



**CENSIS**

**ANALISI COMPARATIVA SUI SERVIZI E SUI MECCANISMI  
DI SOSTEGNO ALLE VITTIME DI REATO  
NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA**

**Commissione sui problemi e sul sostegno delle vittime dei reati**

Laura Ferola

CENSIS (Centre for Social Studies and Policies)

Piazza di Novella, 2

00199 Rome

tel. + 39 06 86 09 11

<http://www.censis.it>

**Roma, 27 novembre 2002**



## PREMESSA

Nel *progetto di legge quadro per l'assistenza, il sostegno e la tutela delle vittime di reati* si ipotizza la predisposizione di alcune forme di risoluzione extragiudiziale dei conflitti, nonché di sistemi di sostegno alle vittime; in particolare, il progetto di legge quadro sancisce la predisposizione di "procedure giudiziarie ed extragiudiziarie per pervenire entro tempi ragionevoli alla riparazione del danno patrimoniale o non patrimoniale cagionato dal reato" (art. 3, comma 3, punto 3), e di "incoraggiare prima o durante il processo penale procedure di mediazione e di conciliazione tra la vittime e l'autore del reato" (art. 3, comma 3, punto 4). Inoltre è previsto l'istituzione presso ogni Ufficio Territoriale di Governo di uno *Sportello per le vittime di reato*, con il compito di fornire adeguata informazione alle vittime e di coordinare le attività delle varie istituzioni pubbliche e private operanti sul territorio in questo settore (art. 10).

A tale proposito, il progetto di legge quadro si inserisce pienamente in quelli che sono gli scopi e gli obiettivi della Decisione Quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (*G.U.C.E.* 2001 L 82, p. 1), che ha impegnato gli Stati a promuovere la mediazione nell'ambito del procedimento penale (art. 10) ed ad incentivare le iniziative atte ad offrire un'adeguata formazione professionale alle persone che operano presso i servizi di assistenza alle vittime (artt. 13-14).

Poiché fra gli strumenti previsti per attuare le politiche del terzo pilastro, le Decisioni-quadro vengono emanate al fine di "un ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri" (art. 34 TUE), obbligando gli Stati solo con riferimento al risultato da raggiungere e lasciando alle autorità nazionali la competenza in merito alla forma ed ai mezzi per la loro concreta attuazione, è emersa la necessità di realizzare un'indagine di carattere comparativo sui servizi di assistenza e sulle diverse forme di mediazione e di conciliazione tra la vittima e l'autore di reato sperimentate negli altri Paesi europei.

Oltre ad una mappatura delle più significative iniziative avviate negli altri Paesi, il presente studio si propone di fornire, altresì, degli spunti cui ispirarsi per le iniziative che in futuro dovranno essere realizzate nel nostro Paese.

## **1. I SERVIZI DI ASSISTENZA ALLE VITTIME NELL'UNIONE EUROPEA**

Nei vari Stati europei sono state attivate numerose iniziative di sostegno alle vittime di reato: alcune si contraddistinguono per la loro capillare presenza sul territorio, altre per il raggio di azione diversificato in quanto non si limitano a fornire un sostegno alle vittime, ma operano anche in favore di altri soggetti, che pur non avendo subito un pregiudizio dal fatto di reato, e senza aver commesso nessun atto delittuoso, possono comunque trovarsi coinvolti nel circuito giudiziario a vario titolo, come ad esempio i testimoni.

In alcune realtà, i servizi di assistenza alle vittime sono di matrice pubblica, a fronte di altri Paesi dove tali esperienze appartengono esclusivamente al terzo settore. Spesso le iniziative godono di finanziamenti pubblici erogati dalle istituzioni centrali, ma non mancano situazioni in cui anche le amministrazioni locali offrono un loro contributo finanziario.

Come si vedrà, risulta particolarmente interessante l'esperienza di quei Paesi in cui si è cercato di disciplinare, tramite l'adozione di linee guida, la procedura da seguire e la professionalità degli operatori.

In questo studio i vari sistemi-paese sono stati raggruppati in alcune macrocategorie, precisando – ovviamente – che tale scelta è stata dettata da motivazioni di semplicità espositiva, poiché ogni singolo Stato comunque presenta delle peculiarità connesse alle problematiche tipiche della realtà sociale in cui si opera nonché alle caratteristiche dei vari gruppi oggetto di intervento.

### **1.1. Le forme di assistenza diffuse a livello locale: l'esempio della Svezia e del Regno Unito**

Tra i vari sistemi analizzati risaltano quelli che si caratterizzano per una vasta offerta di servizi che copre capillarmente tutto il territorio nazionale, soprattutto a livello locale.

In questo ambito, risulta di particolare interesse l'esperienza della **Svezia**, ove nel 1988 è stata fondata l'*Associazione svedese per il sostegno delle vittime (Brottsofferjourernas Riksförbund, BOJ)*, con l'obiettivo di stabilire dei servizi di sostegno alle vittime presso ogni Distretto di polizia, e la cui presenza si è estesa progressivamente: oggi esistono oltre 110 di questi centri sul territorio nazionale.

L'Associazione appartiene al terzo settore, offre servizi gratuiti e si basa sul lavoro di professionisti volontari; ogni sede dell'Associazione, tuttavia, (in particolare nei servizi collocati nelle grandi città) è guidata da un *Assistente*, una figura professionale proveniente dalla polizia, dai servizi di assistenza sociale o psicologica. La polizia invia alle sedi locali il rapporto di reato sulla cui base si determina se e di quale tipologia di assistenza ha bisogno la vittima.

Tale istituzione è stata fondata sotto il patronato del Governo e riceve supporto finanziario dalla *Crime Victim Compensation and Support Authority*, mentre molti dei centri periferici ricevono sovvenzioni anche dalle amministrazioni locali. Oltre a fornire un'assistenza particolarmente qualificata alle vittime, l'Associazione si occupa della formazione professionale, in cooperazione con altre associazioni, degli operatori che entrano in contatto con le vittime di reato. Queste ultime inoltre possono usufruire di un *rappresentante legale (målsägandebiträde, Act on Counsel for the injured party n. 609 del 1988)* che fornisce loro assistenza e consulenza di carattere giuridico durante lo svolgimento del processo, aiutandole anche nel disbrigo delle pratiche amministrative. In alcune parti del Paese, il BOJ ha istituito anche un *Witness Service*, a sostegno dei testimoni.

Recentemente è stata inoltre istituita l'*Associazione Internazionale per i turisti vittime di reato (Sveriges Riksförbund för Brittsdrabbade Resenärer)* che si propone di fornire assistenza ai turisti svedesi vittime di reati all'estero così come ai turisti stranieri per crimini subiti nel Paese.

In Svezia, inoltre, esistono altre organizzazioni specializzate nell'assistenza alle vittime di reati specifici come l'*Organizzazione Nazionale dei centri per le donne maltrattate (Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, ROKS)* i cui servizi locali forniscono assistenza e, principalmente, un rifugio alle donne vittime di violenze familiari.

Uno dei sistemi di assistenza più sviluppati si trova nel **Regno Unito**, in particolare grazie al lavoro della *Victim Support UK*, un'organizzazione del terzo settore che lavora in stretta sinergia con la polizia e che, peraltro, svolge anche un'attività di coordinamento con altre associazioni a livello europeo. Tale organizzazione si basa sul lavoro di volontari (circa 12.000 unità) ed al momento ha in corso 374 programmi di sostegno sia alle vittime, sia ai testimoni di reato in Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord. Si segnala che in questo Paese nel 1995 è stata adottata la *UK-Home Office Victim's Charter*, un documento che stabilisce una serie di standard di base per le organizzazioni che lavorano in favore delle vittime. Tale documento tuttavia, non è stato dotato di un carattere vincolante (statutario).

## **1.2. I servizi a compartecipazione istituzionale nei Paesi Bassi, in Irlanda, in Belgio ed in Finlandia**

In alcuni Paesi europei i servizi di assistenza per le vittime si caratterizzano per la stretta interazione con le istituzioni, come nei **Paesi Bassi** ove è attiva, a partire dal 1984, *l'Organizzazione Nazionale per il sostegno delle Vittime (Landelijke Organisatie Slachtofferhulp)*. L'Organizzazione è finanziata in parte dal Ministero della Giustizia (64%), in parte dai comuni (19%) e, per il rimanente, da altri Ministeri. Essa si occupa prevalentemente di fornire assistenza legale e supporto morale alle vittime di reati ed interviene in base alle segnalazioni effettuate dalla Polizia.

A livello locale, particolarmente interessante è il lavoro svolto dall'*Amsterdam Tourist Assistance Service (ATAS)*, fondato nel 1991. Tale organismo assicura delle forme di assistenza (non solo di tipo legale, ma anche finanziario) ai turisti che subiscono un reato nella città di Amsterdam, e si avvale del contributo di volontari che conoscono diverse lingue straniere.

Come si è visto, anche in questo Paese i servizi di assistenza alle vittime si giovano dell'apporto di personale volontario, tuttavia nel 1987 sono state adottate le c.d. *Vaillant guidelines* indirizzate principalmente a tutti gli operatori di giustizia (magistrati, agenti di polizia, associazioni di volontariato) che si trovano a stretto contatto con le vittime, al fine di dettare alcune linee comuni di comportamento da adottare per garantire un'azione più corretta nei confronti delle vittime di un atto criminale.

Iniziative simili sono state realizzate anche in **Irlanda**, dove la principale organizzazione di sostegno alle vittime, il *Victim Support*, ha avviato un servizio di assistenza rivolto anche ai turisti ed ai testimoni di fatti di reato. In Irlanda merita una citazione la *Victims' Charter* pubblicata dal *Department of Justice, Equality and Law Reform* nel 1999 significativamente intitolata *Victims Charter and Guide to the Criminal Justice System* che contiene, oltre ad una panoramica dei servizi a favore della vittima, anche una serie di principi e standard di trattamento e di diritti che devono essere riconosciuti alle vittime da parte dei servizi di protezione e assistenza.

Un documento simile si rinviene anche in **Belgio**, dove nel 1993 l'Università di Leuven - con il supporto del Ministero dell'Interno - ha pubblicato il *Vade-mecum sur l'Assistance policière aux victimes*, con il quale sono state dettate delle linee guida per i poliziotti e gli operatori sociali che lavorano affianco delle vittime.

In **Finlandia** il Ministero per gli Affari Sociali e la Salute ha stabilito una serie di linee guida per assistere nel migliore dei modi, sia pure a livello volontario, le vittime. Ad esempio, per quanto riguarda il ruolo del mediatore è stato stabilito che il reclutamento avvenga con un minimo di selezione, dopo aver frequentato un corso di formazione di base della durata complessiva di 30 ore.

### **1.3. I sistemi altamente istituzionali: il caso della Francia e della Spagna**

In altri Paesi si rileva che le esperienze di maggiore spessore sono gestite dagli organi di governo, tanto da potersi riconoscere l'esistenza di una vera e propria politica nazionale di coordinamento dei servizi di assistenza alle vittime.

Emblematico è il caso della **Francia**, ove nel 1999 è stato istituito il CNAV (*Conseil national de l'aide aux victimes*) presso la *Direction des Affaires Criminelles et des Grâces*. Esso è presieduto dal Guardasigilli ed è composto da rappresentanti dei vari ministeri coinvolti, da amministratori locali, da professionisti, pubblici e privati, da rappresentanti dell'INAVEM (*Institut d'aide aux victimes et de médiation*) e delle associazioni di

sostegno alle vittime. Le sue competenze consistono nella valutazione degli interventi realizzati, nella predisposizione di un rapporto annuale sulle misure adottate e sulla formazione che il Ministro della giustizia deve presentare al Parlamento, nel proporre e coordinare i programmi di ricerca a livello nazionale.

Il coordinamento a livello istituzionale delle iniziative è favorito anche dall'esistenza dell'INAVEM (*Institut d'aide aux victimes et de médiation*). Istituito nel 1986, esso raggruppa i *Services d'aide aux victimes*, vale a dire tutte quelle associazioni del terzo settore che, lavorando in stretta collaborazione con gli operatori della giustizia (magistrati, avvocati, servizi sociali), assicurano servizi gratuiti di aiuto alle vittime, coordinando a livello nazionale le varie iniziative esistenti a livello locale. In quest'ottica occorre citare anche le *Maisons de justice et du droit* (MJD) (disciplinate con L. 18 dicembre 1998) che assicurano una presenza "giudiziaria" all'interno di un comune o di un quartiere grazie alla mobilitazione di diversi attori (magistrati, poliziotti, insegnanti, operatori sociali) dando una risposta rapida ed efficace agli episodi di microcriminalità in quanto offrono non solo servizi di mediazione, ma anche di accoglienza, di orientamento e di informazione. Grazie al contributo di personale stipendiato e di numerosi volontari, i servizi coprono la quasi totalità del territorio nazionale francese

Anche in **Spagna** i Servizi di assistenza alle vittime (*Oficinas de Asistencia a las víctimas*) sono gestiti dalle istituzioni, precisamente dal Ministero della Giustizia in tutto il territorio nazionale, e dai Governi locali nelle Comunità Autonome. Essi offrono due tipi ben distinti di sostegno in base alla *Ley orgánica 35/95 de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual*:

- a) gli aiuti di carattere economico, che sono previsti esclusivamente in favore delle vittime di reati violenti e contro la libertà sessuale;
- b) assistenza di tipo psicologico e sociale diretta alle vittime di ogni tipo di reato.

#### **1.4. Le iniziative in Portogallo, Germania ed Austria: tra assistenza alle vittime e sensibilizzazione dell'opinione pubblica**

In altri Paesi le esperienze si caratterizzano per la variegata gamma di azioni ed iniziative che non si limitano alle sole vittime di reato, ma si indirizzano anche all'intera cittadinanza, al fine di creare un clima sociale positivo nei confronti di chi abbia subito un reato.

E' questo il caso del **Portogallo**, dove è particolarmente attiva l'APAV (*Associação Portuguesa de Apoio à Vítima*) un'associazione del terzo settore che riceve finanziamenti dai Ministeri della Giustizia, dell'Interno, del Lavoro e della Solidarietà Sociale e che si avvale sia di personale stipendiato che di volontari. L'APAV offre un sostegno legale, morale, psicologico e sociale alle vittime di reato e, di pari passo, intraprende campagne di informazione per sensibilizzare l'opinione pubblica sui problemi delle vittime e sull'esistenza della stessa associazione. Gran parte del personale parla diverse lingue, in modo da poter offrire il servizio anche alle vittime straniere. Gli operatori ricevono una formazione specifica, con particolare riferimento agli strumenti medico-legali, a metodi e tecniche investigative, a come abbattere il muro di omertà che spesso circonda le vittime, a come valutare i comportamenti successivi al trauma.

Merita anche una citazione, in **Germania**, la più importante istituzione nazionale per la prevenzione sociale della criminalità: il *Kriminalpolizeiliche Beratungsdienst - KBD (Servizio di consulenza della polizia criminale)* con sede presso il Ministero dell'Interno, che svolge prevalentemente mansioni di consulenza e si occupa dell'attuazione di vari programmi e iniziative. Le attività del KBD sono rivolte non solo a coloro che potenzialmente possono commettere reati, ma anche alle vittime, potenziali e reali, come gli anziani ed i giovani. Per mezzo di consigli e raccomandazioni, ma anche in modo informale, attraverso lo sport o le attività ricreative, si tenta di prevenire le situazioni di vittimizzazione ed i comportamenti irregolari o illegali.

Di particolare rilievo è anche l'attività del *Victim-Offender Mediation Service Bureau (Täter-Opfer-Ausgleich Service Buro)*, un Istituto centrale che ha il compito di promuovere programmi di mediazione e di coordinare quelli già esistenti al fine di rendere più omogenea possibile la distribuzione

di tali programmi sul territorio in seguito all'unificazione delle due Germanie, così come della *Weisser Ring*, un'organizzazione non governativa che dal 1976 ha avviato una serie di iniziative a sostegno delle vittime (attualmente 400 dei suoi centri sono diffusi nel Paese), tra le quali un numero di telefono verde, con cui si offrono consulenza e informazioni in diverse lingue.

In questo settore risultano rilevanti anche le esperienze realizzate in **Austria**, segnatamente quella del *Österreichische Zentrum für Verbrechensvorbeugung und Opferschutz – Verein für kommunale Kriminalprävention* (Centro austriaco per la prevenzione del crimine e protezione delle vittime – Associazione per la prevenzione comunale del crimine), con sede a Graz. E' un'iniziativa che pianifica, avvia, coordina e promuove il lavoro di prevenzione della criminalità. Peraltro, il Ministero dell'Interno nel 1997 ha istituito un *Ufficio per la protezione delle vittime (Opferschutzeinrichtungen)* allo scopo di offrire un supporto istituzionale alle vittime coordinando le istituzioni che offrono servizi di consulenza, informativi e investigativi.

Di particolare evidenza è anche il Progetto LEFÖ (*Verein Lateinamerikanische Emigrierte Frauen in Österreich*), con cui è stato creato un centro che offre dei servizi specializzati per le donne migranti vittime di tratta, di prostituzione forzata e di lavoro nero, offrendo consulenza e sostegno nella loro lingua madre.

## 2. PROPOSTE DI INTERVENTO PER UN SISTEMA DI ASSISTENZA ALLE VITTIME NEL NOSTRO PAESE

Dal confronto tra le esperienze realizzate negli Stati membri emerge la necessità di mettere a fuoco alcuni elementi che dovrebbero guidare l'azione dei servizi di sostegno alle vittime di reato.

Prescindendo dalle diverse modalità di organizzazione degli interventi di assistenza all'interno degli Stati membri che rispondono, ovviamente, alle diverse forme di criminalità ed alla differente sensibilità culturale della società di riferimento, vi sono alcuni punti essenziali che andrebbero tenuti in considerazione nel progettare un sistema valido per il nostro Paese. Questi punti non sono, evidentemente, esaustivi e non entrano nel merito delle scelte istituzionali e politiche su quale forma organizzativa privilegiare.

In particolare:

- *è necessario garantire una formazione adeguata a coloro che operano in questo settore*; spesso i servizi di sostegno alle vittime appartengono al terzo settore e si avvalgono dell'opera di volontari, che devono essere in grado di fornire un'assistenza "a tutto campo" di tipo morale e psicologico (cure immediate, accertamenti e perizie), ma anche tecnico-legale durante tutto l'arco del procedimento (dalla presentazione della denuncia, all'istruzione della causa, al giudizio);
- *si ritiene auspicabile l'adozione di linee-guida sui programmi e sugli operatori*, al fine di orientare opportunamente l'operato di tutti i soggetti impegnati in azioni di sostegno e di assistenza alle vittime;
- *appare opportuno assicurare una presenza costante e visibile all'interno dei tribunali e dei commissariati di polizia agli operatori*, in maniera tale che vengano assicurati un intervento ed una presa in carico tempestivi delle vittime; in effetti, le esperienze europee che risultano maggiormente valide sono quelle in cui servizi di assistenza operano in sinergia con le istituzioni;

- è importante, tuttavia, che *il ruolo e le responsabilità degli operatori, da un lato, e del personale dell'amministrazione giudiziaria e della polizia dall'altro*, siano ben chiare e distinte, in modo che non si crei un'inutile sovrapposizione di competenze che finirebbe avere l'effetto contrario alla semplificazione delle procedure;
- si ritiene imprescindibile *assicurare una organizzazione capillare dei servizi sul territorio*, poiché le necessità ed i bisogni delle vittime possono essere meglio capite e soddisfatte da chi opera nella realtà in cui è maturato l'evento delittuoso; inoltre, in questo modo si evita una distribuzione squilibrata dei servizi di sostegno alle vittime nel Paese. In questo senso gli *Sportelli territoriali di Governo* dislocati a livello provinciale – così come previsto dall'art. 10 del progetto di legge quadro – possono costituire un primo passo per istituire e coordinare le varie iniziative sul territorio;
- è *fondamentale attivare degli strumenti per valutare l'efficacia delle varie iniziative*, in modo da calibrare gli interventi sulle effettive necessità delle vittime. Il *Comitato per l'assistenza e il sostegno delle vittime dei reati*, di cui all'art. 8 del progetto di legge quadro, potrebbe essere la sede privilegiata per stabilire degli standard minimi cui si devono attenere gli interventi, per esprimere le priorità di azione da parte degli operatori, per stabilire la portata ed i destinatari dei finanziamenti, per valutare i progetti e per verificare i risultati;
- infine, non si può tralasciare di auspicare *l'erogazione di finanziamenti pubblici ai servizi di sostegno alle vittime, che non si possono giovare unicamente di contributi volontari*. Ciò in considerazione del fatto che le diverse forme di assistenza alle vittime, per essere concretamente efficaci, devono essere realizzate non solo da personale volontario, ma anche da operatori qualificati, specializzati professionalmente e appositamente formati, che accompagnino e sostengano le vittime in maniera continuata, durante tutto il lungo processo di recupero.

### 3. LE PROCEDURE ALTERNATIVE DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE

Come è stato sottolineato nella premessa, l'Unione Europea promuove, per i reati di minore gravità, la creazione di nuovi modelli di giustizia penale, basati su una composizione privata del conflitto in modo tale da evitare od interrompere il procedimento giudiziario: ciò per scongiurare il verificarsi della c.d. *vittimizzazione secondaria* (cioè la sottoposizione della vittime ad atti e procedure defatiganti e spesso umilianti, tali da fare apparire la vittima come il vero colpevole), ma anche per dare concreta attuazione al *principio della minima offensività del processo*. In altri termini, pur senza abdicare al principio fondamentale della responsabilità penale personale di colui che viola le norme penali, nei casi in cui si sia in presenza di un reato di minima offensività, appare auspicabile ridurre gli interventi giudiziari, in particolare quelli di natura coercitiva o restrittiva al minimo indispensabile, in modo da contenere la capacità offensiva del processo. Del resto, in una società complessa come quella in cui viviamo, il verificarsi di atti di vandalismo, incomprensioni, diritti contrastanti rappresentano dei fenomeni che, pur non configurandosi nella fattispecie criminosa, tendono ad essere sempre più diffusi che vanno comunque risolti per placare il senso di insicurezza dei cittadini. La mediazione può ben costituire, quindi, una soluzione alternativa alle prospettive troppo semplicistiche che a volte vengono invocate, come la richiesta di un aumento delle forze dell'ordine sul territorio o un inasprimento delle pene, entrambe ipotesi la cui piena attuazione rappresenta inoltre un costo economico per la collettività non sempre sostenibile, che tende a generare un senso di impotenza e frustrazione.

Infine, è indubbio che *l'attivazione di procedure extragiudiziarie snelliscono i procedimenti e comportano una deflazione del carico giudiziario*, garantendo perciò una risposta rapida ed efficace alle esigenze di giustizia dei cittadini che siano stati vittime di un evento delittuoso.

La persona che è stata danneggiata viene così riportata al centro del sistema penale facendone la vittima principale e relegando lo stato al ruolo di vittima secondaria che entra in causa solo nel momento in cui siano stati lesi direttamente i suoi interessi; assieme a quella della vittima cambia anche la figura dell'autore di reato, non più soggetto passivo destinatario di una sanzione, ma soggetto attivo a cui è richiesto di rimediare concretamente e

praticamente agli errori fatti e ai danni procurati con la sua condotta criminosa.

### 3.1. La mediazione penale

In quest'ottica, assume particolare rilevanza l'istituto della *mediazione penale*, un processo di risoluzione informale dei conflitti che coinvolge una terza parte neutrale, con l'intento di favorire accordi volontari tra le parti. In ambito penale, la mediazione avviene tra la vittima e l'autore del reato: le due parti possono, con l'aiuto di un terzo soggetto imparziale, discutere e trovare una soluzione ai problemi che sorgono dalla commissione del reato. La mediazione tra autore e vittima introduce una modifica importante nel processo penale, restituendo alle parti il potere di discutere del reato e delle sue conseguenze e di trovare delle forme di riparazione adeguate.

Dalla mediazione solitamente ci si attende il verificarsi di alcuni effetti:

- *la responsabilizzazione dell'autore di reato*, poiché l'incontro diretto con la vittima permette all'individuo di prendere coscienza delle conseguenze concrete del proprio gesto e di dovere fare i conti con le esigenze e i sentimenti di chi ha subito quel gesto. La responsabilizzazione dell'autore di reato comporta una diminuzione della recidiva;
- *la soddisfazione della vittima*, che spesso sente il bisogno di trovarsi di fronte all'autore del reato per capire le ragioni del suo gesto, per avere un risarcimento del danno derivante dal reato o, semplicemente, per esprimere la propria sofferenza direttamente a chi l'ha causata. La soddisfazione può consistere in una compensazione economica o in una riparazione simbolica;
- *la deflazione giudiziaria*, poiché, soprattutto per i reati minori, ma estremamente diffusi, consente di ridurre il carico di processi e quindi di migliorare l'efficacia del sistema della giustizia in termini di rapidità e qualità della risposta;
- infine, sotto il profilo sociale in senso lato, *la mediazione avvicina la comunità al sistema penale, grazie alla partecipazione di mediatori volontari ed ai programmi realizzati da agenzie o associazioni di*

*volontariato*. Il coinvolgimento della comunità può indubbiamente portare ad una maggiore consapevolezza della pubblica opinione sulle conseguenze del crimine e della devianza e, parallelamente, incoraggiare la comunità a sostenere le vittime, riabilitare il reo ed attivarsi per la prevenzione del crimine.

Ad ogni modo, lo sviluppo dei modelli di mediazione all'interno dei vari Stati membri dell'Unione Europea non è omogeneo, ad iniziare dalla terminologia utilizzata. In **Francia** il termine *médiation* è riservato alle procedure attivabili nel procedimento penale ordinario a carico degli adulti, mentre con il termine *réparation* ci si riferisce prevalentemente a pratiche simili svolte nel sistema penale minorile. Nel **Regno Unito** *mediation* e *reparation* erano termini originariamente intercambiabili, ma si riscontra una progressiva tendenza a riferirsi più genericamente a *restorative justice*. In **Germania** si usa il termine *Täter-Opfer-Ausgleich*, mentre in **Austria** *Aussergerichtlicher Tatausgleich*, pur essendo entrambi Paesi di lingua tedesca.

Di seguito verranno illustrati i principali modelli di mediazione che sono stati individuati dal Comitato di esperti sulla mediazione in ambito penale del Consiglio d'Europa<sup>1</sup>.

### 3.2. La mediazione informale

La *mediazione informale* (o *informal mediation*) viene realizzata dal personale dell'amministrazione giudiziaria, nella maggior parte dei casi il pubblico ministero che invita le parti a partecipare ad un accordo informale allo scopo di interrompere l'*iter* giudiziario. Nel caso in cui si arrivi ad una composizione della controversia, il pubblico ministero ha la possibilità di sospendere il procedimento o archiviare il caso come in **Portogallo**, in **Francia**, in **Austria**, in **Germania** e nei **Paesi Bassi**, ove tale pratica risulta particolarmente diffusa essendo stata introdotta fin dai primi anni '80, tanto è così che a partire dal 1993 sono state progressivamente introdotte il *Terwee Act* e le *Terwee guidelines* allo scopo di regolare la determinazione

---

<sup>1</sup> Council of Europe, *Mediation in penal matters: Recommendation No. R (99) 19 and explanatory memorandum*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2000, p. 12 ss.

delle risoluzioni delle controversie proprio con particolare riferimento ai servizi di mediazione: tale pacchetto giuridico è poi confluito nell'*Appointment of Victim Care (Aanwijzing Slachtofferzorg)*, attualmente in vigore, che detta una serie di principi guida volutamente non dettagliati che disciplinano i servizi di mediazione.

Tale tipo di mediazione può essere attivata anche su impulso di un assistente sociale o di un agente di polizia. Una simile possibilità nel nostro ordinamento è ravvisabile nel Testo Unico di Pubblica Sicurezza, laddove l'Autorità di Pubblica Sicurezza è invitata per mezzo dei suoi ufficiali e a richiesta delle parti a provvedere alla bonaria composizione dei dissidi privati (v., artt.5 e ss. R.D. 6 maggio 1940, n. 635).

Può trattarsi infine della decisione di un giudice di tentare un accordo al di fuori del tribunale e successivamente di archiviare il caso. Benché questo tipo di intervento risulti essere frequente non è sistematico e controllato e può dunque essere oggetto di abusi e pregiudizi.

### 3.3. La mediazione vittima-autore del reato

Il modello più noto è la mediazione vittima - autore del reato (*victim-offender mediation*), che coinvolge direttamente le parti: ne esistono numerosi esempi nel **Regno Unito** (v. tra tutti, *l'Home-Office founded project*), in **Germania** (come il *Weisser-Ring, Arbeitskreis der Opferhilfen in Deutschland*), in **Belgio** (*Slachtofferhulp Vlaanderen V.Z.W. voor Slachtofferhulp*).

La mediazione si può svolgere in presenza di entrambe le parti coinvolte (*mediazione diretta*) o, nel caso in cui la vittima non intenda incontrare l'aggressore, in incontri separati tra il mediatore e ciascuna delle parti (*mediazione indiretta*). Esistono comunque diverse varianti di questo modello, in particolare:

- in alcuni programmi, i mediatori fanno parte del personale della amministrazione giudiziaria, generalmente sono assistenti sociali o poliziotti appositamente formati. In alcuni casi, la decisione di poter ricorrere o meno alla mediazione spetta esclusivamente al pubblico ministero. Tale modello di mediazione risulta adottato in **Spagna** (ad

esempio a Barcellona e San Sebastian) ove sono stati sviluppati i più interessanti programmi di mediazione interamente gestiti da funzionari pubblici. In **Francia**, dove la c.d. *médiation pénale* costituisce una risposta giudiziaria a determinati tipi di infrazione (i reati di minore entità, le controversie familiari o di vicinato), il Procuratore della Repubblica, ex art. 41-1-5 del Codice di Procedura Penale, può rimettere il caso ad un *médiateur pénal*, (servizio associativo o mediatore indipendente) che è “*mandaté*” dal tribunale. Occorre infatti sottolineare che nel sistema francese la decisione di ricorrere alla procedura di mediazione spetta esclusivamente all’autorità giudiziaria. Il mediatore comunica l’esito del procedimento al tribunale con un suo rapporto, sia che l’accordo sia stato raggiunto ed eseguito, sia che le parti non abbiano risposto all’invito a partecipare alla mediazione o che abbiano rifiutato il tentativo di conciliazione o che l’esecuzione dei termini dell’accordo non sia stata rispettata;

- un’importante differenza risiede nelle ipotesi in cui la mediazione possa o meno influenzare le decisioni dell’autorità giudiziaria. E’ questo il modello vigente – tra gli altri - in **Spagna**, dove, in seguito all’entrata in vigore nel 1995 del nuovo Codice penale spagnolo (*Código penal de 23 de diciembre de 1995, Boletín Oficial del Estado del 24 diciembre de 1995, così come modificato dalla Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, en materia de protección a las víctimas de malos tratos*), sono previste numerose norme in base alle quali la riparazione alla vittima viene vista non solo come contenuto della responsabilità civile, ma anche come circostanza particolare di cui il giudice deve tenere conto come attenuante o come possibile sostituzione o sospensione delle pene privative della libertà personale (V. anche la *Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayuda y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, Capítulo II*);
- alcuni programmi di mediazione vittima-autore del reato si applicano solo a determinati tipi di offese, generalmente di minor disvalore penale (come furti, taccheggio, ecc.), mentre altri sono previsti solo in riferimento a determinate categorie di soggetti (solo gli adulti o solo i minori). Ad esempio il *Victim-Offender mediation (VOM) programme* in **Danimarca** è riservato unicamente agli episodi di vandalismo, ai furti, ai conflitti tra vicini, agli atti contrari alla pubblica decenza e può aver luogo sia prima che dopo il processo. In tale Paese la mediazione è ancora allo stato sperimentale e fa parte di un Piano di azione del

Governo teso a rafforzare la posizione della vittime nei distretti di polizia di Glostrup, Roskilde e Ringsted. Il programma, coordinato dal *Det Kriminalpræventive Råd* (*Consiglio danese per la prevenzione del crimine*), riguarda il periodo 1998-2002: al termine il Ministero della Giustizia si riserva di valutare gli esiti della mediazione ed eventualmente di disciplinare la procedura. Peraltro, in altri Paesi si assiste alla tendenza ad ampliare la sfera di applicabilità della fattispecie: in **Austria** il Codice di Procedura Penale (*Strafprozessordnung, StPO*) è attualmente sottoposto a revisione e prevede l'introduzione di una disciplina legale del progetto di mediazione esistente, attualmente applicata solo nei confronti dei reati di lieve entità.

### 3.4. I programmi di riparazione e negoziazione

In alcuni Paesi esistono delle iniziative (c.d. *reparation negotiation programmes*), che si prefiggono unicamente la compensazione o la riparazione materiale del danno, che l'autore del reato deve pagare alla vittima, di solito in base ad un'ordinanza del tribunale, prevedendo sino alla sospensione del processo o della pena (come in **Germania**, in **Austria**, in **Belgio**, in **Portogallo** ed in **Danimarca**). Tali iniziative possono prevedere il confronto tra le parti; tuttavia, vittima ed autore del reato vengono generalmente contattati separatamente e l'accordo viene raggiunto attraverso dei negoziati brevi ed informali. In tali casi, non si intende perseguire una riconciliazione tra le parti.

Un esempio di tale procedura si trova in **Germania** negli strumenti della *Opferentschädigungsgesetz (OEG)* e dell'*Adhäsionsverfahren*: nel primo caso la vittima può ottenere una compensazione economica direttamente dallo Stato, mentre con il secondo strumento la vittima ha la possibilità di avviare un procedimento di mediazione finalizzato ad ottenere una riparazione di carattere finanziario direttamente dall'autore di reato; ciononostante è un istituto applicato con una certa riluttanza dai tribunali che il sistema tedesco si basa sul principio di legalità (*Legalitätsgrundsatz*) e sull'obbligatorietà dell'azione penale (*Anklagegrundsatz*). Si segnala, tuttavia, che nel 2000 è stata introdotta una specifica disposizione nel Codice di Procedura Penale (*StPO*), il § 155a, che vincola l'autorità giudiziaria procedente a rimettere il caso ad un programma di mediazione qualora emerga, in qualsiasi stato e grado del processo ed a seconda delle

circostanze del caso concreto, che tale procedura potrebbe avere un esito positivo. Si sottolinea, inoltre, che il codice penale prevede, *ex* §46, la diminuzione ovvero la sospensione della pena nell'ipotesi in cui l'autore del reato abbia compensato la vittima ovvero abbia preso attivamente parte ad un programma di mediazione.

In **Belgio**, ai sensi del VAA (*Victims Assistance Act* del 1 Agosto 1985 e successive modifiche) si opera una distinzione tra le vittime "dirette" (il soggetto titolare dell'interesse penalmente protetto che viene leso dalla commissione del reato) e quelle "indirette" (il danneggiato, cioè colui che ha nel processo un interesse meramente patrimoniale in quanto vanta il diritto al risarcimento del danno generato dall'azione criminosa, come i familiari e le persone che hanno sofferto un danno in seguito alla morte di un congiunto come conseguenza diretta di un atto criminale); le varie forme di compensazione sono erogate dal Ministero della Giustizia.

In tale ambito occorre citare una delle prime e più interessanti esperienze avviate in **Spagna**, il Progetto pilota denominato *Programa de mediació i reparació en la jurisdicció penal*, a cura della *Direcció General de Mesures Penals Alternatives i de Justícia Juvenil* (DGMPAJJ) nella regione autonoma della Catalogna. Tale iniziativa ha inizialmente visto come principali destinatari gli autori di reato minorenni, ed è poi stata estesa anche agli adulti; al momento è operativo il *Programa d'atenció a la víctima del delict*, dipendente dalla *Subdirecció general d'Inserció Sociolaboral della Secretaria Sectorial d'Execució Penal*, iniziativa che si basa su tre aspetti fondamentali della riparazione: la restituzione, la riparazione del danno e l'indennizzo dei danni morali e materiali. Al termine del programma di riparazione alla vittima, il mediatore comunica all'autorità giudiziaria procedente i risultati che, se positivi, vengono tenuti in considerazione dal giudice come circostanza attenuante. Tuttavia la procedura non implica automaticamente la rinuncia all'esercizio all'azione civile rispetto ai danni non ancora riparati, anche se la vittima, alla fine del procedimento e se lo ritiene opportuno, può rinunciare alla responsabilità civile.

### 3.5. I programmi indipendenti



I *community-based projects*, sono programmi totalmente svincolati dal sistema giudiziario, a cui le parti si rivolgono spontaneamente o dietro consiglio di associazioni private, senza che vi sia stato alcun precedente contatto con l'autorità giudiziaria o le forze di polizia. Naturalmente, per poter beneficiare di tali programmi la vittima deve conoscere l'autore del reato; tali tipi di programmi sono generalmente utilizzati in quei casi in cui la vittima non intenda esporre l'aggressore ad un vero e proprio procedimento penale, essendo legata ad esso, ad esempio, da un vincolo di parentela o comunque di conoscenza. Non di rado infatti approdano a questo tipo di programmi casi che hanno come oggetto liti fra vicini di casa o altre questioni di lieve entità; non mancano tuttavia anche casi più gravi, riguardanti ad esempio episodi di violenza fra coniugi. Tale tipo di mediazione, particolarmente diffusa nei **Paesi Bassi**, è un sistema adoperato per evitare l'escalation dei conflitti nei rapporti di vicinato. Essa ha iniziato a svilupparsi recentemente anche in **Svezia**, ove i primi programmi di mediazione sono stati avviati fin dal 1987 in numerose municipalità e sono stati recentemente disciplinati con una legge quadro (L. 445/2002) che detta una serie di disposizioni che disciplinano il processo di mediazione: oltre ad attribuire legittimità alla fattispecie, sono state dettate alcune regole di base volte ad assicurare imparzialità ed efficienza.

#### **4. LA MEDIAZIONE IN ITALIA: ALCUNI POSSIBILI SCENARI PER UNA SUA ATTIVAZIONE NEL NOSTRO ORDINAMENTO**

La mediazione si pone come un sistema complementare al procedimento penale tradizionale od anche un'alternativa ad esso. Grazie alla sua flessibilità ed alla sua natura partecipativa, la mediazione ha anche il pregio di ridurre i provvedimenti di natura cautelativa e di conseguenza i costi della custodia cautelare, nonché di snellire le procedure e diminuire il carico giudiziario.

Per quanto riguarda il nostro Paese, ove vige il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, la mediazione potrebbe inserirsi nella fase del tentativo di conciliazione tra la vittima e l'autore del reato previsto per i reati perseguibili a querela di parte (facoltà non già attribuita al p.m. ma al giudice in seguito all'intervento del legislatore con L. 468 del 24/11/99).

Del resto, lo spazio per la mediazione è rinvenibile anche in fase di esecuzione della pena: nell'ambito delle sanzioni sostitutive il condannato a una pena non superiore a tre anni può essere affidato in prova al servizio sociale con l'obbligo di adoperarsi a favore della vittime (art. 47 Ord. Pen.)

Al condannato che non paga la pena può essere imposto un lavoro sostitutivo a favore della collettività (*ex artt.* 102 e ss. L. 24 novembre 1981, n. 689).

Ciò anche se in realtà la natura stessa dell'istituto sembra suggerire di riservare uno spazio decisamente autonomo alla mediazione-riparazione, svincolato dalle esigenze e dai ritmi del processo, come risposta preliminare e preprocessuale per tutti quei conflitti la cui gestione possa essere positivamente rimessa alla volontà delle parti.

Un'ipotesi interessante potrebbe essere quella di ricorrere al giudice di pace, il quale – pur vedendosi recentemente attribuite delle competenze penali (infatti, proprio con il D. Lgs. n. 274 del 28 agosto 2000 è stato introdotto un sistema organico di giustizia riparativa anche in Italia), in quanto è competente per reati che sono espressione di una conflittualità minore (ingiurie, diffamazioni, danneggiamento, minacce, lesioni personali *ex art.* 4 D. Lgs. *cit.*) - non può irrogare sanzioni detentive. Egli deve procedere al

tentativo di conciliazione sugli aspetti riparatori e risarcitori conseguenti al reato, secondo le disposizioni di cui all'art. 29, 4 comma, D. Lgs. di cui sopra. Il giudice di pace può archiviare il procedimento penale (o comunque pronunciare una sentenza di proscioglimento) in ragione dell'attivazione dell'autore di reato per la riparazione e il risarcimento del danno (art. 35 D. Lgs.): ciò garantisce non solo una diminuzione della pena, ma consente anche la chiusura del procedimento penale ai sensi dell'art. 34 D. Lgs. *cit.*, che prevede l'estinzione del reato.



## 5. ALCUNE LINE GUIDA DI CARATTERE PROPOSITIVO

Dall'analisi precedente è emerso come i sistemi di mediazione comportano una flessibilità e diversità di azione, tuttavia ciò non deve portare a trascurare l'elemento della qualità. In altri termini, mentre la mediazione si presenta come un sistema estremamente informale per risolvere i conflitti, per contro esige un'adeguata professionalità da parte dei soggetti coinvolti, poiché deve apparire come un servizio alternativo ma credibile, caratterizzato da qualità ed efficienza attraverso il coinvolgimento di professionisti qualificati o anche di volontari, che abbiano ricevuto un'adeguata e specifica formazione.

Inoltre andrebbero tenuti in adeguata considerazione i seguenti fattori:

- *la mediazione deve basarsi sulla piena volontarietà delle parti, poiché questo requisito ne rappresenta uno dei tratti distintivi rispetto al processo penale tradizionale;*
- *è necessaria, per poter esperire la procedura, l'ammissione da parte dell'autore di aver causato un danno. Pur senza violare il principio costituzionale della presunzione di innocenza (art. 27 Cost), è necessario che il convenuto ammetta quanto meno la sua responsabilità per ciò che è successo. Si tratta di un riconoscimento di colpa di carattere informale ed extragiudiziale che non può essere usato contro il soggetto nel caso in cui la mediazione fallisca. Il carattere confidenziale del processo di mediazione rappresenta il presupposto per uno scambio proficuo e un risultato costruttivo; pertanto la procedura non dovrebbe essere pubblica a meno che le parti non vi acconsentano;*
- *è opportuno che il servizio di mediazione sia pienamente comprensibile alle parti per ragioni di uguaglianza e di accesso alla giustizia, pertanto lo Stato dovrebbe promuovere la mediazione come un possibile sistema alternativo o complementare al procedimento penale, sostenendo anche finanziariamente i relativi programmi, assicurando la possibilità di avviare una procedura negoziata in ogni stato e grado del procedimento. Inoltre, la mediazione dovrebbe dipendere da una decisione dell'autorità procedente, poiché le parti siano pienamente consapevoli della propria situazione procedurale;*

- *le parti dovrebbero ricevere una completa informazione sulla procedura di mediazione*, esse dovrebbero cioè avere diritto ad una spiegazione esauriente ed esaustiva su come si svolge la procedura di mediazione, da quale servizio e da chi viene gestita, sulle sue possibili conseguenze in termini di risvolti penali, e sui risultati concreti che si possono ottenere. Le informazioni dovrebbero essere fornite nella forma più obiettiva possibile, garantendo che le parti non siano soggette ad alcuna forma di pressione, così come è necessario che il mediatore stesso si assicuri che nessuna delle due parti coinvolte nel conflitto riesca ad esercitare alcun tipo di pressione o minaccia;
- *il procedimento di mediazione dovrebbe essere ispirato a principi di celerità ed immediatezza* al fine di non vanificare la portata della procedura e, nel contempo, di assicurare il principio dell'effettività e dell'immediatezza della pena;
- qualora sia raggiunto un accordo sulla controversia che venga accettato dall'autorità giudiziaria, e qualora si sia dato già l'avvio all'azione penale, tale *procedimento dovrebbe trovare una sua naturale conclusione che si potrebbe ipotizzare come una sentenza di non luogo a procedere* (art. 425 c.p.p.) ovvero di riduzione o di sospensione condizionale della pena (ex artt. 163 e ss. c.p.), in armonia con il principio del *ne bis in idem* ai sensi dell'art. 649 c.p.p.;
- *i servizi di mediazione dovrebbero avere sufficiente autonomia, ma anche adottare degli standard di competenza del mediatore, dei codici etici per le procedure e le qualifiche delle persone che realizzano la mediazione*. In quest'ottica, i servizi di mediazione dovrebbero comunque essere soggetti ad un coordinamento e monitoraggio da parte un organo indipendente o istituzionale (come ad esempio il *Comitato per l'assistenza ed il sostegno delle vittime di reato* previsto all'art. 8 della legge quadro). I soggetti mediatori devono avere una comprovata competenza, essere ben inseriti nel tessuto sociale e nella realtà locale di riferimento e godere di una formazione iniziale specifica;
- *i mediatori devono svolgere il proprio compito nella forma più imparziale possibile, assicurando un risultato ragionevole e proporzionale alla serietà dell'offesa*. Di conseguenza una persona non dovrebbe svolgere il ruolo di mediatore nel caso in cui ha dei rapporti personali con le parti ovvero sia personalmente coinvolta nel caso. In

linea di principio il personale dell'amministrazione giudiziaria potrebbe svolgere opera di mediazione, tuttavia il pubblico ministero cui è stato affidato il caso, o comunque l'autorità giudiziaria procedente, non dovrebbe partecipare come mediatore allo stesso;

- le procedure di mediazione si dovrebbero accompagnare ad una continua *opera di ricerca e valutazione dei modelli esistenti in modo da calibrare, adattare e migliorare il sistema sulla base delle necessità dei cittadini*, anche su questo tema il *Comitato per l'assistenza e il sostegno delle vittime dei reati* (di cui agli artt. 8 e ss. progetto di legge quadro) potrebbe trovare uno spazio per esplicitare la sua attività.