

## **Appendice alla Raccomandazione CM/Rec(2018)8**

### **I. Campo di applicazione della Raccomandazione**

1. La presente Raccomandazione mira a incoraggiare gli Stati membri a sviluppare e utilizzare la giustizia riparativa nell'ambito dei rispettivi sistemi di giustizia penale. Essa promuove *standard* per il ricorso alla giustizia riparativa nel contesto della procedura penale e cerca di salvaguardare i diritti dei partecipanti e di massimizzare l'efficacia del percorso nel rispondere ai loro bisogni. Essa mira inoltre a incoraggiare lo sviluppo di approcci riparativi innovativi – che potrebbero collocarsi al di fuori della procedura penale – da parte delle autorità giudiziarie e delle agenzie di giustizia penale e di giustizia riparativa.

2. La presente Raccomandazione è rivolta a tutte le agenzie pubbliche e private che operano nel contesto della giustizia penale e che trasmettono o deferiscono casi a organismi di giustizia riparativa o che potrebbero comunque ricorrere alla giustizia riparativa o applicarne i principi nel proprio lavoro.

## **II. Definizioni e principi operativi generali**

3. Il termine ‘giustizia riparativa’ si riferisce a ogni processo che consente alle persone che subiscono pregiudizio a seguito di un reato e a quelle responsabili di tale pregiudizio, se vi acconsentono liberamente, di partecipare attivamente alla risoluzione delle questioni derivanti dall’illecito, attraverso l’aiuto di un soggetto terzo formato e imparziale (da qui in avanti ‘facilitatore’).

4. La giustizia riparativa prende sovente la forma di un dialogo (diretto o indiretto) tra la vittima e l’autore dell’illecito, e può anche includere, eventualmente, altre persone direttamente o indirettamente toccate da un reato. Ciò può comprendere persone che sostengono le vittime o gli autori dell’illecito, operatori interessati e membri o rappresentanti delle comunità colpite. Di qui in avanti, i partecipanti a percorsi di giustizia riparativa saranno indicati, ai fini di questa Raccomandazione, con la locuzione ‘le parti’.

5. A seconda del Paese in cui la giustizia riparativa viene utilizzata e al modo in cui è praticata, essa può essere denominata con i termini, tra gli altri, di mediazione reo-vittima, mediazione penale, *restorative conferencing*, *family group conferencing*, consigli commisurativi e circoli di conciliazione.

6. La giustizia riparativa può essere utilizzata in ogni fase del procedimento penale. Ad esempio, può essere associata a una forma di diversione dall’arresto, dall’esercizio dell’azione penale o dal perseguimento penale del fatto, può essere usata congiuntamente all’archiviazione di polizia o giudiziaria, può intervenire prima o parallelamente al perseguimento penale del fatto, può collocarsi tra l’accertamento di responsabilità e la comminazione di una pena, può costituire parte di una pena o intervenire dopo la comminazione o l’espiazione della stessa.

7. La necessità di un controllo giudiziale è maggiore se la giustizia riparativa ha un’incidenza sulle decisioni giudiziarie, come quando l’interruzione dell’azione penale dipende dal raggiungimento di una composizione ragionevole o quando l’accordo sottoposto al tribunale prende la forma di una ordinanza o sanzione raccomandata.

8. Pratiche che non implicino un dialogo tra vittime e autori dell’illecito possono comunque essere pensate e realizzate secondo modalità strettamente aderenti ai principi fondamentali della giustizia riparativa (vedi Sezioni III e VII). I principi e gli approcci riparativi possono anche essere applicati nell’ambito del sistema della giustizia penale, al di fuori del procedimento penale (vedi Sezione VII).

9. La locuzione ‘servizi di giustizia riparativa’ si riferisce a chiunque offra percorsi di giustizia riparativa. Può trattarsi di agenzie specializzate di giustizia riparativa, così come di autorità giudiziarie, di agenzie del sistema penale e altre autorità competenti.

10. Con la locuzione ‘autorità giudiziarie’ ci si riferisce a giudici, tribunali e pubblici ministeri.

11. Con la locuzione ‘agenzie di giustizia penale’ ci si riferisce alla polizia e ai servizi penitenziari, di *probation*, di giustizia minorile e di supporto alle vittime.

12. Con la locuzione ‘agenzie di giustizia riparativa’ ci si riferisce a ogni agenzia specializzata (privata o pubblica) che eroga servizi di giustizia riparativa in materia penale.

## **III. Principi fondamentali della giustizia riparativa**

13. La giustizia riparativa si basa sui principi fondamentali secondo cui le parti dovrebbero poter partecipare attivamente alla risoluzione del reato (principio della partecipazione degli interessati), e tali risposte dovrebbero essere prevalentemente orientate ad affrontare e a riparare il pregiudizio causato dal reato alle persone, alle relazioni e alla società più ampia (principio della riparazione del pregiudizio).

14. Altri principi chiave della giustizia riparativa includono: volontarietà; dialogo deliberativo e rispettoso; eguale attenzione ai bisogni e agli interessi delle persone coinvolte; correttezza procedurale; dimensione collettiva e consensuale degli accordi; accento su riparazione, reintegrazione e raggiungimento di una comprensione reciproca; e assenza di dominio. Tali principi possono essere utilizzati quale quadro per sostenere più ampie riforme della giustizia penale.

15. La giustizia riparativa non dovrebbe essere pensata o realizzata allo scopo di difendere gli interessi della vittima o dell'autore dell'illecito a favore dell'uno e a dispetto dell'altro. Piuttosto, essa offre uno spazio neutro dove tutte le parti sono incoraggiate e supportate nell'esprimere i propri bisogni e nel vederli quanto più possibile soddisfatti.

16. La giustizia riparativa è volontaria e ha luogo solo se le parti vi acconsentono liberamente, dopo essere state previamente informate in modo compiuto sulla natura del percorso e sui suoi possibili esiti e implicazioni, ivi incluso l'impatto che eventualmente il percorso di giustizia riparativa avrà su futuri procedimenti penali. Le parti devono poter revocare il loro consenso in ogni momento del percorso.

17. La giustizia riparativa dovrebbe essere realizzata in modo riservato. Le discussioni nella giustizia riparativa dovrebbero rimanere confidenziali e non possono essere utilizzate successivamente, se non con il consenso delle parti interessate (vedi Regola 53).

18. La giustizia riparativa dovrebbe essere un servizio generalmente disponibile. Il tipo, la gravità o la localizzazione geografica di un illecito non dovrebbero, di per sé e in assenza di ulteriori considerazioni, precludere alle vittime e agli autori dell'illecito di vedersi offerto un percorso di giustizia riparativa.

19. I servizi di giustizia riparativa dovrebbero essere disponibili in ogni fase del procedimento penale. Alle vittime e agli autori dell'illecito dovrebbero essere fornite, da parte delle autorità competenti e dei professionisti legali, informazioni sufficienti per decidere se desiderino o meno partecipare. Le autorità giudiziarie o le agenzie della giustizia penale possono ricorrere a tali servizi in ogni momento del procedimento penale; ciò non preclude la possibilità di ricorrere autonomamente a un servizio di giustizia riparativa.

20. Alle agenzie di giustizia riparativa dovrebbe essere data autonomia sufficiente rispetto al sistema di giustizia penale. Dovrebbe essere mantenuto un equilibrio tra l'esigenza di tali agenzie di essere autonome e l'esigenza di assicurare che gli standard di tale pratica siano rispettati.

#### **IV. Base giuridica per la giustizia riparativa nell'ambito della procedura penale**

21. Gli Stati membri possono voler creare una chiara base giuridica per i casi in cui l'autorità giudiziaria rimandi alla giustizia riparativa, o per i casi in cui essa sia comunque utilizzata con modalità tali da incidere, o da poter incidere, sull'azione penale o sul procedimento giudiziario.

22. Qualora si faccia ricorso alla giustizia riparativa nel contesto della procedura penale, dovrebbero essere sviluppate delle linee di indirizzo. Esse dovrebbero in particolare riguardare le procedure di invio dei casi alla giustizia riparativa e la loro trattazione al termine del percorso di giustizia riparativa.

23. Le garanzie processuali devono essere applicate alla giustizia riparativa. In particolare, le parti dovrebbero essere informate e avere accesso a procedure di reclamo chiare ed efficaci. Ove opportuno, alle parti deve anche essere assicurato l'accesso ai servizi di traduzione e all'assistenza legale.

24. Qualora la giustizia riparativa coinvolga persone minorenni (come vittime o come autori dell'illecito), i loro genitori, tutori legali o altri adulti competenti hanno il diritto di assistere a ogni procedimento al fine di assicurare che i loro diritti siano rispettati. Le regole specifiche e le tutele

legali che disciplinano la loro partecipazione ai procedimenti penali dovrebbero essere applicate anche alla loro partecipazione alla giustizia riparativa.

## **V. Funzionamento della giustizia penale in relazione alla giustizia riparativa**

25. Prima del consenso alla giustizia riparativa, il facilitatore deve informare compiutamente le parti sui loro diritti, la natura del percorso di giustizia riparativa, le possibili conseguenze della loro decisione di partecipare e i dettagli delle procedure di reclamo.

26. La giustizia riparativa deve aver luogo solo con il consenso libero e informato di tutte le parti. Nessuno dovrebbe essere indotto attraverso mezzi sleali a partecipare a un percorso di giustizia riparativa. La giustizia riparativa non dovrebbe essere utilizzata con chi non è in grado, per qualunque ragione, di comprendere il significato del percorso.

27. I servizi di giustizia riparativa dovrebbero essere più inclusivi possibile; dovrebbe essere utilizzato un certo grado di flessibilità in modo da permettere a quante più persone possibile di partecipare.

28. Le autorità giudiziarie e le agenzie della giustizia penale dovrebbero creare le condizioni, le procedure e le infrastrutture necessarie per inviare i casi ai servizi di giustizia riparativa ogniqualvolta sia possibile. Le persone incaricate di operare l'invio, qualora abbiano il dubbio che la disparità tra le parti relativamente all'età, alla maturità, alla capacità intellettuale o ad altri fattori potrebbe precludere il ricorso alla giustizia riparativa, dovrebbero contattare i servizi di giustizia riparativa prima di inviare il caso. Ove sussista una presunzione favorevole all'invio, ciò permette a facilitatori formati, in collaborazione con le parti, di determinare se i casi sono adatti per la giustizia riparativa.

29. Ai facilitatori devono essere garantiti tempo e risorse sufficienti per assicurare adeguati livelli di preparazione, valutazione dei rischi e *follow-up* con le parti. Qualora i facilitatori provengano dalle autorità giudiziarie e dalle agenzie della giustizia penale, essi dovrebbero operare in conformità alla giustizia riparativa.

30. Punto di partenza per un percorso di giustizia riparativa dovrebbe essere generalmente il riconoscimento a opera delle parti dei fatti principali della vicenda. La partecipazione a percorsi di giustizia riparativa non dovrebbe essere usata come prova dell'ammissione di colpevolezza nei successivi procedimenti penali.

31. La decisione di inviare un affare penale alla giustizia riparativa, qualora venga presa nell'ottica di interrompere il procedimento penale nel caso in cui venga raggiunto un accordo, dovrebbe essere accompagnata da un lasso di tempo ragionevole durante il quale l'autorità giudiziaria dovrebbe essere informata circa lo stato del percorso di giustizia riparativa.

32. Quando viene inviato un caso a un organismo di giustizia riparativa dall'autorità giudiziaria prima della condanna o della comminazione di una pena, la decisione su come procedere dopo che è stato raggiunto un accordo tra le parti dovrebbe essere riservata alle autorità giudiziarie.

33. Prima dell'avvio di un percorso di giustizia riparativa, il facilitatore dovrebbe essere informato di tutti i fatti rilevanti del caso e di ogni elemento necessario dalle autorità giudiziarie competenti o dalle agenzie della giustizia penale.

34. Le decisioni delle autorità giudiziarie di interrompere il procedimento penale sulla base del fatto che è stato raggiunto e portato a termine con successo un accordo di giustizia riparativa, dovrebbe avere lo stesso *status* delle decisioni prese su altre basi che, secondo la legislazione nazionale, hanno l'effetto di interrompere il procedimento penale nei confronti della stessa persona, relativamente agli stessi fatti e nello stesso Stato.

35. Quando un caso è restituito all'autorità giudiziaria senza un accordo tra le parti o in caso di mancata attuazione di tale accordo, la decisione su come procedere dovrebbe essere presa senza indugio e in conformità con le garanzie legali e processuali vigenti nella normativa nazionale.

## **VI. Il funzionamento dei servizi di giustizia riparativa.**

36. I servizi di giustizia riparativa dovrebbero essere disciplinati da *standard* riconosciuti dalle autorità competenti. Dovrebbero essere elaborati *standard* di competenza e norme etiche, nonché le procedure per la selezione, la formazione, il supporto e la valutazione dei facilitatori.

37. I servizi di giustizia riparativa e gli organismi di formazione in materia di giustizia riparativa dovrebbero essere supervisionati da un'autorità competente.

38. I servizi di giustizia riparativa dovrebbero monitorare regolarmente il lavoro dei loro facilitatori in modo da assicurare che vi sia aderenza agli *standard* e che le pratiche siano realizzate in modo sicuro ed efficace.

39. I servizi di giustizia riparativa dovrebbero sviluppare appropriati sistemi di registrazione dei dati che consentano loro di raccogliere le informazioni sui casi che trattano. Come minimo, dovrebbero essere registrati i dati relativi al tipo di percorso di giustizia riparativa che ha avuto luogo o i motivi delle interruzioni dei casi. I dati, anonimizzati, dovrebbero essere raccolti a livello nazionale da un'autorità competente e resi disponibili ai fini della ricerca e della valutazione.

40. I facilitatori dovrebbero essere reclutati da tutte le categorie della società e dovrebbero generalmente possedere una buona conoscenza delle culture e delle comunità locali. Essi dovrebbero avere la sensibilità e le capacità che consentano loro di usare la giustizia riparativa in contesti interculturali.

41. I facilitatori dovrebbero dimostrare capacità di giudizio e possedere le competenze relazionali necessarie a offrire percorsi di giustizia riparativa efficaci.

42. I facilitatori dovrebbero ricevere una formazione iniziale prima di esercitare la giustizia riparativa, come anche una formazione continua. La loro formazione dovrebbe dotarli di una elevata competenza, tenendo in considerazione le attitudini nella risoluzione dei conflitti, i requisiti specifici per lavorare con vittime, autori dell'illecito e persone vulnerabili, e le conoscenze di base del sistema di giustizia penale. Anche i professionisti della giustizia penale che inviano i casi per un percorso di giustizia riparativa dovrebbero essere formati di conseguenza.

43. I facilitatori, prima di operare in percorsi di giustizia riparativa concernenti casi delicati, complessi o gravi, dovrebbero avere esperienza e ricevere una formazione avanzata.

44. I responsabili dei facilitatori dovrebbero ricevere una formazione sulla supervisione dei casi e sulla gestione del servizio specifica per la giustizia riparativa.

45. Gli organismi di formazione dovrebbero assicurare che i loro materiali e approcci formativi corrispondano a dati aggiornati sulle pratiche di formazione e di facilitazione efficaci.

46. La giustizia riparativa dovrebbe essere condotta in modo imparziale e basata sui fatti relativi alla vicenda e sui bisogni e gli interessi delle parti. Il facilitatore dovrebbe sempre rispettare la dignità delle parti e assicurare che esse agiscano con rispetto reciproco. Si dovrebbe evitare che il percorso sia dominato da una delle parti o dal facilitatore; il percorso dovrebbe essere svolto con la stessa attenzione per ciascuna delle parti.

47. I servizi di giustizia riparativa hanno la responsabilità di fornire un ambiente sicuro e accogliente per il percorso di giustizia riparativa. Il facilitatore dovrebbe riservare un tempo sufficiente per preparare le parti alla partecipazione, essere in grado di intercettare le vulnerabilità di ciascuna di esse e interrompere il percorso di giustizia riparativa se necessario ad assicurare la sicurezza di una o più parti.

48. Il percorso di giustizia riparativa dovrebbe essere portato avanti in modo efficace ma a un ritmo che sia sostenibile per le parti. Casi delicati, complessi e gravi, in particolare, possono richiedere una lunga preparazione e valutazione, e le parti possono inoltre aver bisogno di essere indirizzate verso altri servizi, ad esempio per il trattamento dei traumi o delle dipendenze.

49. Fermo restando il principio di riservatezza, il facilitatore dovrebbe trasmettere alle autorità competenti eventuali informazioni circa imminenti o gravi reati che potrebbero emergere durante il percorso di giustizia riparativa.

50. Gli accordi dovrebbero contenere solo azioni eque, realizzabili e proporzionate rispetto alle quali tutte le parti danno un consenso libero e informato.

51. Gli accordi non devono necessariamente includere risultati tangibili. Le parti sono libere di concordare che il dialogo ha soddisfatto sufficientemente i loro bisogni e interessi.

52. Per quanto possibile, gli accordi dovrebbero fondarsi su idee proposte dalle parti. I facilitatori dovrebbero intervenire negli accordi delle parti solo quando ricevono una richiesta in tal senso dalle parti stesse, o quando vi siano aspetti dei loro accordi che sono evidentemente sproporzionati, irrealistici o iniqui, nel qual caso i facilitatori dovrebbero spiegare e registrare le ragioni del loro intervento.

53. Nel caso in cui la giustizia riparativa abbia un'incidenza sulle decisioni giudiziarie, il facilitatore dovrebbe riferire alle competenti autorità giudiziarie o alle agenzie della giustizia penale in merito al percorso svolto e al(i) risultato(i) della giustizia riparativa. Fermi restando gli obblighi in capo ai facilitatori di cui alla Regola 49, i loro rapporti non dovrebbero rivelare i contenuti delle discussioni tra le parti, né esprimere alcun giudizio sul comportamento delle parti durante il percorso di giustizia riparativa.

## **VII. Evoluzione della giustizia riparativa**

54. La giustizia riparativa, al fine di essere efficacemente realizzata, richiede risorse umane e finanziarie adeguate. Nel caso in cui sia utilizzata, le strutture a livello nazionale dovrebbero sostenere e coordinare le politiche e gli sviluppi nel campo della giustizia riparativa in modo coerente e sostenibile.

55. Dovrebbero esservi consultazioni regolari tra le autorità giudiziarie, le agenzie della giustizia penale, le agenzie della giustizia riparativa, professionisti legali, autori dell'illecito e gruppi che agiscono in nome delle vittime e delle comunità locali, al fine di favorire lo sviluppo di una comprensione comune del significato e della finalità della giustizia riparativa.

56. Le autorità giudiziarie, le agenzie della giustizia penale e le agenzie della giustizia riparativa dovrebbero essere incoraggiate e supportate a stabilire contatti con le rispettive comunità locali, al fine di informarle circa il ricorso alla giustizia riparativa e di includerle, ove possibile, nel percorso.

57. La giustizia riparativa dovrebbe essere offerta solo da persone sufficientemente formate nella facilitazione. È comunque opportuno sensibilizzare tutto il personale e i responsabili delle autorità giudiziarie e delle agenzie della giustizia penale, nonché i professionisti della giustizia penale, sui principi relativi alla risoluzione dei conflitti e alla giustizia riparativa, in modo che comprendano tali principi ed essere in grado di applicarli nel loro lavoro quotidiano.

58. Qualora gli autori dell'illecito siano condannati a sorveglianza e assistenza da parte dei servizi di *probation*, è possibile ricorrere alla giustizia riparativa prima o durante la sorveglianza e l'assistenza, ivi incluso nella fase di pianificazione della sanzione. Il ricorso alla giustizia riparativa in concomitanza con la pianificazione della sanzione permetterebbe di considerare gli accordi di giustizia riparativa nella determinazione dei programmi di sorveglianza e assistenza.

59. Mentre la giustizia riparativa è tipicamente caratterizzata da un dialogo tra le parti, molti interventi che non implicano un dialogo tra la vittima e l'autore dell'illecito possono essere costruiti e portati avanti secondo modalità che aderiscono strettamente ai principi della giustizia riparativa. Ciò include approcci innovativi alla riparazione, al recupero della vittima e al reinserimento dell'autore dell'illecito. Ad esempio, programmi riparativi di comunità, consigli di riparazione, restituzioni dirette alla vittima, programmi di supporto alle vittime e ai testimoni, circoli di supporto alle vittime,

gruppi terapeutici, corsi di sensibilizzazione per le vittime, educazione di detenuti e autori dell'illecito, tribunali di *problem solving*, circoli di supporto e responsabilità, cerimonie di reinserimento degli autori dell'illecito e progetti che coinvolgono gli autori dell'illecito e le loro famiglie o altre vittime di reato, tutte queste iniziative, tra le altre, possono essere realizzate in un'ottica riparativa, se vengono svolte in conformità ai principi fondamentali della giustizia riparativa (cfr. Sez. III).

60. I principi e gli approcci riparativi possono anche essere applicati nell'ambito del sistema della giustizia penale, ma al di fuori della procedura penale. Ad esempio, possono essere applicati quando vi è un conflitto tra cittadini e operatori di polizia, tra detenuti e operatori penitenziari, tra detenuti, o tra gli operatori dei servizi di *probation* e gli autori dell'illecito affidati alla loro sorveglianza. Essi possono essere anche applicati in caso di conflitto tra il personale delle autorità giudiziarie o delle agenzie della giustizia penale.

61. I principi e gli approcci riparativi possono essere utilizzati proattivamente dalle autorità giudiziarie e dalle agenzie della giustizia penale. Per esempio, potrebbero essere utilizzati per costruire e mantenere le relazioni: tra il personale del sistema della giustizia penale, tra gli operatori di polizia e i membri della comunità; tra i detenuti; tra i detenuti e le loro famiglie; o tra i detenuti e gli operatori penitenziari. Ciò può aiutare a costruire fiducia, rispetto e capitale sociale tra e nell'ambito di tali gruppi. I principi e gli approcci riparativi possono altresì essere utilizzati proattivamente dalle autorità giudiziarie e dalle agenzie della giustizia penale nel prendere decisioni gestionali e nel consultare il personale, nonché in altre aree della gestione del personale e dei processi decisionali organizzativi. Ciò può aiutare a costruire una cultura riparativa all'interno di tali organizzazioni.

62. Ferma restando la necessità che i percorsi di giustizia riparativa siano erogati in autonomia dal procedimento penale, le agenzie di giustizia riparativa, le autorità giudiziarie, le agenzie della giustizia penale e altri servizi pubblici competenti dovrebbero collaborare a livello locale al fine di promuovere e coordinare l'utilizzo e lo sviluppo della giustizia riparativa nei loro territori.

63. Le autorità giudiziarie e le agenzie della giustizia penale dovrebbero considerare di nominare un membro del personale con responsabilità formali di promuovere e coordinare il ricorso alla giustizia riparativa da parte e all'interno di quella organizzazione. La medesima persona potrebbe anche essere incaricata di stabilire i contatti con altre organizzazioni e comunità locali in relazione allo sviluppo e all'utilizzo della giustizia riparativa.

64. Gli Stati membri dovrebbero cooperare e assistersi a vicenda nello sviluppo della giustizia riparativa. Questo dovrebbe includere la condivisione di informazioni sull'utilizzo, lo sviluppo e l'incidenza della giustizia riparativa, nonché la co-produzione di politiche, ricerche, formazione e approcci innovativi. Gli Stati membri (e/o le autorità locali e le organizzazioni competenti all'interno dello Stato membro) con politiche e pratiche ben sviluppate di giustizia riparativa dovrebbero condividere informazioni, materiali e competenze con gli altri Stati membri, o con le autorità locali e organizzazioni competenti ivi presenti.

65. I governi nazionali e locali, le autorità giudiziarie, le agenzie della giustizia penale e le agenzie della giustizia riparativa dovrebbero intraprendere attività promozionali al fine di sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica sulla giustizia riparativa.

66. Gli Stati membri dovrebbero promuovere, sostenere e favorire la ricerca sulla giustizia riparativa, nonché facilitare la valutazione di ogni programma o progetto che implementano o finanziano. I servizi di giustizia riparativa di ogni tipo dovrebbero consentire e incoraggiare la valutazione indipendente dei propri servizi.

67. La presente Raccomandazione, i principi ad essa annessi e la loro implementazione dovrebbero essere regolarmente valutati alla luce di ogni sviluppo significativo nell'utilizzo della giustizia riparativa negli Stati membri e, se necessario, essere revisionati di conseguenza.