



CONVEGNO

LECCE 7 Febbraio 2026

§§§

RELAZIONE

G.R. e punti di criticità del procedimento

di Mario Pavone **

INDICE

- Premessa
- La disapplicazione
- Centri G.R.
- La esclusione dei difensori dalla mediazione penale
- Interpreti e Traduttori Forensi
- Avviso alle Parti
- Procedimento
- L' Ordinanza di accesso alla G.R.
- L'Impugnazione delle Ordinanze
- La sospensione del processo
- La Vittimizzazione secondaria nella GR
- La mancanza di parametri per il risarcimento delle Vittime
- La GR nella esecuzione penale
- Conclusioni

§§§

• Premessa

L'introduzione della G.R. nel procedimento penale, secondo il Legislatore, "concorre all'efficienza della giustizia penale in vario modo poiché agevola la riparazione dell'offesa e la tutela dei beni offesi dal reato; incentiva la remissione di querela, facilita il percorso di reinserimento sociale del condannato, riduce i tassi di recidiva e il rischio di reiterazione del reato nei rapporti interpersonali così rappresentando un utile e innovativo strumento per le politi che di prevenzione della criminalità".

E' quello che si legge nella Relazione illustrativa al D. Lgs. n. 150/2022 che disciplina il nuovo Istituto processuale entrato in vigore a Giugno del 2023 ma ancora largamente inattuato.

In Dottrina, alcuni commentatori, condividendo queste ottimistiche previsioni, hanno accolto da subito con favore la Riforma, sostenendo che la G.R., essendo fondata su una "dimensione dialogica tra autore e vittima del reato", costituisce, "uno strumento di pacificazione e coesione sociale".

Altri commentatori, invece, hanno manifestato serie perplessità sulla validità del sistema, dal momento che questo modello della c.d. *restorative justice*, fondato su presupposti del

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



tutto difformi da quelli propri dell'accertamento processuale e finalizzato a indurre la persona indicata come autore dell'offesa a riconoscere i propri torti, "costituirebbe una vera utopia"

Nei commenti più autorevoli viene, invero, messa in dubbio, in base ai principi costituzionali del c.d. Giusto Processo, la legittimità della scelta normativa già nella fase della cognizione, prima che la responsabilità per il reato contestato sia stata accertata in via definitiva e, comunque, non in base ad un ravvedimento effettivo dell'imputato, prima o dopo la condanna e la espiazione di parte della pena nei casi più gravi che suscitano allarme sociale, e comunque mancano nella norma un apposito richiamo in tal senso.

Tale opinione risulta fondata sulla base della previsione, contenuta nell'*129-bis* CPP, laddove la norma processuale consente all'Autorità Giudiziaria precedente (PM e Giudice) di favorire ovvero negare l'accesso alla Giustizia ripartiva sulla base di un provvedimento discrezionale ed insindacabile (Decreto od Ordinanza) insuscettibile di impugnazione.

Pertanto, verrebbe, in tal modo, riconosciuto una sorta di "potere" di iniziativa per spingere l'indagato/imputato e la Vittima ad intraprendere un percorso ripartivo ma, nel contempo, un potere di voto che mal si concilia con la volontà del Legislatore di introdurre una composizione amichevole del procedimento penale che giovi alle ragioni morali ed economiche delle Vittime del reato, sulla base di una volontà unanime manifestata senza alcuna costrizione di sorta.

Da ultimo, merita di essere citato un recente commento del Prof. Adolfo Ceretti, Criminologo e Docente di mediazione all'Univ. Bicocca di Milano, che coordinò il gruppo di lavoro per il Decreto Legislativo istitutivo della G.R., secondo il quale "Si tratta di una giustizia dell'incontro che gioca tutta la sua potenzialità sul consenso dei partecipanti.

I mediatori sono professionisti iscritti a un Albo e pagati dallo Stato (il percorso è gratuito) e raccolgono il consenso delle parti e attivano il dialogo riparativo.

Il punto fondamentale è che il modello penale è fondato sulla coercizione mentre nella G.R. si partecipa in maniera consensuale, attiva e volontaria che ha uno spessore etico, non una funzione compensatoria.

La questione non è più soltanto chi merita di essere punito e con quali sanzioni, bensì che cosa si può fare per riparare non il danno (che appartiene al processo), ma il fatto.

Non si tratta di controbilanciare economicamente il danno, ma di riparare attraverso "gesti riparatori", calati sui singoli casi".

E aggiunge che "Come specifica l'art. 34 del D.Lgs., la G.R. potenzialmente si può applicare a tutti. Ci aspettavamo in realtà che fosse applicata di più per reati di media gravità, ma invece i Giudici la richiedono per reati estremamente gravi.

Credo che abbiano colto che si tratta di uno strumento che ha più probabilità di ottenere una fattibilità concreta dove ci sono sacche di marginalità e conflitto.

Questo è un ragionamento abbastanza fallace, perché la gravità di un reato non corrisponde molte volte ai vissuti che le persone possono avere.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



Anche un furto in appartamento può essere sentito dalle vittime come altamen te lesivo". E conclude. "A Milano, viene attivata soprattutto per lesioni personali gravi e gravissime, risse (spesso tra minorenni), revenge porn, violenza domestica e sessuale tra conoscenti, maltrattamenti familiari ma anche omicidi".

Quanto affermato dal Prof. Ceretti introduce la prima criticità dell'applicazione della G.R.. Si sostiene, sul punto, che questo tentativo di conciliare i due soggetti opposti della fattispecie giuridica lesa sembrerebbe quasi una forzatura, un tentativo di addivenire ad un riconoscimento quanto meno formale di quanto avvenuto a seguito del comportamento illecito del colpevole.

Invece, la G.R., così come intesa dalla Riforma, ha un potenziale sterminato, sebbene ad oggi inespresso, a causa dei prevedibili e usuali ritardi in tema di Amministrazione giudiziaria specie in relazione alla posizione della Vittima del reato, posta a base del provvedimento.

- **La disapplicazione**

Sta di fatto che dalla sua entrata in vigore (30/6/2023) l'avvio dinanzi ai Tribu-nali appare tuttora problematico.

Fino ad oggi i casi di G.R. sono stati isolati, poco documentati e tra questo esiguo numero sono ancora più confinati a ruolo di chimere i casi in cui ci sia un confronto diretto tra autore del reato e la sua reale vittima.

A titolo esemplificativo, la Corte d'Assise d'Appello di Milano ha rigettato l'istanza di accesso alla G.R. avanzata dalla difesa di Alessandro Impagnatiello, condannato all'ergastolo per il cruento omicidio della compagna Giulia Tramontano, incinta di 7 mesi. Secondo la decisione, "*I motivi posti a fondamento della istanza della difesa, ovvero la collaborazione prestata dall'imputato, la sua immediata assunzione di responsabilità, nonché il rincrescimento esternato alla prima occasione di contraddirittorio processuale,*" sono stati ritenuti del tutto "irrilevanti" dalla Corte. La Corte milanese sebbene abbia constatato "*l'assenza del "pericolo per le parti" e per l'accertamento dei fatti*", che costituiscono due dei parametri di valutazione per l'accesso alla G.R., ha anche preso atto della "*indisponibilità irretrattabile delle persone direttamente danneggiate dai reati commessi a prendere parte all'eventuale programma riparatorio*", così valorizzando le ragioni delle Vittime ovvero dei Familiari, in linea con la tutela prevista dalla Riforma Cartabia.(!!)

Di diverso avviso è stata la Corte di Assise di Busto Arsizio per il noto caso Maltesi che si è pronunciata favorevolmente sulla richiesta di ammissione ai programmi di G.R. da parte dell'imputato, condannato, per un grave omicidio.

Si legge nell'Ordinanza che, secondo la Corte Lombarda, l'avvio di un percorso di G.R. "*prescinde dal consenso di tutte le parti interessate e, nel caso concreto, lo svolgimento di un programma di G.R., laddove ritenuto esperibile dai mediatori anche con "vittima cd. aspecifica"*" può comunque essere utile alla risoluzione delle questioni derivanti dal fatto per cui si procede, giacché la ratio dell'istituto è quella di ricomporre la frattura che il

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



fatto illecito crea non solo tra autore e vittima del reato, ma anche all'interno del contesto sociale di riferimento».

Il nuovo Istituto, infatti, «ha anche, se non soprattutto, natura pubblicistica ed ha lo scopo ulteriore di far maturare un clima di sicurezza sociale, sicché la volontà del legislatore è indubbiamente di incentivare il ricorso a tale strumento, come chiaramente emerge dall'art. 43, comma 4, d.lgs. 150/2022, secondo cui l'accesso ai programmi di G.R. è sempre favorito».

Inoltre, ad avviso della stessa Corte, «.l'istanza proposta non ha rilievo ai fini della valutazione dell'utilità dell'accesso ad un programma di G.R., come richiesto dall'art. 129 bis C.P.P., poiché la norma prevede che l'invio al Centro per la G.R. possa essere disposto anche d'ufficio, in ogni stato e grado del processo ed addirittura anche nella fase delle indagini preliminari».

Infine, «lo svolgimento di un programma di G.R. non comporta alcun pericolo concreto per l'accertamento dei fatti – già giudicati in primo grado – e non sussiste neppure un pericolo concreto per gli interessati, pur tenuto conto della presenza di un minore di circa sette anni».

Inutile aggiungere che il provvedimento ammissivo era stato contestato dai Familiari della Vittima esclusi da una qualsiasi impugnazione.

In relazione all'accesso alla G.R. nell'Esecuzione Penale, secondo la Dottrina, già da tempo il diritto penitenziario si è confrontato con il modello della G.R. e si può ritenere che la crescente attenzione, non solo del Legislatore, verso il tema abbia preso le mosse proprio dal delicato settore in questione.

Già in precedenza, nella fase di esecuzione della pena ed, in particolare, nello ambito delle misure alternative alla detenzione, durante l'affidamento in prova al servizio sociale, l'art. 47 L. 26 luglio 1975 n. 354 al comma 7 aveva già stabilito che "nel verbale deve anche stabilirsi che l'affidato si adoperi in quanto possibile in favore della vittima del suo reato ed adempia puntualmente agli obblighi di assistenza familiare", così come durante la liberazione condizionale, di cui all'art. 176 c.p., nell'ambito delle prescrizioni che il Giudice può impartire al soggetto in regime di libertà vigilata, oppure, nell'ambito dei presupposti richiesti dal Giudice per la sua concessione, laddove la stessa norma richiede un comportamento "tale da far emergere un sicuro ravvedimento del reo".

La Riforma Cartabia si è preoccupata, pertanto, di assicurare attività riparative anche nella fase della Esecuzione Penale attraverso la introduzione ex novo dell' art. 15-bis nella Legge dell'Ordinamento Penitenziario, stavilendo che

1. *In qualsiasi fase dell'esecuzione, l'Autorità Giudiziari può disporre l'invio dei condannati e degli internati, previa adeguata informazione e su base volontaria, ai programmi di G.R..*
2. *La partecipazione al programma di G.R. e l'eventuale esito riparativo sono valutati ai fini dell'assegnazione al lavoro all'esterno, della concessione dei permessi premio e delle*

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, nonché della liberazione condizionale.

Non si tiene conto in ogni caso della mancata effettuazione del programma, dell'interruzione dello stesso o del mancato raggiungimento di un esito riparativo.

Inoltre l'art. 44 d.lgs. n. 150 del 2022, nel disciplinare l'accesso ai programmi di giustizia riparativa, prevede al comma 2

"Ai programmi di cui al comma 1 si può accedere in ogni stato e grado del procedimento penale, nella fase esecutiva della pena e della misura di sicurezza, dopo l'esecuzione delle stesse e all'esito di una sentenza di non luogo a procedere o di non doversi procedere, per difetto della condizione di procedibilità, anche ai sensi dell'articolo 344-bis del codice di procedura penale, o per intervenuta causa estintiva del reato"

Tale indicazione, questa, che non è contenuta all'art. 42 del testo citato, comma 1, lett. c), in cui non si fa menzione della persona che stia espiando o che abbia già espiato la pena.

Tuttavia, può però ritenersi che la definizione di "persona indicata come autore dell'offesa" possa includere anche la persona condannata che stia espiando o abbia già espiato la pena, in considerazione del carattere "autonomo" che la G.R. ha rispetto alla giustizia penale così come espresso all'art. 44, comma 2, del D.lgs. citato.

Ebbene nonostante i buoni propositi del Legislatore, la Cassazione, di recente, ha ritenuto che *"la decisione impugnata è viziata nella parte in cui non ha considerato che, secondo il disposto dell'art. 44, comma 2, d.lgs. n. 150 del 2022, ai programmi di G.R. "si può accedere in ogni stato e grado del procedimento penale, nella fase esecutiva della pena e della misura di sicurezza, solo dopo l'esecuzione delle stesse..."*.

Indubbiamente le decisioni citate rivelano la volontà dei Magistrati di non tenere in debito conto il dettato normativo disapplicandolo in tutto o in parte. .

L'integrazione operata dal Legislatore alla normativa precedente è derivata, quindi, dall'importanza attribuita alla stessa ai fini della concessione delle misure alternative alla detenzione avanzata con la richiesta del condannato di accedere alla G.R. che si coniuga con un esito positivo dei programmi previsti.

Da ultimo va ricordata la disapplicazione dell'Istituto a causa della situazione dei Centri per i programmi riparativi sul Territorio Nazionale.

- I Centri di G.R.

Invero, la G.R., nella Dottrina prevalente, dovrebbe consentire alle parti di intraprendere un percorso di mediazione, fuori dal Tribunale e guidato da figure professionali esperte, con l'obiettivo di riparare il danno subito dalla Vittima del reato.

Tuttavia, in base alle prime decisioni emanate sulle istanze di accesso ai programmi riparativi presso i Centri istituenti nei 36 Distretti di Corte di Appello, emerge la disapplicazione della normativa istitutiva del procedimento riparatorio stante la mancata costituzione delle Conferenze locali incaricate di individuare gli Enti locali a cui affidare il compito di istituire i Centri e organizzare i servizi, dotandoli di mediatori tramite appalti

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



o convenzioni tra quelli formalmente riconosciuti ed assicurando "livelli essenziali di prestazioni richieste".

Va pure evidenziato che solo lo scorso mese di Luglio 2025 si è addivenuti agli accordi necessari per l'istituzione die Centri tra l'ANCI ed il Ministero della Giustizia ma che necessiteranno ancora di altro tempo per la loro effettiva apertura atteso che la raio della Riforma è stato quello di mettere in relazione il "colpevole" con la "vittima", sulla base di un consenso esplicito manifestato da quest'ultima.

Il percorso di mediazione deve iniziare, quasi obbligatoriamente, con le scuse formali del reo alla vittima del reato, scuse racchiuse spesso in una lettera contenente un'assunzione di responsabilità per le condotte ascritte allo stesso.

Seguono poi incontri personali tra vittima e autore del reato sulla base del consenso raccolto dal Mediatore, nel quale si incontrano le due opposte parti coadiuvate da un mediatore/facilitatore e tale mediazione può essere estesa anche a gruppi parentali appartenenti sia alle Vittime che agli autori, alle Associazioni per l'Assistenza delle Vittime.

Resta la discrepanza dell'intervento del Mediatore nell'accertamento del consenso che dovrebbe, invece, essere raccolto dal Giudice, a fronte dell'istanza di accesso, quanto meno per evitare di allungare i tempi del giudizio.

Il mediatore differisce dalla figura del Giudice – anch'essa terza ed imparziale – per la sua "equiprossimità", vale a dire una posizione di vicinanza ad entrambe le parti aderenti al confronto, con più l'idea di favorire una conciliazione.

Inoltre la mediazione, non essendo uno strumento obbligatorio, si basa sui seguenti principi: la volontarietà, la confidenzialità e il non giudizio.

La volontà si esprime con il fatto che sono le parti a scegliere se e quando entrare in una mediazione conciliativa.

La confidenzialità, invece, si traduce in un obbligo di riservatezza di tutte le questioni emerse durante la mediazione, questioni che il mediatore/facilitatore non può, per alcun motivo, portare all'esterno.

Infine, il principio del "non giudizio" è incentrato sul ruolo del mediatore, equidi stante dalle parti, propositivo e recettivo alle esigenze delle parti.

Grazie a quest'ultima peculiarità, i mediatori facilitano il raggiungimento di un risultato soddisfacente sia per la vittima, sia per l'autore del reato.

Infine, le parti, confrontandosi, dovrebbero riuscire ad arrivare ad un riconoscimento reciproco dei motivi che hanno portato a delinquere e delle sofferenze arreicate alla vittima sulla base di criteri o tabelle precise, stante l'incapienza del reo nel 98% dei casi.

Il Mediatore Penale, alla fine dell'iter, ha l'obbligo di redigere una relazione che, se positiva, permette all'imputato di accedere a uno sconto di pena.

A tanto aggiungasi che appare criticabile la regolamentazione prevista dallo art.129-bis comma 6 CPP a proposito del momento di chiusura del programma riparativo ed alla valutazione giudiziale dei risultati raggiunti dall'imputato, a cui fa riferimento la proposta

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



avanzata dalle Camere Penali di consentire alla Autorità Giudiziaria "l'acquisizione della relazione, trasmessa dal mediatore, solo nel solo caso di esito positivo del programma e precludere la conoscenza del suo fallimento come soluzione preordinata ad "evitare pregiudizi" sull'esito del procedimento penale".

- La esclusione dei difensori dalla mediazione penale

Sempre secondo la Dottrina, un dubbio di legittimità costituzionale della norma procedurale, in relazione agli artt. 55 e segg. del D.Lgs. n. 150/2022, derive- rebbe dalla evidente violazione dell'art. 24, co.2 della Cost, poiché, pur essendo sancito da tale norma che "la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento", il difensore dell'indagato/ imputato non può assistere il proprio cliente nel corso dello "svolgimento dei programmi di G.R.", salva la facoltà di intervenire,"su richiesta delle persone interessate", ai soli "colloqui preliminari" di cui all'art. 54, comma 2, del D.Lgs. n. 150/2022.

Sebbene l'art. 51 del medesimo decreto stabilisca che "le dichiarazioni rese e le informazioni acquisite nel corso del programma non possono essere utilizzate nel procedimento penale e nella fase della esecuzione della pena", non sarebbe logico e, comunque, lesivo del diritto di difesa che l'indagato/imputato, specie nei casi di reati di particolare gravità, debba partecipare ai "dialoghi riparativi" senza l'assistenza del proprio difensore(!!)anche perché il Legislatore non ha fornito alcuna giustificazione di tale esclusione che mal si concilia con il dettato costituzionale richiamato.

Altrettanto dicasi per le Vittime del reato che hannio bisogno dell'assistenza giudiziale o meno del proprio difensore per la definizione dei propri interessi lesi.

Tale opinione trova giustificazione anche perché, senza mettere in dubbio i requisiti di competenza, imparzialità e sensibilità dei Mediatori, va ricordato che l'art. 45 del D.Lgs. n. 150/2022 prevede che ai programmi di cui trattasi possa partecipare una moltitudine di persone diverse dai difensori come, ad es, oltre alla "vittima del reato", vari "altri soggetti appartenenti alla Comunità", quali "familiari della vittima del reato", "persone di supporto segnalate dalla vittima del reato", "Enti e Associazioni rappresentativi di interessi lesi del reato", "rappresentanti o delegati di Stato, Regioni, Enti locali o di altri Enti pubblici", "Autorità di Polizia e dei Servizi sociali" nonché "chiunque altro vi abbia interesse", fatta eccezione per il difensore costituito (!!)

Quand'anche soltanto alcuni di tali soggetti decidessero di partecipare, ponendo domande alla "persona indicata come autore dell'offesa" si correrebbe il rischio di domande "suggestive", tendenti cioè a suggerire la risposta, tali da nuocere alla sincerità della risposta medesima o che l'accusato, incalzato dalle domande, finisce per rilasciare dichiarazioni auto indizianti ovvero una versione dei fatti non veritiera, compromettendo l'esito della mediazione ai fini risarcitori.

- Interpreti e traduttori Forensi

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



All'interno dei Centri di G.R. è prevista, come nelle udienze e per gli avvisi della possibilità di usufruirne, la presenza di un Interpretante e Traduttore Forense che assista l'imputato ma anche la Vittima alloglotta nei percorsi riparatori.

Sul punto, va ricordato che le SS UU della Cassazione sono intervenute più volte sulla mancata traduzione dell'ordinanza di custodia cautelare emessa nei confronti di un imputato o indagato alloglotta ossia *"se la mancata traduzione, entro un termine congruo, in lingua nota all'imputato che non conosca la lingua italiana, dell'ordinanza che dispone una misura cautelare personale determini la nullità di detto provvedimento ovvero la perdita di efficacia della misura oppure comporti solo il differimento del termine per proporre impugnazione"*.

In conseguenza, le SS UU penali hanno sancito che *"l'ordinanza di custodia cautelare personale emessa nei confronti di un imputato o indagato alloglotta, ove sia già emerso che questi non conosca la lingua italiana, è affetta, in caso di mancata traduzione, da nullità ai sensi del combinato disposto degli artt. 143 e 292 cod. proc. pen."*

Ove, invece, non sia già emerso che l'indagato o imputato alloglotta non conosca la lingua italiana, l'ordinanza di custodia cautelare non tradotta emessa nei suoi confronti è valida fino al momento in cui risulti la mancata conoscenza di detta lingua, che comporta l'obbligo di traduzione del provvedimento in un congruo termine.

Pertanto, la mancata traduzione determina la nullità dell'intera sequenza di atti processuali compiuti sino a quel momento, in essa compresa l'ordinanza di custodia cautelare".

In definitiva, la mancata traduzione determina non solo la nullità della Ordinanza custodiale ma anche degli atti procedurali da cui la stessa trae origine, ai sensi dell'art.178 lett c) del C.P.P. ed appare evidente che tale nullità si estenda agli atti posti in essere in sede di G.R. laddove essi incidano sulla decisione del Giudice.

Inutile aggiungere che l'assenza di essi nei Centri determina la impossibilità di procedere al percorso riparativo.

- L'avviso alle parti

Anche alla luce di quanto innanzi, assume vitale importanza l'avviso alle parti, specie se alloglotte, della possibilità di accedere alla G.R:

La motivazione delle prime Ordinanze emanate in materia appaiono, invero, lapidarie poiché si afferma che "l'istanza presentata per l'accesso alla G.R. non può trovare accoglimento, per l'impossibilità di effettuare il percorso secondo la legge" (sic!!) benché i decreti di rinvio a giudizio prevedano la dicitura *"Avvisa l'imputato, la persona offesa e i difensori che hanno la facoltà di accedere ai programmi di G.R. nelle forme di cui agli artt. da 46 a 67 del D. L.vo 150/2022"*.

Tuttavia, la Cassazione penale ha rigettato il ricorso dell'imputato che lamentava l'illegittimità della decisione dei giudici di appello che avevano respinto l'eccezione di nullità generale in relazione all'assenza nel provvedimento di *vocatio in ius* dell'avviso alle parti di poter far ricorso al percorso riparativo.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



La Cassazione esclude, invece, che rilevi come vizio dell'atto il mancato avviso. poiché non si tratta di un vizio .che determini violazione dei diritti riconosciuti all'imputato di poter adeguatamente esercitare il proprio diritto di difesa.

Per la Corte si tratta "*della violazione di un mero obbligo informativo sulla esistenza di un percorso alternativo finalizzato a ricomporre le parti (imputato e vittima) ed elidere l'offesa arrecata col reato.*

La mancata osservazione di tale obbligo informativo, proprio per tale sua natura, non può determinare perciò la nullità processuale di ordine generale eccepibile in giudizio, tenuto conto che è fuori discussione che non si tratti di nullità speciale in quanto questa può sussistere solo se espressamente comminata dalla legge a fronte di uno specifico inadempimento processuale.

Secondo la Corte di legittimità è, comunque, previsto dalla Riforma Cartabia di poter avere accesso, anche su iniziativa d'ufficio del Giudice stesso, ai programmi riparativi in qualsiasi fase e grado del giudizio fino all'esecuzione della pena.

In effetti, il procedimento costituisce un binario parallelo al processo percorribile sempre e senza che le formalità processuali previste dalla legge, se non rispettate, possano costituire uno sbarramento all'accesso.

La Consulta ha, tuttavia, ritenuto tali questioni non fondate sulla base di un triplice ordine di considerazioni.

a)non essendo la G.R. un procedimento speciale, incidentale o complementare, ma un programma di attività extraprocessuale, non procedimentale né giurisdizionale, il cui esito ripartivo, tuttavia, può assumere rilevanza ai fini della attenuazione o della commisurazione della pena, come pure della concessione della sospensione condizionale della stessa, l'omessa previsione normativa dell'avviso in questione a seguito della sentenza emessa ex art.420-quater CPP, non può essere ritenuta idonea a violare il principio di egualianza e con esso il diritto di difesa, poiché tale decisione risulta emessa al di fuori del procedimento penale e, quindi, non lede l'art.24 della Costituzione, anche nella dimensione della cosiddetta autodifesa.

b)Inoltre, la Corte delle Leggi, nel ribadire l'ampia discrezionalità di cui dispone il Legislatore in materia di introduzione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, va ritenuto che la scelta normativa operata dal Legislatore sia giustificata dalla previsione, nel corso dell'intero procedimento penale, ma anche successivamente in fase esecutiva della sentenza definitiva, di una serie di avvisi in favore dell'imputato per l'esercizio dei propri diritti..

c)Infine, la Corte ha rilevato che l'omessa previsione dell'avviso nella sentenza ex art.420-quater CPP, in ogni caso, non comprometta in alcun modo la facoltà dello imputato di accedere alla G.R., non essendo previsti termini perentori o scadenze per esercitarla.

Pertanto, dalla decisione in commento, consegue che non risulta illegittimo l'art. 420-quater, comma 4 CPP laddove esso non prevede alcun avviso per l'imputato poiché non



piva lo stesso della possibilità di accedere alla giustizia riparativa aliunde sebbene sia evidente la lesione dei diritti difensivi delle Parti coinvolte, specie se alloglotte.

- Procedimento

Tra le norme processuali penali applicabili al procedimento riparatorio e che hanno suscitato legittime doglianze della Dottrina, rientrano senz'altro sia l'art. 129 *bis* CPP nonché l'art.15-*bis* della legge n.354/1975 sull'Ordinamento penitenziario, i quali prevedono che l'Autorità giudiziaria possa disporre, anche d'ufficio, l'invio ai programmi di G.R., dell'indagato/ imputato "*in ogni stato e grado del procedimento*" ovvero del condannato/internato "*in qualsiasi fase dell'esecuzione*" anche se, di recente, la Cassazione ha chiarito che tale facoltà per il condannato è prevista solo a pena espiata, come innanzi ricordato in tema di disapplicazione del provvedimento.

Invero, la Dottrina ha da tempo manifestato seri dubbi sulla legittimità della normativa che regola il procedimento

Anzitutto, numerosi rilievi critici sono emersi nel rapporto tra G.R.ed il processo di cognizione, che hanno suscitato legittime doglianze di illegittimità in base alla infausta formulazione dell'art.129bis CPP in maniera del tutto avulsa dal dettato normativo che disciplina la G.R. negli articoli da 41 a 67 del D.Lgs 150/2022,

Una prima rilevante criticità nell'ambito di questi rapporti è ravvisabile nella inconciliabile diversità tra i percorsi dialogici mediati al di fuori delle aule di udienza e lo scontro dialettico tra accusa e difesa in sede di esame incrociato dei testimoni, che è alla base del processo accusatorio, per il rischio che "*le dichiarazioni future dei diretti interessati ne risultino alterate*" così pregiudicando gli interessi difensivi.

Ma vi è di più. La norma processuale al comma 1,prevede che "*in ogni stato e grado del procedimento l'autorità giudiziaria può disporre, anche d'ufficio, l'invio dell'imputato e della vittima del reato (...) al Centro per la G.R. di riferimento, per l'avvio di un programma di G.R.*",e,al comma 3, che "*l'invio degli interessati è disposto con ordinanza del giudice che procede, sentite le parti,i difensori nominati e, se lo ritiene necessario, la vittima del reato (...)*" o, "*nel corso delle indagini preliminari*", dal "*pubblico ministero con decreto motivato*"e,al comma 5,che"*al termine dello svolgimento del programma di G.R., l'Autorità Giudiziaria acquisisce la relazione trasmessa dal mediatore*".

Tale disposizione appare costituzionalmente illegittima sotto vari aspetti, come affermato da vari commentatori.

Innanzitutto, per il fatto che il Giudice, in ogni stato e grado del procedimento, o anche il Pubblico Ministero, nel corso delle indagini preliminari, possano disporre,"*anche d'ufficio*" con Ordinanza o con Decreto motivato l'*invio dell'imputato*" (ovvero dell'indagato) e della "*vittima del reato*", senza imporre alcun obbligo di interpellare quest'ultima, se non ove necessario, al Centro di G.R. di riferimento per l'avvio del percorso riparativo.

Tuttavia, l'art. 1, co. 18, lett.c) della L.D.n.134/2021, nel prevedere la possibi lità di accesso ai programmi di G.R. "*su iniziativa dell'autorità giudiziaria competente, senza preclusioni in relazione alla fatti specie di reato o alla sua gravità*", contemplava la

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



necessità che ciò avvenisse “*sulla base del consenso libero e informato della vittima del reato e dell'autore del reato*”.

Appare evidente che l’acquisizione del consenso delle Parti costituisce un elemento essenziale per l’attivazione del procedimento riparatorio (!!?) come innanzzi ricordato.

Tale principio risulta codificato anche dall’art. 43, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 150/2022, laddove è stato precisato che la partecipazione ai programmi di G.R. da parte della persona indicata come autore dell’offesa e della vittima del reato deve essere “*attiva e volontaria*”.

Per tale ragione l’art. 129-bis CPP, ponendosi in contrasto con i principi di volontarietà e libertà dell’adesione contenuti nella citata Legge Delega, potrebbe essere suscettibile di censura costituzionale per eccesso di delega in violazione dell’art. 76 Cost.

In secondo luogo, l’invio dell’indagato/imputato al competente Centro di G.R., sia nella fase delle indagini preliminari che nel giudizio di cognizione, presuppone il convincimento del Giudice che il medesimo sia l’autore dell’offesa penale, anche perché l’art. 12, comma 1, lett. c), della Direttiva 2012/29/UE sancisce fra le “condizioni” per l’accesso ai servizi di G.R. che l’autore del reato abbia “*riconosciuto i fatti essenziali del caso*”.

Ne consegue che, in caso di esito negativo del programma riparativo, il Giudice chiamato a giudicare l’imputato dovrebbe essere diverso da quello che ne aveva disposto l’“invio” al Centro per la G.R., sul presupposto che il medesimo sia, comunque, l’autore del reato allo stesso contestato.

Senonché, in tali casi non sarebbe configurabile un’ipotesi né di “incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento”, in quanto non espressamente contemplata dall’art. 34 del Codice di Rito né di “indebita manifestazione del proprio convincimento sui fatti oggetto dell’imputazione”.

Sul punto si ritiene che l’anticipazione del convincimento di colpevolezza, risultante dall’invio dell’imputato al Centro per la G.R., deriverebbe dall’applicazione di una norma di legge e non già “*indebitamente*”, come richiesto dallo art.37, co.1, lett. b), CPP, affinché il Giudice possa essere ricusato dalle parti.

Anche in base a tale assunto, sussisterebbero seri dubbi di legittimità costituzionale dell’art. 129-bis CPP, per violazione degli artt. 3, 24 e 27 Cost. nonché dell’art.34 CPP, nella parte in cui la norma non prevede che non possa partecipare al giudizio il Giudice che, nei confronti del medesimo imputato, ha pronunciato l’Ordinanza di invio al Centro per la G.R., quanto meno nelle ipotesi indicate dall’art 58, comma 2 D.Lgs. n. 150/2022, di mancata effettuazione del programma riparativo, interruzione dello stesso o mancato raggiungimento dell’esito riparativo.

Va ricordato, inoltre, che la normativa non prevede neppure alcun diritto di opposizione della Vittima, neppure in presenza della gravità del reato commesso dall’imputato, il che rende possibile l’accesso al procedimento riparativo “*inaudita altera parte*” con grave violazione dei diritti alla stessa spettanti e, come tali, riconosciuti dalla stessa Riforma del Codice di Rito.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



A tanto aggiungasi che competerebbe solo al Giudice o al Pubblico Ministero "valutare", in positivo, se il programma di Giustizia ripartiva, prospettato dallo imputato, possa essere utile alla risoluzione delle questioni derivanti dal fatto di reato ed escludere, in negativo, che l'invio possa comportare pericolo concreto per gli interessati o frustrare l'acquisizione della prova in funzione dell'accertamento dei fatti"(v. Ufficio del Massimario della Cassazione, pag. 321),fermo restando che, stante il principio di tassatività delle impugnazioni,non è neppure possibile proporre alcun rimedio avverso un siffatto provvedimento, atteso che la normativa non ne prevede alcuno, se non unitamente alla sentenza, come affermato in alcune recenti decisioni della Suprema Corte.

Per tali ragioni, è opinione comune in Dottrina che il *vulnus* arrecato ai principi costituzionali sia così grave da risultare non rimediabile se non rimuovendo *in toto* la controversa impostazione legislativa (!!).

Infine la mancata individuazione delle ipotesi di reato più gravi da escludere dal procedimento riparatorio crea una evidente disparità di trattamento tra reati procedibili a querela di parte e quelli d'ufficio.

La mancata indicazione dei tempi del procedimento per tali reati impedisce di fatto di provvedere in tempi ristretti individuabili in aperto contrasto con l'Istituto nato per deflazionare la lunghezza dei procedimenti.

- L' Ordinanza di accesso alla G.R.

Pur in mancanza di decisioni di rilievo, é doveroso sottolineare che le motivazioni delle prime Ordinanze del diniego sono: "*visto il parere favorevole del PM e premesso che sussistono le condizioni per accedere al citato programma ai sensi dell'art. 42 e seg. d.lgs. 150/2022 (va) rilevato, tuttavia, che, pur sussistendo in astratto i requisiti per accedere alla G.R., non risulta completata la procedura di cui all'art. 63 d.lgs. 150/2022 sia con riferimento alla individuazione dei Centri di riferimento per la G.R. di cui all'art. 42 d.lgs. 150/2022 che alla formazione degli albi dei mediatori a ciò depositi ... dichiara allo stato non luogo a provvedere*" (*Ordinanza del Gup del 25 ottobre 2023*).

Per altri Tribunali la motivazione è la seguente: "*preso atto che non è attivabile un programma per l'imputato ai sensi e agli effetti dell'art. 129 bis cpp, poiché non sono attivi né centri di G.R. né mediatori professionisti. Dichiara allo stato N.L.P.*" (*Ordinanza del 18 aprile 2024*).

Nella stessa direzione va letta l'Ordinanza del Tribunale di Genova del 21/11/2023 che ha emesso un provvedimento analogo per "*mancanza di strutture*" sul Territorio ai fini della Mediazione Penale.

Merita pure, una riflessione il provvedimento del Tribunale penale di Latina che ha dichiarato "*non luogo a provvedere*" sull'istanza di un imputato per accedere ad programma di G.R. e disposto l'invio di copia del provvedimento alla Presidente di quel Tribunale e al Presidente della Corte di appello allo scopo di segnalare il disservizio.

Un'altra affermazione lapidaria dei Giudici è che, "*benchè la Riforma sia entrata in vigore da più di un anno e che le parti vengono avvertite che possono accedere alla G.R.*,

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



quando chiedono di accedervi non è possibile perché non risulta completata la procedura burocratica della istituzione dei Centri e della formazione dell'albo dei mediatori che appare una esplicita sollecitazione all'attuazione della Riforma".

Anche il G.U.P. del Tribunale di Bologna, a fronte della richiesta di accesso alla G.R., avanzata da un imputato di violenza sessuale nei confronti di una ragazza all'epoca appena diciottenne, affetta da deficit cognitivo, aggravata dalle condizioni di inferiorità psichica della vittima, si è visto costretto a rigettarla sulla base della stessa motivazione che "Non è stata indetta la Conferenza per incaricare gli Enti Locali. Nulla è cambiato sul fronte della G.R. a Bologna, dove mancano ancora Enti e strutture mirati a fornire questo strumento, introdotto dalla Riforma Cartabia "

Pertanto, secondo il GUP "l'istanza presentata non può trovare accoglimento, per impossibilità di effettuare il percorso secondo la legge" (Sic!!).

Sul problema, la Dottrina afferma che, considerato che è un diritto degli indagati/imputati accedere alla G.R., le soluzioni sono due :

- 1) si rinviano tutti i processi in attesa di protocolli, tavoli ministeriali e non, istituzioni di elenchi dei Centri e dei Mediatori Penali;
- 2) si "copiano" i protocolli già in atto nelle altre Regioni e si applica l'Istituto, come avvenuto a Milano.

Invero, un'analisi più approfondita può contribuire ad individuare gli altri punti critici della Riforma come segue.

Innanzitutto, il Giudice dovrebbe valutare la possibilità di disporre l'avvio di un programma di G.R., facoltà esercitabile anche d'ufficio in base all'art.129-bis CPP, fermo restando in diritto dello imputato di ricevere un apposito avviso in ordine alla facoltà di accedere ai programmi di G.R..

La Suprema Corte, dopo avere fatto presente che le nuove previsioni contenute all'art. 129-bis e 419, comma 3-bis, CPP non contemplano alcuna ipotesi di nullità nel caso di mancata applicazione, ha evidenziato che la norma proces-suale, nel prevedere la possibilità che il Giudice disponga d'ufficio l'invio delle parti ad un Centro per la Mediazione Penale, si limita a disciplinare un potere discrezionale, senza introdurre alcun obbligo di attivarsi in tal senso.

Tale opzione sarebbe dettata solo da una serie di valutazioni che attengono alla tipologia del reato, ai rapporti tra l'autore e la persona offesa, all'idoneità del percorso riparativo a risolvere le questioni che hanno determinato la commissione del fatto criminoso, trattandosi di una valutazione che non impone al giudice di motivare la sua scelta.

In conseguenza, nel caso di mancata attivazione del percorso riparativo, non sarebbe configurabile alcuna nullità, né speciale, né di ordine generale, non essendo compromesso alcuno dei diritti e facoltà elencati all'art. 178, lett. c), CPP.

- L' Impugnazione delle Ordinanze di rigetto

Altro punto critico della normativa è quello relativo alla impugnazione delle Ordinanze di rigetto dell'accesso alla G.R.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



Le Sezioni Unite della Suprema Corte, pronunciandosi sulla questione «*se, per quali motivi e in quali ipotesi sia ricorribile per cassazione il provvedimento con cui il Giudice del merito rigetta la richiesta di invio al Centro per la G.R. di riferimento per l'avvio di un programma di G.R. ai sensi dello art. 129-bis C.P.P.*

Invero, sin dalle prime applicazioni della nuova disciplina sulla G.R., contenuta nel D.lgs. 150/2022, erano sorti diversi orientamenti sulla impugnabilità della Ordinanza di rigetto della istanza di accesso ai programmi riparativi ex art.129-bis C.P.P.

Un primo orientamento in materia era emerso, da parte della Corte di legittimità, con la sentenza Cass., Sez. III, 7 giugno 2024, n. 33152, condito da una più recente decisione della Prima Sezione della Corte del 21 novembre 2024 n.8400 che ammetteva l'impugnazione, ai sensi dell'art. 586, co.1, C.P.P. dell'Ordinanza di rigetto «*emessa durante il compimento degli atti preliminari o nel corso del dibattimento (ovvero nel corso del giudizio di appello)*» purché «*tale richiesta risultasse avanzata dallo imputato e riguardasse reati procedibili a querela suscettibili di remissione, trattandosi del solo caso in cui il suo eventuale accoglimento determinava la sospensione del processo*».

Di particolare interesse appariva, sul punto, la distinzione operata dalla Corte con i reati procedibili di ufficio o a querela non soggetta a remissione.

La Corte aveva motivato la decisione affermando che, «*posto che nulla impedisce all'interessato di attivarsi autonomamente per accedere al programma di G.R., l'intervento del Giudice [...] non rappresenta né una condizione necessaria per l'acquisizione di diritti né sufficiente*».

Inoltre, la circostanza attenuante ex art. 62, n. 6, C.P., come modificata dal D.lgs. n.150, «*non risultava correlata alla decisione dello invio di cui all'art. 129-bis cit., posto che: a) l'interessato non aveva alcuna necessità dell'Ordinanza del Giudice per attivarsi al fine di accedere a programmi di G.R.; b) il mero invio non elide la discrezionalità dei Mediatori incaricati nel ritenere non fattibile il programma*».

La tesi espressa nella sentenza, innanzi citata, si affiancava, comunque, ad almeno altri due indirizzi emersi nella giurisprudenza di legittimità.

Il primo, sviluppatisi sin da subito, riteneva inammissibile il ricorso per cassazione avverso il provvedimento di cui all'art. 129-bis C.P.P. *atteso che lo stesso non avrebbe natura giurisdizionale*» (Cass., Sez. II, 7 novembre 2024, n. 46018; Cass., Sez. III, 4 giugno 2024, n. 24343; Cass., Sez. II, 12 dicembre 2023, n. 6595).

Il secondo si era delineato con la sentenza Cass., Sez. V, 26 novembre 2024, n. 131 e confermato da una recente decisione della Terza Sezione (Cass., Sez. III, ud. 26 febbraio 2025) secondo cui era stata ritenuta ricorribile, ai sensi dell'art. 586 C.P.P.



unitamente alla sentenza che definisce il grado di giudizio, «*l'Ordinanza reiettiva della richiesta di accesso ai programmi di G.R. pronunciata dal Giudice su istanza dell'imputato, senza alcuna distin- zione tra reati procedibili a querela suscettibile di remissione e reati procedibili d'ufficio*» (così, Cass., Sez. V, 26 novembre 2024, n. 131, cit.).

Veniva così superata la limitazione dell'impugnativa ai soli reati perseguiti a querela suscettibile di remissione poiché si era ritenuto che colui che impugna il provvedimento fosse tenuto a «*dedurre contestualmente l'interesse alla attenuazione del trattamento sanzionatorio, come possibile conseguenza dell'esito del programma di G.R.*» (Cass., Sez. III, ud. 26 febbraio 2025 cit.).

In definitiva, le SS UU con la sentenza depositata il 30 ottobre 2025, hanno risposto al quesito affermando che «*il provvedimento del Giudice di merito di rigetto della richiesta di invio al Centro per la G.R. per l'avvio di un programma di G.R. è impugnabile solo con l'appello o con il ricorso per cassazione unitamente alla sentenza conclusiva del relativo grado e indipendentemente dal regime di procedibilità del reato*».

- La sospensione del processo

A tanto aggiungasi che, a molti altri commentatori, è apparsa in contraddizione con l'intento di garantire una “*celere definizione dei procedimenti giudiziari*” la previsione, contenuta nel comma 4 dell'art.129-bis CPP., in base alla quale, nei reati perseguiti a querela soggetta a remissione, il Giudice, al fine di consentire lo svolgimento del programma di G.R. può disporre la sospensione del processo per un periodo addirittura di centottanta giorni, mentre per i reati non rimettabili non è prevista alcuna tempistica sebbene utile alla definizione in via alternativa anche ai fini della concessione delle attenuanti.

Del tutto indefinita, risulta, inoltre, la natura degli “*impegni comportamentali*” che l'imputato dovrebbe assumere e rispettare per poter usufruire della circostanza attenuante di cui all'art.62, n.6, C.P., in mancanza di un calcolo tabellare risarcitorio a cui fare riferimento nel corso della Mediazione Penale con il rischio “*che la G.R., divenga meno che uno strumento di deflazione*”.

Vero è che tale disposizione ha per obiettivo quello di indurre l'imputato a porre in essere condotte riparatorie in favore della Vittima del reato e, nell'ipotesi di procedimenti per reati perseguiti a querela, di far sì che tali procedimenti, se possibile, vengano definiti con la remissione della querela.

Nondimeno, anche lo strumento della sospensione per favorire il dialogo riparativo esclude tale beneficio per i reati più gravi per i quali non sono previsti tempi di definizione compatibili con la celerità dei procedimenti, così generando anche una disparità di trattamento per l'accesso effettivo alla Giustizia Riparativa.

Occorre, tuttavia, ricordare che, in realtà, già prima dell'introduzione della nuova disciplina riparativa, nel Codice penale esistevano norme aventi il medesimo scopo.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



Ne sono esempi l'art.162-ter CPP, sulla estinzione dei reati procedibili a querela per "condotte riparatorie", all'omologa disposizione di cui all'art. 35 del D.Lgs. n.274/2000, applicabile ai reati di competenza del Giudice di Pace, all'art.62, n.6),C.P. che già contemplava la circostanza attenuante dell'avere, prima del giudizio, "*riparato interamente il danno*", nonché all'art.133, secondo comma, n.3),C.P. in virtù del quale il Giudice, nell'esercizio del suo potere discrezionale nell'applicazione della pena, deve tener conto, fra l'altro, anche della condotta "*susseguente al reato*".

Al di là degli aspetti procedurali evidenziati, un altro punto dolente della Rifor- ma resta, comunque, la mancanza di una distinzione e conseguente esclusione dei reati più gravi dall'accesso ai programmi riparativi, come pure il grave pregiudizio per le ragioni delle Vittime di tali reati di opporsi alle Ordinanze ammissive, come innanzi ricordato, in base alle proprie ragioni lese e, in alcuni casi, non risarcibili.

- La Vittimizzazione secondaria nella GR

Le recenti vicende giudiziarie legate ad episodi criminosi in danno delle Vittime di Femminicidi, lesioni personali, stalking e violenze nei confronti del sesso debole meritano un'attenta disamina in relazione alle conseguenze derivanti dalla necessaria partecipazione agli accertamenti pre-processuali e processuali ma anche in relazione alla recente Riforma Cartabia, che ha introdotto la possibilità di una definizione bonaria dei procedimenti penali, fondata sul consenso delle Parti ma salvaguardando la partecipazione della Vittima alle attività previste, come si dirà infra.

In generale, la Convenzione di Istanbul, all'articolo 18, stabilisce che gli Stati faderenti si impegnino ad evitare il grave fenomeno della c.d. "vittimizzazione secondaria", che consiste nel far rivivere le condizioni di sofferenza a cui è stata sottoposta la vittima di un reato derivanti dalle procedure susseguenti ad una denuncia ovvero dalla apertura di un procedimento giudiziario a carico del responsabile.

Tale fenomeno risulta spesso sottovalutato proprio nei casi in cui le Vittima di reati siano scoraggiate alla presentazione della denuncia delle violenze subite dal responsabile ovvero dalle Autorità preposte alla loro tutela.

Per contro, la necessità di intervenire per arginare la diffusione della violenza domestica e di genere destinata a sfociare, nei casi più gravi, nel reato di Femminicidio, come emerge dalle cronache quotidiane, impone una risposta coerente di tutte le Istituzioni.

In conseguenza è necessario intervenire garantire l'adozione da parte del Legislatore di provvedimenti coordinati nella consapevolezza che la vera efficacia deterrente per reprimere le condotte di violenza domestica si realizza verificando la sussistenza di tali condotte, a partire dai procedimenti civili e minorili, con sanzioni o misure limitative efficaci a carico del genitore violento.

Inoltre, prescindendo dalle conseguenze civilistiche, occorrerebbe vietare gli effetti di procedimenti sui soggetti coinvolti all'origine della "vittimizzazione secondaria" anche nei procedimenti riparatori tutelandone la presenza benché generi seri subbi il ricorso alla

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



c,d. Vittima surrogata che potrebbe risultare insufficiente ad assicurare un equo ristoro delle Vittime.

- **La mancanza di parametri per il risarcimento delle Vittime**

La Corte di Giustizia Europea, Quinta sezione, con sentenza del 2 Ottobre 2025, ha stabilito che l'art. 12, § 2, della Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, dev'essere interpretato nel senso che esso osta "*a un sistema nazionale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti che, per principio, escluda, per quanto riguarda il danno morale, qualsiasi indennizzo per il dolore e la sofferenza patiti da tali vittime*".

In sintesi, la Corte ha stabilito che, sebbene la necessità di garantire la sostenibilità finanziaria dei sistemi nazionali di indennizzo, in modo tale che gli Stati Membri non devono necessariamente prevedere un ristoro completo del danno materiale e morale subito da tali vittime, un indennizzo equo ed adeguato, ai sensi di tale disposizione, richiede, in sede di determinazione di un siffatto indennizzo, di tener conto della gravità delle conseguenze in capo alle vittime, dei reati perpetrati, nonché del risarcimento che tali vittime possono ottenere a titolo della responsabilità da fatto illecito dello autore del reato.

L'articolo 12 di tale Direttiva, unico articolo del capo II della stessa, intitolato «Sistemi di indennizzo nazionali», dispone, al paragrafo 2:

«*Tutti gli Stati membri provvedono a che le loro normative nazionali prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime*».

L'articolo 18 della medesima Direttiva, intitolato «Attuazione», al suo paragrafo 2 enuncia quanto segue:

«*Gli Stati membri possono prevedere che le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente Direttiva si applichino unicamente ai richiedenti le cui lesioni derivino da reati commessi dopo il 30 giugno 2005*».

Inoltre, l'articolo 2 della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (GU 2012, L 315, pag. 57), tra le «Definizioni» prevede, al suo paragrafo 1, che, mediante tale Direttiva, il Legislatore ha previsto un regime di indennizzo sussidiario rispetto al risarcimento che tali vittime possono ottenere a titolo di responsabilità per fatto illecito dell'autore del reato.

Infatti, come risulta dal considerando 10 di detta Direttiva, essa è stata adottata alla luce, tra l'altro, della constatazione che le Vittime in molti casi non possono ottenere un risarcimento dall'autore del reato, in quanto questi può non possedere le risorse necessarie per ottemperare ad una condanna al risarcimento dei danni, oppure può non essere identificato o perseguito.(!!)

- **La GR nella esecuzione penale**



La legge 27 settembre 2021, n. 134, che recava delega al Governo "per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di G.R. e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari", ha apportato trilevanti modifiche al codice penale (artt. 1-3), al codice di rito (artt. 4-40), alle relative norme di attuazione (art. 41), oltre a contenere la disciplina della G.R. (artt. 42-67) e a disporre ulteriori interventi e modifiche ad alcune leggi speciali (artt. 68-84), tra cui spicca l'intervento effettuato dall'art. 71 in materia di sostituzione delle pene detentive brevi già disciplinate dalla legge 24.11.1981, n. 689.

Si tratta per l'appunto di pene sostitutive del carcere, non essendosi trovato il coraggio di introdurle nell'elenco edittale delle pene principali, il cui catalogo (art. 17) è rimasto dunque immutato; si è invece pensato di creare - accanto alle tradizionali "misure alternative" previste dall'ordinamento penitenziario - quattro figure di "pene sostitutive" nominate nel codice penale (art. 20 *bis*).

Si tratta di un'innovazione importantissima destinata, almeno negli intenti, a cambiare il volto della penalità nel nostro Paese e ad avvicinare la data del processo al momento dell'effettiva esecuzione della sanzione penale, la quale non è né suspendibile condizionalmente (art. 61 *bis* l.n. 689/1981), né assoggettabile al meccanismo sospensivo di cui all'art. 656 c.p.p. per il chiaro disposto di cui all'art. 62 l.n. 689/1981.

Tuttavia, va osservato come l'intento, sostenuto dai fondi del PNRR, di rendere più veloce ed efficiente il processo penale non abbia però riguardato la magistratura di sorveglianza, che opera nel settore dell'esecuzione penale: dai "procedimenti giudiziari" di cui parla la rubrica del decreto legislativo n. 150/2022 è risultato infatti escluso proprio il procedimento di sorveglianza, il quale ha lo scopo di portare a compimento il complesso *iter processuale* che, partendo dalla notizia di reato, non si conclude con il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, trovando invece il suo esito naturale nella compiuta espiazione della pena irrogata in cognizione.

Della velocizzazione dei procedimenti di sorveglianza, quasi non si trattasse di veri e propri procedimenti giudiziari, il legislatore sembra dunque non essersi preoccupato: il settore della sorveglianza è stato conseguentemente escluso dalla distribuzione delle risorse del PNRR e non ha ricevuto in dotazione le risorse umane destinate alla costituzione dell'ufficio per il processo previsto dal D. Lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, il cui art. 1, 1° comma prevede comunque che tale ufficio si costituisca anche presso gli Uffici e i Tribunali di sorveglianza.

Alla luce delle sopra menzionate criticità normative, analizzando alcune prime decisioni giurisprudenziali, il quadro non appare molto diverso.

Nonostante non vi siano ancora sentenze di particolare rilievo, merita, ad es., di essere citata una sentenza della Prima Sezione Penale della Cassazione del 9 luglio 2024, n. 41133, di annullamento dell'Ordinanza di un Magistrato di sorveglianza che aveva accolto il reclamo di un detenuto in regime dell'art. 41 *bis* della legge n. 354/1975 avverso il provvedimento della Casa circondariale nella quale era ristretto, che gli aveva negato la possibilità di accedere ad un programma di G.R..

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



Secondo la Suprema Corte il provvedimento andava annullato perché "il disposto dell'art. 44, comma 2, D.Lgs.n.150 del 2022 ai programmi di G.R. 'si può accedere in ogni stato e grado del procedimento penale, nella fase esecutiva della pena e della misura di sicurezza, dopo l'esecuzione delle stesse'", mentre il ricorrente, "essendo ancora detenuto in esecuzione non può essere ammesso ad alcun programma di G.R. finché la pena sarà in esecuzione ed indipendentemente dal regime detentivo a cui è sottoposto". Per contro, la medesima norma afferma in maniera palmare che "ai programmi di cui al comma 1 si può accedere in ogni stato e grado del procedimento", per cui sarebbe del tutto illogico che tale facoltà fosse preclusa nella fase dell'esecuzione, che, si presume, sia proprio quella in cui l'accesso ad un programma riparativo può risultare efficace ai fini di "rieducazione del condannato", come auspicato dall'art. 27, terzo comma, Cost.

- Conclusioni

Per il 2026 le linee di intervento ministeriali si svilupperanno nel quadro delle Raccomandazioni specifiche formulate all'Italia dalla Commissione Europea nel settore della giustizia e, in tal senso, proseguirà l'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, al fine di ridurre arretrato e tempi dei procedimenti civili e penali, nell'ottica di un generale processo di recupero di efficienza del sistema giustizia e di competitività del Paese.

L'efficientamento del servizio giustizia sarà attuato mediante la prosecuzione di mirate politiche di programmazione della spesa e di nuovi e specifici piani di investimento, finalizzati alla valorizzazione e all'implementazione delle risorse umane, al potenziamento dei processi di digitalizzazione e di innovazione tecnologica, alla gestione ottimale del patrimonio immobiliare e delle risorse materiali, alla semplificazione e miglioramento della gestione dell'esecuzione penale e della giustizia minorile e di comunità, all'innalzamento della qualità del servizio offerto alla collettività, nonché al rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale.

Tali direttive costituiscono un supporto imprescindibile per garantire un'attività giurisdizionale tempestiva, efficiente e di qualità e, dunque, pienamente conforme ai principi di cui agli articoli 27, 110 e 111 della Costituzione, nel rispetto dei vincoli di bilancio.

A seguito del pieno raggiungimento di tutte le milestone e dei target stabiliti dal PNRR nel corso del 2025, il Ministero della giustizia si impegnerà a completare le riforme e gli investimenti di propria competenza entro il termine del 30 giugno 2026.

Il 2026 sarà anche l'anno di concreto avvio del nuovo modello di "G.R." – quale istituto finalizzato a dare centralità alla vittima e alla riparazione delle conseguenze dannose del reato - al termine di un complesso percorso normativo, amministrativo e organizzativo, che ha richiesto quasi quattro anni di impegno da parte del Ministero e che, d'intesa con Regioni, Province e Comuni distribuiti su tutto il territorio nazionale, consentirà l'apertura

ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



e il funzionamento di 36 Centri per la G.R., così da assicurare i relativi servizi a tutti i cittadini.

In tema di G.R. e tutela delle vittime di reato, l'Amministrazione intende dare piena attuazione alle disposizioni contenute nel d.lgs. 150/2022, favorendo il processo di istituzione dei Centri per la G.R. qualificati, nel rispetto dei requisiti normativi e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) accessibili e gratuiti.

Il Ministero accompagnerà i processi di implementazione degli interventi in materia di G.R., provvedendo al coordinamento generale dei servizi in materia, avvalendosi sia della Conferenza Nazionale per la G.R. sia delle Conferenze locali, sulle quali esercita funzioni di vigilanza ai sensi dell'art. 66 del citato decreto legislativo.

L'obiettivo di efficienza della giustizia penale si collega anche a prospettive culturali che sottolineano l'opportunità di affiancare la considerazione dei fatti illeciti, penalmente perseguiti, alle conseguenze derivanti dalla rottura di equilibri sociali nelle comunità.

Si afferma così l'esigenza di garantire la sicurezza sociale, avvalendosi di opportunità diverse di rieducazione, attraverso forme di conciliazione e riparazione, che pongono l'attenzione alle conseguenze generate dall'illecito in una dimensione di ristoro responsabile.

L'attuazione dell'intero impianto normativo e il conseguente processo organizzativo delineato dal D.lgs. 150/2022 in materia di G.R., inserendo nello ordinamento un sistema di giustizia complementare, ha richiesto e richiederà negli anni a seguire allo Stato centrale, agli enti territoriali e alle Università un investimento significativo di sinergie organizzative, al fine di realizzare ex novo la rete dei servizi dei mediatori, garantirne la loro attitudine e professionalità e assicurare un servizio efficiente alla collettività.

Infine, nell'ottica dell'efficientamento del sistema giudiziario e al fine di fornire risposte adeguate ai professionisti che operano in stretta collaborazione con l'autorità giudiziaria, abbiamo predisposto un nuovo regolamento che rivede il sistema dei compensi agli ausiliari del Giudice, atteso da oltre vent'anni e più volte sollecitato dalla Corte costituzionale.

Lecce 7 Febbraio 2026

** Avvocato Cassazionista-Docente in Master per la Sicurezza,Criminalistica e G.R. Relatore in Convegni e Seminari.Autore di varie pubblicazioni ed articoli di Diritto e Procedura penale,Criminologia,Diritto dell'Immagrazione.e Vittime di Reato pubblicati sulle principali Riviste Italiane