

queste istituzioni

**La protezione dei dati personali
nel sistema di giustizia riparativa**

Enrico Pieraccini

Numero 2/2024

19 luglio 2024

La protezione dei dati personali nel sistema di giustizia riparativa

di Enrico Pieraccini *

Sommario

1. Premessa. – 2. Uno sguardo alle fonti sulla privacy nel diritto penale. – 3. I dati particolari, i dati giudiziari e la riservatezza nelle fonti interne e sovranazionali. – 4. La protezione dei dati personali nella giustizia riparativa anche ai sensi del d.m. (giustizia) 97/2023. – 5. Considerazioni conclusive: acquisire e proteggere informazioni alla ricerca dell'esito riparativo.

Sintesi

L'articolo tratta della protezione dei dati personali e della riservatezza nel sistema di giustizia riparativa stabilito dal decreto legislativo 150/2022, come specificato dal decreto del Ministero della giustizia 97/2023. Il decreto 97/2023 è stato emesso in materia di privacy e costituisce una delle prime misure attuative della «riforma Cartabia». Il decreto ministeriale riguarda alcune importanti aree operative dei centri di giustizia riparativa, nonché rappresenta un delicato profilo per i risultati positivi della giustizia riparativa, come la protezione delle informazioni strettamente personali condivise nei programmi.

Abstract

The paper deals with the protection of personal data and confidentiality in the restorative justice system set by the legislative decree 150/2022, as specified by the decree of the Ministry of justice 97/2023. The 97/2023 decree was issued in the matter of privacy and constitutes one of the first implementation measures of the «Cartabia reform». The ministerial decree concerns some important operating areas of the restorative justice centers, as well as a delicate profile for the restorative justice positive results, such as the protection of very personal information shared in the programs.

Parole chiave

Riforma Cartabia; giustizia riparativa; protezione dei dati; GDPR; mediatori.

Keywords

«Cartabia reform»; restorative justice programs; data protection; mediators.

1. Premessa.

Prosegue l'introduzione della giustizia riparativa in Italia (d'ora in poi, all'occorrenza, la «GR»), seppur a ritmi non molto serrati. Il modello individuato dalla «riforma Cartabia» si fonda sulla massima flessibilità di fattispecie d'avvio e strumenti di esito, con una disciplina destinata a

* Dottorando di ricerca in diritto amministrativo, Università degli studi di Pisa.

collocare il nuovo sistema in posizione organica e complementare rispetto alla giustizia punitiva ordinaria¹.

Nel luglio 2023 è stato emanato il decreto che disciplina il trattamento dei dati personali nel sistema di giustizia riparativa, di cui nel presente lavoro si approfondiscono i contenuti di maggiore importanza².

¹ La giustizia riparativa ha ricevuto un'attenzione oramai corposa della dottrina domestica tanto con riguardo agli aspetti di diritto penale sostanziale e processuale, soprattutto dopo il varo del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 e durante la sua attuazione ancor oggi *in itinere*, quanto rispetto ai profili psico-sociologici del fenomeno, prevalentemente in anticipo rispetto al decreto stesso e in alcuni casi molti anni prima.

Tra le opere coeve o successive alla «riforma Cartabia» e di carattere soprattutto penale sostanziale e processuale, meritano menzione: V. BONINI (a cura di), *La giustizia riparativa (d.lgs. n. 150/2022 – d.lgs. n. 31/2024)*, Torino, 2024; M. BOUCHARD, F. FIORENTIN, *La giustizia riparativa*, Milano, 2024; A. CERETTI, G. MANNOZZI, C. MAZZUCATO (a cura di), *La disciplina organica della giustizia riparativa*, Torino, 2024, parte di G. L. GATTA e M. GIALUZ, *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, volume quarto; F. CINGARI, *La giustizia riparativa nella riforma Cartabia*, in <https://www.sistemapenale.it>, 2023, ultima consultazione 20 giugno 2024; G. COLAIACOVO, M. N. MILETTI, *La giustizia riparativa: radici, problemi, prospettive* (atti del convegno di Foggia del 21 novembre 2023), Bari, 2023; G. DE FRANCESCO, *Uno sguardo d'insieme sulla giustizia riparativa*, in www.lalegislazionepenale.eu, 2023, ultima consultazione 20 giugno 2024; V. DE GIOIA (a cura di), *La giustizia riparativa*, Piacenza, 2022; L. EUSEBI, *Giustizia riparativa e riforma del sistema sanzionatorio penale*, in *Diritto penale e processo*, Milano, 2023; L. EUSEBI, *Giustizia punitiva e giustizia riparativa: quali rapporti?*, in *sistemapenale cit.*, 2023, ultima consultazione 20 giugno 2024; G. INSOLERA, *Sulla giustizia riparativa*, Napoli, 2023; E. MATTEVI, *La giustizia riparativa nelle fonti sovranazionali: uno sguardo d'insieme*, in *sistemapenale cit.*, 2023, ultima consultazione 20 giugno 2024; F. PALAZZO, *Plaidoyer per la giustizia riparativa*, in *sistemapenale cit.*, 2023, ultima consultazione 20 giugno 2024; G. ROMUALDI, *Giustizia riparativa e comunità: riflessioni a margine della riforma Cartabia*, Napoli, 2023; V. TRAMONTE, *Giustizia riparativa: pratiche, effetti, potenzialità*, Trento, 2023; E. VENAFRO, *Giustizia riparativa e sistema penale alla luce della riforma Cartabia*, in *lalegislazionepenale cit.*, 2023, ultima consultazione 20 giugno 2024.

Fra gli scritti di taglio prevalentemente teorico precedenti alla riforma si segnalano: R. BARTOLI, *Il diritto penale tra vendetta e riparazione*, in *Rivista italiana di diritto processuale penale*, Milano, 2016; M. BOUCHARD, *La riparazione come risposta all'ingiustizia*, in G. FIANDACA, V. VISCONTI, *Punire mediare conciliare. Dalla giustizia penale internazionale all'elaborazione dei conflitti individuali*, Torino, 2009; A. CERETTI, C. MAZZUCATO, *Mediazione reo/vittima. Le «istruzioni per l'uso» del Consiglio d'Europa*, in M. A. FODDAI, *La scelta della mediazione: itinerari ed esperienze a confronto*, Milano, 2009; L. EUSEBI (a cura di), *Una giustizia diversa*, Milano, 2015; R. FLOR, E. MATTEVI, *Giustizia riparativa e mediazione in materie penali in Europa*, in AA.VV., <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org>, 2012, ultima consultazione 20 giugno 2024; G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI, *La giustizia riparativa. Formanti, parole, metodi*, Torino, 2017; G. MANNOZZI, *Traduzione e interpretazione giuridica del multilinguismo europeo: il caso paradigmatico del termine «giustizia riparativa» e delle sue origini storiche e linguistiche*, in AA.VV., *Rivista italiana di diritto processuale penale*, Milano, 2015; G. MANNOZZI, *La giustizia riparativa: percorsi evolutivi culturali, giuridici e sociali*, in AA.VV. *Rivista italiana di diritto processuale penale*, Milano, 2015; G. MANNOZZI (a cura di), *Mediazione e diritto penale. Dalla punizione del reo alla composizione della vittima*, Milano, 2004; G. MANNOZZI, *La giustizia senza spada. Uno studio comparato su giustizia riparativa e mediazione penale*, Milano, 2003; F. PALAZZO, *Giustizia riparativa e giustizia punitiva*, in G. MANNOZZI, G. A. LODIGIANI, *Giustizia riparativa. Ricostruire legami, ricostruire persone*, Bologna, 2015; F. PALAZZO, R. BARTOLI (a cura di), *La mediazione penale nel diritto italiano e internazionale*, Firenze, 2011; P. PATRIZI, *Giustizia riparativa: psicologia e diritto per il benessere di persone e comunità*, Roma, 2019; F. REGGIO, *Giustizia dialogica*, Milano, 2010; F. REGGIO, *Giustizia conciliativa, giustizia riparativa: linee per un confronto. Alcuni spunti in margine al dibattito internazionale sulla restorative justice*, in *Lo statuto europeo delle vittime del reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, Milano, 2010.

² D.m. (giustizia) 25 luglio 2023, n. 97, pubblicato in G.U. 174/2023, «Regolamento relativo alla disciplina del trattamento dei dati personali da parte dei Centri per la giustizia riparativa, ai sensi dell'articolo 65, comma 3, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere

2. Uno sguardo alle fonti sulla *privacy* nel diritto penale.

Seppur non declinate direttamente nella Costituzione, la riservatezza e la protezione dei dati personali trovano riscontro in varie previsioni della Carta. Fino al 1996, anno in cui per la prima volta soprattutto la protezione dei dati ha ricevuto una disciplina legale compiuta, il diritto alla riservatezza delle persone e quello alla tutela dei rispettivi dati hanno trovato riconoscimento nella giurisprudenza della Consulta e della Corte di Cassazione³, nonché base giuridica *in primis* nell'art. 2 della Costituzione repubblicana⁴.

Il processo di legislazione ordinaria volto a dare evidenza alla *privacy* in Italia potrebbe farsi partire dall'art. 8 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (c.d. «Statuto dei lavoratori») oppure dall'articolo 615-*bis* del codice penale⁵; tuttavia una disciplina organica e sistematizzata nella materia ha preso avvio soltanto nel 1996, con l'avvento su larga scala delle tecnologie informatiche di fine millennio. Siffatta disciplina poggia sui provvedimenti normativi richiamati in sintesi di seguito.

Ancorché superata da oltre vent'anni, non può prescindersi dal menzionare in questa sede la legge 31 dicembre 1996, n. 675, che ha costituito il vero e proprio *point of departure*⁶.

Alcuni anni dopo veniva emanato il d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, per introdurre un testo unico che rispondesse a esigenze di più attenta ed esaustiva codificazione della materia, nonché per allineare l'ordinamento nazionale alla direttiva europea sulla *privacy* nel settore delle comunicazioni elettroniche⁷.

definizione dei procedimenti giudiziari»; nel prosieguo i centri per la giustizia riparativa vengono richiamati come «Centri».

³ Fin dagli anni Settanta del secolo scorso la giurisprudenza ha ricondotto il diritto alla riservatezza al novero delle situazioni giuridiche soggettive inviolabili e così meritevoli di tutela ai sensi dell'art. 2 Cost., assieme ad altri diritti non menzionati espressamente nella Carta quali l'onore e la reputazione (C.cost. 14 aprile 1973, n. 38 e seguenti); cfr. L. PALADIN, L.A. MAZZAROLLI, D. GIROTTO, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018, pp. 574 e ss. La Cassazione si è espressa con chiarezza per la prima volta sul tema nella sentenza 27 maggio 1975, n. 2129, anch'essa basando il riconoscimento del diritto alla riservatezza sull'art. 2 Cost.; C. VALSECCHI, *Il diritto alla riservatezza nella ricostruzione storico-giuridica*, in C. PISANI, G. PROIA, A. TOPO, *Privacy e lavoro, la circolazione dei dati personali e i controlli nel rapporto di lavoro*, Milano, 2022, pp. LXIII e segg.

⁴ Circa il ruolo dell'articolo 2 Cost. per il riconoscimento e per la garanzia dei diritti fondamentali della persona cfr., fra gli altri, G. AMATO e A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1994, pp. 209 e ss.

Nella parte della Cost. dedicata ai diritti e doveri dei cittadini si trovano alcune disposizioni che riguardano temi rilevanti per la riservatezza e per la protezione dei dati personali, nonché oggi per la giustizia riparativa: si tratta soprattutto dell'art. 13 sulla libertà personale (e sulla nozione di dati «penali» e «giudiziari» che si può ricondurre alla norma, letta assieme alle altre sulla giurisdizione penale presenti nella Carta) e dell'art. 14, sull'inviolabilità del domicilio.

⁵ Introdotto dalla legge 8 aprile 1974, n. 98, recante «Tutela della riservatezza e della libertà e segretezza delle comunicazioni».

⁶ «Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali». La legge in parola fu promulgata in prima attuazione della «Dir. 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati»; tale direttiva è rimasta in vigore fino al 24 maggio 2018.

⁷ C.d. «Codice in materia di protezione dei dati personali», che ha completato l'attuazione della dir. 95/46/CE e attuato *ex novo* la «Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche».

Sul piano europeo deve rammentarsi la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (c.d. «Carta di Nizza» del 2000) che prevede oggi il «Rispetto della vita privata e della vita familiare» e la «Protezione dei dati di carattere personale», mentre il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea riconosce il diritto alla protezione dei dati personali, rimettendo al legislatore sovranazionale il compito di dettare le norme relative alla libera circolazione di tali dati e attribuendo alle autorità indipendenti centrale e nazionali il controllo circa il rispetto delle norme⁸.

Lo snodo più recente e di maggior rilievo dal punto di vista della latitudine applicativa si è avuto con il regolamento europeo sulla protezione dei dati, fonte *self executing* di carattere generale entrata in vigore il 25 maggio 2018⁹.

Coeva e strettamente collegata al *GDPR* è la direttiva europea sulla protezione dei dati in materia penale¹⁰; tale direttiva è ancora in vigore ed è stata attuata in Italia con il d.lgs. 18 maggio 2018, n. 51, anch'esso vigente e applicabile nel settore penale, in luogo e in completa alternativa del *GDPR*.

L'assetto dicotomico nel quale si contrappongono *privacy* nei procedimenti penali (laddove il trattamento avviene su base tendenzialmente legale) e *privacy* nei rapporti e procedimenti diversi da quelli penali (in cui il trattamento avviene di norma sulla base del consenso degli interessati) è stato esteso alla giustizia ripartiva *ex d.lgs. 150/2022*, dimodoché la disciplina della protezione dei dati in tale contesto risiede in modo ripartito:

- nel *GDPR*, nel d.lgs. 196/2003 e nei provvedimenti di attuazione del d.lgs. 150/2022, qual è il d.m. (giustizia) 97/2023, per i trattamenti effettuati da tutti i soggetti pubblici e privati che in seno al nuovo sistema riparativo non si trovino a esercitare la giurisdizione penale;

- fuori dal *GDPR*, ossia nel d.lgs. 51/2018 attuativo della dir. (UE) 2016/680, nelle norme del codice di procedura penale rilevanti per la protezione dei dati e nelle discipline settoriali come quelle sul casellario giudiziale o sulle intercettazioni, in tutti i contesti che riguardino la *GR* ma siano al contempo espressione dell'esercizio della funzione giudiziaria statale in materia

⁸ Artt.7 e 8 CDFUE; art. 6 TUE; art. 16 TFUE. Riguardo al diritto alla *data protection* nell'interesse delle persone fisiche, anche in relazione al diritto continentale, si rileva in dottrina come essa debba andare persino al di là dei confini europei, ad esempio quando i trattamenti contemplino quali interessati persone residenti nell'Unione e siano effettuati in rete, tramite *cloud computing* oppure da soggetti stabiliti in paesi terzi ma sempre allo scopo di erogare beni o servizi a persone fisiche residenti in Europa; cfr. G. M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO, *GDPR e normativa privacy – commentario*, Milano, 2022, p. 302.

⁹ «Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)». Il regolamento in parola è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 4 maggio 2016 (fasc. L 119/1) e nel prosieguo viene richiamato ove opportuno con l'acronimo «*GDPR*» declinato al genere maschile.

¹⁰ «Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio».

penale¹¹. Il presente lavoro non si estende alla disamina della disciplina portata dal citato d.lgs. 51/2018, in quanto da una parte essa non è stata modificata dal d.lgs. 150/2022 né dal d.m. (giustizia) 97/2023, d'altra parte eventuali punti d'intersezione fra *privacy* nel procedimento penale *a quo* (laddove incardinato) e protezione dei dati nel programma di giustizia riparativa trovano regolamentazione esauriente nello statuto di quest'ultima; nella *soft law* del Garante per la protezione dei dati personali, rilasciata su entrambi i versanti.

3.I dati particolari, i dati giudiziari e la riservatezza nelle fonti interne e sovranazionali.

Come si dirà oltre, la categoria dei dati particolari assume nel nuovo sistema notevole importanza, in quanto la massima disponibilità per i mediatori dei dati «particolari/speciali/sensibili/giudiziari» riguardanti i singoli soggetti che partecipano ai programmi sembra fin d'ora costituire uno strumento di grande efficacia nella ricerca dell'esito pacificatorio, una leva non presente e difficilmente attivabile nella giustizia penale tradizionale.

Si riportano alcune considerazioni e taluni riferimenti normativi allo scopo di soffermare l'attenzione sulla materia dei dati «particolari/speciali/sensibili/giudiziari», elementi di cui si auspica un ingresso via via più corposo in giustizia riparativa da realizzare sempre nel rispetto delle garanzie apprestate dall'ordinamento per tali dati.

Nell'area esterna alla giustizia penale, in seno alla quale i trattamenti avvengono di norma su base consensuale, il d.lgs. 196/2003 riproponeva la categoria dei «dati sensibili» già contemplata nella legge 675/1996 e nella dir. 95/46/CE, istituendo *ex novo* quella dei «dati giudiziari». I primi erano i dati attinenti all'origine razziale o etnica, alle convinzioni religiose o filosofiche, alle opinioni politiche, alla libertà di associazione per finalità anche sindacali, alla salute e alla vita sessuale; i secondi erano quelli riguardanti le iscrizioni nel casellario giudiziale, nel casellario dei carichi pendenti e nell'anagrafe delle sanzioni amministrative originate da reato, nonché le informazioni attinenti all'assunzione della qualità di persona sottoposta a indagini o d'imputato. Il *GDPR* ha sostituito la disciplina pregressa dedicando uno spazio non particolarmente esteso ai dati «sensibili» e ai dati «giudiziari» negli artt. 9 e 10.

Nel contesto della giustizia penale, in cui i trattamenti avvengono su base legale e con lievi differenziazioni connesse alla natura dei dati, la direttiva 680/2016 non offre una definizione di dati «penali» e delinea il campo della sua applicazione in modo da tutelare tutti i dati che riguardano persone coinvolte in procedimenti giudiziari derivanti da reato: essa utilizza infatti la locuzione generale di «dati personali», ossia «... qualsiasi informazione riguardante una persona fisica...» trattata da parte di «autorità competenti» per finalità di giustizia criminale.

¹¹ Lo schema duale illustrato trova conferma nei pareri del Garante per la protezione dei dati personali formulati per il d.lgs. 150/2022 e per il d.m. (giustizia) 97/2023.

In maniera speculare rispetto al *GDPR*, invece, la direttiva 680 individua le «categorie particolari di dati personali», permettendone il trattamento per fini penali secondo il principio della stretta necessità e in presenza di clausole legali autorizzative espresse¹². Di conseguenza il d.lgs. 51/2018 adotta anch'esso una nozione sostanzialmente atecnica e universale di «dati personali», ricomprendendovi ogni informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile¹³.

Nel codice di procedura penale la riservatezza e la protezione dei dati personali sono trattate in maniera diffusa, assieme ai vari istituti del diritto processuale in cui possono assumere una rilevanza contingente o riflessa¹⁴.

Da quanto precede, nonostante la pluralità di fonti e la ricchezza di norme giuridiche più o meno sistematizzate o codificate in vigore sui dati personali «particolari» e «giudiziari», emerge l'assenza di una disciplina unitaria, autonoma e dedicata, del trattamento di essi da parte di un qualsiasi soggetto. L'ordinamento detta invece un regime differenziato - per tutti i dati, normali e speciali, con alcune variazioni - in ragione delle finalità perseguite dal titolare e dal responsabile, assegnando uno statuto su base di norma non consensuale e posto al di fuori del *GDPR*, per i soggetti che siano istituzionalmente «autorità competenti» ed esercitino in concreto la funzione giurisdizionale penale; nonché uno statuto fondato su un piano generalmente consensuale e con autorizzazioni specifiche o rafforzate degli interessati, per i soggetti diversi dalle «autorità competenti» fra i quali rientrano oggi anche i *Centri* e i mediatori di *GR*. Come si osserva nel par. 4, tuttavia, nella giustizia riparativa il principio consensuale sembra applicarsi in modo peculiare, oppure subire qualche forma di temperamento, in ogni caso senza che ne risulti menomata l'effettività della tutela degli interessati.

Nei programmi di *GR* il trattamento dei dati «particolari/speciali/sensibili/giudiziari» è permesso sugli stessi presupposti giuridici e con le medesime cautele previste per i dati personali «normali», benché la disponibilità dei primi sia espressione di un livello di confidenza tra i soggetti partecipanti ai percorsi di mediazione penale molto superiore.

¹² Art. 10 dir. (UE) 680/2016.

¹³ Art. 2 co. 1 lett. *a*.

¹⁴ In seno alle previsioni più recenti o di maggior vicinanza con la giustizia riparativa - specie sotto i profili della tutela della dignità, della reputazione e della ricostruzione dell'immagine del soggetto agente, profili a cui il nuovo paradigma è senz'altro preordinato - ci si limita a ricordare come il d.lgs. 150/2022 abbia introdotto il «diritto all'oblio» degli imputati e delle persone sottoposte alle indagini: il nuovo art. 64-*ter* delle disposizioni di attuazione del codice prevede infatti che il destinatario di una sentenza di proscioglimento o non luogo a procedere, oppure di un decreto di archiviazione, possa richiedere il blocco o la rimozione dell'indicizzazione sulla rete internet dei propri dati contenuti nei suddetti provvedimenti giurisdizionali. Cfr. D. SIRACUSANO, A. GALATI, G. TRANCHINA, E. ZAPPALÀ, *Diritto processuale penale*, Milano 2023, p. 203. Si deve peraltro osservare che, calata in contesti di *GR* e mediazione penale definite con esiti favorevoli, la norma potrebbe spiegare un'efficacia vantaggiosa anche per la vittima del fatto di reato e per le altre persone ad essa vicine, permettendo una sorta di cancellazione «digitale» di uno dei tratti più delicati della vicenda, ossia la conclusione del rito penale senza condanne.

4. La protezione dei dati personali nella giustizia riparativa anche ai sensi del d.m. (giustizia) 97/2023.

Con le cautele dovute al carattere ancora embrionale della nuova architettura, nel prosieguo viene esaminato il sistema di protezione dei dati personali nel settore della giustizia riparativa, sistema posto al di fuori della sfera applicativa del d.lgs. 51/2018 e del codice di procedura penale. Si tratta di un'area comunque molto prossima a quella della giustizia penale, aperta a una platea eterogenea di protagonisti tutti fortemente coinvolti nel regime di *privacy* in essere e in divenire, sia in qualità di soggetti attivi tenuti al rispetto delle regole, sia come interessati per il cui beneficio le regole stesse vengono previste dal legislatore e devono osservarsi in vista dell'esito riparativo.

Nel sistema introdotto dal titolo quarto del d.lgs. 150/2022 la giustizia riparativa viene amministrata nei *Centri* di cui agli artt. 63 e ss. del decreto e in seno ad appositi «programmi»; tali *Centri* sono istituiti da parte degli enti locali dietro impulso delle Conferenze locali per la *GR* presso ciascuna Corte d'appello. Il dettato legale innesca un processo di sviluppo della rete periferica da realizzarsi in via amministrativa, tenendo conto delle pregresse esperienze maturate nel Paese prima della «riforma Cartabia», dei fabbisogni locali di servizi alternativi alla giustizia penale ordinaria e di un necessario livello uniforme di prestazioni¹⁵. La gestazione dei *Centri* è affidata all'iniziativa delle citate Conferenze locali, organi collegiali interamente espressivi del Ministero della giustizia e delle pubbliche amministrazioni territoriali di ogni rango presenti nei distretti d'appello¹⁶. Attraverso lo strumento del negozio giuridico di diritto pubblico con finalità di programmazione, ossia il «protocollo d'intesa», le Conferenze locali individuano uno o più enti locali a cui affidare l'istituzione e la gestione dei *Centri*¹⁷. Gli enti locali sono chiamati a istituire i *Centri* o a mettere all'unisono quelli esistenti con i dettami della riforma; siffatta vocazione riguarda città metropolitane, province e comuni, potendosi immaginare un ruolo preponderante per questi ultimi stante la titolarità generalizzata delle funzioni amministrative stabilita per essi dall'art. 118 co. 1 Cost.¹⁸ I *Centri* sono espressamente

¹⁵ Art. 63 co. 5 d.lgs. 150/2022.

¹⁶ Fanno parte delle Conferenze locali per la *GR* le regioni, le province autonome, le città metropolitane, le province, i comuni sedi di uffici giudiziari e gli altri municipi presso i quali sono in atto esperienze di giustizia riparativa (art. 63 co. 2 d.lgs.). Le Conferenze locali sono rette dai presidenti di regione o provincia autonoma; nel silenzio della legge, per il caso di regioni in cui insistano più distretti d'appello, in dottrina si suppone condivisibilmente che il capo dell'ente d'area vasta possa presiedere più Conferenze locali, salva la possibilità di delega; cfr. A. LORENZETTI, *I centri per la giustizia riparativa e i livelli essenziali delle prestazioni*, in V. BONINI (a cura di), *La giustizia riparativa (d.lgs. n. 150/2022 – d.lgs. n. 31/2024)*, p. 221.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 92 co. 1 e 2 del d.lgs. 150/2022, come modificato dall'art. 27 del d.l. 2 marzo 2024, n. 19, le Conferenze locali hanno effettuato una ricognizione dei servizi per la giustizia riparativa sviluppatasi *ante* riforma nei distretti d'appello; i risultati dell'indagine sono a disposizione degli enti territoriali per l'apertura dei primi *Centri*.

¹⁸ Quantunque l'*iter* di *GR* interessi soltanto in parte l'esercizio della funzione giurisdizionale penale dello Stato, il d.lgs. 150/2022 costituisce l'espressione di una potestà legislativa esclusiva della Repubblica in tale

definiti come «strutture pubbliche»¹⁹ ai sensi degli artt. 63 e 64 del d.lgs. 150/2022 essi sono o diverranno unità organizzative interne degli enti territoriali designati oppure, verosimilmente e con riserva di verifica nella prassi a venire, strutture separate dagli enti stessi, sottoposte comunque al loro pieno controllo e destinate all'erogazione di servizi privi di rilevanza economica, adottandosi in quest'ultima configurazione gli assetti organizzativi delle istituzioni, delle aziende speciali e delle società a capitale interamente pubblico caratterizzate dal c.d. «controllo analogo»²⁰. I mediatori sono reclutati presso gli enti locali di riferimento oppure in *outsourcing*, tramite appalti di servizi²¹ ovvero ancora mediante forme di coinvolgimento di enti del terzo settore nell'attività amministrativa dei *Centri*, da realizzare con apposite convenzioni²². Il grado di possibile investitura di appaltatori ed ETS si prospetta elevato, potendosi fin d'ora stimare come legittima ogni soluzione di *outsourcing* che faccia salva la

contesto, ai sensi dell'art. 117 co. 2 lett. *l* Cost.; ragion per cui quella dei comuni nella materia in discorso è una competenza amministrativa derivata, conferita da una legge di settore e specificata tramite atti amministrativi di livello sovracomunale. L'attribuzione e l'esercizio di tale competenza devono esplicarsi nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. La dottrina recente ravvisa opportuni collegamenti con il principio di sussidiarietà anche nella scelta del legislatore di allocare nei distretti di Corte d'appello il coordinamento dei servizi di *GR* di livello periferico. A. LORENZETTI, *I centri per la giustizia riparativa e i livelli essenziali delle prestazioni* cit., p. 229.

¹⁹ Art. 42 co. 1 lett. *g* d.lgs. 150/2022.

²⁰ Artt. 113-*bis* 1 co. e 114 d.lgs. 247/2000 («*TUEL*»), in relazione al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, recante «Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica». I *Centri* istituiti sotto forma di istituzioni, aziende speciali e società in controllo analogo, nel presente lavoro, sono all'occorrenza qualificati come «esterni».

In dottrina si evidenziano i rischi connessi al passaggio da un panorama *ante* riforma in cui la *GR* era stata anticipata in Italia prevalentemente da organismi privati e secondo moduli concepiti in autonomia, con risultati spesso apprezzabili, verso l'architettura fortemente istituzionalizzata su soggetti e attività quale emerge dal d.lgs. 150/2022. Il decreto ha infatti «... incardinato le strutture all'interno dell'amministrazione pubblica locale...»; inoltre «... i Centri potranno essere dislocati in luoghi meno istituzionalizzati, ma non può certo negarsi che si tratti di una struttura pubblica o para-pubblica che eroga un servizio alla collettività e che inevitabilmente sarà qualcosa di molto diverso dai soggetti che fino a oggi avevano svolto tale attività.»; A. LORENZETTI, *I centri per la giustizia riparativa e i livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 231.

²¹ Trattasi degli appalti relativi ai servizi sociali e ai servizi alla persona, di cui agli artt. 127, 128 e 173 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, «Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici»; l'art. 64 co. 1 del d.lgs. 150/2022 fa invece tuttora riferimento agli artt. 140 e ss. dell'abrogato d.lgs. 50/2016.

²² Art. 6 d.m., in relazione agli artt. 5, 55 e 56 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106». Gli ETS devono individuarsi nell'ambito delle iniziative di co-programmazione, co-progettazione, accreditamento e convenzionamento relative alle attività di interesse generale e non lucrative delle pubbliche amministrazioni precedenti.

Gli artt. 61 e 63 del d.lgs. 150/2022 stabiliscono che a prescindere dalle opzioni organizzative territoriali adottate, l'amministrazione della giustizia riparativa ai livelli sia centrale sia locale debba avvenire con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. L'apparato normativo prevede risorse finanziarie anche rotative a disposizione del Ministero della giustizia per la compartecipazione ai costi di impianto e di funzionamento dei *Centri*, come pure la possibilità per regioni, province autonome, comuni e Cassa delle ammende di supportare economicamente singoli programmi di giustizia riparativa; cfr. A. LORENZETTI, *I centri per la giustizia riparativa e i livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 218.

funzione di indirizzo, controllo e coordinamento da parte dei *Centri* sui mediatori esterni e sui programmi da essi diretti²³.

La posizione chiave dei *Centri* nel sistema dei servizi per la *GR* varato con la «riforma Cartabia» si coglie non soltanto nella titolarità di tutti i programmi dialogici amministrati nel territorio di competenza, titolarità a cui accedono a valle di un percorso istitutivo o selettivo articolato e multilivello; ai *Centri* sono altresì affidati un ruolo rilevante nella formazione dei mediatori, l'impegno a collaborare con il Ministero della giustizia nella vigilanza sull'elenco ministeriale dei professionisti abilitati nonché, più in generale, il compito di selezionare e reclutare tali professionisti adottando politiche idonee ad assicurare la corrispondenza fra servizi erogati, *standard* minimali di settore e *skill* generali o specialistiche tempo per tempo disponibili²⁴.

La giustizia riparativa opera su base strettamente consensuale²⁵, è prevista per qualsiasi tipologia di reato, può innestarsi in ogni stato e grado del procedimento penale²⁶ ed è destinata a operare persino in presenza di reati privi di vittima²⁷.

²³ Come pure non possono escludersi *Centri* in cui il coinvolgimento degli appaltatori e degli ETS non sia finalizzato soltanto ad apprestare mediatori, ma configuri un ruolo originario, stabile e di natura istituzionale di appaltatori ed ETS medesimi nei servizi di *GR*; siffatto coinvolgimento potrebbe condurre a forme giuridiche dei *Centri* diverse da quelle oggi desumibili dalla legislazione vigente; dovrà comunque trattarsi di soggetti con *partner* stabili gli enti territoriali, a cui andrà ad applicarsi il regime pubblicistico-amministrativo che caratterizza i *Centri* istituiti come articolazioni interne delle amministrazioni locali, istituzioni, aziende speciali e società in controllo analogo.

²⁴ Allo stato attuale dell'interlocuzione fra amministrazione centrale, enti pubblici territoriali e *Centri*, i livelli essenziali delle prestazioni individuati nell'ambito della *GR* riguardano il numero minimo di mediatori di cui deve dotarsi ogni *Centro*, il contenuto e le modalità di somministrazione delle informative per l'accesso ai programmi, le garanzie nell'acquisizione del consenso all'espletamento delle procedure, l'accessibilità fisica dei locali e l'assenza di barriere architettoniche, il diritto all'assistenza di interpreti, la tutela delle minoranze linguistiche, la presenza di mediatori specializzati nel caso di soggetti minorenni o vulnerabili, la disponibilità dei mediatori e degli avvocati per la fase di esecuzione degli accordi riparativi. Per tutto cfr. A. LORENZETTI, *I centri per la giustizia riparativa e i livelli essenziali delle prestazioni* cit., pp. 222 e segg.

²⁵ Art. 48 d.lgs. 150/2022. Il principio consensuale è stato adeguatamente declinato dal legislatore delegante all'art. 1, comma 18 della legge 134/2021, laddove si prescrive che il consenso alla partecipazione sia libero, informato e revocabile *sine die* dalle parti. Nell'esercizio della delega legislativa si è osservato un parallelismo con il *GDPR* (artt. 4 e 7), prevedendosi che il consenso sia personale e appunto libero, consapevole, informato, espresso in forma scritta e sempre revocabile anche per *facta concludentia*; cfr., per tutto, F. RESTA, *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa*, in G. L. GATTA, M. GIALUZ, *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, volume quarto, a cura di A. CERETTI, G. MANNOZZI, C. MAZZUCATO, *La disciplina organica della giustizia riparativa*, p. 338.

²⁶ Anche prima del suo inizio o dopo l'esecuzione della pena; art. 44 d.lgs. 150/2022.

²⁷ A inizio agosto 2023 i giudici milanesi (Tribunali ordinario e di sorveglianza, Corte d'Appello e Procura distrettuale della Repubblica), l'Ordine degli avvocati, la Camera penale e il Centro per la giustizia riparativa del Comune di Milano hanno diramato le proprie linee guida sulla *GR*, in cui la possibilità del ricorso al nuovo paradigma anche in presenza di reati senza vittime viene fortemente ribadita; il documento in parola potrebbe assurgere a *benchmark* per altre piazze giudiziarie e per la stessa amministrazione centrale.

Sull'estensione della *GR* ai reati di mero pericolo o comunque a quelli che non consentono una chiara identificazione della vittima non mancano autorevoli opinioni di segno diverso; cfr. ad es. E. VENAFRO, *Giustizia riparativa e sistema penale* cit., pp. 14 e 23.

I programmi di giustizia riparativa si svolgono sotto la direzione e con l'intervento facilitatore dei mediatori esperti; gli esiti riparativi hanno pochi ma importanti effetti sul piano sostanziale e processuale²⁸. Nel fissare i principi generali, l'art. 43 co. 1 del d.lgs. 150/2022 delinea un flusso bilaterale e ordinato d'informazioni tra organismi di direzione e soggetti attori dei programmi, imponendo da un lato la «riservatezza sulle dichiarazioni e sulle attività svolte» e dall'altro «l'indipendenza dei mediatori e la loro “equiprossimità” rispetto ai partecipanti». Si promuove l'accesso ai programmi, «sempre favorito, senza discriminazioni e nel rispetto della dignità di ogni persona»²⁹. L'art. 45 elenca i soggetti coinvolti in profili di riservatezza e protezione dei dati, stabilendo come ai programmi di giustizia riparativa possano prendere parte, oltre alle figure naturali della vittima e della persona indicata come autore del fatto, altri soggetti appartenenti alla «comunità»: familiari dell'offeso e dell'agente, enti e associazioni rappresentativi di interessi danneggiati, esponenti di pubbliche amministrazioni centrali o territoriali, ETS, autorità di pubblica sicurezza e ogni interessato ulteriore³⁰.

Con una disposizione equiparabile in un'ottica sistematica agli artt. 114 e 329 del codice di procedura penale, seppur dettata per finalità decisamente diverse, l'art. 50 del d.lgs. 150/2022 impone il dovere supremo di riservatezza in seno al nuovo sistema. Se in linea generale il codice di rito fissa nel termine delle indagini preliminari lo spartiacque tra segretezza e libertà di rivelazione, divulgazione e pubblicazione degli atti del procedimento penale, con opportuni limiti e cautele, nell'ambito della *GR* non sono previsti automatismi riguardo alle dichiarazioni ricevute e alle informazioni acquisite nei programmi³¹. L'art. 51 autorizza l'impiego nel

²⁸ Trattasi della remissione della querela ex art. 152 co. 3 n. 2 c.p., laddove si prevede l'equivalenza dell'esito riparativo a remissione tacita della querela, per i reati perseguibili a querela remissibile; trattasi inoltre, per i reati perseguibili d'ufficio o su querela non rimettibile) della presenza di elementi valutativi aggiuntivi nella determinazione della pena in considerazione della gravità del fatto e della personalità dell'autore, ex art. 133 c.p., ii) della circostanza attenuante generale di cui all'art. 62 n. 6 secondo periodo c.p., norma dedicata agli effetti diminutivi dell'esito riparativo, e iii) della sospensione condizionale «breve» a favore del reo, ai sensi dell'art. 163 co. 4 c.p., nel testo novellato dal d.lgs. 150/2022.

²⁹ Art. 43 co. 1 lett. e e g.; art. 43 co. 4.

³⁰ L'apertura a un novero così ampio e variegato di possibili partecipanti è l'espressione del riposizionamento dello Stato nel sistema penale introdotto dalla «riforma Cartabia» sulla giustizia riparativa: il nuovo paradigma mira a riproporre una «relazione di giustizia» fra quattro centri d'interesse sostanzialmente paritari, vale a dire la vittima, la comunità, l'autore e lo Stato. Nel contesto di una relazione riequilibrata e non più sbilanciata a favore dell'autorità pubblica quale detentrica del potere punitivo monopolistico, si attenuano le esigenze di garanzia nel procedimento penale e quelle di proporzionalità della pena proprie del modello punitivo tradizionale, aprendosi la strada a rimedi più flessibili e meno formali come quelli dialogici individuati dal d.lgs. 150/2022. La dottrina ha già rivolto attenzione al compito che la «comunità» andrà a svolgere nel nuovo sistema; essa può infatti costituire tanto una proiezione su più ampia scala del concetto di vittima (c.d. «ruolo criminogenetico») quanto uno dei possibili contesti in cui prende corpo il rimedio riparativo, dimodoché non necessariamente - quantomeno all'inizio dei programmi - la partecipazione di esponenti della «comunità» si traduce in un vantaggio per la *GR*. Cfr., per tutto, F. PALAZZO, *Plaidoyer* cit., pp. 306 e segg.

³¹ Ai sensi dell'art. 50 d.lgs., infatti: in ogni tempo e salve limitate eccezioni la rivelazione è permessa soltanto con il consenso specifico dell'interessato (co. 1); la divulgazione è possibile nelle sole ipotesi in cui i programmi di *GR* siano terminati e i procedimenti penali *a quibus* si siano conclusi con sentenza o decreto penale irrevocabili (co. 2); la pubblicazione è ammessa solo quando i procedimenti penali si concludano con sentenza o

procedimento o nella fase di esecuzione della pena delle dichiarazioni e delle informazioni emerse nel programma riparativo solo se, e in quanto, trasfuse nella relazione conclusiva del mediatore di cui all'art. 57 d.lgs.150/2022³². La posizione del mediatore è equiparata a quella della persona titolare dell'obbligo di segreto professionale di cui all'art. 200 c.p.p.: con alcune eccezioni, nei suoi riguardi o nei luoghi in cui egli opera si applicano i divieti di testimonianza, di sequestro di documenti, di intercettazione, di utilizzo dei sequestri e delle intercettazioni illegittimi e l'esonero dall'obbligo di denuncia³³. Gli incontri dei programmi si svolgono in luoghi e spazi anche digitali idonei ad assicurare la riservatezza e l'indipendenza dei partecipanti. I mediatori penali sono persone fisiche iscritte in un apposito elenco ministeriale, dotate di competenze tecniche, abilità e requisiti deontologici da acquisire mediante formazione iniziale e nel continuo; il loro compito deve svolgersi con imparzialità, indipendenza, sensibilità ed «equiprossimità». Proprio l'equiprossimità è stata posta in luce come il tratto discriminante dell'operatore della giustizia riparativa rispetto a quello della giustizia ordinaria: anziché osservare un contegno di pari distacco dai suoi interlocutori, il mediatore deve fare ogni sforzo per «avvicinarsi» personalmente all'autore del fatto e alla vittima e quindi approssimare i suoi interlocutori fra loro, per la ricerca dell'esito dialogico favorevole; acquisisce in tal modo informazioni personalissime altrui ed è chiamato a gestirle con attenzione e nel modo più proficuo per l'esito riparativo³⁴.

L'art. 65 del d.lgs. 150/2022 costituisce la clausola generale di *privacy* contenuta nella «riforma Cartabia» in materia di giustizia riparativa. Il co. 2 della norma stabilisce inequivocabilmente che il trattamento dei dati è ivi effettuato nel rispetto del *GDPR* e del d.lgs.

decreto definitivi, con il consenso specifico degli interessati e nel rispetto della disciplina sulla protezione dei dati personali (co. 3; se i programmi di *GR* terminano anche favorevolmente al di fuori del procedimento penale, perché esso manca o non è iniziato, la pubblicazione delle dichiarazioni e delle informazioni da parte dei *Centri* resta preclusa anche in presenza d'ipotetico consenso degli interessati, mentre può effettuarsi a cura di questi ultimi).

³² Deve trattarsi di una descrizione delle attività svolte e dell'esito riparativo raggiunto; gli altri dati, dichiarazioni e informazioni personali esterne a tali elementi o che ne costituiscono il presupposto o la conseguenza, possono confluire nel procedimento penale soltanto su richiesta dei partecipanti oppure con il loro consenso (art. 57 co. 1). Dottrina recente attribuisce alla riservatezza il ruolo di «... parametro guida della stesura della relazione dei mediatori...»; cfr. P. MAGGIO, *Dovere di riservatezza*, in A. CERETTI, G. MANNOZZI, C. MAZZUCATO (a cura di), *La disciplina organica della giustizia riparativa* cit., volume quarto, p. 152.

³³ Art. 52 d.lgs.

In dottrina viene estesa ai mediatori di *GR* l'esigenza di bilanciamento di interessi di cui è portatore l'art. 200 del codice di rito, contrapponendosi al valore costituzionale dell'esercizio della giurisdizione penale un altro bene, sempre protetto in varie previsioni della Carta, ossia il legittimo esercizio di particolari professioni qual è oggi anche la mediazione penale ex d.lgs. 150/2022; cfr. F. RESTA, *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa* cit., pag. 340.

³⁴ Artt. 55 co. 1 e 59 co. 1. La riservatezza del programma di *GR* e soprattutto la sua efficacia nel prevenire il trapasso d'informazioni protette nel rito penale costituiscono il presupposto per il favorevole dispiegarsi di un nuovo confronto dialettico tra autore e vittima; la garanzia della riservatezza e l'attivazione dei dati personali anche speciali in mediazione, in un'ottica di potenziamento del rimedio, sono appannaggio prevalente del soggetto designato a guidare i programmi e rappresentano un «*imprinting* della stessa competenza del mediatore»; cfr. P. MAGGIO, *Dovere di riservatezza*, cit., p. 150.

196/2003, esclusi dunque il codice di procedura penale, la direttiva (UE) 2016/680 e il d.lgs. 51/2018. L'opzione del legislatore delegato di ascrivere la disciplina della *privacy* nella *GR* al canale normativo ordinario (*GDPR* e d.lgs. 196/2003), piuttosto che a quello relativo alla giustizia penale (c.p.p. e d.lgs. 51/2018, come poteva anche darsi in ragione della materia), risponde soprattutto a esigenze di carattere sistematico e non incide sull'ampiezza e sull'effettività della tutela degli interessati né sulla strumentalità della disciplina medesima per la miglior gestione del nuovo paradigma. Si osserva condivisibilmente in proposito che i *Centri* di giustizia riparativa non rientrano fra le «autorità competenti» che esercitano la funzione giurisdizionale penale ai fini dell'applicazione del d.lgs. 51/2018, mancando sia l'elemento soggettivo (vale a dire la titolarità istituzionale di funzioni giudiziarie penali) sia quello teleologico-funzionale (l'effettivo esercizio di tali funzioni in occasione di ciascun trattamento dati)³⁵.

Il comma 1 dell'articolo 65 descrive le finalità del trattamento dei dati, compresi quelli afferenti a particolari categorie e i dati c.d. «giudiziari» di cui agli artt. 9 e 10 del *GDPR*, autorizzandolo per i *Centri* in qualità di titolari, secondo i criteri di necessità e minimizzazione e in ossequio ai motivi di rilevante interesse pubblico nazionale (siffatti motivi sono individuati *ex lege* nelle «attività sanzionatorie» in senso lato di cui alla lettera *q* dell'art. 2-*sexies* co. 2 del d.lgs. 196/2003).

Né il d.lgs. 150/2022 né il d.m. (giustizia) 97/2023 menzionano espressamente il rilascio del consenso da parte dell'interessato al trattamento dei suoi dati personali; parrebbe dunque di difficile risposta il quesito circa la natura della base giuridica per il trattamento dei dati da parte dei *Centri* per la *GR*, in particolare, se debba essere individuato nella legge oppure nel consenso. Premesso che saranno la dottrina, la prassi applicativa, la *soft law* del Garante e la giurisprudenza a fornire indicazioni autorevoli in proposito, allo stato attuale degli approfondimenti svolti dalla dottrina sulle fonti in vigore e sugli atti preparatori, sussistono elementi favorevoli a una ricostruzione secondo cui lo snodo consensuale di *privacy* – per tutti i partecipanti – risulti anticipato o assorbito dalle singole informative rese a loro beneficio dai mediatori in apertura dei programmi, oppure argomenti nel senso che lo snodo negoziale stesso si concretizzi (da un punto di vista strettamente formale) nel rilascio del consenso all'adesione all'intera procedura da parte di ciascuno³⁶.

³⁵ La dottrina menzionata rileva peraltro un ruolo di sussidiarietà della direttiva (UE) 2016/680 rispetto al *GDPR*, in modo da considerare la direttiva europea e il decreto che ne costituisce attuazione come inapplicabili nel diritto interno in via analogica o d'interpretazione estensiva; cfr. F. RESTA, *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa* cit., p.344.

³⁶ Una considerazione favorevole circa il potenziale pacificatorio della *GR* e l'auspicio per il suo futuro sviluppo potrebbero indurre a propendere per tale ricostruzione. Ciò in quanto, oltre al fatto che nei programmi di *GR* il consenso reale e informato al trattamento dei dati personali è contenuto *a fortiori* nell'assenso alla partecipazione all'intera procedura, scindere in due momenti negoziali formalmente distinti le autorizzazioni di

Sempre la clausola generale in discorso, con una previsione di carattere sostanziale equiparabile a quelle del *GDPR* e del d.lgs. 196/2003 che individuano i dati trattabili, le modalità di trattamento e i soggetti ammessi (nonché gli interessati e i destinatari), introduce un principio di tipizzazione legale necessaria, una sorta di *numerus clausus* riguardo ai «dati che possono essere trattati», alle «categorie di interessati», ai «soggetti cui possono essere comunicati i dati personali», alle «operazioni di trattamento» e alle «misure specifiche per tutelare i diritti degli interessati». Il co. 3 dell'art. 65 rimette siffatta tipizzazione normativa a un regolamento c.d. «di delegificazione» di rango ministeriale, da adottarsi con decreto del Ministro della giustizia ai sensi dell'art. 17 co. 3 della legge 400/1988, sentito il Garante per la protezione dei dati personali ed entro un anno dall'entrata in vigore del d.lgs. 150/2022. Il Garante ha rilasciato il proprio parere a seguito della determinazione assunta nell'adunanza del 17 maggio 2023 e il Ministro della giustizia ha esercitato per tempo la delega attribuitagli, con il decreto n. 97 del 25 luglio 2023 di cui nel prosieguo si completa l'analisi.

Gli elementi oggetto di regolazione secondaria sono individuati dall'art. 1 del summenzionato d.m. nelle «tipologie dei dati», nelle «finalità del trattamento», nelle «categorie di interessati», nei «responsabili del trattamento», nei «soggetti cui possono essere comunicati i dati personali», nelle «condizioni per la conservazione dei dati e per la pubblicazione di dichiarazioni e informazioni», nelle «operazioni di trattamento» e nelle «misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà degli interessati». Come anticipato, la disciplina regolamentare di tali elementi avviene in attuazione del *GDPR* e del d.lgs. 196/2003³⁷. Tra le definizioni portate dall'art. 2 del regolamento spiccano le notazioni descrittive dell'*iter* logico e temporale del nuovo sistema, ossia quelle di «attività preliminari», di «giustizia riparativa» (qui intesa limitatamente ai «programmi» di cui all'art. 42 d.lgs. 150/2022) ed «esito riparativo»³⁸,

ciascun partecipante non rafforzerebbe - ai fini del trattamento dei dati - la natura volontaristica della *GR* con elementi deterministici aggiuntivi davvero apprezzabili. Quest'ultima opzione aprirebbe invece le porte al verificarsi di situazioni disfunzionali o persino contraddittorie (potrebbe infatti accadere che un programma di *GR* si concluda con esito positivo e al tempo stesso un partecipante invochi l'invalidità del consenso prestato al trattamento dei suoi dati, ad esempio per ottenere il risarcimento di asseriti danni in sede civile).

Il parere del Garante sullo schema del d.m. 97 contiene spunti per assumere la non necessità di un consenso al trattamento dei dati personali da rilasciare attraverso dichiarazioni *ad hoc*. Nel documento in parola si richiama infatti l'attenzione sul possibile squilibrio di posizioni che intercorre tra il soggetto chiamato a prestare un ipotetico consenso di *privacy* e il potenziale destinatario, quest'ultimo collocato in una posizione di sostanziale primazia per il fatto di svolgere un'attività d'interesse pubblico qual è l'amministrazione della *GR*. A supporto, il parere richiama il Considerando 43 del *GDPR* che riconduce proprio all'assenza di squilibri la libertà effettiva degli interessati nel manifestare il consenso al trattamento dei propri dati; cfr. in proposito F. RESTA, *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa* p. 342.

³⁷ In senso conforme si esprime anche il parere del Garante per la protezione dei dati personali sullo schema di decreto ministeriale, che al primo «rilevato» recita: «La cornice normativa di riferimento... è... individuata esclusivamente nel Regolamento e nel Codice... La disciplina del d.lgs. 51 del 2018 potrà infatti... venire in rilievo solo limitatamente al segmento successivo, di utilizzo, da parte dell'autorità giudiziaria, dei dati relativi al solo esito del programma, nei limiti di quanto previsto dall'articolo 57 del d.lgs. n. 150 del 2022».

³⁸ Art. 2 co. 1 lett. a, g ed f d.m. 97/2023.

del concetto vasto e sostanzialmente atecnico di «dati personali»³⁹ nonché della classe eterogenea e polimorfa dei «partecipanti al programma». Il *set* di informazioni trattabili per i *Centri* è composto dagli elementi identificativi, dai dati appartenenti a «categorie particolari» e da quelli «relativi a condanne penali e reati» dei partecipanti, tutti assoggettati al principio di minimizzazione sul piano quantitativo e al rispetto del criterio teleologico della necessità per lo svolgimento dei programmi, sotto il profilo qualitativo⁴⁰.

L'*iter* dei programmi di giustizia riparativa in ottica di protezione dei dati viene scandito in quattro momenti chiave di matrice legale, tutti fondamentali per il buon funzionamento del nuovo paradigma ed espressione dei suoi tratti più caratteristici: attività preliminari, sessioni di mediazione e dialogo, incontro di adozione dell'esito riparativo ed esecuzione degli accordi relativi all'esito simbolico. Gli incontri dialogici possono svolgersi in presenza oppure con modalità in tutto o in parte telematiche, su piattaforme idonee a garantire l'identità dei partecipanti e la riservatezza degli argomenti trattati. La documentazione dei dati raccolti avviene su supporti analogici o digitali e fra questi ultimi «anche in forma di fonovideoregistrazione, quando vi è l'esigenza di documentare elementi comportamentali per i quali la verbalizzazione tradizionale non appare esaustiva»⁴¹. È di tutta evidenza l'intento del legislatore secondario di imporre un controllo sull'entità dei dati trattati attraverso il richiamo del principio della minimizzazione e al tempo stesso concedere un'importante apertura alla fruizione condizionata interna ed esterna delle acquisizioni dei programmi⁴²: il comportamento costruttivo dell'autore dopo la commissione del fatto di reato assume nel procedimento penale un rilievo circoscritto a pochi e tipizzati istituti giuridici⁴³, mentre la sua fattiva collaborazione nel programma di *GR* è portatrice di una forza espansiva teoricamente illimitata.

Il catalogo dei fini dei trattamenti permessi è stilato nell'art. 4 del decreto ministeriale con una tecnica normativa di tipo autorizzatorio *top-down* particolarmente stringente. I soli mediatori esperti possono trattare in regime di assoluto riserbo i dati per organizzare, condurre e definire i programmi nonché per predisporre le comunicazioni e la relazione finale per l'autorità giudiziaria. I mediatori, gli esponenti istituzionali o societari e il personale direttivo e amministrativo dei *Centri* effettuano le comunicazioni all'autorità giudiziaria sullo stato dei programmi, redigono le informative per il Ministero della giustizia e quelle per l'autorità garante

³⁹ L'opzione definitoria ad ampio spettro utilizzata è analoga a quelle contenute nell'art. 4 par. 1 del *GDPR* e nell'art. 1 co. 1 lett. *a* del d.lgs. 51/2018; l'elenco dei mezzi di personificazione (nome, numero di identificazione, ubicazione, identificativo *online*, identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale) è ripreso dall'art. 4 par. 1 del *GDPR* e al pari di quello ivi contemplato non è da considerarsi tassativo.

⁴⁰ Art. 3 co. 1 reg. i dati particolari e quelli giudiziari vengono richiamati con un rimando agli artt. 9 e 10 del *GDPR*.

⁴¹ Art. 3 co. 3.

⁴² In presenza del consenso degli interessati, anche a favore del giudice *a quo*.

⁴³ Ad es. la diminuzione di cui all'art. 62 n. 6 primo periodoc.p., oppure l'adesistenza e il recesso dal reato di cui ai co. 3 e 4 dell'art. 56 c.p.

laddove coinvolta, rilasciano a ciascun interessato le certificazioni di partecipazione ai programmi o di esito degli stessi nonché le copie dei documenti prodotti, acquisiscono i dati per fini statistici, seguono l'attività di formazione dei mediatori, certificano l'attività dei mediatori medesimi e adempiono gli altri obblighi amministrativi, contabili e fiscali⁴⁴.

Dal punto di vista dei soggetti tutelati il d.m. non apporta innovazioni rispetto al resto della vigente disciplina di *privacy*: essa è garantita per le persone fisiche e laddove a partecipare ai programmi siano enti collettivi la protezione dei dati e la riservatezza devono intendersi riferite ai relativi esponenti⁴⁵. Titolari del trattamento dei dati personali sono i centri per la giustizia riparativa, entità necessariamente plurisoggettive di diritto pubblico. Laddove non dispongano di propri mediatori, i *Centri* devono dotarsene per via esogena nominandoli come responsabili esterni del trattamento secondo gli schemi negoziali previsti dal par. 3 dell'art. 28 del *GDPR*. Sulla china delle previsioni del d.lgs. 150/2022 dettate con riguardo alle modalità di acquisizione per linee esterne dei mediatori esperti, il decreto ministeriale permette per siffatta nomina l'utilizzo di alcune tipologie semplificate di contratti d'appalto previste dal codice dei contratti pubblici, oppure l'investitura dei professionisti in sede di affidamento di talune fasi della mediazione dialogica a enti del terzo settore. In particolare, il decreto ha cura di ribadire e meglio precisare come in seno ai *Centri* i soggetti autorizzati (interni) e i responsabili esterni del trattamento dei dati personali relativi ai programmi di *GR* possano essere soltanto persone fisiche in possesso dei requisiti legali di mediatori esperti e iscritte nell'apposito elenco ministeriale⁴⁶. L'art. 7 del d.m. attua l'art. 50 del d.lgs. 150/2022 nelle parti in cui quest'ultimo prevede la possibilità condizionata di comunicare i dati a terzi e di pubblicarli; i *Centri* possono diramare le informazioni di cui dispongono in ragione della loro attività istituzionale alla persona indicata come autore del fatto di reato, alla vittima del fatto stesso, ai mediatori esperti (ciascuno per i programmi presidiati personalmente), ai soggetti partecipanti ai programmi diversi dai precedenti (limitatamente alle comunicazioni essenziali allo svolgimento del

⁴⁴ Art. 4. Nel parere del Garante si afferma che l'elenco dell'art. 4 è da considerarsi tassativo.

⁴⁵ Art. 5.

⁴⁶ Cfr. sempre l'art. 6 d.m. Sembrerebbero dunque esclusi tanto gli esponenti istituzionali o societari quanto il personale direttivo e amministrativo dei *Centri*, o comunque, sempre nei *Centri*, il trapasso di elementi informativi riservati nei confronti di tali soggetti dovrebbe essere rigidamente controllato e minimizzato. Come pure appaiono esclusi esponenti, dirigenti e addetti degli appaltatori e degli enti del terzo settore.

Specie nei casi in cui il mediatore sia un libero professionista, peraltro, l'accordo tra il *Centro* e il mediatore esterno dovrebbe prevedere anche una nomina del *Centro* da parte del mediatore, il primo in qualità di responsabile esterno del trattamento dei dati appartenenti a terze persone non partecipanti al programma di cui il mediatore sia depositario in forza della sua attività professionale e da questi lecitamente utilizzati nella procedura; in tali casi limite occorrerebbe quindi una nomina di responsabilità bilaterale. Inoltre, siffatti accordi dovrebbero dedicare ampio spazio all'indicazione delle direttive del titolare verso il responsabile circa i fini, le modalità, le soluzioni tecniche e le garanzie riguardanti i trattamenti devoluti e permessi.

F. RESTA ravvisa nel chiaro riparto di ruoli di *privacy* posto fra *Centri* e mediatori, dalla normativa vigente, un criterio espressivo dell'intera «architettura del trattamento» dei dati personali nella *GR* (cfr. *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa* cit., p. 341).

programma) e all'autorità giudiziaria che abbia disposto l'avvio del programma o che risulti destinataria della relazione finale. Per ognuna di tali fattispecie di ostensione il d.lgs. 150/2022 e il d.m. 97/2023 stabiliscono requisiti rigorosi di necessità e minimizzazione dei dati. Sempre l'art. 7 autorizza i *Centri* a trasmettere i dati al Ministero della giustizia per le finalità statistiche, di analisi e monitoraggio dei servizi per la *GR*, previa anonimizzazione dei relativi supporti; invece la comunicazione al Garante per la protezione dei dati personali è permessa secondo il principio del previo coinvolgimento dell'autorità da parte di uno o più interessati⁴⁷. La comunicazione dei dati all'autorità giudiziaria o all'autorità di pubblica sicurezza può avvenire nelle sole ipotesi dell'art. 50 co. 1 d.lgs. 150/2022, ossia quando riguardi dichiarazioni o comportamenti integranti di per sé reati o quando è necessario per scongiurare la commissione di illeciti penali imminenti, oppure reati non incombenti ma «gravi»⁴⁸. L'informativa sul trattamento da rendere agli interessati all'inizio dei programmi deve contenere un'indicazione chiara circa l'eventualità che in presenza di tutti i presupposti di legge, compreso il loro consenso acquisibile in ogni tempo, le dichiarazioni e le informazioni emerse nei programmi possono essere pubblicate da parte dei *Centri*. Con riguardo alla conservazione dei dati, l'art. 8 del regolamento autorizza i *Centri* a trattenerli per un periodo generale massimo di cinque anni dal passaggio in giudicato della decisione giurisdizionale conclusiva del rito penale, dal termine dell'esecuzione della pena o della misura di sicurezza ovvero dal completamento del programma, quando lo stesso si sia svolto al di fuori del procedimento giudiziario⁴⁹. Lo spirare del suddetto termine impone ai *Centri* la distruzione definitiva dei dati. Sempre l'art. 8 co. 5 del d.m. attribuisce ai *Centri* la possibilità di conservare per dieci anni i dati necessari per l'adempimento degli obblighi fiscali o amministrativi, qui rimandandosi al regime rafforzato di necessità e minimizzazione desumibile direttamente dalle norme legislative e regolamentari di settore che impongono siffatti obblighi.

Come anticipato all'inizio del corrente paragrafo, gli artt. 63 e segg. del d.lgs. 150/2022 non dettano prescrizioni specifiche con riguardo alla forma giuridica che devono assumere i *Centri*, limitandosi l'apparato normativo a sancirne l'afferenza agli enti locali: a seconda dei casi essi

⁴⁷ Il parere del Garante sul d.m. in proposito recita: «La comunicazione dei dati alle Autorità garanti interessate, per l'esercizio delle potestà attribuite loro dalle norme vigenti, è invece consentita... soltanto con il consenso del "titolare del dato", trattandosi... di attività svolte nell'interesse di quest'ultimo».

⁴⁸ Cfr. art. 7 co. 5 d.m. Potrebbe trattarsi ad esempio dei reati di diffamazione od oltraggio a pubblico ufficiale. Si ritiene che l'operatività dell'eccezione al principio di segregazione dei fatti che si verificano nei programmi, in discorso, possa essere anticipata fino al punto di impedire che si giunga alla soglia del tentativo punibile.

⁴⁹ Nel suo parere preliminare il Garante ha reputato come congrua la scelta di tempo effettuata nel d.m., ai fini di un'eventuale revisione del processo *a quo* fondata su contestazioni sorte in merito all'esito del programma. Il termine quinquennale è soggetto a due eccezioni: la prima ricorre quando in anticipo sulla scadenza si riaprono le indagini ai sensi dell'art. 414 c.p.p., mentre la seconda si pone quando il programma di *GR* si concluda senza esito favorevole oppure risulti comunque interrotto. In entrambi i casi gli interessati possono presentare al *Centro* documentata istanza di conservazione dei dati che li riguardano per un periodo maggiore, e all'accoglimento delle domande deve seguire l'eliminazione irreversibile dei dati relativi agli altri soggetti non istanti.

potranno pertanto acquisire la fisionomia di mere articolazioni interne delle amministrazioni territoriali ovvero unità funzionali separate rispetto a queste ultime e preposte all'erogazione di servizi privi di rilevanza economica *ex art. 113-bis co. 1 e 114 TUEL*. Tutte queste configurazioni soggettive danno comunque luogo all'applicazione del d.lgs. 13 marzo 2013, n. 33⁵⁰.

Sempre muovendo del dato normativo che riconduce i *Centri* al novero dei soggetti pubblici in senso ampio, per quanto riguarda gli obblighi di *privacy* a cui dovranno sottostare i *Centri* stessi e più in particolare le persone fisiche dei mediatori, si deve necessariamente ipotizzare un'applicazione mitigata della disciplina vigente in materia di trasparenza e prevenzione dei conflitti d'interesse nelle pubbliche amministrazioni⁵¹. Elementi e criteri utili per propendere in tal senso possono ricavarsi dalla *soft law* dell'autorità garante e in special modo dalle *Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*, del 15 maggio 2014. Nel documento in parola il Garante per la protezione dei dati personali sancisce l'esigenza di bilanciamento tra *compliance* rispetto agli obblighi pubblicitari e diritti fondamentali degli interessati (segnatamente «dignità», «riservatezza», «identità personale» e «protezione dei dati personali»⁵²) e detta regole di dettaglio in punto di qualità delle informazioni, modalità di utilizzo del canale *online*, limiti al principio generale della riutilizzabilità dei dati, abbreviazione dei tempi di stoccaggio, indicizzazione e deindicizzazione, rapporti con i motori di ricerca *etc.*

In attesa di analizzare lo sviluppo della prassi in concreto, quando questa avrà assunto una consistenza apprezzabile, per la giustizia riparativa amministrata presso i *Centri* si può ragionevolmente ipotizzare che i dati relativi ai singoli programmi siano ostensibili in regime di accesso documentale, ai sensi degli artt. 22 e segg. della legge 241/1990, a favore dei partecipanti in qualità di «interessati»⁵³. L'accesso civico c.d. «semplice»⁵⁴ risulta ammissibile stante

⁵⁰ «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni». Ciascuna di tali configurazioni rientra infatti nella categoria degli «enti pubblici territoriali non economici» (art. 2-*bis* co. 1 d.lgs. 33/2013, che rimanda all'art. 1 co. 2 d.lgs. 165/2001).

⁵¹ Disciplina portata dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, dal d.lgs. 165/2001 e da altre disposizioni del *TUEL* specifiche per gli enti territoriali.

⁵² *Linee guida* cit., p. 11.

⁵³ Ai fini dell'accesso procedimentale *ex l. 241/1990* si può fin d'ora stimare che i partecipanti ai programmi di *GR* ricoprono contemporaneamente la veste di interessati e controinteressati; siffatta circostanza impone un coinvolgimento accurato e capillare di ciascuno di essi nella gestione delle istanze da parte dei *Centri*. Attesa la latitudine dei soggetti potenzialmente ammissibili ai programmi, inoltre, i *Centri* dovranno prestare massima cura nella selezione degli atti amministrativi ostensibili e nell'individuazione delle modalità di esibizione, copia e trasmissione, specie quando le richieste di accesso provengano da entità diverse dalle persone fisiche e gli atti a cui si riferiscono possano entrare nella disponibilità di organizzazioni plurisoggettive, così incrementandosi i rischi di dispersione anche accidentale di dati e informazioni personali.

⁵⁴ *Ex art. 5 co. 1 d.lgs. 33/2013*.

l'assenza nel d.lgs. 33/2013 di previsioni limitative *ad hoc* per tale forma di partecipazione; esso dovrà essere soddisfatto tramite l'adozione di idonee cautele di anonimizzazione, pseudonimizzazione e contenimento temporale dei dati, cautele che sia in fase di pubblicazione spontanea da parte dei soggetti obbligati, sia in fase di accesso richiesto dai cittadini, dovranno essere progettate e applicate in misura molto stringente.

Viceversa, l'accesso civico c.d. «generalizzato»⁵⁵ sembra oggi generalmente incompatibile con i procedimenti di *GR*⁵⁶.

Ribadita l'odierna assenza di una prassi applicativa quantitativamente apprezzabile nel campo della giustizia riparativa introdotta dalla «riforma Cartabia», l'analisi della posizione dei mediatori esperti rispetto al tema della protezione dei dati personali può essere effettuata tenendo conto che le loro prestazioni si svolgono in seno a rapporti di lavoro dipendente o autonomo, rapporti intercorrenti con i *Centri* oppure con i soggetti appaltatori o con gli ETS a cui i *Centri* possono rivolgersi per reclutare i mediatori medesimi.

Inquadrate l'argomento nella cornice del rapporto di lavoro vengono in rilievo due linee descrittive del fenomeno: la prima, più immediata, che tratteggia e approfondisce gli obblighi di *privacy* che gravano in capo ai mediatori a beneficio dei terzi interessati; la seconda, meno evidente ma comunque non trascurabile, che evidenzia e indaga gli obblighi di *privacy* che gravano in capo ai datori di lavoro e ai committenti, da osservare stavolta nell'interesse dei mediatori stessi. Per la tutela del patrimonio informativo di cui diverranno depositari nello svolgimento delle proprie funzioni i mediatori che siano lavoratori dipendenti, oltre al *GDPR* e al d.lgs. 196/2003 troveranno applicazione le previsioni in materia di *privacy* dei contratti collettivi di lavoro nazionali, locali o di ente. Nel caso di mediatori autonomi, in luogo della contrattazione collettiva verranno in rilievo la *soft law* degli ordini delle professioni regolamentate e le linee guida delle associazioni registrate *ex l.* 4/2013.

Con riguardo alla prima linea, che considera i mediatori nella loro qualità di soggetti destinatari degli obblighi di *privacy ex se*, eventuali violazioni di tali obblighi potrebbero comportare per essi i) responsabilità civili dirette verso le persone danneggiate, ii) responsabilità civili mediate verso gli enti di diritto privato di appartenenza che si trovino a risarcire soggetti terzi e iii) responsabilità amministrative-contabili-erariali verso i *Centri* quando sia configurabile il rapporto di pubblico impiego (ossia nel caso di mediatori dipendenti degli enti locali o delle altre entità *ex artt.* 113-*bis* e 114 *TUEL*; oppure anche al di fuori dell'impiego pubblico, qualora la prassi o la giurisprudenza arrivino a classificare i mediatori di *GR* come

⁵⁵ *Ex art.* 5 co. 2 d.lgs. 33/2013.

⁵⁶ Si tratta in futuro di verificare l'applicazione amministrativa e giurisdizionale che verrà riservata *in parte qua* all'art. 5-*bis* co. 2 lett. a d.lgs. 33/2013.

pubblici ufficiali, incaricati di pubblici servizi o persone esercenti servizi di pubblica utilità in ogni caso, a prescindere dunque dalla natura giuridica del soggetto datore o committente).

Nello specifico, i mediatori dovranno fare in modo che la trasmissione di dati, informazioni e documenti relativi ai programmi di *GR* sia eliminata o ridotta al minimo, operando in prima persona in tal senso, nei confronti delle categorie di soggetti che seguono: i) amministratori pubblici ed esponenti istituzionali dei *Centri* interni; ii) esponenti istituzionali o societari e personale direttivo o amministrativo dei *Centri* esterni; iii) esponenti, personale direttivo e personale amministrativo di appaltatori ed ETS.

Inoltre, sembrano fin d'ora meritevoli di attenzione le ricadute afflittive sul rapporto di lavoro dipendente (in termini di responsabilità disciplinari, da declinare nella contrattazione collettiva e nella normativa interna di processo che saranno adottate in modo specifico rispetto al tema della *privacy*) o sul lavoro autonomo (in punto d'individuazione nella *soft law* ordinistica e associativa di forme di inadempimento, o non corretta esecuzione della prestazione d'opera, strettamente riconducibili al mancato rispetto della *privacy* da parte dei professionisti).

Come pure, sembrano acquisire rilievo i danni all'immagine dei *Centri* che potrebbero scaturire dalle violazioni perpetrate dai mediatori interni o esterni.

Con riguardo alla seconda linea, che considera i mediatori nella loro veste di persone fisiche sottoposte al potere organizzativo e di vigilanza del datore di lavoro, oppure soggette al sindacato contrattuale del committente, e dunque di persone tutelate, la cui riservatezza viene protetta dagli obblighi di *privacy* previsti nell'ambito del rapporto di lavoro dipendente o autonomo e posti a carico delle rispettive controparti negoziali⁵⁷, la *lex specialis* aggiuntiva collegata al rapporto lavorativo dovrà progettarsi e applicarsi sempre con la preminente finalità di eliminare o quantomeno ridurre al minimo le situazioni in cui i mediatori si trovino a dover trasferire ad amministratori pubblici, a esponenti, a dirigenti e ad addetti di *Centri*, appaltatori ed ETS, il *set* informativo inerente ai singoli programmi di *GR* di cui siano depositari in ragione del loro compito; tale esigenza, come si è visto, scaturisce dal d.lgs. 150/2022 e dal d.m. (giustizia) 97/2023.

Sul piano penale, in via ipotetica e nell'attesa che si sviluppino una prassi e una giurisprudenza significative, si può stimare che per gli amministratori pubblici, per gli esponenti istituzionali o societari e per il personale direttivo e amministrativo dei *Centri*, degli appaltatori e degli ETS possano variamente configurarsi i delitti di «Trattamento illecito di dati», «Comunicazione e diffusione illecita di dati personali oggetto di trattamento su larga scala»,

⁵⁷ Sul diverso atteggiarsi degli obblighi di *privacy* del datore e del committente nei rapporti di lavoro dipendente privato e pubblico, o autonomo, cfr. C. PISANI, G. PROIA, A. TOPO, *Privacy e lavoro, la circolazione dei dati personali e i controlli nel rapporto di lavoro*, Milano, 2022, cap. 25, 27 e 28.

«Falsità nelle dichiarazioni al Garante e interruzione dell'esecuzione dei compiti o dell'esercizio dei poteri del Garante» e «Inosservanza dei provvedimenti del Garante»⁵⁸.

Invero:

- con riguardo al reato di «Trattamento illecito di dati» - per amministratori locali, esponenti, dirigenti e addetti di *Centri*, appaltatori ed ETS, indifferentemente - sembra profilarsi la fattispecie prevista dal comma 2 dell'art. 167 d.lgs. 196/2003, per le stesse motivazioni che ne sorreggono l'ipotetica ricorrenza in capo ai mediatori, vale a dire soprattutto l'abuso intenzionale di dati penali o sanitari per fini illeciti con danno per gli interessati, di cui *infra*;

- il delitto di «Comunicazione e diffusione illecita di dati personali oggetto di trattamento su larga scala» potrebbe essere commesso da amministratori pubblici, funzionari e addetti di *Centri* che siano mere articolazioni interne degli enti locali; o da amministratori pubblici, funzionari e addetti degli enti territoriali quando i *Centri* di giustizia riparativa siano esterni agli enti medesimi, secondo gli schemi degli artt. 113-*bis* e 114 TUEL; oppure ancora da esponenti, dirigenti e addetti di *Centri* esterni, appaltatori ed ETS. Si pensi, soprattutto in relazione alla fattispecie del comma 2 dell'art. 167-*bis*, al caso in cui l'amministratore pubblico o il funzionario di un comune trasmettano un archivio anagrafico digitale a un *Centro*, per agevolarne l'attività promozionale e ottenere un vantaggio personale illegittimo in corrispettivo;

- il reato di «Falsità nelle dichiarazioni al Garante e interruzione dell'esecuzione dei compiti o dell'esercizio dei poteri del Garante» potrebbe configurarsi in capo ad amministratori pubblici, esponenti e personale direttivo (di *Centri* interni o esterni, appaltatori ed ETS) ogni qualvolta siano perpetrate condotte di falso od ostacolo all'attività amministrativa del Garante per la protezione dei dati personali⁵⁹;

⁵⁸ Artt. 167 e segg. d.lgs. 196/2003. Un'analisi degli illeciti penali e amministrativi in materia di *privacy* mantenuti o posti in vigore fra il 1996 e il 2018, da condurre con un approccio esegetico per valutare gli effetti del diritto europeo introdotto con il *GDPR* e con il dipendente d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, interesserebbe tanto il tema generale del rapporto fra norma incriminatrice primaria ed elementi integrativi della fattispecie illecita di rango inferiore, quanto più in particolare il profilo del ruolo delle autorità indipendenti nei settori di regolazione che ne contemplano l'intervento come soggetti incaricati di produrre le fonti penali secondarie. Cfr. per tutto D. NOTARO, *Autorità indipendenti e norma penale. La crisi del principio di legalità nello stato policentrico*, Torino 2010, p. 151 e ss. Occorre in proposito altresì rammentare come la dir. 95/46/CE non prevedesse l'adozione di norme penali da parte degli Stati membri (A. MANNA, *Il trattamento dei dati personali: le sanzioni penali*, in M. FIORAVANTI, a cura di, *La tutela penale della persona. Nuove frontiere e difficili equilibri*, Milano 2001, p. 340). L'inserimento di norme penali nelle legislazioni statali di attuazione della dir. si inquadra comunque nel modello di tutela della *privacy* fatto proprio dalle istituzioni europee, ossia il modello «pubblicistico», recepito come tale in Italia con la l. 675/1996 (G. BUTTARELLI, *Banche dati e tutela della riservatezza: La privacy nella società dell'informazione. Commento analitico alle leggi 31 dicembre 1996, nn. 675 e 676 in materia di trattamento dei dati personali e alla normativa comunitaria e internazionale*, Milano, 1997, p. 530).

⁵⁹ Art. 168 d.lgs. 196/2003. L'illecito sembra maggiormente configurabile in capo ad amministratori pubblici, esponenti e dirigenti.

- l'illecito di «Inosservanza dei provvedimenti del garante» potrebbe essere commesso da amministratori pubblici, esponenti, dirigenti e addetti di *Centri* interni o esterni, appaltatori ed ETS a seconda dei casi⁶⁰.

Per i mediatori sembra maggiormente ipotizzabile il reato di «trattamento illecito di dati particolari» e soprattutto la fattispecie di cui al citato comma 2 dell'art. 167 d.lgs. 196/2003, quando l'abuso riguardi dati relativi a condanne penali o misure di sicurezza oppure dati sanitari. Tale abuso potrebbe infatti risultare celato nell'attività stessa di mediazione e quindi perpetrarsi senza fenomeni anomali estrinseci; si pensi al mediatore che si procuri senza consenso il certificato penale dell'autore o della vittima pregiudicati, allo scopo di rappresentarsi con mezzi illegittimi e obiettivi distorti il loro pregresso, ed esercitare pressioni psicologiche finalizzate a ottenere da entrambi condotte favorevoli per l'esito riparativo. In questa, e in situazioni analoghe, i) la finalità soggettiva del mediatore declinata nel dolo specifico previsto dalla legge potrebbe risiedere nell'interesse di condurre a buon fine il programma di *GR* in ogni caso, quando l'erogazione del compenso è collegata in tutto o in parte all'esito favorevole; ii) potrebbe trattarsi di dati sanitari non pseudonimizzati; iii) salvo un consenso espresso degli interessati, i *Centri* e i mediatori non possono acquisire informazioni sui precedenti penali dell'autore del fatto o degli altri partecipanti al programma, né può verificarsi il passaggio non consensuale di tali elementi dal procedimento penale verso il programma di *GR*⁶¹; e iv) il danno potrebbe sussistere *in re ipsa* ovvero amplificarsi per l'eventuale presenza in mediazione di entità portatrici di interessi collettivi come gli enti locali, i datori di lavoro o le aziende sanitarie. La partecipazione di entità plurisoggettive di siffatta natura potrebbe fare da cassa di risonanza nella circolazione illecita di dati che dovevano rimanere protetti, allargandosi la platea dei possibili destinatari non titolati, oppure incrementare il rischio di future dispersioni anche accidentali, in quanto i dati abusivi vengono a trovarsi nella disponibilità materiale di un numero maggiore di persone fisiche (vale a dire quelle che operano negli enti plurisoggettivi medesimi e ne gestiscono i sistemi informativi).

5. Considerazioni conclusive: acquisire e proteggere informazioni alla ricerca dell'esito riparativo.

A seguito dell'emanazione del d.m. (giustizia) 97/2023 la disciplina della riservatezza e della protezione dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa e nel sistema

⁶⁰ Art. 170 d.lgs. 196/2003. Anche tale reato risulta appannaggio principale di amministratori pubblici, esponenti e personale direttivo.

⁶¹ In senso conforme, nel silenzio della normativa, cfr. P. MAGGIO, *Dovere di riservatezza* cit., p. 159.

integrativo della giustizia penale tradizionale nel suo complesso si presenta ben costruita e coerente con il resto delle fonti italiane ed europee in materia di *privacy*⁶².

Nell'adottare le norme regolamentari delegategli dall'art. 65 co. 3 del d.lgs. 150/2022, il Ministro della giustizia si è uniformato al quadro normativo europeo, ai molti valori costituzionali da bilanciare e alla linea di demarcazione fra *privacy* nel procedimento penale e protezione dei dati giudiziari esterna ad esso. L'attività normativa del Ministro si è svolta in un contesto ancora meramente prognostico, in una situazione in cui il dato legale rispecchia soltanto in parte le esperienze concrete pregresse e pone le basi per il futuro con un linguaggio inevitabilmente suscettibile di applicazione variabile e modulare nel tempo, per vari istituti⁶³. Pur non versandosi in seno al procedimento penale e alle cautele ivi previste per la protezione dei dati dal codice di procedura penale e dal d.lgs. 51/2018, l'esigenza di una tutela speciale delle informazioni che riguardano le persone coinvolte nei programmi, da parte dei *Centri* e dei mediatori, risulta adeguatamente soddisfatta sia dal d.lgs. 150/2022 sia dal d.m. (giustizia) 97/2023. La peculiarità di siffatta tutela può ora in sintesi e conclusivamente ribadirsi nel dovere di riservatezza dei mediatori di cui all'art. 50 del decreto legislativo, nell'inutilizzabilità in sede penale delle dichiarazioni e delle informazioni acquisite nel corso del programma (art. 51), nel dovere di tutela dei segreti di cui i mediatori divengono depositari in ragione dei loro compiti (sempre art. 51), nella clausola di separazione di cui all'art. 65 del d.lgs. 150 nonché nei vari presidi di necessità, minimizzazione, correttezza, liceità, trasparenza, pertinenza, responsabilizzazione e adeguatezza tecnica delle misure di protezione ribaditi o specificati dal d.m. 97/2023⁶⁴.

Si vanno dunque delineando due sfere di *privacy* separate: quella del procedimento penale e quella del programma di giustizia riparativa, quest'ultima caratterizzata da una fisionomia in cui il confine tra dati ordinari e dati «particolari/speciali/sensibili/giudiziari» sarà spesso mobile e da individuare caso per caso. L'efficienza futura della riforma è strettamente correlata anche alla riservatezza e alla protezione dei dati personali dei soggetti partecipanti, al miglior svolgersi in concreto di tali forme di tutela⁶⁵. La protezione dei dati personali deve essere costruita dai

⁶² «Tale atto ha attentamente definito quanto richiesto dalla fonte primaria...»; cfr. A. LORENZETTI, *I centri per la giustizia riparativa e i livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 217.

⁶³ Fra tutto, si consideri ad esempio come il d.lgs. 150/2022 non offra una definizione sufficientemente delimitatrice dei «programmi di giustizia riparativa» (l'art. 53 stabilisce infatti che essi «si conformano ai principi europei e internazionali» e «comprendono» la mediazione, il dialogo e ogni altro programma dialogico svolto nell'interesse della vittima e dell'autore); né ovviamente una definizione esaustiva è fornita per l'epilogo più auspicabile della *GR*, vale a dire l'esito riparativo (l'art. 56 limitandosi ad affermare che esso possa essere «simbolico o materiale»).

⁶⁴ Tali principi sono riepilogati a chiusura nel co. 1 dell'art. 9 del d.m.; nel co. 5 dello stesso art. 9 sono evidenziati i diritti degli interessati, anche attraverso un rinvio espresso agli articoli 15, 16, 17, 18, 19, 21 e 22 del *GDPR* e all'art. 2-*undecies* del d.lgs. 196/2003.

⁶⁵ Riguardo alla riservatezza sulle dichiarazioni e sulle attività dei programmi di *GR* la dottrina parla efficacemente di «valore innervante l'intera materia»; come pure sostiene che «... la riservatezza è irrinunciabile...»

Centri consentendo alla vittima di affrancarsi dal processo di vittimizzazione secondaria in cui può incorrere una volta consumatasi la lesione. Finora l'unico rimedio offerto dal modello punitivo tradizionale all'offeso è consistito nel rito sanzionatorio a carico dell'offensore e nell'eventuale sua condanna. Al di fuori della *GR*, la vittima è chiamata a invocare e promuovere la punizione della controparte, ma in molti casi tale suo auspicio è il portato negativo dell'unicità del rimedio disponibile. Molte persone danneggiate da condotte penalmente rilevanti non auspicano alcuna condanna, né avvertono l'esigenza di assumere un ruolo propulsivo per la macchina repressiva statale che potrebbe riguardarle. Il ruolo processuale assunto spesso giocoforza dalle persone offese, lungi dal costituire una forma di ristoro per il danno subito con l'illecito, rappresenta invece un possibile nuovo momento lesivo⁶⁶.

La giustizia riparativa punta a riavvicinare la persona indicata come autore del fatto e la vittima, attraverso i paradigmi dell'incontro e del confronto mediato da declinare in regime d'idonea riservatezza⁶⁷. I *Centri* devono considerare questo importante risvolto soprattutto nella definizione del loro sistema di *privacy by design*, ossia nella stesura e nella manutenzione nel continuo della normativa interna di processo, delle linee guida per i mediatori e delle regole per l'interlocuzione con l'esterno (in particolare quella con i giudici⁶⁸) nonché nella predisposizione dei *software* gestionali da utilizzare per i programmi. Specie nella fase d'impianto, la *privacy by design* diviene per i *Centri* il banco di prova tanto in una prospettiva di *compliance* regolamentare quanto in un'ottica di efficienza attuale e prospettica del servizio reso nell'ambito dei casi intermediati⁶⁹. Con la posizione di equiprossimità verso le parti ed equilibrio

e i programmi di *GR* sono percorsi in cui «i soggetti coinvolti possano raccontarsi...» (P. MAGGIO, *Dovere di riservatezza* cit., p. 146 e 153). Sempre in dottrina, anche qui in modo emblematico, si osserva che «La grande scommessa della giustizia riparativa dipende... soprattutto, dalla fiducia che le parti possano legittimamente riporre nella confidenzialità delle esternazioni rese durante lo svolgimento del programma. E la sinergia delle garanzie di riservatezza... è forse, uno degli esempi più belli di quella “funzione sociale” che il regolamento UE 2016/679... assegna alla protezione dei dati.» (F. RESTA, in *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa* cit., p. 344).

⁶⁶ Per il concetto di vittimizzazione secondaria e il ruolo che assume come parametro di efficacia delle esperienze di giustizia non punitiva, cfr. in particolare M. BOUCHARD, *Cura e giustizia dell'offesa ingiusta: riflessioni sulla riparazione*, in www.questionegiustizia.it; ultima consultazione 20 giugno 2024.

Ravvisa peraltro nella protezione dei dati personali uno strumento di garanzia contro il rischio di vittimizzazione secondaria F. RESTA, in *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa* cit., p. 336.

⁶⁷ Sempre la dottrina più recente individua nella riservatezza e nella confidenzialità il «...presidio funzionale dalla buona riuscita del modello *restorative*»; P. MAGGIO, *ibidem*, p.154

⁶⁸ Un'organizzazione ottimale del sistema di *privacy* presso i *Centri* può porre rimedio ai rischi di «contaminazione» fra *GR* e procedimento penale; tali rischi derivano anche dal fatto che il d.lgs. 150/2022 ha attribuito al giudice *a quo* poteri di impulso, controllo e *feedback* sulla *GR* verosimilmente maggiori di quelli che sarebbe stato ragionevole attendersi dalla riforma (F. PALAZZO, *Plaidoyer* cit., p. 309).

⁶⁹ «La *privacy by design* ha lo scopo di assicurare che le garanzie di protezione dei dati non siano dimenticate, trascurate o sottovalutate né all'atto della progettazione iniziale dei sistemi di trattamento né nei loro successivi funzionamenti e sviluppi... ricomprende in egual misura anche le strategie di *business* e le scelte organizzative del titolare» G. M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO, *GDPR e normativa privacy* cit., p. 313. Stante

costruttivo verso tutti gli altri partecipanti ai programmi che occupano, inoltre, per i *Centri* e per i mediatori diviene di grande rilevanza il principio dell'*accountability* nel continuo, pure qui non soltanto ai fini di mera conformità⁷⁰. Nei prossimi anni in cui la giustizia riparativa andrà a diffondersi compiutamente occorrerà riservare grande attenzione ai sistemi informativi da predisporre per i *Centri*, ponendosi un apparato *software* robusto come necessario prerequisito di un sistema *privacy compliant* ed efficiente, soprattutto nelle organizzazioni complesse quali le imprese e le pubbliche amministrazioni⁷¹. Gli enti locali promotori dei *Centri*, le associazioni di tali realtà istituzionali⁷² e i principali enti del terzo settore che assumeranno un ruolo significativo nel Paese in seno ai programmi di giustizia riparativa saranno chiamati a mettere a disposizione dei *Centri* stessi appositi codici di condotta di categoria; anche in tali documenti potranno trovare descrizione le *best practice* per il rispetto degli obblighi di *privacy* da parte dei mediatori⁷³.

Nella giustizia riparativa la nozione legale di *privacy by default* dovrebbe essere riletta e meglio declinata alla luce della struttura altamente plurisoggettiva di ciascun trattamento, sempre nel molteplice obiettivo di offrire una protezione piena agli interessati, apprestare vincoli efficaci per titolari e responsabili dei trattamenti e massimizzare il *set* di informazioni nella disponibilità segregata dei mediatori⁷⁴.

I programmi di giustizia riparativa devono avviarsi e condursi in modo che i partecipanti percepiscano il percorso di mediazione come un'area esclusiva, uno «spazio franco» in cui la «...

la loro estrazione pubblicistica, le «strategie di *business*» dei *Centri* per la *GR* dovrebbero sostanziarsi prima di tutto nel perseguimento dell'efficienza istituzionale, vale a dire il raggiungimento degli esiti riparativi favorevoli nella maggior parte dei programmi trattati.

⁷⁰ Alla *GR* sembra ben attagliarsi l'*overarching concept of accountability* nei suoi elementi costitutivi dinamici della *compliance* dei trattamenti al *GDPR*, dell'adozione di misure che forniscano la garanzia del costante rispetto delle prescrizioni, dell'effettuazione di scelte fondate su preventive analisi dei rischi e della dimostrabilità; cfr. G. M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO, *GDPR e normativa privacy* cit., p. 301.

⁷¹ In particolare, per le analisi preliminari dei rischi e per l'esigenza di assicurare ai *Centri* in ogni momento l'opportunità di tracciare e rendicontare il proprio operato nella *data protection*, sarebbero auspicabili *software* gestionali utilizzabili su piattaforme *online* ad accesso riservato (multilivello e multifattoriale), applicativi per i programmi di *GR* in grado di dialogare con l'architettura *software* specificamente dedicata alla *privacy* e con il registro dei trattamenti di cui all'art. 30 del *GDPR*, nonché sistemi informativi in cui (almeno nella fase iniziale) ogni programma di *GR* costituisca un trattamento autonomo nel menzionato registro.

⁷² ANCI, UPI *etc.*

⁷³ Siffatti codici potrebbero peraltro intervenire nel processo di sviluppo dei meccanismi di certificazione di conformità al *GDPR* previsti dall'art. 42 del regolamento europeo.

⁷⁴ Saranno decisivi in tal senso ancora i *software* gestionali messi a disposizione dal mercato per i *Centri*, nella misura in cui permettano di discriminare selettivamente le facoltà di accesso ai dati rispetto al ruolo ricoperto dal soggetto richiedente. L'impostazione minimalistica di restituzione dati *by default* da parte delle procedure informatiche, prevista dall'art. 25 par. 1 del *GDPR*, potrebbe essere mitigata qualora l'accesso sia effettuato dai mediatori; per essi è infatti auspicabile l'ostensione «a video» di dati e informazioni più ampia possibile, fin dai primi passi di ciascun programma di giustizia riparativa.

protezione dei dati personali degli interessati diviene... una garanzia dirimente di efficacia...»⁷⁵ del percorso medesimo⁷⁶.

I mediatori esperti sono dunque chiamati a favorire e massimizzare l'afflusso nei loro confronti delle informazioni personali dei partecipanti e soprattutto dei dati «particolari/speciali/sensibili/giudiziari» che li riguardano. Tali dati arricchiscono il bagaglio notiziario disponibile in regime di riserbo per i professionisti, agevolando il dialogo e il buon esito dei programmi di giustizia riparativa⁷⁷. Nello svolgere tale compito di ricerca e composizione confidenziale, di documenti e informazioni, i mediatori sono già oggi di fronte a un regime di *privacy statica* adeguato, a regole stringenti di gestione *dinamica* dei dati e a un'osmosi con il procedimento penale concepita dal legislatore per realizzare i soli interessi di cooperazione non sanzionatoria né retributiva dell'autore del fatto e della vittima.

⁷⁵ Parole di F. RESTA, in *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa* cit., p. 336.

⁷⁶ La dottrina ravvisa nel programma di giustizia riparativa e nelle sue articolazioni spazio-temporali il luogo in cui «Riservatezza e confidenzialità... costituiscono espressione della dimensione di fiducia che impronta tutta la dimensione della riparazione» e dove il confronto tra i partecipanti avviene in un «...clima di reciproco affidamento e di confidenza...»; P. MAGGIO, *Dovere di riservatezza* cit., p. 146.

⁷⁷ A titolo del tutto ipotetico, con riserva di verifica nella prassi futura e senza trascurare il fatto che la giustizia riparativa non ha finalità decisorie di alcun tipo, si immagina che potrebbe trattarsi delle notizie relative all'etnia, all'origine geografica e ai trasferimenti dell'autore, in presenza di offese perpetrate da immigrati in stato di bisogno; del bagaglio di convinzioni religiose e filosofiche di autore e vittima, con riguardo a fatti di opinione o lesivi dell'onore; ai dati relativi alla salute della vittima, per vicende derivanti da colpa medica; delle informazioni inerenti all'appartenenza sindacale del soggetto passivo, per gli illeciti commessi nei luoghi di lavoro; dei dati penali, ogniquale volta la conoscenza del vissuto di autore e vittima possa supportare i mediatori nell'attività di facilitazione del dialogo, e così via.