

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1499

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LUCÀ, BAFILE, BOFFA, BUCCHINO, BURTONE, CANCRINI, CARBONELLA, CASTAGNETTI, CIALENTE, CODURELLI, CRISCI, D'ANTONA, DE BRASI, D'ELIA, DI GIROLAMO, FASCIANI, FEDI, FILIPPESCHI, GIULIETTI, GRASSI, GRILLINI, LAGANÀ FORTUGNO, LARATTA, LENZI, LO MONTE, LUCCHESI, MARIANI, MIGLIOLI, MISIANI, NARDUCCI, OTTONE, PALOMBA, PICANO, ROCCO PIGNATARO, RAMPI, SAMPERI, SANNA, SCHIRRU, SQUEGLIA, ZANOTTI

Norme concernenti la mediazione penale nel processo minorile

Presentata il 27 luglio 2006

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge nasce dalla necessità di offrire, attraverso un provvedimento di legge « leggero », una regolamentazione delle attività di mediazione penale in ambito minorile, attraverso l'introduzione di modifiche integrative alle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448.

La mediazione è un processo di risoluzione dei conflitti applicato in vari contesti, familiare, sociale e penale, qualora il conflitto si configuri come reato.

In ambito internazionale, è nota l'esperienza del *Community Board* degli Stati Uniti che interviene nei conflitti sociali prima che questi acquisiscano maggiore gravità ed assumano la configurazione di reati.

In Canada, Gran Bretagna, Olanda, Austria e Norvegia sono state realizzate diverse esperienze che hanno una diversa connotazione in riferimento al contesto nazionale e alla specificità del quadro normativo. In Francia, la mediazione è una procedura alternativa che può risolversi con la rinuncia ad esercitare l'azione penale: il codice di procedura penale fran-

cese prevede che il procuratore della Repubblica possa attivare la mediazione dopo un accordo preliminare con le parti, con gli obiettivi di assicurare la riparazione del danno alla vittima, di porre fine al conflitto e di contribuire al reinserimento dell'autore del reato.

In Austria, il cui ordinamento giuridico pure prevede l'obbligatorietà dell'azione penale, il procuratore della Repubblica, dopo aver verificato l'ammissione di responsabilità da parte del minore e il consenso da parte della vittima, decide se può essere effettuata la mediazione. L'attività di mediazione, qualora si concluda con esito positivo, comporta l'archiviazione del caso.

Oltre alle esperienze attuate in diversi Stati, la cultura della mediazione è stata accolta e sostenuta nella legislazione internazionale e comunitaria quale strumento di risoluzione dei conflitti che consente una risposta di giustizia riparativa, favorendo una responsabilizzazione dell'autore del reato, e fornendo una risposta alle esigenze di rafforzare il patto sociale nonché di ridurre la conflittualità, aumentando il senso di sicurezza del cittadino e confermando l'adesione a valori comuni.

Il passaggio dall'ottica punitiva e riabilitativa a quella riparativa fa riferimento ad una nuova concezione della sanzione penale che, pur mantenendo intatti gli aspetti di rinvio alla responsabilità personale, rimanda chiaramente, anche utilizzando tutte le risorse presenti sul territorio, ad una serie di proposte e di opportunità che il soggetto, autore del reato, può cogliere per il proprio cambiamento, e ad una migliore considerazione degli interessi della vittima del reato, persona singola o società nel suo complesso.

Gli interventi legislativi a livello internazionale e comunitario che auspicano l'introduzione della mediazione penale sono presenti in:

1) Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile, New York 29 novembre 1985 (articolo 11);

2) Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva dalla legge n. 176 del 1991 [articolo 40, paragrafo 3, lettera b)];

3) raccomandazione n. 87 (20) sulle risposte sociali alla delinquenza minorile, del Consiglio d'Europa, del 17 settembre 1987;

4) raccomandazione n. R (99) 19, del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, agli Stati Membri relativa alla mediazione in materia penale (adottata dal Comitato dei Ministri in data 15 settembre 1999);

5) raccomandazione n. 1639/2003 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 25 novembre 2003, che ribadisce il valore della mediazione familiare e la necessità in questo ambito di ascoltare i minori per garantirne i diritti, invitando gli Stati ad implementare i principi ed a promuoverne l'utilizzo;

6) Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996, resa esecutiva dalla legge n. 77 del 2003, la quale all'articolo 13 promuove il ricorso alla mediazione e ad ogni metodo di soluzione dei conflitti atto a raggiungere un accordo, per prevenire e risolvere le controversie, evitando che i bambini vengano coinvolti in procedimenti giudiziari;

7) Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia sullo stato di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia, rivolte all'Italia il 13 gennaio 2003, che sottolineano come nel nostro Paese il diritto dei bambini a essere ascoltati non sia adeguatamente garantito nei procedimenti che li coinvolgono direttamente, in particolare in caso di separazione e di divorzio;

8) regolamento n. 2201/2003 del Consiglio dell'Unione europea, del 27 novembre 2003, sulla competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale che, all'articolo 55, prevede la cooperazione in tale materia, l'adozione di

qualunque misura volta a facilitare accordi tra i titolari della responsabilità genitoriale e il ricorso alla mediazione o ad altri mezzi;

9) petizione « La parola ai bambini », a seguito del primo Convegno nazionale sulla giustizia minorile dell'UNICEF Italia — che ha avuto luogo a Firenze il 29 aprile 2004 — che invita, al punto 11, alla più ampia applicazione della mediazione, in ogni ambito d'intervento giudiziario e sociale, sulla base di dettati legislativi adeguati;

10) Codice di condotta europeo per i mediatori, approvato da un Gruppo tecnico della Commissione dell'Unione europea il 4 giugno 2004, che ha individuato una serie di principi riferibili a ogni tipologia di mediazione civile o commerciale, che i singoli mediatori possono decidere di applicare;

11) legge 8 febbraio 2006, n. 54, che, sostituendo l'articolo 155 del codice civile, e introducendo gli articoli da 155-*bis* a 155-*sexies* del medesimo codice, ha previsto il ricorso alla mediazione familiare.

Nel settore della giustizia minorile la mediazione penale è stata introdotta a livello sperimentale in seguito all'emanazione delle citate disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988.

In particolare, l'istituto della sospensione del processo e della messa alla prova (articolo 28, comma 2) prevede che « il giudice può impartire prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione del minore con la persona offesa dal reato ». Tale indicazione ha introdotto i concetti di riparazione del danno e di riconciliazione con la vittima, aprendo quindi ampie possibilità sulle modalità di esecuzione degli interventi. La norma, infatti, non definisce le modalità di realizzazione dell'intervento di conciliazione e di riparazione e neppure specifica le persone e gli enti incaricati di svolgerlo.

All'articolo 6, comma 1, delle citate disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 è comunque stabilito che « In ogni stato e grado del procedimento l'autorità giudiziaria si avvale dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia. Si avvale altresì dei servizi di assistenza istituiti dagli enti locali ».

Per l'applicazione della normativa, nell'elaborazione del progetto di messa alla prova, è prevalsa, inizialmente, un'interpretazione « simbolica » della riparazione e della riconciliazione, attraverso programmi di inserimento del minore in attività di utilità sociale, attribuendo a tale esperienza contenuti riparativi ed effetti riconciliativi tra soggetto e comunità sociale.

La riparazione è stata quindi realizzata come partecipazione del minore ad interventi di volontariato sociale nell'ambito delle prestazioni svolte da enti, associazioni ed organizzazioni di volontariato.

Ne è derivato un ampliamento del sistema delle opportunità a beneficio del minore, mentre nessuna specifica misura è prevista a diretto beneficio della vittima del reato per la quale, anzi, la procedura penale minorile esclude positivamente (articolo 10) la possibilità di esercitare nello stesso processo penale l'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno cagionato dal reato, costituendosi parte civile.

A livello di sperimentazione, l'attuazione dell'attività di mediazione penale si è connotata, quindi, come possibile strumento di intervento a favore anche della vittima del reato, come percorso relazionale attraverso cui preparare, motivare e configurare la successiva definizione dell'attività riparatoria. In questo senso resta distinto il concetto di mediazione da quello di riparazione.

Nelle sperimentazioni avviate in Italia, gli spazi giuridici individuati nelle citate disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988, sono:

a) l'articolo 9, che prescrive, nella fase delle indagini preliminari, di acquisire elementi utili alla valutazione delle con-

dizioni e delle risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minore;

b) l'articolo 27, che contempla la pronuncia di non luogo a procedere e quindi di non esercizio dell'azione penale per irrilevanza del fatto, prevedendo preliminarmente l'audizione del minore, dell'esercente la potestà dei genitori e della persona offesa dal reato;

c) l'articolo 28, che prevede la sospensione del processo e la messa alla prova del minore, attraverso un provvedimento del giudice che può anche contenere prescrizioni dirette alla riparazione del danno e alla promozione di iniziative di conciliazione con la vittima. Inoltre, è previsto che il giudice, qualora valuti che la prova abbia avuto esito positivo, debba dichiarare con sentenza l'estinzione del reato.

Nelle sperimentazioni di mediazione penale in ambito minorile attuate in Italia, l'attività di mediazione viene condotta su richiesta dell'autorità giudiziaria e viene realizzata da un gruppo di lavoro composto da tecnici appartenenti ai servizi minorili della giustizia, agli enti locali, ai settori del volontariato e del privato sociale.

Le sperimentazioni sono state avviate a Torino nel 1995, poi successivamente a Milano, Bari, Roma, Trento e Catanzaro.

Per le sedi di Torino, Milano, Bari e Trento sono stati siglati protocolli di intesa tra il centro per la giustizia minorile, la regione e gli enti locali, al fine di consentire l'attuazione del progetto attraverso la definizione di impegni in termini di risorse economiche e di personale. Tali protocolli prevedono, inoltre, la firma o comunque l'accordo esplicito e formale del presidente del tribunale per i minorenni e del procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni. Per la sede di Roma sono stati definiti accordi fra l'ufficio del servizio sociale per i minorenni, il tribunale per i minorenni e il servizio di mediazione.

Dopo oltre dieci anni di sperimentazione appare oggi necessaria una disposizione normativa che definisca l'effetto processuale della mediazione e della riparazione in relazione ai due istituti giuridici che già permettono di avviare progetti di mediazione, l'articolo 27 e l'articolo 28 delle citate disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988, per assicurare adeguate garanzie processuali e consentire una efficace programmazione degli interventi.

Il finanziamento necessario per l'attuazione della legge, ed in particolare per l'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 6, può essere stimato in 500.000 euro annui.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Attività di mediazione).

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 9 delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, è aggiunto il seguente:

« 2-*bis*. Il pubblico ministero o il giudice, in qualunque stato e grado del procedimento, d'ufficio o su richiesta dell'indagato, dell'imputato, dell'esercente la potestà dei genitori, della parte lesa o dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia, dispongono che si proceda all'attività di mediazione ».

ART. 2.

(Effetti della mediazione).

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 27 delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, è inserito il seguente:

« 1-*bis*. Nel caso previsto dall'articolo 9, comma 2-*bis*, se l'attività di mediazione ha avuto esito positivo, il pubblico ministero chiede al giudice sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto, se non deve essere adottata una diversa formula di proscioglimento, per intervenuta remissione della querela o per altra causa. Il presente comma non si applica ai reati previsti dall'articolo 380, comma 2, del codice di procedura penale, e ai reati previsti dalla legge 15 febbraio 1996, n. 66 ».

ART. 3.

(Sospensione processuale e mediazione).

1. L'articolo 28 delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica

22 settembre 1988, n. 448, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 28. — (*Sospensione del processo, mediazione e messa alla prova*). — 1. Il giudice, sentite le parti, può disporre con ordinanza la sospensione del processo quando ritiene di dover valutare la personalità del minorente all'esito della prova e del tentativo di mediazione disposti a norma del comma 2. Il processo è sospeso per un periodo non superiore a tre anni, quando si procede per reati per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a dodici anni; per un periodo non superiore a un anno, negli altri casi. Durante tali periodi è sospeso il corso della prescrizione.

2. Con l'ordinanza di sospensione il giudice affida il minorente ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia per lo svolgimento, in collaborazione con i servizi locali, delle attività di mediazione, di trattamento e di osservazione. Con la stessa ordinanza il giudice fissa l'udienza per la pronuncia dei provvedimenti indicati nell'articolo 29.

3. Contro l'ordinanza possono ricorrere per cassazione il pubblico ministero, l'imputato e il suo difensore.

4. Alla sospensione non si fa luogo se l'imputato chiede il giudizio abbreviato o il giudizio immediato.

5. La sospensione è revocata in caso di ripetute e gravi violazioni delle prescrizioni imposte o di esito negativo del tentativo di mediazione per cause ascrivibili al minorente ».

ART. 4.

(*Esiti della mediazione e della prova*).

1. L'articolo 29 delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, è sostituito dal seguente:

« ART. 29. — (*Dichiarazione di estinzione del reato per esito positivo della mediazione e della prova*). — 1. Nell'udienza successiva al termine del periodo di sospensione, il

giudice, tenuto conto della conclusione positiva delle attività di mediazione, dell'osservanza delle altre prescrizioni imposte, del buon comportamento complessivo del minorenne e della favorevole evoluzione della sua personalità, pronunzia sentenza di estinzione del reato per esito positivo della prova. In caso contrario, provvede a norma degli articoli 32, 32-*bis* e 33 ».

ART. 5.

(Sospensione del processo, mediazione e messa alla prova).

1. L'articolo 27 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, è sostituito dal seguente:

« ART. 27. — *(Sospensione del processo, mediazione e messa alla prova).* — 1. Il giudice provvede a norma dell'articolo 28 delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, e successive modificazioni, esclusivamente sulla base di un progetto di intervento e di mediazione elaborato dai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia, in collaborazione con i servizi socio-assistenziali degli enti locali.

2. Il progetto di intervento e di mediazione prevede, tra l'altro:

a) le modalità di coinvolgimento del minorenne, del suo nucleo familiare e del suo ambiente di vita;

b) gli impegni specifici che il minorenne assume;

c) le modalità di partecipazione al progetto degli operatori della giustizia minorile e dell'ente locale;

d) il programma di mediazione e di riparazione, da affidare all'agenzia di mediazione;

e) il tempo presumibilmente occorrente e le previsioni di risultato;

f) le modalità di coinvolgimento e di partecipazione della vittima.

3. I servizi di cui al comma 1 informano periodicamente il giudice dell'attività svolta e dell'evoluzione del progetto e propongono, se necessario, modifiche di esso, anche relativamente alla durata. In caso di ripetute e gravi violazioni delle prescrizioni imposte o di esito negativo della mediazione o delle attività di riparazione per cause ascrivibili all'imputato, i servizi riferiscono al giudice proponendo, se opportuno, la revoca del provvedimento di sospensione.

4. Il presidente del collegio che ha disposto la sospensione del processo e l'affidamento, o un componente del collegio da lui delegato, può convocare davanti a sé l'imputato, la parte lesa e gli operatori dei servizi per ascoltarli in merito all'andamento o all'esito del progetto, senza formalità di procedura.

5. Nel caso previsto dal comma 3, ultimo periodo, o all'esito della convocazione disposta ai sensi del comma 4, il giudice informa il pubblico ministero ai fini della proposizione di eventuali richieste da parte di questo ultimo. Il pubblico ministero può chiedere l'anticipazione dell'udienza fissata ai sensi dell'articolo 28, comma 2, ultimo periodo, delle disposizioni di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, e successive modificazioni ».

ART. 6.

(Compiti dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia).

1. I servizi minorili dell'amministrazione della giustizia, di seguito denominati « servizi », formulano proposte di mediazione, di propria iniziativa o su richiesta del giudice o degli interessati.

2. I servizi, attraverso le agenzie di mediazione convenzionate o direttamente, nel caso previsto dal comma 5, svolgono

l'attività di mediazione, in conformità alle specifiche disposizioni di legge, e ne riferiscono gli esiti all'autorità giudiziaria procedente, indicando succintamente le modalità dell'avvenuta esecuzione dell'azione conciliativa o riparatoria ovvero le ragioni dell'insuccesso dell'iniziativa o della mancata esecuzione dell'attività concordata.

3. Qualora le attività di mediazione implicino prestazioni personali da parte del minorenni, i servizi richiedono, se necessario, l'intervento e l'assistenza di personale tecnico o di vigilanza dipendente dall'ente locale o dalle istituzioni pubbliche o private nel cui ambito le prestazioni sono effettuate. L'ente locale e le istituzioni pubbliche o private osservano quanto prescritto dai servizi e certificano il regolare svolgimento delle prestazioni ovvero le ragioni del mancato o incompleto svolgimento.

4. Le spese relative a trasporti, mense, alloggio, pagamento di premi assicurativi, contributi lavorativi e a quanto altro necessario per l'espletamento della prestazione, sono assunte a carico dei servizi ovvero dell'ente locale o delle istituzioni a beneficio dei quali sono dirette le prestazioni.

5. I servizi promuovono l'istituzione di agenzie specializzate indipendenti per la mediazione penale e stipulano convenzioni con esse. In mancanza di tali opportunità, provvedono direttamente ad assicurare il servizio di mediazione penale, utilizzando il personale dipendente munito di titoli attestanti l'avvenuta frequenza di idonei corsi di formazione e ritenuto adatto al compito.

ART. 7.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 500.000 euro a decorrere dall'anno 2006, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » allo stato di previsione del Ministero dell'economia e

delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 8.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore decorsi quattro mesi dalla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

PAGINA BIANCA

€ 0,30



15PDL0020480