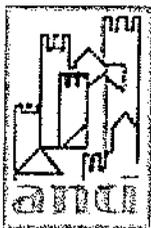


27/6/2024



## CONFERENZA UNIFICATA

27 giugno 2024

Punto 8) all'o.d.g.:

**INTESA, AI SENSI DELL'ARTICOLO 62 DEL DECRETO LEGISLATIVO 10 OTTOBRE 2022, N. 150, SUI LIVELLI ESSENZIALI E UNIFORMI DELLE PRESTAZIONI DEI SERVIZI PER LA GIUSTIZIA RIPARATIVA**

### **CONFERENZA NAZIONALE SULLA GIUSTIZIA RIPARATIVA PROPOSTA DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI ART. 61, COMMA 1, DEL DECRETO LEGISLATIVO 10 OTTOBRE 2022, n. 150**

#### **NOTA DI OSSERVAZIONI**

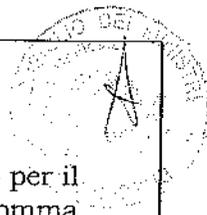
**a seguito alle riunioni tecniche di Conferenza Unificata del 23 febbraio, 27 marzo e 24 aprile 2024 e della Relazione tecnica pervenuta in data 22 maggio 2024**

#### Premessa

Nell'apprezzare gli obiettivi ed i contenuti del provvedimento in oggetto che, permette di erogare livelli standard di servizi essenziali sull'intero territorio nazionale, si coglie l'occasione per esprimere soddisfazione per l'attuazione della normativa sulla giustizia riparativa che permette di allineare il nostro Paese alla disciplina europea, quale strumento innovativo di reintegrazione del reo e di maggiore considerazione della vittima e introduce modelli di intervento sui conflitti con metodi comunicativi e dialogici volti a promuovere l'incontro tra autore e vittima, la responsabilizzazione del reo, la riparazione – se possibile – delle conseguenze del fatto delittuoso, dando la possibilità di progettare un agire responsabile per il futuro.

#### Osservazioni sulla Relazione Tecnica a corredo della proposta di Livelli essenziali

Innanzitutto, appare il caso di evidenziare che la competenza in tema di giustizia e di giustizia riparativa è in capo allo Stato disciplinato con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 che ha inteso prevedere all'art. 67 il Fondo per il finanziamento di interventi in materia di giustizia riparativa.



La L. 29 dicembre 2022, n. 197 ha disposto (con l'art. 1, comma 859) che "Il Fondo per il finanziamento di interventi in materia di giustizia riparativa di cui all'articolo 67, comma 1, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, è incrementato di **5 milioni di euro annui** a decorrere dall'anno 2023", **per una dotazione complessiva attuale del Fondo pari a €. 9.438.524,00**

E' il caso di ricordare che il comma 3 dell'art. 67 cit. riporta:

*"Nel limite delle disponibilità del fondo di cui al comma 1, **fermo restando il finanziamento degli interventi necessari a garantire i livelli essenziali delle prestazioni di giustizia riparativa**, la determinazione degli importi da assegnare agli enti di cui all'articolo 63, comma 5, tiene conto, sulla base di criteri di proporzionalità, dell'ammontare delle risorse proprie annualmente impiegate dagli stessi enti per il finanziamento dei programmi di giustizia riparativa, opportunamente documentati e rendicontati alla Conferenza nazionale di cui all'articolo 61."*

### Analisi del Testo

Preme sottolineare quanto previsto dalla norma primaria all'articolo 67 del d. lgs. 150/2022 ai commi 1 e 3, circa le spese di funzionamento e di finanziamento dei Centri per la giustizia riparativa e le spese per sostenere i programmi di giustizia riparativa.

Il comma 1 distingue le spese di funzionamento dei Centri che lo Stato ha assunto come responsabilità dalle spese che i Comuni mettono a carico dei propri bilanci **quale concorso per il sostegno degli specifici programmi di giustizia riparativa erogati** dai Centri. In particolare, si configurano come spese:

a carico dello Stato, la copertura dei costi di funzionamento e gestione dei Centri di giustizia riparativa come correttamente riportati nella Relazione Tecnica e di seguito elencati:

- **Gli oneri relativi ai mediatori penali** del Centro
- Gli oneri del **personale amministrativo essenziale per la erogazione del servizio** e che svolge la propria attività lavorativa presso i centri in forza di uno specifico provvedimento
- **oneri accessori dei mediatori penali**: l'esperienza già realizzata nei territori mostra come una parte significativa dell'attività dei mediatori si svolga fuori dalla sede, recandosi presso gli istituti di pena per l'avvio del rapporto dialogico. Ciò comporta delle spese di trasferta legate a spostamenti anche di medio raggio considerando che l'ambito di riferimento è l'intero distretto di Corte di appello.
- **Le spese di funzionamento del Centro** quali gli oneri di locazione, anche figurativa, gli oneri di manutenzione ordinaria e manutenzione straordinaria, le spese delle utenze e telefonia, le spese di vigilanza e di guardiania;
- **le spese di interpretariato;**

a carico dei Comuni, il concorso delle spese per il sostegno dei programmi di giustizia riparativa:

- Concorso alle spese di gestione del Centro
- Oneri inerenti il potenziamento delle figure necessarie per erogare il servizio
- Organizzazione e gestione delle attività interne



- Comunicazione

Tale previsione risulta già di dubbia conformità al quadro costituzionale ed in particolare non aderente a quanto prevede l'articolo 81 della Costituzione secondo cui ogni legge deve stabilire la copertura degli oneri previsti.

A questo si aggiunge che l'individuazione dei LEP solo in termini di costo standard e non di prestazioni da garantire sembra prefigurare la fissazione di un costo minimo che lo Stato garantisce lasciando poi ad altri livelli di governo ossia i Comuni la responsabilità di coprire e sostenere finanziariamente la copertura dell'intero servizio.

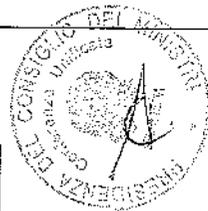
A questo si aggiunge che come riportato nelle tabelle successive i calcoli contenuti nella relazione tecnica sembrano non rispondenti ai costi reali.

La relazione tecnica a corredo della proposta di livelli essenziali delle prestazioni sulla giustizia riparativa individua tre tipologie di spesa come ripostate nella tabella di seguito indicata.

TABELLA CONTENUTA NELLA RELAZIONE TECNICA DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

LEP GIUSTIZIA RIPARATIVA	
Tipologia spesa	Oneri annui complessivi in euro
Mediatori esperti in giustizia riparativa	3.744.000,00
Interpreti nell'attività di giustizia riparativa	1.560.000,00
Spese di funzionamento dei Centri di giustizia riparativa	520.000,00
<b>Totale</b>	<b>5.824.000,00</b>

CONFRONTO CON LA TABELLA DEI COSTI STIMATI DAI COMUNI PER LA GESTIONE DEI CENTRI



LEP GIUSTIZIA RIPARATIVA	
Tipologia di spesa	Oneri annui complessivi in euro
Mediatori esperti in giustizia riparativa	8.703.705,66 €
Interpreti nell'attività di giustizia riparativa	1.560.000,00 €
Spese di funzionamento dei Centri di giustizia riparativa	13.142.879,88 €
<b>Totale</b>	<b>23.406.585,54 €</b>

#### ANALISI PUNTUALE DEI COSTI PER I COMUNI INERENTI LA GESTIONE DEI CENTRI

Di seguito si riporta analiticamente l'analisi dei costi stimati che mostrano nel dettaglio la differenza tra quanto rappresentato dalla Relazione tecnica predisposta e quanto invece dalla stima dei Comuni rappresentato da ANCI.

Circa i mediatori esperti di giustizia riparativa il calcolo effettuato da Ministero Giustizia tiene conto della prestazione professionale di un mediatore per 20 ore settimanali e per 10 mesi di attività secondo quanto riportato di seguito per una stima di 24.000,00 €uro anno.

Mediatore esperto giustizia riparativa	ore lavoro	settimane	costo unitario lordo irpef in euro	durata media incarico di mediazione	Costo complessivo di un mediatore in euro
	20	4	30	10	24.000,00

Tale rappresentazione è aderente solo in parte alla tipologia di mediatore quale professionalità esterna all'Ente titolare del CGR. Si rappresenta di seguito il calcolo della spesa del mediatore **nella tipologia prevista dalla norma quale dipendente del Comune appartenente al CCNL Funzioni locali** come avviene già nelle esperienze dei Comuni che hanno avviato il servizio (Milano, Torino, ecc..)

Personale	Area Inquadramento	RETRIBUZIONE LORDA PER 13 MENSIETA' CON FUNZIONI LOCALI	STIMA SPESE DI TRASFERTA (10%)	STIMA LAVORO STRAORDINARIO (15%)	TOTALE
Mediatore Esperto	<u>ISTRUTTORE</u>	40.973,84	4.097,38	6.146,08	51.217,3

L'ipotesi da considerare ai fini della determinazione dei livelli essenziali potrà quindi essere rappresentata da un **50% di mediatori quali figure professionali esterne** e un **50% di mediatori quali dipendenti qualificati dell'Ente locale**. Si riporta nella tabella sottostante il livello essenziale di 6 mediatori di cui 3 figure professionali e 3 inquadrati nell'apposita Area del CCNL Funzioni Locali.

Mediatore Esperto	ISTRUTTORE	40.973,84
Mediatore Esperto	ISTRUTTORE	40.973,84
Mediatore Esperto	ISTRUTTORE	40.973,84
Mediatore Esperto	PROFESSIONISTA	24.000,00
Mediatore Esperto	PROFESSIONISTA	24.000,00
Mediatore Esperto	PROFESSIONISTA	24.000,00
<b>Totale</b>		<b>194.921,52</b>

#### **COSTI INERENTI IL PERSONALE AMMINISTRATIVO PER LA GESTIONE DEL CGR**

Il rispetto dei principi di efficienza della PA seguono standard di servizio, di qualsiasi servizio erogato dagli Enti Locali, ivi compresa la gestione del Centro di giustizia riparativa, che permette il raggiungimento degli obiettivi per i quali è essenziale una corretta gestione amministrativa a prescindere dalla tipologia di modello individuato, sia esso interno o esternalizzato attraverso le procedure previste dal D.Lgs 150/2022.

Risulta quindi essenziale la presenza di personale amministrativo per la corretta gestione organizzativa del Centro e quindi per l'efficienza ed efficacia del servizio erogato. Al fine di ottimizzare i costi, tali figure possono anche essere individuate nell'ambito del personale interno qualificato quali mediatori esperti con differente responsabilità assegnata. Imprescindibile appare la presenza di almeno due figure di personale amministrativo per la gestione della segreteria organizzativa del Centro come di seguito riportato nella tabella indicata di cui uno con responsabilità gestionale ed organizzativa del Centro stesso.

Amministrativo	FUNZIONARI ED ELEVATA QUALIFICAZIONE	50.132,17
Amministrativo	ISTRUTTORI	40.973,84
<b>Totale per qualifica</b>		<b>91.106,01</b>

#### **COSTI INERENTI LA TRASFERTA DEI MEDIATORI**

L'esperienza maturata dai Comuni circa l'erogazione dei servizi di giustizia riparativa evidenzia come sia le attività preliminari (oggi disciplinate dall'art. 54 del D. Lgs. 150/2022) sia l'avvio del colloquio dialogico si realizzino "in concreto" in parte fuori dalla sede del CGR ovvero secondo le caratteristiche dei soggetti destinatari:

1. **Autore di reato in esecuzione penale:** la gestione dei colloqui iniziali dialogici si realizza presso l'istituto penitenziario dove il soggetto sconta l'esecuzione penale.



2. **Vittima di reato dimorante fuori dalla Provincia dove insiste il CGR:** per una vittima di reato, richiedere - peraltro durante l'orario di lavoro -, di lasciare la sede e recarsi a proprie spese presso il CGR appare non aderente al principio secondo cui l'accesso ai programmi di giustizia riparativa è sempre favorito, ed è assicurato ai soggetti che vi hanno interesse a titolo gratuito.
3. **Autore/Vittima di reato minorenni** - Presenza del Tutore: a maggior ragione nel caso si tratti di soggetto minore e nel suo supremo interesse nella fattispecie sopra esposta che coinvolge anche i tutori.

In considerazione di quanto sopra, andrà prevista una voce di spesa che in via prudenziale si stima nella misura del 10% della spesa del personale qualificato implicato nella attività e stimato quindi in circa 20.000,00 euro l'anno.

### **SPESE INERENTI L'INTERPRETARIATO**

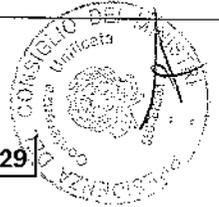
Per ciò che riguarda invece gli interpreti il diritto di farsi assistere gratuitamente per assicurare di prendere parte ai programmi di giustizia riparativa anche a coloro che non parlano o non comprendono la lingua italiana, si segnala che il calcolo appare difettoso non tenendo in considerazione il numero di almeno 3 lingue non assimilabili nella medesima figura dell'interprete quali ARABO, FRANCESE, INGLESE.

Infine, circa le spese di funzionamento dei Centri di giustizia riparativa CGR, la relazione Tecnica indica quale costo unitario di ciascun Centro stimato in via prudenziale in **20.000,00 Euro annui**. Ciò appare totalmente disallineato rispetto ai costi che ciascun Comune dovrà sostenere e che possono essere riassunti come di seguito indicato.

In tale contesto, il costo standard per il livello essenziale di tale servizio prevedendo per ciascun Centro di giustizia riparativa, 6 mediatori penali pagati, 2 figure di personale amministrativo e le spese di funzionamento e di gestione viene rappresentato come indicato nella seguente tabella.

Costo standard di un Centro comunale di Giustizia Riparativa  
con dotazione organica di sei operatori esperti e tre figure amministrative

<b>GIUSTIZIA RIPARATIVA - LIVELLI ESSENZIALI E UNIFORMI DELLE PRESTAZIONI</b>	
<b>SPESE DI FUNZIONAMENTO</b>	
LOCAZIONE figurativo	150.000,00
MANUTENZIONE	234.847,17
TELEFONIA E IMPIANTI TECNOLOGICI	24.148,94
VIGILANZA	96.499,27
<b>Totale previsione</b>	<b>505.495,38</b>
<b>PERSONALE</b>	
RETRIBUZIONE ESPERTI E AMMINISTRATIVI	286.027,53
SPESE DI TRASFERTA (10%)	19.492,15
LAVORO STRAORDINARIO (15%)	29.238,23
<b>Totale previsione</b>	<b>334.757,91</b>



TOTALE COSTO STANDARD	
-----------------------	--

	840.253,29
--	------------

Moltiplicando il dato per i 26 Comuni sedi di Corte d'appello risulta una stima del costo complessivo pari a €. **21.846.578,00**:

STIMA COSTO COMPLESSIVO 26 CORTI D'APPELLO	
--	--

	€. 21.846.578,00
--	------------------

Ne emerge, pertanto, l'attuale **insufficienza del Fondo previsto dall'art. 67**. La determinazione dei livelli essenziali del servizio trova un limite nella disponibilità del Fondo che non è possibile mettere a carico degli enti locali.

### Questioni aperte

#### 1. Articolazione organizzativa dei Centri.

Dall'ascolto realizzato dai Comuni che oggi erogano i servizi emerge l'esigenza di articolare organizzativamente il Centro in una o più sedi dislocate sul territorio fermo restando l'unitaria azione di erogazione dei programmi di giustizia riparativa e il riferimento per l'intera circoscrizione di Corte di Appello.

A tal fine, nella Proposta dei livelli essenziali delle prestazioni potrebbe essere inserito un riferimento come di seguito indicato:

All'art. 4 comma 1, alla fine del primo periodo sono inserite le seguenti parole *"I Centri per la giustizia riparativa possono essere articolati in una o più sedi"*.

#### 2. Livelli essenziali e presenza uniforme sul territorio dei Centri di giustizia riparativa

Innanzitutto appare utile chiarire che le **tre sedi distaccate** delle Corti d'Appello (**Bolzano, Sassari e Taranto**) attualmente non vengono ricomprese tra i livelli essenziali.

Inoltre, appare utile sottolineare che l'attuale determinazione dei livelli essenziali prescinde dal dimensionamento di ciascun distretto di Corte d'Appello individuato tale per cui risulta quale livello essenziale il medesimo tra la sede di Corte d'Appello di Caltanissetta e quello di Roma Capitale.

In un'ottica di miglioramento del servizio appare imprescindibile la determinazione di criteri standard che tengano conto del dimensionamento dell'erogazione dei programmi di giustizia riparativa sui quali i Comuni concorrono alla realizzazione.