metodo utilizzato ha per cardine la responsabilità, la consapevolezza della violenza, il riconoscimento dell'alterità (che avviene attraverso una progettualità) per rendere esistente la donna come espressione di una diversità. Gli uomini maltrattanti sono persone potentemente disarticolate dal punto di vista della capacità relazionale, la prima e più importante forma di controllo è l'implementazione dell'accompagnamento relazionale. Spesso si tratta di persone povere relazionalmente, ma anche socialmente o economicamente.

Vi sono molti progetti in corso tra i quali: il Progetto Enable, che punta sull'ammonimento come provvedimento per creare un'allerta sociale sui reati sentinella (due protocolli con la Questura di Verona e di Vicenza) e il Progetto Chance per i minori.

## **Il ruolo dell'Avvocatura nei procedimenti avviati nei confronti di autori di reati violenti.**

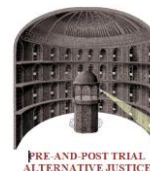
Il ruolo dell'Avvocatura è fondamentale per la sua funzione sociale di grande pregnanza etica, in modo particolare quando riveste la funzione di curatore speciale del minore, suo rappresentante processuale. Il curatore speciale del minore deve essere altamente specializzato, non è sufficiente un'attività formativa di pochi mesi, dal momento che i suoi pareri sono indirizzati al Giudice civile e andranno ad influire in maniera pregnante sulla vita dei minori.

In questi particolari tipi di reato è necessaria la multi-professionalità. L'aumento di questi reati negli ultimi anni ha portato però molte archiviazioni in ragione della strumentalità delle denunce, spesso in un rapporto di conflittualità tra i coniugi si assiste alla strumentalizzazione del figlio. È fondamentale, quindi, l'attività





Co-funded by  
the European Union



conciliativa svolta dall'avvocato che ha il compito di collaborare con la controparte nell'interesse superiore del minore.

Per la tutela del minore sarebbe utile attivare una banca dati (raccolti con criteri omogeni), un database per una migliore comunicazione tra tutti i soggetti, gli operatori che hanno a che fare con un singolo caso (servizi sociali). In Italia, inoltre, non esiste una banca dati né un monitoraggio nazionale per i minori vittima di maltrattamenti, pertanto è impossibile attivare un'azione mirata di prevenzione e di cura.

Dal punto di vista dell'avvocatura, anche in questo tipo di reati, non si può prescindere dalla **presunzione di innocenza**: se vi è un procedimento non si ha un autore di reato ma un presunto innocente. Non c'è ancora un diritto penale d'autore (come invece accade per i delitti di mafia e di terrorismo in cui vi è una qualifica soggettiva dell'autore del reato). Purtroppo ogni volta che si creano più binari sanzionatori, come quello creato dal c.d. codice rosso, si rischia di stravolgere proprio la deontologia del diritto penale in sé.

Il codice rosso – generato dalle condanne della Corte Edu nonché della giustizia mediatica – ha portato ad un inasprimento sanzionatorio, ha creato nuove figure di reato, binari alternativi nelle fasi del procedimento, e colmato un vuoto di tutela con l'art. 612 *ter c.p.*<sup>20</sup>.

L'avvocato penalista nel difendere un soggetto indagato per reati di cui al codice rosso non può prescindere da un avvocato civilista, dal momento che spesso si tratta di problematiche familiari, estranee al processo penale, che devono essere risolti nell'ambito del diritto civile.

Non si può dimenticare che molti reati previsti dal codice rosso, sono commessi con dolo d'impeto, quindi non necessariamente da soggetti maltrattanti che hanno bisogno di un trattamento, che si realizzano sulla base di impulsi e non promanano da una storia criminale affermata.

La soluzione per tutelare le vittime di questi reati, secondo questa impostazione, non è la creazione di un diverso binario sostanziale e processuale, fondamentale è invece investire nell'educazione. Il vero approccio di prevenzione deve nascere nelle scuole e nelle famiglie.

## Criticità e proposte per implementare il trattamento degli autori di reato violenti

### L'invio ai CUAV: quale ruolo possibile per gli UEPE?

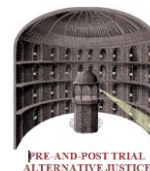
Dal punto di vista operativo un soggetto di fondamentale importanza è l'UEPE (Ufficio di Esecuzione Penale Esterna), già fulcro della fase dibattimentale per l'istituto della messa alla prova, e, a seguito della riforma c.d. "Cartabia", ancor di più per l'esecuzione delle pene sostitutive.

<sup>20</sup> «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, dopo averli realizzati o sottratti, invia, consegna, cede, pubblica o diffonde immagini o video a contenuto sessualmente esplicito, destinati a rimanere privati, senza il consenso delle persone rappresentate, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro 5.000 a euro 15.000. La stessa pena si applica a chi, avendo ricevuto o comunque acquisito le immagini o i video di cui al primo comma, li invia, consegna, cede, pubblica o diffonde senza il consenso delle persone rappresentate al fine di recare loro nocumento.

La pena è aumentata se i fatti sono commessi dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa ovvero se i fatti sono commessi attraverso strumenti informatici o telematici.

La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti sono commessi in danno di persona in condizione di inferiorità fisica o psichica o in danno di una donna in stato di gravidanza.

Il delitto è punito a querela della persona offesa. Il termine per la proposizione della querela è di sei mesi. La remissione della querela può essere soltanto processuale. Si procede tuttavia d'ufficio nei casi di cui al quarto comma, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio.»



È intervenuto il Direttore dell'Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna presso il Ministero della Giustizia., Dott. Domenico Arena che ha individuato i punti critici dell'Esecuzione Penale Esterna.

La prima difficoltà riscontrata è l'assenza, nel nostro Paese, di un sistema di rilevazione della recidiva generale, esistono soltanto studi specifici a campione realizzati in sede accademica.

Attualmente è in corso un progetto con l'Osservatorio sulla recidiva presso il Ministero della giustizia, al fine di elaborare un sistema di rilevazione della recidiva, poiché l'assenza di quest'ultimo impedisce di misurare l'efficacia degli interventi offerti dall'UEPE.

La riforma c.d. Cartabia ha cambiato radicalmente il ruolo dell'EUPE che oggi si trova ad avere in carico il doppio degli utenti, che si aggirano intorno a 135000, meno di 10 anni fa all'alba della messa alla prova nel 2014, l'UEPE aveva in carico 57000 persone. La riforma ha inciso sul ruolo dato a questo settore che nasce come segmento del lavoro più complessivo svolto dagli Istituti Penitenziari, adesso si profila come un'agenzia di *probation* su modello europeo, tanto nella fase *a valle* del giudicato quanto nella fase *a monte* della messa alla prova (addirittura nella fase delle indagini preliminari quando si ha a che fare con indagati non ancora imputati). Questo nuovo ruolo dell'Ufficio non è facile da comprendere neppure per gli addetti ai lavori che si trovano ad essere progettisti, registi e controllori meticolosi dei programmi di trattamento. Prima della riforma, l'A.G. stabiliva responsabilità penale e affidava ad un altro soggetto, la magistratura di sorveglianza (che si avvaleva dell'UEPE) per declinare i contenuti concreti della pena. Adesso, dopo la riforma, il giudice della cognizione, già con la messa alla prova e ancor più con l'introduzione delle nuove pene sostitutive, deve dare contenuto alla pena con l'ausilio diretto dell'UEPE.

Nonostante i dettami costituzionali, nel nostro sistema era previsto un'*inerzia della pena* o della sanzione penale in generale, correlando il mero decorso del tempo all'estinzione della pena. Oggi, invece, è prevista una particolare attenzione ai contenuti concreti della pena, sulle attività da svolgere, sulle iniziative a cui partecipare, sulle concrete giornate che caratterizzano il progetto educativo. È una dimensione assolutamente nuova rispetto al sistema precedente, con la quale è difficile adattarsi.

Storicamente la composizione degli UEPE era pressoché monoprofessionale costituita dagli assistenti sociali, anzi delle assistenti sociali. Pertanto, confrontarsi e incidere su un tema qual è quello dei reati di genere con un universo sostanzialmente maschile comporta delle difficoltà aggiuntive per le operatrici del settore che spesso hanno un vero e proprio timore nel confrontarsi direttamente con questa realtà.

Una prima risoluzione, dunque, è quella di implementare gli organici con una multiprofessionalità (sono in corso i bandi di concorso ex Dlg 36/2022, per l'assunzione di 1092 unità con diverse figure educative) e rinforzare i nuclei di polizia penitenziaria. L'obiettivo è di avere delle *equipe* che nei casi più rilevanti restituiscano alle persone il senso di un lavoro accurato ma non solitario da parte degli operatori. La persona non si interfacerà più con la propria assistente sociale, ma con un servizio professionale offerto dal ministero della giustizia in cui ci sono operatori di culture professionali diverse, (*equipe* con assistente sociale, educatore, psicologo, poliziotto), l'invio al CUAV sarebbe più praticabile rispetto a quanto non lo sia oggi.

La 18° legislatura aveva predisposto un disegno di Legge<sup>21</sup> n. 2530 che all'art. 7<sup>22</sup> prevedeva anche un ruolo dell'UEPE nell'invio al CUAV, però mai realizzato.

<sup>21</sup> [https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/54763\\_testi.htm](https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/54763_testi.htm)

<sup>22</sup> Art. 7.

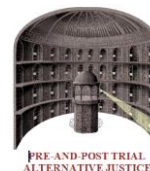
(Modifiche in materia di sospensione condizionale della pena)

1. All'articolo 165, quinto comma, del codice penale, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « Al fine di individuare gli enti o le associazioni e gli specifici percorsi di recupero di cui al periodo precedente, il giudice si avvale degli uffici





Co-funded by  
the European Union



Ulteriore criticità è rappresentata dall'assenza di un raccordo con il territorio: manca un raccordo tra CUAV e Forze dell'Ordine (che raccolgono una serie di segnalazioni, formali e informali).

È stato riattivato presso il ministero della giustizia l'**Osservatorio sulla violenza di genere**, costituito da diversi sottogruppi: 1) il primo si occupa della ricognizione delle esperienze in ambito europeo, 2) il secondo che ha riguardo del linguaggio con cui si rappresenta negli atti giudiziari, negli atti dell'esecuzione penale ma anche nei mass media tutto il tema della violenza di genere (evidenziando l'impronta culturale del tema); 3) il terzo dedicato a raccogliere le buone prassi giudiziarie.

Occorre, infine, declinare delle linee guida che contengano al loro interno dei punti di riferimento molto precisi. Nei paesi europei è molto attenzionato il tema della valutazione del rischio. Anche in Italia è necessario mettere in atto degli strumenti della valutazione del rischio oggettivi rispetto alla valutazione soggettiva di un operatore.

### **Prassi e proposte per l'acquisizione al procedimento di cognizione e di sorveglianza dell'attività compiuta dai CUAV. Il punto di vista del Giudice della cognizione, del magistrato di Sorveglianza, dell'avvocatura e dei CUAV.**

Sull'efficacia dei CUAV, il Prof. Vanzo, ha rappresentato la difficoltà di valutazione dovuta alla dipendenza dai fattori culturali e psicologici; mentre con riferimento alla valutazione del rischio, il centro di Vicenza individua una serie di fattori, anche dinamici (perdita del lavoro o fine di una relazione).

Con riferimento al raccordo con il territorio, l'unico CUAV presente in Calabria ha creato una fitta rete di collegamento con il territorio tramite protocolli stipulati con il centro di salute mentale, con l'ordine degli avvocati, con le questure (VV e CZ). È necessario interfacciarsi con le istituzioni per realizzare dei servizi stabili e sistematici.

Dal punto di vista del Giudice della Cognizione di seconde cure, il problema dell'invio al CUAV si ripropone in caso di riduzione delle pene in Corte di Appello.

Il decorso del tempo è uno dei fattori che maggiormente viene considerato: in caso di applicazione di una pena ad un imputato per un fatto risalente a molto tempo prima, occorrerà avere riguardo della condotta successiva al reato; al risarcimento del danno alla persona offesa; all'eventuale concordato in appello. Quando la pena rideterminata è inferiore ai due anni, per questo tipo di reati, sarà obbligatorio per il giudice l'invio del condannato ai CUAV.

L'interlocuzione con il CUAV è stata molto proficua anche per la determinazione del termine di conclusione del percorso. Si è manifestata l'esigenza di avere delle relazioni interlocutorie e l'esito finale anche in Corte di appello.

---

di esecuzione penale esterna. Qualsiasi violazione ingiustificata degli obblighi connessi allo svolgimento del percorso di recupero, ivi compresa una sola assenza, costituisce inadempimento rilevante ai fini della revoca della sospensione ai sensi dell'articolo 168, primo comma, numero 1 ».

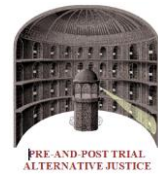
2. All'articolo 18-bis del regio decreto 28 maggio 1931, n. 601, recante disposizioni di coordinamento e transitorie per il codice penale, dopo il primo comma è aggiunto il seguente:

« Nei casi di cui all'articolo 165, quinto comma, del codice penale, la cancelleria del giudice che ha emesso la sentenza la trasmette, al passaggio in giudicato, all'ufficio di esecuzione penale esterna, che accerta l'effettiva partecipazione del condannato al percorso di recupero e ne comunica l'esito al pubblico ministero presso il giudice che ha emesso la sentenza. Gli enti o le associazioni presso cui il condannato svolge il percorso di recupero danno immediata comunicazione di qualsiasi violazione ingiustificata degli obblighi connessi allo svolgimento del percorso di recupero all'ufficio di esecuzione penale esterna, che ne dà a sua volta immediata comunicazione al pubblico ministero, ai fini della revoca della sospensione ai sensi dell'articolo 168, primo comma, numero 1, del codice penale ».





Co-funded by  
the European Union



Ovviamente nel caso in cui la partecipazione al percorso di recupero non sia proficua verrà avvisata la Procura Generale che si occuperà di revocare la sospensione condizionale della pena e ordinare la carcerazione del condannato.

Si pone, anche in Magistratura di sorveglianza, la necessità di **protocolli** che, oltre ad essere condivisi con il CUAV competente per territorio, siano condivisi con l'avvocatura. In modo che sia proprio il difensore, divenendo figura di riferimento, a stimolare l'invio ad un centro CUAV per il proprio assistito.



## Annex IV – Report of the CoP n.4 - Messina

### Il contesto normativo europeo

La decisione quadro 2008/947/GAI fa parte di un pacchetto di misure legislative adottate, su iniziativa della Francia e della Germania tra il 2008 e il 2009, per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali, recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 38, e – ai fini del tema che costituisce l'oggetto del convegno odierno – va considerata specularmente a quella 2009/829/GAI del Consiglio, di data 23 ottobre 2009, sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare, recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 36.

Il Consiglio europeo, riunitosi a Tampere (Finlandia) il 15 e 16 ottobre 1999, aveva infatti approvato il principio del reciproco riconoscimento quale fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione, tanto in materia civile quanto in materia penale, ed il Parlamento europeo, con risoluzione approvata il 25 ottobre 2007, aveva sottolineato la necessità di armonizzare progressivamente le normative penali sostanziali degli Stati membri in quanto condizione preliminare per il completamento dello spazio europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia.

A tal fine raccomandava che l'emananda normativa prevedesse l'audizione dell'indagato o del condannato; la natura "eccezionale" del diniego da parte dello Stato di esecuzione; una definizione di "residenza legale" corrispondente alla definizione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea e la sindacabilità da parte dello Stato dell'esecuzione solo della durata, e mai della natura, della misura di sospensione condizionale. Infatti, solo l'adattamento relativo alla durata e alle modalità esecutive della misura sono compatibili con la tipizzazione prescritta dal principio di stretta legalità del diritto penale.

Come infatti sottolineato dalla stessa Commissione, ogni anno decine di migliaia di cittadini sono sottoposti a procedimenti penali per presunti reati o condannati in un altro Stato membro dell'Unione europea di talché, in ossequio a principi comunitari di libertà, democrazia, uguaglianza e Stato di diritto, nell'ambito dello spazio comune europeo in tema di giustizia basato sulla fiducia reciproca, le istituzioni europee sono intervenute per garantire che le persone sottoposte a procedimento penale e non residenti nello Stato del processo non ricevano un trattamento diverso dai residenti, elemento che la Commissione sottolinea essere particolarmente importante alla luce del numero rilevante di cittadini dell'Unione detenuti in altri Stati membri.

Per avere un'idea delle dimensioni del fenomeno complessivo delle condanne emesse da uno Stato membro dell'Unione europea nei confronti di persone che risiedono in un altro Stato membro, bastino alcuni dati che riguardano direttamente l'Italia: **nell'anno 2011, i cittadini residenti in altri Stati membri dell'Unione europea condannati nel nostro Paese sono stati 34.432 (di cui 28.154 uomini e 6.728 donne).**

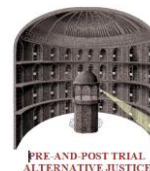
### Delle misure legislative di cui sopra fanno anche parte:

- la decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio, sempre di data 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea (*decisione quadro sul trasferimento dei detenuti*), la quale, da un lato consente a uno Stato membro di eseguire sul proprio territorio una pena detentiva pronunciata in un altro Stato membro e, dall'altro, istituisce un sistema per trasferire i detenuti condannati verso lo Stato membro di cui sono cittadini o in cui risiedono abitualmente o con il quale hanno stretti legami al fine di scontarvi la pena detentiva;





Co-funded by  
the European Union



- la decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, di data 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (MAE), la quale impone che ciascuna autorità giudiziaria nazionale riconosca ed esegua, dopo controlli minimi ed entro tempistiche prestabilite, la domanda di consegna di una persona formulata dall'Autorità Giudiziaria di un altro Paese dell'Unione.

**La ratio dell'armonizzazione delle misure pre-processuali e dell'esecuzione della pena nello Stato di esecuzione è, infatti, quella di aumentare la possibilità di reinserimento sociale delle persona ad esse sottoposta, e a tal fine lo Stato di emissione e lo Stato di esecuzione sono sollecitati a tenere conto di elementi quali, per esempio, l'attaccamento della persona allo Stato di esecuzione e il fatto che questa consideri tale Stato il luogo in cui mantiene legami familiari, linguistici, culturali, sociali o economici e di altro tipo.**

\*\*\*

Il termine per l'attuazione della decisione quadro 2008/947/GAI era fissato al 6 dicembre 2011 e modifiche alla stessa sono state apportate dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, di data 26 febbraio 2009, con la quale si sono rafforzati i diritti processuali delle persone e definite le condizioni per il reciproco riconoscimento delle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato.

#### **La decisione quadro 2008/947/GAI in particolare**

Come accennato, la decisione quadro 2008/947/GAI **estende il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie all'esecuzione delle pene non restrittive della libertà personale e fissa le norme che ogni Stato membro deve seguire per assumere la sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive emesse da un altro Stato membro.**

Ai fini della decisione quadro in oggetto, per "**misure di sospensione condizionale**" si intendono gli obblighi e le istruzioni imposti da un'autorità competente, conformemente al diritto interno dello Stato di emissione, nei confronti di una persona fisica in relazione a:

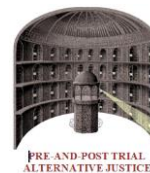
- **una sospensione condizionale della pena** (qualora l'esecuzione di una pena detentiva o una misura restrittiva della libertà personale sia sospesa condizionalmente, in tutto o in parte, al momento della condanna – v. art. 163 e sgg. c.p.);
- **una liberazione condizionale** (una decisione definitiva di un'autorità competente o derivante dalla legislazione nazionale per la liberazione anticipata di una persona condannata dopo che questa abbia scontato parte della pena detentiva o della misura privativa della libertà – art. 176 c.p.);
- **il lavoro di pubblica utilità sostitutivo** (previsto dall'art. 20bis c.p., introdotto dalla cd 'riforma Cartabia').

**Dunque, detta decisione quadro non riguarda l'esecuzione delle pene detentive o delle misure restrittive della libertà personale, né il riconoscimento e l'esecuzione delle sanzioni pecuniarie e delle decisioni di confisca.**

Tuttavia, se volgiamo considerare questa normativa insieme alla simmetrica decisione quadro 2009/829/GAI in tema di esecuzione di misure pre-processuali, giova chiedersi se lo straniero condannato in Italia possa essere sottoposto nel diverso Stato membro di residenza agli arresti domiciliari (PRE) o alla detenzione domiciliare (POST), poiché la questione è dubbia almeno in riferimento alle prime in seguito ad un serio contrasto insorto nella giurisprudenza di legittimità sull'interpretazione dell'art. 4 d.lgs. 15 febbraio 2016 n. 36, quello – come si è detto – di attuazione della decisione quadro 829/2009.



Co-funded by  
the European Union



Infatti con la sentenza della 3<sup>a</sup> Sezione penale di data 29 aprile 2021, n. 26010 (dep. 8.7.2021), la Cassazione ha statuito che «l'art. 4 d.lgs. n. 36/2016 si riferisce chiaramente ed esclusivamente alle misure cautelari non detentive; in particolare, la lettera c) si riferisce all'obbligo di dimora, che prevede anche la possibilità di imporre l'obbligo di non allontanarsi dal domicilio in determinate ore del giorno» con conseguente «impossibilità giuridica di concedere gli arresti domiciliari all'estero».

Opposta, invece, la risposta data alla questione con la sentenza della 4<sup>a</sup> Sezione penale di data 15 settembre 2021, n. 37739 (dep. 20.10.2021) secondo la quale «il giudice non può negare una misura alternativa alla detenzione carceraria – ivi compresa quella degli arresti domiciliari – sul mero presupposto dell'assenza di un indirizzo di esecuzione sul territorio nazionale, perché la disponibilità di un indirizzo presso altro Stato dell'Unione, in cui l'interessato sia radicato, equivale alla disponibilità di un indirizzo in Italia».

**Invero, compito del giudice della cautela è quello di dare applicazione al principio del "minor sacrificio necessario" - come enunciato dalla Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 48/2015 - che impone che la compressione della libertà personale sia contenuta nei limiti minimi indispensabili a soddisfare le esigenze cautelari del caso concreto.**

Ciò in armonia con il preambolo della decisione quadro in cui sono puntualmente esplicitati gli obiettivi della disciplina: oltre a favorire il reinserimento sociale del condannato, consentendogli di mantenere i legami familiari, linguistici, sociali e culturali del Paese di origine o di quello di residenza o dimora, anche quello di prevenire nuovi reati e di proteggere le vittime.

\*\*\*

L'art. 4 della decisione quadro 947/2008 elenca le misure di sospensione condizionale e le sanzioni sostitutive cui si applica la nuova disciplina, **ma si tratta di un elenco non esaustivo.**

Per tale ragione ogni Stato membro comunica al Segretariato generale del Consiglio l'elenco delle altre misure e sanzioni che è disposto a sorvegliare.

I tipi di misure di sospensione condizionale o sanzioni sostitutive elencati dalla decisione quadro comprendono:

- l'obbligo di comunicare i cambiamenti di residenza o di posto di lavoro;
- il divieto di frequentare determinate località; restrizioni del diritto di lasciare il territorio dello Stato di esecuzione;
- istruzioni riguardanti il comportamento, la residenza, l'istruzione e la formazione, le attività ricreative, o contenenti limitazioni o modalità di esercizio di un'attività professionale;
- l'obbligo di presentarsi nelle ore fissate presso una determinata autorità;
- l'obbligo di evitare contatti con determinate persone;
- l'obbligo di evitare contatti con determinati oggetti che sono stati usati o che potrebbero essere usati dalla persona condannata a fini di reato;
- l'obbligo di risarcire finanziariamente i danni causati dal reato;
- l'obbligo di svolgere un lavoro o una prestazione socialmente utile;
- l'obbligo di cooperare con un addetto alla sorveglianza della persona o con un rappresentante di un servizio sociale;



- l'obbligo di assoggettarsi a trattamento terapeutico o di disintossicazione.

**E' importante sottolineare che qualora la natura o la durata delle misure di sospensione condizionale o delle sanzioni sostitutive non corrisponda a quelle previste dall'ordinamento dello Stato di esecuzione, questo può adattarele convenientemente adottando, tra le proprie, quelle che corrispondano il più possibile a quelle irrogate nello Stato di emissione.**

**In nessun caso, però, la natura o la durata di tali misure potrà essere più severa o più lunga della misura originariamente imposta.**

**Ad ogni buon conto l'Autorità competente dello Stato di esecuzione deve informare senza ritardo l'autorità competente dello Stato di emissione di tutte le decisioni di modifica.**

### **CRITERI E PROCEDURE. MODALITA' ESECUTIVE**

**Il criterio informatore della trasmissione tra Stati membri di una sentenza e, se del caso, di un provvedimento di sospensione condizionale per la relativa esecuzione è dato dalla volontà della persona indagata o condannata di ritornare nello Stato ove risiede legalmente o abitualmente o dov'è il centro dei suoi affetti o interessi, o in quel diverso Stato membro rispetto al quale dia il proprio consenso.**

Quanto alle procedure, l'Autorità competente dello Stato di emissione deve trasmettere – direttamente e con qualsiasi mezzo, **purché tracciabile** – il relativo provvedimento attraverso il **certificato il cui modello è allegato alla decisione quadro (allegato 1).**

Quanto alla sua eseguibilità nello Stato di esecuzione, vige il **principio della doppia incriminabilità**, nel senso che lo Stato di esecuzione **può** subordinare il riconoscimento della sentenza e della decisione di sospensione condizionale, nonché la sorveglianza delle misure e delle sanzioni, alla condizione che la sentenza si riferisca a fatti che costituiscono reato anche ai sensi della legge nazionale.

**Tuttavia vi è un'importante eccezione:**

**i reati punibili nello Stato di emissione con una pena privativa della libertà della durata massima non inferiore a tre anni non richiedono la verifica della doppia incriminabilità, poiché in genere si tratta di reati gravi quali, ad esempio, partecipazione a un'organizzazione criminale, terrorismo, tratta di esseri umani, pornografia infantile, traffico di organi, di stupefacenti, di armi, di esplosivi, di materie nucleari e radioattive, corruzione, criminalità informatica, razzismo e xenofobia, criminalità ambientale, rapimento, contraffazione, violenza sessuale.**

**Gli Stati membri non possono rifiutare di riconoscere una sentenza o un provvedimento dispositivo di una misura di sospensione condizionale o di una sanzione sostitutiva, eccetto il caso in cui siano discriminatorie, per motivi legati al sesso, alla razza, alla religione, all'origine etnica, alla nazionalità, alla lingua, alle opinioni politiche o all'orientamento sessuale oppure che la posizione di tale persona possa risultare pregiudicata per uno di tali motivi.**

Sono inoltre autorizzati a concludere o a continuare ad applicare convenzioni o accordi, aventi ad oggetto la sorveglianza delle misure condizionali e delle pene sostitutive, previa informativa al Consiglio e alla Commissione.



## I CASI DI RIFIUTO DELLA RICEZIONE DELLA MISURA DI SOSPENSIONE CONDIZIONALE

Come già detto la ricezione di una **misura di sospensione condizionale** non può essere rifiutata dallo Stato dell'esecuzione se non negli specifici casi della mancanza di doppia incriminabilità (salva l'eccezione della gravità del reato, più apparente che sostanziale, giacché tutti gli ordinamenti comprendono i crimini di cui si è fatto cenno supra, **o della materia di tasse o di imposte, di dogana e di cambio**) e dell'eventuale contenuto discriminatorio della stessa.

Tuttavia, a questi si aggiungono altri casi in cui lo Stato dell'esecuzione può rifiutare la ricezione della misura de qua, alcuni sostanziali, altri formali.

Tra i **motivi di carattere sostanziale** si annoverano:

1. **l'impedimento costituito dal principio del ne bis in idem;**
2. **la prescrizione del reato, secondo la propria legge;**
3. **l'immunità rispetto al reato, quale prevista dalla propria legge;**
4. **la mancanza di imputabilità, per età o infermità;**
5. **la contumacia dell'indagato o del condannato, che si verifica quando questi non sia venuto a conoscenza del procedimento, a meno che abbia altrimenti acconsentito al procedimento medesimo;**
6. **l'impossibilità dello Stato dell'esecuzione, in caso di misura medico-terapeutica, di sorvegliarla in base al suo sistema giuridico o sanitario;**
7. **l'essere stato commesso il fatto, per intero o in parte preponderante o essenziale, all'interno del proprio territorio.**

I **motivi formali** attengono invece all'irregolarità delle modalità di trasmissione del provvedimento di sospensione condizionale.

**In tutti i casi l'Autorità competente dello Stato di esecuzione deve decidere entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del provvedimento di sospensione condizionale se riconoscerlo o meno.**

\*\*\*

Infine è importante sottolineare che la sorveglianza e l'applicazione delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive sono disciplinate dalla legislazione dello Stato di esecuzione, il che comporta che questi sia competente per tutte le ulteriori decisioni ad esse connesse, e specificamente in ordine alla modifica degli obblighi o della durata della misura; alla sua revoca o al suo aggravamento, **salvo il caso di amnistia e grazia che possono essere applicate o concessa anche dallo Stato di emissione.**

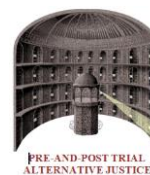
**Per la revisione della sentenza di condanna, presupposto della misura condizionale o delle sanzioni sostitutive da sorvegliare, la competenza appartiene in via esclusiva allo Stato di emissione.**

Infine la presente decisione quadro prevede 2 ipotesi di ritrasferimento della sorveglianza allo Stato emittente:

1. qualora la persona condannata si sottragga alla giustizia o non abbia più una residenza legale e abituale nello Stato di esecuzione;

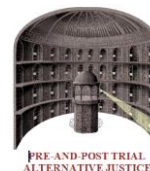


Co-funded by  
the European Union



2. qualora nello Stato di emissione sia in corso un nuovo procedimento penale contro la persona in questione.

**In tali casi, comunque, lo Stato di emissione deve tenere conto della durata e del livello di ottemperanza alle misure di sospensione condizionale o alle sanzioni sostitutive nello Stato di esecuzione, nonché di qualsiasi decisione di modifica della misura adottata dallo Stato di esecuzione.**



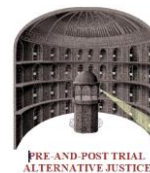
## Annex V – Report of the CoP n.5 - Milano

### Introduzione metodologica e note relative alla compilazione del report

L'incontro del 27 settembre, organizzato da Agenfor, attraverso esperti in giustizia riparativa (Marcello Balestrieri, Federica Brunelli, Stefano Cesana), ha rappresentato un importante momento di confronto tra gli addetti ai lavori che, nell'ambito dell'esercizio del proprio ruolo professionale, svolgono una funzione importante nella promozione e nella realizzazione delle pratiche di giustizia riparativa. L'incontro si è configurato come una tavola rotonda in cui alcuni rappresentanti delle diverse categorie professionali presenti hanno avuto la possibilità di intervenire per proporre stimoli e riflessioni in merito alla concreta applicazione del titolo IV del decreto legislativo 150 del 2022. La scelta dei partecipanti e dei relatori è stata orientata a garantire un principio di trasversalità, sia in termini di ruolo che di territorio. La discussione ha quindi potuto beneficiare di una pluralità di sguardi e punti di vista, che hanno messo in evidenza la ricchezza e la vitalità del dibattito sulla giustizia riparativa in corso e hanno consentito di fornire alla tavola rotonda un approccio interdisciplinare e interterritoriale. La scelta metodologica, inoltre, ha assunto il valore dell'esplicitazione di un'attenzione necessaria per garantire la corretta applicazione della riforma, ovvero la necessità di favorire un dialogo e strutturare momenti di confronti tra i diversi attori che a livello locale partecipano alla promozione e alla realizzazione dei programmi di giustizia riparativa e tra i diversi territori del panorama nazionale, in modo da garantire una maggiore omogeneità nell'applicazione della norma in una fase particolarmente delicata, quella del passaggio dall'entrata in vigore della riforma alla sua concreta attuazione.

Durante la tavola rotonda sono intervenuti:

Maria Elena Mastrojanni	Ufficio legislativo Ministero delle Giustizia
Marcello Bortolato	Presidente Tribunale di Sorveglianza di Firenze
Giannicola Sinisi	Procura di Bari
Claudio Castelli	Presidente Corte d'Appello di Brescia
Manuela Massenz	Procura di Monza
Chiara Valori	Tribunale di Milano
Domenico Di Ciaula	Segretario della Camera Penale di Bari
Valentina Alberta	Avv. Foro di Milano
Silvia Bonizzoni	Comune di Brescia
Barbara Valoti	Comune di Bergamo
Roberta Dalla Cia	Comune di Milano
Gabriella Paganelli	Regione Lombardia
Tecla Uberti	Regione Lombardia
Valentina Romano	Regione Puglia
Simone Stefani	Mediatore di Firenze e delegato per la Regione Toscana



Ilaria De Vanna	Mediatrice di Bari
Anna Cattaneo	Mediatrice di Bergamo
Chiara Buratti	Mediatrice di Brescia
Federica Brunelli	Mediatrice di Milano

Il report di seguito non è strutturato come un verbale puntuale di ogni singolo intervento, ma abbiamo deciso di riportare le informazioni emerse dalla discussione aggregando gli interventi per ciascun ruolo professionale, articolandole secondo tre categorie tematiche: i contenuti della legge, lo stato dell'arte in relazione alla attuazione della legge, le attenzioni per il futuro.

### Ufficio legislativo Ministero Giustizia

Il primo intervento della tavola rotonda ha consentito di tracciare le linee generali che riguardano l'attuazione della riforma Cartabia, ponendo il *focus* sul livello centrale, rappresentato da Maria Elena Mastrojanni che, in qualità di membro dell'ufficio legislativo del Ministero della Giustizia, ha collaborato alla redazione dei decreti attuativi della riforma.

#### *I contenuti della legge*

La genesi della riforma deriva da un percorso che ha visto dapprima svilupparsi delle prassi sul territorio nazionale e internazionale, prassi in seguito sostenute da diverse fonti sovranazionali, in particolare rappresentate dalle Nazioni Unite e dalla Commissione Europea. In questo scenario lo stato italiano ha riconosciuto un importante movimento in relazione alle pratiche di Giustizia Riparativa e ha deciso di intervenire attraverso lo sviluppo e l'approvazione del d.lgs 150 del 2022. La riforma ha consentito di inserire e mettere a sistema, accanto alla giustizia penale, la giustizia riparativa e questo rappresenta un'importante rivoluzione in relazione all'amministrazione della giustizia "la rivoluzione più grossa che abbia mai visto da quando faccio il giudice penale" (cit.).

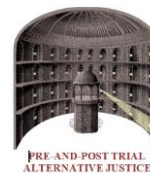
La riforma, inoltre, riconosce a tutti gli effetti l'introduzione di una nuova figura professionale, il mediatore esperto in programmi di giustizia riparativa, a cui si aggiunge la figura del formatore, anch'essa regolamentata dal ministero della giustizia attraverso la creazione di un elenco di professionisti selezionati. L'introduzione di due nuove figure professionali evidenzia la ragione per cui si è data una particolare importanza al tema della formazione, la costituzione degli elenchi rappresenta un vero e proprio riconoscimento formale di tali professioni, avvicinandosi molto all'idea della costituzione di un albo.

#### *Lo stato dell'arte*

Alla data di realizzazione dell'evento, la parte attuativa della norma è stata messa a punto, seppur non ancora operativa. Sono stati redatti i decreti che costituiscono il primo *step* attuativo della riforma, ovvero l'istituzione dell'elenco dei mediatori esperti, il complesso decreto sulla formazione dei mediatori esperti, il regolamento sul trattamento dei dati personali da parte dei Centri. Questi passaggi erano fondamentali per poter dare avvio concreto alla riforma e conclude la fase di competenza dell'ufficio legislativo del ministero.



Co-funded by  
the European Union



Il governo ha preso in carico la parte attuativa che attiene alla creazione della struttura amministrativa. Da ciò consegue l'imminente convocazione della conferenza nazionale e si auspica, in parallelo, la convocazione delle conferenze locali.

La conferenza nazionale avrà il compito di definire e proporre i livelli essenziali delle prestazioni, che saranno poi approvati in sede di conferenza unificata. A quel punto le conferenze locali potranno esprimere un giudizio di congruità tra i centri di cui hanno fatto la ricognizione e i livelli essenziali delle prestazioni come sanciti definitivamente dalla conferenza unificata. Parallelamente, però, le conferenze locali possono procedere all'attuazione delle disposizioni transitorie relative alla ricognizione dell'esistente.

I centri rappresentano in concreto centri di imputazione del lavoro dei mediatori. Quindi il sistema è imperniato sui mediatori e sulla qualità della loro formazione. L'elemento essenziale per esprimere il giudizio di congruità dei Centri sarà la verifica delle competenze dei mediatori.

Dalla predisposizione del modello di domanda da parte del ministero di giustizia del modello di domanda decorrono i sei mesi previsti dalla disposizione transitoria per poter essere iscritti nell'elenco come mediatori nella forma del recupero delle professionalità esistenti. Saranno i primi mediatori che popoleranno l'elenco, non essendo ancora possibile dar via ai percorsi formativi. Una volta costituito il primo elenco di mediatori, sarà necessaria la determinazione dei livelli essenziali di prestazioni, per poi procedere con l'identificazione dei Centri.

Dal punto di vista dei finanziamenti, viene evidenziato che le risorse statali sono già state individuate con apposito capitolo di bilancio già dall'entrata in vigore della norma. La norma vincola il bilancio non in generale per la giustizia riparativa, ma proprio per il funzionamento dei centri, non possono avere altre destinazioni.

### *Le attenzioni per il futuro*

Il finanziamento del sistema sarà fatto con fondi statali a contributo agli enti locali. Si prevede di innescare un meccanismo virtuoso perché gli enti locali che avranno impegnato maggiori risorse nel settore della giustizia riparativa, l'anno successivo vedranno attribuirsi una quota maggiore delle risorse a loro destinate dallo stato.

Auspiciabilmente si prevede di andare nella direzione di una sinergia tra enti locali e amministrazione centrale, indispensabile per fornire un servizio di giustizia complementare perché, essendo stato strutturato come un servizio di prossimità e giustizia di comunità, il contributo degli enti locali sarà decisivo.

## **La voce dei magistrati**

---

### *I contenuti della legge*

Gli interventi dei magistrati presenti alla tavola rotonda mettono in luce il valore profondo che può rappresentare l'introduzione della giustizia riparativa nell'ambito della giustizia penale, ma mettono anche in evidenza possibili rischi relativi alla sua concreta applicazione e alle difficoltà che potranno essere incontrate in relazione alla necessaria integrazione con le esigenze processuali.

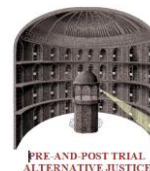
Da un lato, infatti, viene evidenziato come sia un merito della riforma quello di introdurre altre possibilità di gestione degli effetti distruttivi dei reati, in grado di integrare i tradizionali strumenti della giustizia, e in particolare del sistema carcerario, che nel corso del tempo ha mostrato segni di inefficacia e di inefficienza. Il ricorso a pene alternative e ai programmi di giustizia riparativa può rappresentare un'occasione di abbattimento della recidiva e dunque un elemento di sicurezza per la collettività, non di buonismo. I







Co-funded by  
the European Union



programmi di giustizia riparativa, inoltre, hanno un valore trasformativo delle relazioni tra le persone coinvolte, sono in grado di trasformare la relazione e di crearne una nuova. Va preservata questa specificità dei programmi di GR che, con l'introduzione della riforma Cartabia, non devono mutare la propria natura.

D'altro canto viene posto l'accento sui rischi potenziali dell'inserimento dei programmi di GR nel sistema penale e, in particolare, i rischi connessi agli effetti sul processo e alle difficoltà di integrazione tra i diversi istituti. Sebbene gli effetti processuali e sostanziali siano piuttosto limitati, viene evidenziato che, mentre nella fase dell'esecuzione lo svolgimento dei programmi sembra essere più agevole, nella fase della cognizione possono sorgere delle difficoltà legate alla difficile conciliazione fra i tempi del processo e i tempi delle persone, con il rischio o di complicare il processo o di sacrificare la natura stessa della giustizia riparativa. Per esempio, nei casi a querela, la sospensione del procedimento per lo svolgimento dei programmi di giustizia riparativa, potrebbe generare una procedura "a singhiozzo". Vengono inoltre considerati i rischi potenziali relativi alle difficoltà di integrazione con il procedimento penale quando non è ancora stata emessa una sentenza. Il ricorso ai programmi di GR potrebbe rappresentare un rischio quando non vi è una confessione o una ammissione dei fatti, potrebbe infatti prodursi un effetto di condizionamento **potenziale della persona offesa** che non abbia ancora reso la propria testimonianza nel processo. Una particolare attenzione inoltre si ritiene che debba essere posta sui reati di violenza domestica o violenza verso donne per i quali, se non è già intervenuta una sentenza, è necessario **evitare qualsiasi rischio di vittimizzazione secondaria**.

Un ulteriore elemento di rischio potenziale riguarda il tema della **compatibilità dei tempi** anche rispetto al poter valorizzare gli esiti della giustizia riparativa in modo coerente con i tempi nei quali possono essere compiute delle scelte processuali e deve essere svolto il processo. Vale a dire, riuscire a conciliare il tempo del processo (nei casi in cui non vi è sospensione), il tempo della richiesta eventuali riti alternativi, il tempo di svolgimento del programma di giustizia riparativa (come non arrivare a condanna prima della conclusione del programma di giustizia riparativa ma come evitare di tenere sospesi i fascicoli per troppo tempo, tenuto conto delle richieste di accelerazione dei tempi processuali anche in relazione al tema del PNRR?).

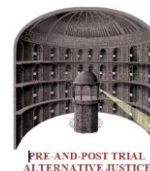
Un ultimo tema affrontato in merito ai contenuti della legge è il tema della valutazione di fattibilità. È necessario avere una visione chiara della differenza di ruolo tra il magistrato e il mediatore in relazione alla valutazione di fattibilità. La magistratura ha un potere importante ai sensi del 129bisc.p.p per dare avvio al programma ma sarà poi compito dei mediatori, lavorando con le parti, valutare l'effettiva fattibilità della realizzazione del programma. Potrebbe valutarsi l'opportunità di un'interlocuzione informale fra magistrato e mediatori, prima della segnalazione formale, in merito a requisiti minimi per l'invio.

### *Lo stato dell'arte*

In relazione allo stato di attuazione della riforma, si riscontrano alcune differenze nelle strade intraprese dalla magistratura nei diversi territori. In Toscana la scelta è quella di attendere che la riforma sia operativa nelle sue parti fondamentali, ovvero l'istituzione dei Centri di giustizia riparativa prima di poter procedere con l'avvio dei programmi su impulso della magistratura. Nel territorio Lombardo, invece, il lavoro di interlocuzione tra magistrati, avvocati, enti locali e mediatori ha consentito di definire delle linee guida utili a fare gli invii e la scelta di alcuni magistrati è stata quella di segnalare ai Centri di GR già esistenti e operativi sul territorio, nonostante non ci sia ancora stato il passaggio formale di riconoscimento da parte delle conferenze locali.

Indipendentemente dalle singole segnalazioni, viene evidenziato come il lavoro di interlocuzione, grazie anche all'esistenza di tavoli già avviati precedentemente, abbia consentito di definire le procedure per dare concreta attuazione alla riforma, definendo con chiarezza ruoli e funzioni di ciascun attore, dal magistrato





all'avvocato e al mediatore. Sebbene ci sia la consapevolezza che i Centri dovranno essere identificati secondo quanto prevede la legge, la scelta di procedere con l'avvio di alcuni programmi rappresenta anche la possibilità di sperimentare le prassi e consolidare la collaborazione tra gli attori a partire dalla gestione di alcuni casi concreti.

### *Le attenzioni per il futuro*

Un primo livello di attenzione **riguarda la definizione delle competenze tra magistrati e mediatori**. Come sopra evidenziato, un primo tema riguarda la valutazione di fattibilità. Un secondo tema è rappresentato dalla definizione dell'esito. Si ritiene che sull'esito materiale, alla cui conclusione hanno diritto a partecipare i difensori, la competenza relativa alla valutazione di congruità e idoneità dell'accordo debba spettare al giudice. Sull'esito simbolico, invece, che inserisce nel processo penale elementi extra legali, come ad esempio il ripristino della relazione, si ritiene che la competenza sia esclusiva del mediatore. Un ultimo tema che riguarda la definizione delle competenze è rappresentato dalla relazione finale. Il mediatore è tenuto a redigere una relazione che conterrà una descrizione di quanto è avvenuto, non una valutazione del comportamento dei partecipanti. Questa attenzione consente anche di preservare la clausola di salvezza per cui la conclusione del programma, l'interruzione o il non raggiungimento dell'accordo non può mai andare a danno della persona indicata come autore dell'offesa. Tuttavia, quando si raggiunge un esito riparativo, si ritiene che il mediatore nella relazione, oltre alla parte descrittiva, possa scrivere una valutazione sulla congruità e razionalità dell'esito simbolico.

Un secondo livello di attenzione riguarda la definizione delle procedure e la reale capacità del sistema di accogliere i casi segnalati. Le procedure devono essere chiare e di semplice applicazione. Sarà un'attenzione comune tra i diversi attori coinvolti quella di condividere le procedure di segnalazione e gestione dei casi, garantendo una continuità nel lavoro di confronto che nella maggior parte dei territori è già stato avviato. Questa formazione continua e condivisa, rivolta sia ai magistrati che agli avvocati, consentirà anche di evitare la polarizzazione tra promotori e detrattori della giustizia riparativa che rischia di generare effetti dannosi rispetto alla sua concreta applicazione. Da questo punto di vista viene evidenziata la necessità di garantire un diritto all'accesso, non solo sulla carta come prevede la legge, ma anche dotandosi di una struttura a livello nazionale in grado di accogliere tutti i casi che saranno segnalati e di non generare opportunità differenti a seconda del territorio di residenza.

## **La voce degli avvocati**

---

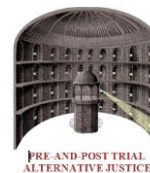
### *I contenuti della legge*

L'introduzione della riforma implica un'evoluzione sul piano culturale anche della professione forense. In questo senso, l'armonia formativa con i mediatori penali e gli operatori del settore hanno consentito di muovere verso il superamento del pregiudizio verso la GR, convincendo parte dei professionisti che la GR può essere il futuro del campo penale ed è utile alla società.

Le riserve e la disaffezione della categoria verso gli strumenti della GR poggia sui timori di non vedere applicate tutte le garanzie processuali nei confronti degli imputati e dei colpevoli. In effetti gli impatti sul processo sono poca cosa rispetto agli impatti che i programmi di GR possono produrre nella vita delle persone che vi partecipano: esistono obiettivi meta o ultraprocessuali difficili da comprendere qualora non si vedano dei vantaggi concreti che possano essere condivisi dai propri assistiti. Da qui la tendenza a svalutare questi strumenti.



Co-funded by  
the European Union



L'avvocatura si è resa conto che non basta un'informazione "formale" sulla giustizia riparativa in quanto i programmi possono comportare degli effetti sostanziali sulla commisurazione della pena. Il dovere di informazione deve riguardare anche questi aspetti che sono fatti di diritto sostanziale, effetti che devono essere comunicati e il difensore ha il dovere di farlo.

### *Lo stato dell'arte*

Il ruolo degli avvocati ha ora assunto connotati importanti rispetto alla GR. Esistono collaborazioni ultradecennali fra avvocatura e reti territoriali di mediatori, con i quali è stato possibile condurre negli anni un lungo tragitto di riflessioni e confronti che hanno permesso di accogliere questa riforma con un approccio volto allo studio e alla formazione reciproca che è risultata efficace, anche nella possibilità di adoperare un linguaggio comune e condiviso, utile sia nelle fasi di studio sia in fase applicativa.

Si è cercato di formulare delle linee guida che possano dare un impulso pratico rispetto all'applicazione in concreto di programmi di GR che possano adattarsi alle specifiche esigenze che il determinato reato porta. Si tratta di un percorso sempre in itinere, sempre perfezionabile.

Gli avvocati più esperti in materia di esecuzione penale, tendono a risultare più aperti alla GR, perché sono più attenti ad aspetti che riguardano la persona e più abituati a ragionare nella logica delle misure alternative.

### *Le attenzioni per il futuro*

Lo schema della riforma interviene sul processo penale ma in misura necessaria per dare importanza al ripristino della relazione autore - vittima - società, che deve essere affrontato completamente da varie prospettive professionali ma sempre ricorrendo a un linguaggio comune.

In una fase in cui le strutture deputate all'erogazione di programmi di GR non sono ancora del tutto pronte e diffuse sul territorio nazionale, si corre il rischio che da una diffidenza assoluta di partenza si arrivi troppo rapidamente a una richiesta eccessiva non ragionata e non adatta né alla capacità dei centri, né allo strumento.

La GR o è per tutti o non è ed è importante distinguere la GR da quei percorsi a valenza riparativa che trovano attuazione sia nella messa alla prova adulti che nella fase esecutiva. Il ruolo della riforma è importante perché stabilisce principi utili ad ampliare l'accesso alla GR ma attenzione a non subordinare le misure alternative o i permessi premio agli esiti dei percorsi di GR (non esistono infatti automatismi).

Un'ultima attenzione riguarda l'intervento degli avvocati che può essere utile per il perfezionamento degli esiti riparativi di natura materiale - che contemplano dunque aspetti economici - mentre è ritenuto rischioso in relazione agli esiti riparativi di ordine simbolico, di carattere più personale.

## **La voce degli enti locali**

### *I comuni*

#### *I contenuti della legge*

La giustizia riparativa offre strumenti coerenti con il mandato degli enti locali ad occuparsi del benessere dei cittadini, in quanto gli incontri e i dialoghi che promuove possono favorire percorsi di cambiamento.

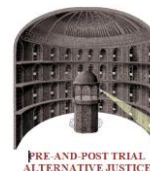
### *Lo stato dell'arte*

Le esperienze di Giustizia Riparativa fin qui sperimentate (attraverso la partecipazione di 1610 persone indicate come autrici dell'offesa e 1050 vittime nel territorio di competenza Bresciano) consentono di dire





Co-funded by  
the European Union



che questo modello di giustizia funziona. La qualità dei risultati è stata resa possibile grazie alla presenza di mediatori adeguatamente formati, un protocollo d'intesa operativo molto chiaro con la magistratura e fonti di finanziamento che, pur nella discontinuità e nell'incertezza, sommate a risorse proprie, hanno consentito all'ufficio di operare.

Anche sul territorio bergamasco, attraverso le varie progettazioni, sostenute dai vari finanziamenti, è stato possibile iniziare a stabilire delle intese e un linguaggio comune a proposito di GR.

Il Comune di Milano ha storicamente implementato programmi di GR sia per minori sia per adulti, grazie a una progettazione regionale che ha anticipato i tempi e ha consentito di preparare il campo per far fronte, pur nella difficoltà e la pressione, alle richieste della riforma Cartabia. Sebbene il centro, come delineato dalla nuova normativa, non sia ancora stato costituito, è già possibile - grazie al progetto in corso - far vivere la nuova legge, nell'attesa che i vari piani organizzativi si attivino e si allineino.

Sin qui, infatti, la progettazione regionale ha posto basi organizzative potendo coinvolgere tutta la regione, promuovendo un coordinamento regionale e scambi continui, come sta avvenendo oggi, nell'auspicio che momenti come questo continuino ad accadere, consentendo confronti su tematiche specifiche fra ruoli importanti come quelli che sono qui rappresentati.

#### *Le attenzioni per il futuro*

Le principali attenzioni che vengono evidenziate riguardano il ruolo indispensabile della formazione e della formazione continua, da sostenersi tramite canali di finanziamento garantiti ed adeguati, in quanto gli enti locali non possono da soli sostenere tali spese. Sarà dunque importante capire come le linee di finanziamento andranno a ricadere sull'ente locale.

Si evidenzia inoltre l'esigenza di uniformare le prassi tra i differenti territori: i protocolli d'intesa sono fondamentali per chiarire, anche attraverso linee guida, chi fa cosa e secondo quali modalità, così anche da rendere il più possibile chiare le aspettative della magistratura. Sempre a favorire la massima uniformità di prassi, è molto importante che finalmente esista una linea di indirizzo normativa ma è pure importante valorizzare le esperienze attraverso la costituzione di tavoli operativi, tali da favorire lo scambio e il confronto fra territori.

Si ritiene importante tenere separate le attività dei centri per la GR e i centri a sostegno delle vittime, anche per far sì che i centri per le vittime non diventino bacini dai quali selezionare persone da coinvolgere in percorsi riparativi.

D'altra parte si auspica che le attività riparative, esito dei programmi di GR, possano essere rivolte anche alle comunità locali e per favorire queste possibilità, si auspica la messa a disposizione di banche dati di associazione che abbiano interesse a sostenere tali attività.

Un'ultima attenzione viene rivolta al principio di confidenzialità che riguarda le informazioni relative ai soggetti e ai contenuti dei programmi di GR: sarebbe opportuno trovare la modalità perché queste informazioni non vengano divulgate.

#### *Le regioni*

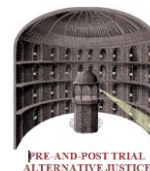
##### *I contenuti della legge e lo stato dell'arte*

La regione Lombardia ha disciplinato, con la legge 25 del 2017, disposizioni a tutela di persone sottoposte all'attività giudiziaria. All'articolo 9 si richiamano gli interventi di giustizia riparativa e ciò ha permesso di





Co-funded by  
the European Union



accogliere la riforma in materia non partendo da zero, bensì potendosi già avvalere dei centri esistenti sul territorio, potendo altresì finanziare interventi anche tramite l'utilizzo di fondi europei.

La scelta di regione Lombardia è stata di sostenere un'interlocuzione con i comuni, anticipando la riforma Cartabia, infatti quasi tutti i capoluoghi di provincia hanno iniziato ad attivare centri di mediazione. Ciò rende il modello lombardo particolarmente avanzato e territorialmente diffuso, tuttavia tali centri vengono finanziati tramite bandi a scadenza che richiedono gravosi sforzi amministrativi.

L'investimento di regione Lombardia, attraversando questa fase di passaggio, avviene attraverso poli territoriali per la GR in grado di fornire attività di sensibilizzazione al territorio, mediazioni e attività di formazione di gruppi intermedi per informare e diffondere la cultura della GR, ma anche attività importanti di GR nelle scuole rivolte ai giovani.

La regione Puglia, mediante la legge di bilancio del 2017, ha istituito un centro regionale per la GR. Il rapporto con questo paradigma si è sviluppato nel tempo attraverso numerose e diverse progettualità. Sono 16 i comuni direttamente coinvolti che hanno avviato dei centri di GR locali in collaborazione con enti del terzo settore, esperienza che in un anno e mezzo ha consentito di avviare 275 programmi di GR.

Attraverso finanziamenti ministeriali e di cassa ammesse è stato possibile potenziare due ulteriori linee di intervento: la prima è quella di iniziare un rapporto di interlocuzione con l'ordine degli avvocati, mediante un progetto che ha coinvolto tutti gli ordini pugliesi che hanno aderito a dei percorsi formativi sulla e ha condotto alla redazione di un manuale di assistenza alle vittime più formazione alla GR. La seconda, in ragione delle criticità del territorio foggiano, che non era coperto dalla competenza dei 16 comuni di cui sopra, è stato realizzato un progetto specifico di GR in Cerignola e che ha permesso di potenziare i servizi esistenti con strumenti di GR.

In Toscana, in attesa del lavoro della conferenza nazionale, ci si sta preparando con la formazione di un gruppo di lavoro, in coordinamento con le Università toscane, per preparare l'erogazione della formazione dei mediatori. Inoltre è in programma un importante convegno finalizzato a sensibilizzare i vari attori istituzionali del campo.

### *Le attenzioni per il futuro*

Il tema delle risorse è importantissimo. I finanziamenti fin qui hanno dato ossigeno ma ci deve essere certezza di una stabilità di risorse affinché un'adeguata programmazione possa dare continuità alle attività in essere per il prossimo anno almeno con i contributi di cassa e ammesse.

È decisivo poter prendere atto dell'esistente e portare queste esperienze ad argomento di riflessione nella conferenza locale per valutarle. Rispetto alle risorse, i servizi sono stati mantenuti attivi attraverso interventi finanziari delle regioni o attraverso bandi, ma nello stabilire livelli essenziali dei servizi di GR è necessario si prevedano adeguate risorse perché il servizio possa essere strutturato. Altrimenti si corre il rischio che la complessità delle attività di GR siano insostenibili: il timore è che la dotazione economica che accompagnerà la riforma sia insufficiente perché non si tratta solo dei servizi di GR in senso proprio, bensì anche di attività di informazione, formazione e sensibilizzazione sul territorio.

## **La voce dei mediatori**

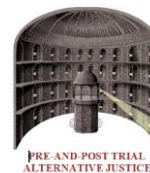
---

### *I contenuti della legge*





Co-funded by  
the European Union



Alcuni mediatori sostengono di aver lavorato più agevolmente prima dell'introduzione della riforma a cui è riconosciuto il pregio di legittimare le esperienze di GR pregresse e di sostenere in maniera seria ed adeguata la GR.

I mediatori hanno infatti iniziato ad operare in assenza di una norma organica e specifica ma negli interstizi delle norme hanno trovato spazi utili ad implementare programmi di GR. Per ogni mediazione fatta c'è stato accanto un lavoro culturale che permettesse di rispondere a domande sull'efficacia, la credibilità e la fattibilità in concreto della mediazione penale.

Le nuove norme arrivano finalmente a fornire alla GR uno statuto autonomo e a dare anche delle conferme perché legittimano il progresso, fissando principi che non dovrebbero più poter essere interpretati in modo ambiguo: viene affermato cosa è e cosa non è GR ed apre a un disegno organizzativo preciso.

### *Lo stato dell'arte*

È stato possibile dare continuità all'erogazione di programmi di GR grazie ai finanziamenti di Cassa Ammende e ai finanziamenti regionale, ciò permette ad alcuni territori di non partire da zero.

Le richieste di accesso ai programmi di GR non si sono infatti mai fermate. C'è tuttavia della confusione da parte dei soggetti che avrebbero interesse ad inviare casi e questo periodo di transizione pone delle difficoltà e dubbi circa il se e il come procedere: c'è un'urgenza di riuscire ad uniformare prassi e passaggi applicativi.

Il Centro del Comune di Bergamo nasce nel 2005 come esperienza di volontariato da parte di Caritas e si rivolge al target di autori di reato adulti. Dal 2020 qualcosa viene riconosciuto ai mediatori attraverso fondi di Cassa Ammende. Le prime sperimentazioni vengono implementate in fase di esecuzione penale nei pochi spazi normativi esistenti, lavorando abbastanza stabilmente dentro al carcere di Bergamo. È stato fatto un investimento importante nella sensibilizzazione al territorio raggiungendo scuole, parrocchie, contesti di lavoro, sviluppando più che altro un contributo culturale, perché i programmi stanno in piedi se sono sostenuti culturalmente.

L'Ufficio per la Mediazione Penale di Brescia opera dal 2008 in programmi di giustizia riparativa e mediazione nell'ambito penale minorile, come centro pubblico promosso dal Comune di Brescia e dalla Provincia di Brescia. I mediatori che vi operano appartengono all'ente pubblico e al privato sociale e collaborano con il Tribunale per i Minorenni di Brescia e con gli uffici USSM di Brescia. Dal 2023 l'ufficio, che ora è diventato Centro per la giustizia riparativa, si occupa anche di adulti in esecuzione penale.

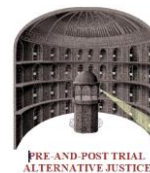
Il Centro per la Giustizia Riparativa e la Mediazione Penale del Comune di Milano nasce nel 1998 come esperienza pionieristica in Italia, quando non esistevano sul territorio nazionale esperienze di mediazione penale e giustizia riparativa. Nato come ufficio di mediazione penale minorile, dal 2008 ha iniziato a occuparsi anche di adulti in esecuzione penale interna ed esterna ampliando l'utilizzo dei programmi di giustizia riparativa e includendo oltre alla mediazione fra la persona indicata come autore dell'offesa e la vittima anche la mediazione con vittima di un reato analogo e il dialogo riparativo, con particolare riguardo al dialogo allargato ai gruppi territoriali. Oggi si occupa anche di programmi di giustizia riparativa in fase di cognizione. È gestito in prevalenza da mediatori appartenenti al privato sociale convenzionato (Cooperativa DIKE) e da mediatori dipendenti pubblici.

Il Centro per la giustizia riparativa di Bari nasce nel 1998 come esperienza pionieristica in Italia, quando non esistevano sul territorio nazionale esperienze di mediazione penale e giustizia riparativa. Nato come ufficio per la mediazione penale minorile oggi si occupa anche di programmi di giustizia riparativa rivolti alle persone adulte sia in esecuzione penale che in fase di cognizione. È gestito da mediatori appartenenti al privato sociale convenzionato (Cooperativa CRISI).





Co-funded by  
the European Union



L'Ufficio interdisciplinare di giustizia riparativa minorile in Toscana gestisce dal 2013 i programmi di giustizia riparativa in ambito minorile, sulla base di protocolli fra enti pubblici e provato sociale (associazione Aletea), anche se esperienze nel minorile risalgono già al 2004/2005. Per l'ambito adulti vi sono progetti più recenti, attivi a livello territoriale, come il progetto MeF rivolto a soggetti minori o adulti in messa alla prova o esecuzione di pena.

### *Le attenzioni per il futuro*

La sfida fondamentale è quella di non lasciare queste norme sulla carta, bensì di farle vivere e diventare una realtà concreta. Non appena ci sarà la possibilità di costituire i centri come da riforma, il terreno sarà pronto ad accogliere questa sfida, perché per la GR la territorialità è molto importante.

Il terreno è stato preparato e reso fertile dal lavoro di accompagnamento operato con il comitato nazionale dei mediatori penali, utile a omogeneizzare le esperienze e preparare i mediatori al meglio possibile. Non solo è stato importante far bene le cose a livello locale, ma il confronto con altri territori, con altre discipline e una supervisione costante sono stati elementi fondamentali nel condurre verso una maggiore omogeneità delle prassi.

Si esprime preoccupazione per il riconoscimento dei titoli necessari all'iscrizione nell'elenco dei mediatori, soprattutto per chi ha esperienza infraquinquennale. C'è preoccupazione rispetto a chi andrà a lavorare e con quale formazione, perché la formazione è un elemento fondamentale, non solo da un punto di vista formale, ma anche sostanziale per la corretta erogazione dei programmi di GR.

È il tempo dell'incontro e del dialogo.

Dialogo fra paradigmi di giustizia, per fare in modo che la GR non venga assorbita dal diritto e dalle sue procedure, ma mantenga una propria autonomia statutaria.

Dialogo fra mediatori e fra mediatori e gli altri professionisti della giustizia. Serve pazienza e dedizione, serve studiare e rendere reciproca la formazione che possa anche condurre alla stipula di protocolli operativi. Per i mediatori è fondamentale studiare la legge: non solo approfondendone l'articolato, ma anche attraverso l'incontro e il dialogo con gli altri operatori della giustizia e riuscire, attraverso il dialogo ad affermare delle cautele, anziché paletti, potendosi ritrovare attorno a parole condivise.

Nel frattempo i mediatori vogliono continuare a fare la mediazione nel rispetto dei principi legali.

È il tempo del coraggio: i mediatori sono diventati una categoria professionale riconosciuta dalla norma, non entrano più nel campo penale dalla porta di servizio, bensì vengono chiamati ad entrare dalla porta principale e lo devono saper fare.

È tempo del coraggio per i giudici di segnalare i casi ai centri per la GR che li possono accogliere e condurre.

È tempo per gli avvocati di trovare il coraggio per sostenere la la GR senza paura di perdere o sacrificare il proprio ruolo e le garanzie del giusto processo.

Il coraggio per gli enti locali di promuovere politiche in grado di sostenere questi percorsi, così da sostenere culturalmente l'idea collettiva che sia legittimo e doveroso dedicarsi sia all'uno sia all'altro, ove spesso vengono erogati servizi che si dedicano esclusivamente agli autori o alle vittime: si tratta della responsabilità di rendere pensabile l'idea di avere cura di tutti e due, senza nulla togliere a nessuno.

È la legge a voler promuovere questa logica della GR, attraverso il richiamo ad una responsabilità collettiva, in quanto la comunità è direttamente coinvolta dalla GR, non mera spettatrice.

### **Gli esiti delle schede valutative**





### Introduzione metodologica

Al termine dell'evento è stata consegnata a tutti i partecipanti una scheda che richiedeva di descrivere, in modo sintetico, alcuni elementi valutativi in relazione alla concreta applicazione della giustizia riparativa. Nella scheda è stato chiesto di provare a specificare il proprio punto di vista in relazione ai seguenti temi:

- \_ quali sono gli elementi di forza sui quali oggi si può puntare per rendere concreta l'applicazione del decreto legislativo 150/2022 e della giustizia riparativa
- \_ quali sono le criticità rispetto alla concreta applicazione del decreto legislativo 150/2022
- \_ quali sono le attenzioni necessarie per favorire la concreta applicazione del decreto legislativo 150/2022 e della giustizia riparativa

Sono state raccolte in totale 10 schede compilate. Di seguito vengono presentati i contenuti emersi dalle schede, categorizzati e aggregati in aree tematiche.

### Elementi di forza

---

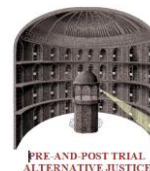
#### *Valorizzazione dell'esperienza esistente*

- Molti territori hanno storicamente una **grande tradizione** per quanto riguarda l'applicazione degli strumenti di giustizia riparativa e mediazione:
- In diversi territori sono stati **definiti protocolli operativi** che vedono la partecipazione di diverso attori della giustizia: magistrati, avvocati, uepe, ussm, carceri, enti locali, centri di giustizia riparativa
- **Le pratiche e i protocolli** in atto vanno consolidati e valorizzati, ma non si parte da zero
- A livello locale, il **lavoro di sensibilizzazione** fatto in questi anni ha prodotto effetti positivi: gli operatori non sono del tutto impreparati e le nuove possibilità offerte dalla riforma hanno suscitato immediato interesse. L'esperienza già maturata presso i centri attivi sul territorio nazionale consente di non partire da zero e di capitalizzare i primi esperimenti informali che hanno preceduto l'entrata in vigore del d. lgs. 150/2022
- **L'esperienza maturata dai centri per la giustizia riparativa** volontari o a progetto che hanno operato sul territorio per molti anni, specie nel settore della giustizia minorile
- Elemento di forza sono le **numerose progettualità già avviate** negli anni passati che hanno realizzato attività di informazione e sensibilizzare circa la Giustizia Riparativa sia rivolte a operatori dell'ambito della giustizia (avvocati, operatori sociali, servizi sociali e della giustizia) sia rivolte alla società come parte attiva.
- I servizi di mediazione penale istituiti e tutte le **attività realizzate nei contesti educativi** (scuole) sono realtà da valorizzare e da stabilizzare.

#### *Paradigma culturale*

- **L'attenzione per la vittima e per l'incontro** vittima – autore del reato. L'esigenza oggettiva di recuperare un ruolo per le vittime all'interno del processo penale
- **L'impronta sociale** che cerca di ricucire il vulnus per la comunità
- La forte **valenza prevenzionale e sociale** dell'istituto
- L'occasione di costruire **dialoghi e confronti generativi** tra magistrati, avvocati, dirigenti enti locali e mediatori





- Con la riforma si avvia **un cambiamento culturale** che vede il concetto ristorativo/riparativo come complementare alla visione tradizionale di giustizia
- Un punto di forza è a mio avviso la **condivisione del linguaggio** e dei concetti di base sulla giustizia riparativa e la collaborazione fattiva tra tutti gli attori coinvolti ; al fine di non creare disparità rispetto all'offerta

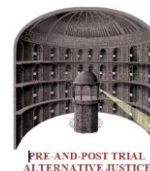
#### *L'impostazione della norma e l'approccio di sistema*

- Legare la progettualità a **fondi di sistema** non legati a bandi per dare **continuità** al lavoro
- Il fatto che, come afferma la norma, vi sia la possibilità di accedere ai programmi in **ogni stato e grado** del procedimento penale, nella fase esecutiva e dopo l'esecuzione, porta ad **una necessaria condivisione** di concetti e procedure tra giudici, uffici della giustizia (Uepe), avvocati
- Il fatto che la norma garantisca il **diritto all'informazione** della vittima e del reo da parte di istituti, servizi della giustizia, servizi territoriali, autorità di pubblica sicurezza, porta alla necessità di definire un **indirizzo comune** per favorire l'informazione sui diritti e le procedure
- Il **coinvolgimento del difensore** per promuovere le pratiche di giustizia riparativa e dare impulso alla loro attivazione
- L'istituzione di **tavoli** in sede distrettuale per il dialogo tra la magistratura di cognizione, di sorveglianza, le procure, l'avvocatura, gli enti locali, gli uepe e i centri di giustizia riparativa già esistenti
- In alcuni territori la **pluriennale messa a sistema di azioni di giustizia ripartiva**, attuate tramite il coinvolgimento degli enti locali e di tutte le parti interessate nell'applicazione dell'istituto, faciliterà la preliminare azione di ricognizione e la conseguente individuazione delle sedi in cui incardinare i Centri per la giustizia riparativa. L'esperienza effettuata, i cui risultati sono stati costantemente monitorati, consentirà altresì di perfezionare gli strumenti operativi.
- La L 150/2022 ha inserito nel quadro normativo la Giustizia Riparativa, introducendo nel procedimento penale la sua applicazione, **legittimandone i principi e dando la possibilità di un utilizzo più sistematico e diffuso** di questo dispositivo.

#### *Elementi di criticità*

##### *Disomogeneità territoriale e difficoltà applicative*

- La **distribuzione** dei Centri di giustizia riparativa attivi e territorialmente radicati è **disomogenea**
- **Difficoltà e carenze** per l'applicazione dei programmi di giustizia riparativa
- Rischio che le domande di giustizia riparativa non possano essere accolte per la **carente presenza dei Centri nei territori**
- Con i decreti attuativi che hanno strutturato in maniera molto dettagliata e particolareggiata il percorso formativo e quindi i requisiti per esercitare la mediazione, si rischia, allo stato attuale di **non avere un numero di mediatori tale da supportare l'eventuale mole di invii**. Da qui ne deriva che ci potrebbe essere anche una **disparità tra le regioni**. Per cui la possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa, che dovrebbe essere garantita a tutti, potrebbe maggiormente garantita in una regione piuttosto che in un'altra.
- **La complessità e lunghezza** (inevitabili) del percorso di giustizia riparativa
- **La sospensione di sei mesi** prevista per i reati a querela di parte, con un rinvio all'esterno, potrebbe essere un incidente nell'iter del processo penale, che potrebbe complicare e non semplificare



-

### *Incertezze procedurali*

- Vengono evidenziate alcune incertezze procedurali: **non sono chiare le linee** sulle quali l'ente pubblico dovrà costruire i centri, quali alleanze costruire sui territori, quali professioni contemplare nei Centri oltre ai mediatori, quali invii e da quali organi della giustizia
- La **disciplina** contenuta nel d. lgs. 150/2022 appare lacunosa e in gran parte **demandata a decreti applicativi** che, a loro volta, demandano all'opera della Conferenza nazionale per l'individuazione dei centri: all'entrata in vigore della riforma non è corrisposta l'immediata operatività dei centri e questo crea **disorientamento** e contraddizione sia nell'utenza che negli operatori (in primis fra i magistrati)
- Formulazione anticipata di linee guida quando ancora si **è in attesa dell'istituzione dei centri**
- **Necessità di chiarimenti** rispetto ad alcuni aspetti normativi impattanti sullo svolgimento del procedimento e processo penale
- Il dilatarsi dei **tempi di convocazione delle conferenze territoriali** inficiano sul mantenimento e sulla stabilizzazione delle attività. Il processo che porta al riconoscimento dei centri di mediazione secondo i criteri della nuova normativa, crea un periodo di interregno di complessa gestione rispetto all'avvio di mediazioni penali
- La nuova normativa crea un **periodo di interregno** di complessa gestione rispetto all'avvio di mediazioni penali

### *Incertezze relative ai finanziamenti*

- **L'entità dei finanziamenti** non è chiara ed è difficile capire se saranno sufficienti a soddisfare la domanda
- Le risorse, se non c'è **chiarezza rispetto alle risorse** sarà difficile per gli enti locali investire in quest'ambito
- **Carenza di adeguate e stabili risorse economiche** in favore degli enti locali
- Si rileva la **necessità di individuare fondi stabili** volti all'ampliamento dei servizi e dell'offerta ad oggi disponibile, in un'ottica di superamento delle progettualità a termine e di messa a sistema dei servizi

### *Resistenze culturali*

- **La confusione** tra la giustizia riparativa e un istituto processuale finalizzato ad uno sconto di pena
- Il governo centrale è un elemento di criticità, ha un **approccio** alla giustizia e ai fenomeni criminali tendenzialmente **repressivo**
- **La comunicazione**, e in particolare il ruolo dei giornali e dei giornalisti, ha un impatto sulla visione culturale

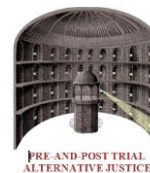
### Attenzioni per favorire la concreta applicazione della GR

#### *Formazione dei mediatori*





Co-funded by  
the European Union



- **Preparazione** degli esperti
- Una **verifica accurata delle competenze** e della formazione dei mediatori
- Corsi di **formazione**
- Valorizzare le professionalità maturate ed assicurare **l'assoluto rigore nella selezione** dei mediatori

#### *Formazione e confronto tra le istituzioni della giustizia*

- Costruzione di **momenti di dialogo** con gli organi della giustizia per condividere prassi e collaborazioni
- Investire in una **formazione e sensibilizzazione ai diversi attori della giustizia**, anche mischiando le diverse prospettive: questo perché la RJ necessita che sia i passaggi in entrata che in uscita dai percorsi siano coerenti con i propri principi
- Istituire dei **tavoli operativi** sul territorio ove coinvolgere la rete dei servizi (ente locale, servizi della giustizia, centri di giustizia riparativa, centri per le vittime, associazioni territoriali etc) per favorire il dialogo ed il confronto e quindi per mettere le basi a livello comunitario per una cultura della giustizia riparativa
- Creare **occasioni formative e informative** per sensibilizzare istituzioni, servizi, operatori e comunità alla giustizia riparativa (Tutti coloro che hanno contatto con vittima o reo hanno il dovere dell'informazione)
- Creare momenti di **confronto tra i centri di giustizia riparativa e i centri per le vittime** al fine di avviare collaborazioni
- Attenzione al **confronto tra magistrati e mediatori** per orientarsi nella fase di segnalazione delle persone ai percorsi di giustizia riparativa
- Diffusione della **cultura della giustizia riparativa nel mondo giudiziario** ancora poco permeabile
- Intensificazione delle **attività di informazione e formazione** in favore di tutti gli operatori a diverso titoli interessati all'applicazione dell'istituto e dei cittadini
- Realizzare un **servizio all'interno delle carceri** di educatori che siano in grado di accompagnare nel procedimento anche gli imputati ed i condannati più sprovveduti, professionalizzando anche la UEPE in questa direzione
- E' importante mantenere uno **scambio continuo tra diversi soggetti istituzionali** coinvolti nell'attuazione della legge (Magistrati, avvocati, servizi di mediazione, enti locali e Regione) in modo da promuovere una maggiore omogeneità sul territorio e individuare strategie e prassi condivise per superare le criticità derivanti dal cambio di paradigma rispetto al passato.

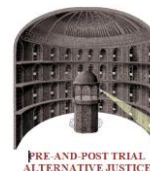
#### *Sensibilizzazione culturale*

- Coinvolgere anche la **stampa** in programmi di sensibilizzazione e di conoscenza della giustizia riparativa
- I **centri rivolti alle vittime** possono non comprendere il senso dei percorsi di RJ pensandoli solo come strumenti per ridurre la pena
- La capacità della **società** di accogliere i nuovi istituti sarà tanto maggiore quanto più accurato e 'serio' sarà il percorso, che potrebbe anche richiedere energie e tempi di non poca portata
- Tutte le attività di informazione, sensibilizzazione e formazione andrebbero ampliate per raggiungere un numero sempre maggiore di persone, sia tra addetti ai lavori, sia nei **contesti educativi** (scuole) sia tra la **cittadinanza** in quanto per l'attuazione della legge è necessario promuovere un **cambio**





Co-funded by  
the European Union



**mentalità**, processo che richiede tempi lunghi e un significativo investimento di fondi, azioni e tempo

### *Tempistiche e chiarezza procedurale*

- **Linee guida** e di attivazione chiare
- Occorre **semplificare al massimo** sia l'invio da parte del giudice che i vari passaggi, in modo da rendere appetibile e realizzabile il percorso
- A livello territoriale bisognerebbe **avviare in tempi brevi le conferenze locali** di giustizia riparativa
- **Creare in tempi brevi l'elenco dei mediatori** per verificare quanti mediatori vi sono a livello italiano e nelle diverse corti d'appello
- Definire in tutte le realtà dei **protocolli operativi**
- Realizzare un **sistema di verifica, monitoraggio e comunicazione** degli esiti delle riparazioni per struttura un modello trasparente e convincente
- Importante è la definizione di **linee di indirizzo definite a livello centrale** che possano orientare le realtà locali per la definizione di protocolli operativi condivisi
- E' opportuno poter avere **indicazioni dalla Conferenza Nazionale** circa le modalità con cui effettuare la messa a sistema. Il dilatarsi dei tempi di convocazione delle conferenze territoriali inficiano sul mantenimento e sulla stabilizzazione delle attività

### *Finanziamenti*

- Si rileva la necessità di individuare **fondi stabili** volti all'ampliamento dei servizi e dell'offerta ad oggi disponibile, in un'ottica di superamento delle progettualità a termine e di messa a sistema dei servizi
- **Linee di finanziamento adeguate e stabili**
- La **disponibilità di risorse proporzionata alla domanda** che arriverà