

Strasburgo, 16 ottobre 2008  
CCPE(2008)2

**CONSIGLIO CONSULTIVO DEI PUBBLICI MINISTERI EUROPEI  
(CCPE)**

**Parere N. 2 (2008)  
del Consiglio Consultivo dei Pubblici Ministeri Europei  
sulle  
“misure alternative all’azione penale”**

Adottato dal CCPE in occasione della sua terza riunione plenaria  
(Strasburgo, 15-17 ottobre 2008)

**INTRODUZIONE**

1. Il Consiglio Consultivo dei Pubblici Ministeri Europei (CCPE) è stato istituito dal Comitato dei Ministri il 13 luglio 2005 al fine di formulare pareri su questioni inerenti all’attività del pubblico ministero e promuovere l’effettiva attuazione della Raccomandazione Rec(2000)19 del 6 ottobre 2000 sul ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale.
2. L’articolo 3 della Raccomandazione afferma che *“in alcuni sistemi di giustizia penale, il pubblico ministero (...) decide in merito a misure alternative all’azione penale”*. L’articolo 24-c della Raccomandazione prevede inoltre che il pubblico ministero debba *“cercare di assicurare la maggiore celerità possibile nel funzionamento del sistema di giustizia penale”*.
3. Il Parere è stato preparato conformemente ai Termini di riferimento indicati al CCPE dal Comitato dei Ministri<sup>1</sup>, tenuto conto del piano d’azione quadro complessivo per i lavori del CCPE<sup>2</sup> e delle conclusioni della Conferenza dei Procuratori Generali d’Europa tenutasi a Celle (Germania) dal 23 al 25 giugno 2004 sul tema *“Poteri discrezionali del pubblico ministero: principio dell’obbligatorietà o della discrezionalità: vantaggi e svantaggi”*.
4. In occasione di tale Conferenza, i procuratori generali d’Europa hanno rilevato con soddisfazione la tendenza ad armonizzare gli obiettivi perseguiti in Europa attorno ai principi di interesse pubblico, di eguaglianza di tutte le persone dinanzi alla legge e di individualizzazione della giustizia penale, conformemente alla Raccomandazione Rec(2000)19. La Conferenza dei Procuratori Generali d’Europa ha chiesto l’applicazione dei seguenti principi:
  - a. la possibilità di scelta tra una risposta della giustizia penale ed altri tipi di risposta agli illeciti penali, indipendentemente dal sistema in vigore di legalità o discrezionalità dell’azione penale, tenendo a mente che è necessario nel pubblico interesse punire i reati gravi;
  - b. l’esigenza di misure alternative all’azione penale che siano serie, credibili ed in grado di prevenire la recidiva, tenuto in debito conto l’interesse delle parti lese;
  - c. l’esigenza di misure alternative al procedimento penale da applicare conformemente alle previsioni di legge, trovando un giusto equilibrio tra i diritti delle parti lese ed un trattamento obiettivamente imparziale e giusto dell’autore del reato.

---

<sup>1</sup> Termini di riferimento adottati in occasione della 1019° riunione dei Vice Ministri (27 febbraio 2008).

<sup>2</sup> Approvato dal Comitato dei Ministri in occasione della 981° riunione dei Vice Ministri il 26 novembre 2006.

5. Nel redigere il presente Parere, il CCPE ha inoltre considerato le seguenti Raccomandazioni del Comitato dei Ministri: la raccomandazione Rec(87)18 concernente la semplificazione della giustizia penale, la raccomandazione Rec(85)11 sulla posizione della parte lesa e la raccomandazione Rec(99)19 sulla mediazione in materia penale nonché i lavori svolti dal Consiglio d'Europa nel settore della giustizia riparatrice<sup>3</sup>. Il CCPE ha inoltre tenuto conto della Decisione Quadro del Consiglio dell'Unione Europea adottata il 15 marzo 2001 sulla posizione delle parti lese nei procedimenti penali<sup>4</sup>.
6. Nell'affrontare la questione, il CCPE ha deciso di intraprendere uno studio sulle misure alternative all'azione penale al fine di identificare e promuovere le migliori prassi seguite dagli Stati membri del Consiglio d'Europa. A tale fine, il CCPE ha svolto un'indagine tra i propri membri nazionali, chiedendo loro di fornire una serie di risposte volte a sostenere il dibattito che si terrà su tale tema in occasione della 2° riunione plenaria del CCPE (Strasburgo, 28-30 novembre 2007). Il presente Parere tiene conto delle risposte fornite da 23 Stati membri.

## DEFINIZIONI

7. Ai fini del presente Parere, “misure alternative all'azione penale” sono da intendersi tutte le misure associate, in caso di commissione di un reato, all'interruzione condizionale, temporanea o definitiva dell'azione penale, che avrebbero altrimenti reso l'autore del reato passibile di una sanzione penale quale una pena pecuniaria od una pena detentiva sospesa o non sospesa, unitamente a pene accessorie quali la privazione di alcuni diritti.
8. Si è quindi convenuto che la procedura di “ammissione di colpevolezza” dinanzi ad un tribunale non rientri nell'ambito del presente Parere poiché non evita il procedimento penale e si conclude con una condanna.
9. Analogamente, la “non irrogazione della pena” (*discharge*), prevista in alcuni paesi, non è considerata una misura alternativa all'azione penale in quanto fa seguito ad una condanna.

## CONSIDERAZIONI GENERALI

10. Il ricorso a misure alternative all'azione penale non è in contraddizione con il sistema, prevalente in Europa, dell'obbligatorietà dell'azione penale, da intendersi generalmente nei seguenti termini: per ogni reato contro la legge vi è una risposta, senza che il tipo di risposta sia limitato alla sola condanna: tali misure sono ben note in tutti i sistemi.
11. Alcuni Stati membri hanno un sistema in cui vige la discrezionalità dell'azione penale. Altri Stati membri hanno un sistema caratterizzato dall'obbligatorietà dell'azione penale, ma il loro codice di procedura penale prevede alcune eccezioni:
  - nei casi in cui l'azione penale è totalmente inefficace tenuto conto degli obiettivi perseguiti, uno dei quali è prevenire la ripetizione del reato;
  - Nei casi in cui si dà luogo a riparazione finanziaria od altro tipo di riparazione;
  - Nei casi in cui l'autore del reato è un minore.
12. In altri paesi, l'obbligo di esercitare l'azione penale può essere evitato solo per i minori, nell'ambito di “misure rieducative” ed in alcuni casi molto particolari concernenti reati di

---

<sup>3</sup> Si veda, in particolare, la Risoluzione N. 1 adottata in occasione della 27° Conferenza dei Ministri Europei della Giustizia (Yerevan, 12-13 ottobre 2006).

<sup>4</sup> 2001/220 GAI.

lieve entità commessi per la prima volta o reati di media gravità della cui commissione l'autore si è seriamente pentito.

13. L'autorità procedente in molti paesi si trova in una situazione particolarmente favorevole per proporre e provvedere all'applicazione di misure alternative che costituiscano una valida risposta giudiziaria ai reati commessi. A volte, tale scelta dipende unicamente dal pubblico ministero ma il giudice potrebbe dover fornire il proprio assenso alla decisione di interrompere l'azione penale.
14. In altri paesi, tuttavia, il ruolo del pubblico ministero è di gran lunga meno rilevante del ruolo del giudice, il quale è l'unico a decidere l'interruzione, il pubblico ministero essendo tenuto alla stretta osservanza del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale.
15. Le misure alternative devono essere coerenti con gli obiettivi ai quali si ispira l'azione della giustizia penale, in particolare prevenire la recidiva, favorire la riparazione del danno subito dalla società, considerare l'interesse delle parti lese, sostenere i diritti della difesa, formare una valida risposta agli atti illeciti ed evitare la ripetizione del reato.
16. La legislazione di alcuni paesi prevede il ricorso alle misure alternative quando la sanzione penale appare non necessaria al fine di evitare la ripetizione del reato.
17. La nozione di atto che non rappresenti una minaccia significativa per la società è presente nella legislazione di molti paesi. Tuttavia, l'uso di misure alternative all'azione penale è talvolta rigidamente disciplinato per quanto concerne i reati più gravi quali il traffico di esseri umani od il terrorismo ed i reati che colpiscono gravemente l'interesse pubblico.
18. Le misure alternative all'azione penale, il cui ambito può essere progressivamente esteso, rappresentano una fase evolutiva nello sviluppo della società e nella modernizzazione della giustizia (fortemente caldegiate) rispetto al sistema tradizionale di sole pene pecuniarie o pene detentive sospese o non sospese, soprattutto in relazione agli autori di reati minorenni o ai minori incensurati.
19. Tali misure contribuiscono all'accettazione della risposta giudiziaria da parte dell'autore del reato ed eventualmente della parte lesa, quando quest'ultima è stata adeguatamente resa partecipe di tali misure. Talvolta il codice prevede che la parte lesa possa obiettare all'interruzione dell'azione penale. Ciò avviene tramite una revisione della decisione presa dall'autorità procedente da parte del superiore gerarchico del pubblico ministero o di un tribunale di grado superiore. In alcuni Stati membri, non è possibile alcuna misura alternativa senza il consenso della parte lesa.
20. Le misure alternative presentano inoltre il vantaggio di non fare dell'autore del reato un emarginato sociale e di incoraggiare invece il suo reinserimento: in alcuni paesi, la procedura penale raccomanda l'adozione di tali misure quando il reato sembra essere il risultato di un'azione sconsiderata piuttosto che della deliberata inosservanza delle leggi e dei divieti di legge.
21. Le misure alternative a volte rendono la riparazione visibilmente più significativa agli occhi della società rispetto al semplice pagamento di denaro (che mette a posto la coscienza con troppa superficialità) od alla pena detentiva.

22. In quanto alternative alla detenzione, tali misure riducono la popolazione carceraria di una Europa in cui numerosi istituti penitenziari sono sovrappopolati ed il bilancio penitenziario assorbe una parte rovinosa del bilancio della giustizia.
23. Le misure alternative possono ridurre il carico di lavoro dei tribunali, ma spesso costituiscono una notevole quantità di lavoro per gli uffici procedenti che vi debbono provvedere.
24. Tali misure, tuttavia, non devono essere considerate come misure di più facile attuazione; esse richiedono infatti consistenti risorse materiali – edifici e locali in particolare – e risorse umane, un’accurata preparazione, una formazione ed informazione pubblica sulla natura delle misure alternative all’azione penale, del personale altamente qualificato in grado di attuare e seguire tali misure (i mediatori ad esempio), unitamente ai pubblici ministeri. Tali persone devono essere adeguatamente remunerate ed essere dei professionisti del settore piuttosto che volontari filantropici, esattamente come le associazioni dedite al servizio pubblico che hanno i requisiti per ricevere sovvenzioni.
25. In alcuni Stati membri, la legislazione enumera e limita i casi di applicazione delle misure alternative. In altri casi, vengono utilizzati strumenti giuridici non vincolanti. Conformemente alla Raccomandazione Rec(2000)19<sup>5</sup> e nella prospettiva di promuovere in tale settore un’attività giusta, coerente ed efficace dei pubblici ministeri, gli Stati membri dovrebbero cercare di:
- definire linee guida generali per l’attuazione della presente politica in materia penale;
  - definire principi e criteri generali da utilizzare come riferimento, rispetto ai quali valutare le decisioni da assumere nei singoli casi, al fine di evitare l’assunzione di decisioni arbitrarie.
26. Il pubblico deve essere informato del sistema, delle linee guida, dei principi e criteri sopramenzionati. Si consiglia la redazione di accordi specifici che diano conto della concreta attuazione delle suddette linee guida.
27. L’adozione di misure alternative all’azione penale dovrebbe essere preceduta da una valutazione delle condizioni strutturali, amministrative ed economiche al fine di verificare la capacità di attuare tali misure in modo pratico e concreto.

## **ESEMPI DI MISURE ALTERNATIVE ALL’AZIONE PENALE TRATTI DALLE PRASSI DEI PAESI MEMBRI DEL CONSIGLIO D’EUROPA**

28. Si rilevano nei paesi membri del Consiglio d’Europa diverse buone prassi per l’applicazione di misure alternative all’azione penale.
29. Il “richiamo alla legge” (*judges’ warning*) è utilizzato molto frequentemente da alcuni Stati membri che lo considerano una sorta di “ammonimento” nei casi in cui viene pronunciato con una certa formalità da un facilitatore abilitato a tale fine, soprattutto nei confronti dei minori. Il pubblico ministero o qualsiasi autorità giudiziaria competente parlano seriamente con l’autore del reato od il suo rappresentante, e nel corso della conversazione vengono ricordate a quest’ultimo le disposizioni di legge e la pena nella quale rischia di incorrere in caso di recidiva. L’obiettivo è aiutare l’autore del reato a comprendere le conseguenze del suo atto per la società, la parte lesa e se stesso. Il richiamo viene

---

<sup>5</sup> Si veda il paragrafo 36 del Memorandum esplicativo.

utilizzato nel caso in cui una persona incensurata abbia arrecato alla società od alle persone un turbamento minimo. Un'altra formula analoga viene applicata nei sistemi di giustizia riparatrice e prevede una discussione in merito alla gravità degli atti, etc..

30. L'autore del reato può essere indirizzato verso una struttura professionale, sociale o medica: il pubblico ministero o qualsiasi autorità giudiziaria competente ingiunge a quest'ultimo di contattare un determinato tipo di istituto, ad esempio un'associazione dove verrà formato od istruito su tematiche attinenti al reato; ad esempio, in caso di infrazioni al codice della strada, il corso potrà comprendere, oltre alle norme in materia di guida, una serie di incontri con persone seriamente menomate a seguito di un incidente, ed aiuterà il trasgressore a comprendere le conseguenze di una guida pericolosa. Un altro esempio: quando l'educazione di minori è seriamente deficitaria, un corso di "cure genitoriali" può essere offerto ai genitori "che non ce la fanno". Nel caso di un alcolista che commette un reato, i servizi di igiene alimentare potrebbero organizzare una serie di sedute informative. Per i giovani colpevoli di condotte antisociali, razziste o turbolente, un'informazione sui diritti e doveri di cittadinanza può essere proposta in modo tale da fare comprendere a questi ultimi la gravità dei loro atti ed operare in loro un cambiamento di condotta.
31. La regolarizzazione di una situazione che costituisce un reato tende a fare svanire con rapidità ed efficacia il turbamento derivante dalla violazione delle legge: ad esempio, i conducenti che non sono in grado di produrre una patente di guida ad un controllo stradale saranno invitati a farlo il giorno successivo. Nell'ambito della protezione ambientale e della regolazione urbanistica, il ripristino della condizione originale è spesso un deterrente ed un rimedio particolarmente adatto nonostante il lavoro che ciò implica.
32. La sofferenza causata dagli atti può a volte essere sanata mediante la restituzione dei beni fraudolentemente sottratti, una compensazione monetaria o la presentazione di scuse alla parte lesa. La riparazione è a volte parte del processo di mediazione tra il colpevole e la parte lesa ed è oggetto di un accordo tra le parti alle condizioni da queste stipulate e, laddove è probabile tra loro un futuro contatto – nel caso di un lavoro a vantaggio della comunità, ad esempio – previene la commissione di un nuovo reato.
33. La riparazione penale per i trasgressori minorenni può essere un atto educativo al quale il minore è tenuto, ad esempio un lavoro non remunerato presso l'abitazione di una persona anziana od una lettera di scuse alla parte lesa, etc.
34. La separazione familiare può essere imposta all'autore di un reato di violenza domestica.
35. La persona può essere posta sotto osservazione senza alcuna successiva azione penale nei suoi confronti qualora non sia più sospettata di avere commesso o di volere commettere ulteriori reati.
36. Un accordo transattivo può essere proposto al trasgressore, il quale accetta una sanzione che verrà convalidata dalla giustizia: la consegna della patente di guida, un lavoro non remunerato, l'interdizione di apparire in alcuni luoghi, il pagamento di una somma di denaro. Tale accordo, convalidato da un giudice, è molto simile ad un'ammissione di colpevolezza, ma viene tuttavia considerato una "misura alternativa all'azione penale" in quanto non costituisce una condanna e non è trascritto nel casellario giudiziale. In alcuni paesi la sanzione pecuniaria è considerata una sorta di misura alternativa.

37. Si può ingiungere ai tossicodipendenti di sottoporsi a cure mediche (in alcuni paesi l'azione penale non viene più esercitata per il semplice uso di sostanze narcotiche e si preferisce infatti il trattamento medico).
38. In alcuni paesi, vengono inoltre considerati i motivi dell'atto e la condotta dell'autore: alcuni motivi quali il razzismo, la discriminazione od il genere possono precludere qualsiasi ricorso ad una misura alternativa.
39. Il "pentimento attivo" è possibile alle seguenti condizioni: la perpetrazione di un reato non grave commesso per la prima volta; la consegna del trasgressore ed una sua piena ammissione di colpevolezza; l'assistenza nell'accertamento del reato; l'autore diventa un collaboratore di giustizia; il danno causato dal reato viene riparato ed il reato, a seguito di tale pentimento, non è più socialmente pericoloso.
40. La mediazione e la conciliazione in materia penale possono essere utilmente applicate, se del caso, unitamente alle misure alternative all'azione penale.
41. Se le persone interessate si attengono alle misure alternative, l'azione penale nei loro confronti non viene esercitata. In alcuni paesi, il casellario giudiziale non reca menzione della misura. In caso contrario, quando la misura non viene osservata, il pubblico ministero può considerare l'azione penale e la condanna.

## **POSIZIONE DELLA PARTE LESA**

42. E' essenziale che i diritti della parte lesa siano salvaguardati e, nei paesi che riconoscono la discrezionalità dell'azione penale, che le parti lese - siano esse singole persone o gruppi ufficialmente legittimati - possano chiedere un riesame se la querela è stata archiviata a seguito di una misura alternativa all'azione penale. In alcuni paesi, spetta persino alla parte lesa, in alcuni casi di reati tassativamente definiti e non pregiudizievoli per la comunità, decidere sull'esercizio dell'azione penale.
43. La misura alternativa dovrebbe inoltre rappresentare una valida risposta proporzionata al reato commesso ed al turbamento o sofferenza causati dal reato.
44. Al fine di prevenire il manifestarsi di tendenze da vigilante, la mancanza di comprensione nei confronti delle parti lese e la persistenza di pericolose controversie, appare particolarmente auspicabile ed efficace rendere le parti lese partecipi della scelta della procedura e della determinazione della misura (mediazione, riparazione o composizione).

## **CONCLUSIONI**

45. Alla luce dell'indagine svolta tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa e conformemente alle raccomandazioni della Conferenza dei Procuratori Generali che l'ha preceduta, il CCPE è del parere che:
  - a. una giustizia penale moderna, adeguata alle esigenze delle nostre società, dovrebbe utilizzare le misure alternative all'azione penale quando la natura e le circostanze del reato lo permettono e le relative autorità statali dovrebbero assicurare una pubblica formazione ed informazione circa la natura ed i vantaggi che le misure alternative comportano per il pubblico interesse:

- b. l'imposizione di pene finanziarie e detentive, di per sé, non rappresenta una risposta sufficientemente efficace e adeguata contro colui che viola la legge all'inizio del XXI secolo, sia al fine di prevenire la ripetizione del reato o riparare il danno o mettere fine alle controversie o soddisfare le aspettative della società e delle parti lese;
- c. gli Stati membri dovrebbero considerare strumenti e nuove possibilità che rappresentino valide forme di risposta alla criminalità;
- d. al fine di promuovere un'attività giusta, coerente ed efficace dei pubblici ministeri, una serie di regole chiare e di linee guida e criteri generali dovrebbero essere definiti per l'attuazione di una politica penale in materia di misure alternative. Si raccomanda quindi alle autorità statali competenti l'adozione di tali disposizioni che saranno rese di pubblico dominio, al fine di dare piena attuazione alle misure alternative;
- e. le misure alternative devono essere applicate equamente e coerentemente, conformemente alle linee guida nazionali - laddove queste esistono - e nel rispetto del principio di eguaglianza dinanzi alla legge, al fine di evitare l'assunzione di decisioni arbitrarie nei singoli casi;
- f. al fine di garantire la trasparenza e l'assunzione di responsabilità, i pubblici ministeri dovrebbero essere in grado di riferire i motivi connessi alla scelta di una misura alternativa a livello nazionale, regionale e locale, attraverso i mass media o mediante pubbliche relazioni, senza che vi sia tuttavia alcuna ingiustificata interferenza nell'indipendenza o autonomia del pubblico ministero;
- g. adeguate risorse umane e materiali dovrebbero essere stanziare a favore degli uffici dei pubblici ministeri e della altre autorità statali competenti in modo da poter fornire grazie alle misure alternative una risposta rapida, adeguata ed efficace;
- h. l'introduzione delle misure alternative non dovrebbe essere dettata da motivi di economicità ma dall'obiettivo di realizzare una giustizia di alta qualità in grado di fornire risposte efficaci e rapide;
- i. i pubblici ministeri dovrebbero intraprendere e, laddove ne hanno la facoltà, applicare efficacemente tali misure alternative; non vi dovrebbe essere alcuna indebita interferenza nelle attività dei pubblici ministeri quando questi ultimi si avvalgono del potere discrezionale loro conferito in relazione a tali misure;
- j. gli Stati membri e le pubbliche autorità competenti dovrebbero sviluppare strutture e programmi di formazione pertinenti e sostenere le associazioni e le organizzazioni professionali in grado di fornire assistenza altamente qualificata nell'attuazione delle misure alternative all'azione penale;
- k. le misure alternative devono salvaguardare gli interessi delle parti lese, permettendo inoltre la piena considerazione di queste ultime grazie alla qualità della riparazione, la velocità della risposta ed il dialogo così avviato tra l'autore del reato e la parte lesa;
- l. le misure alternative all'azione penale non dovrebbero mai privare le parti lese del diritto di richiedere che i loro diritti siano salvaguardati<sup>6</sup>;
- m. le misure alternative non dovrebbero mai portare ad eludere le norme dell'equo processo imponendo una misura nei confronti di una persona che è innocente o non può essere condannata a causa di ostacoli procedurali quali la prescrizione dell'azione penale, o quando sussistono dubbi circa la responsabilità dell'autore del reato identificato o l'entità del danno causato dal reato;
- n. l'accettazione di una misura alternativa dovrebbe precludere, una volta eseguita, qualsiasi azione penale in relazione agli stessi fatti (*ne bis in idem*);

---

<sup>6</sup> Si veda la Raccomandazione N. R(85)11 del Comitato dei Ministri sulla posizione della vittima nell'ambito del diritto penale sostanziale e procedurale.

- o. La persona indiziata che si vede proporre una misura alternativa deve essere informata dell'eventualità o meno che il rifiuto o l'osservanza insoddisfacente di detta misura possa renderla passibile di un'azione penale;
  - p. Gli Stati membri e le autorità pubbliche competenti che hanno ricevuto le informazioni raccolte dal CCPE, potrebbero prendere in considerazione le buone prassi adottate in altri sistemi, al fine di migliorare la qualità delle risposte da loro fornite nella lotta contro la criminalità;
  - q. Gli Stati membri potrebbero considerare l'eventualità di concludere accordi multilaterali o bilaterali al fine di applicare sul territorio di un altro Stato alcune misure alternative, quali le ordinanze che dispongono un trattamento medico, le attività informative nei confronti dei conducenti, i corsi di cure genitoriali, etc..
46. Il CCPE raccomanda al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di considerare la questione delle misure alternative all'azione penale in relazione ad una loro effettiva applicazione negli Stati membri ed una eventuale elaborazione di appositi strumenti vincolanti e non vincolanti concernenti dette misure e la loro attuazione transfrontaliera;
47. Il CCPE desidera invitare ad una delle sue riunioni uno o più pubblici ministeri appartenenti a diversi sistemi giudiziari, i quali hanno lavorato nel settore dell'effettiva attuazione delle misure alternative all'azione penale, al fine di ricevere le loro esperienze e preparare un documento audiovisivo da inviare alle autorità competenti;
48. Il CCPE è pronto a cooperare con il Comitato europeo sui problemi della criminalità (CDPC), il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) e la Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) al fine di portare presso detti organismi il punto di vista dei pubblici ministeri che il CCPE rappresenta in materia di misure alternative all'azione penale.