



*Le mediazioni in Europa  
Seminari per il confronto e la contaminazione  
delle pratiche mediative in Europa*

**La mediazione penale minorile in Norvegia**  
Incontro-laboratorio-scambio di esperienze con Siri Kemény

CEUS Nisida, 21-22 novembre 2007



## Materiali preparatori alle giornate seminariali

Si forniscono, di seguito, i materiali relativi al quarto appuntamento seminariale. Tale documentazione, consente di delineare il modello di mediazione scandinavo e, segnatamente, il modello norvegese nonché di evidenziare come lo sviluppo e la diffusione della mediazione in Norvegia (così come in Finlandia, ad esempio) si possano comprendere meglio all'interno della struttura del sistema sociale nordico. Ciò, in altri termini, significa che, in tali contesti, non è mai stato messo in discussione che i servizi di mediazione dovessero essere interamente enti pubblici, così come è stato del tutto evidente che essi dovessero essere servizi fruibili a tutti.

### Più nel dettaglio, tale materiale comprende:

- una introduzione al contesto giuridico norvegese in materia di mediazione;
- una breve presentazione del modello di mediazione penale;
- un flowchart o schematizzazione grafica di suddetto modello;
- un breve curriculum vitae della relatrice, Siri Kemeny.

## Introduzione

**La Norvegia** è l'unico Paese europeo ad avere una lunga esperienza (più di due decenni) di un Servizio di Mediazione e Conciliazione ([Norwegian: Konfliktrådet](#)) nazionale, organizzato su base locale. I servizi di mediazione ricadono sotto la giurisdizione del Ministero di Giustizia norvegese, mentre le condizioni legali dei servizi sono parte del diritto penale norvegese.

Si contano 22 uffici di mediazione sparsi su tutto il territorio norvegese e 600 mediatori formati che agiscono a livello locale. Nel 2006 sono stati portati in mediazione (penale e civile) circa 8600 casi. Infatti, i servizi possono agire sia in ambito penale sia civile. Una lettera circolare del 1993 emanata dall'autorità giudiziaria competente (*Director General of Public Prosecution*) regola quali sono i casi che in materia penali possono essere inviati in mediazione, come alternativa alle tradizionali risposte punitive.

Condizione imprescindibile della mediazione vittima-autore di reato, e della mediazione in ambito civile è il consenso delle parti. Tutti gli individui possono entrare in mediazione inclusi coloro che non raggiungono l'età per la responsabilità penale (15 anni).

Il servizio di mediazione è gratuito. Un processo di mediazione dura, generalmente, dalle tre alle quattro settimane. Fino adesso la metodologia utilizzata è stata quella di far incontrare le parti al cospetto di uno o due mediatori, ma di recente sono state introdotte anche nuove metodologie di lavoro quali ad esempio quella del *group conferencing*.

Indipendentemente dal tipo di metodo utilizzato, lo scopo rimane quello di dare avvio ad un processo costruttivo con l'auspicio di giungere ad un accordo accettabile per entrambe le parti e per la comunità. Le parti giocano un ruolo attivo nello svolgimento del processo, essendo anche chiamate a formulare proposte su come il conflitto possa essere risolto. L'accordo può essere raggiunto anche piuttosto velocemente e può

### ***Le mediazioni: seminari internazionali di contaminazione tra le pratiche mediative***

La mediazione penale minorile in Norvegia  
Incontro - laboratorio – scambio di esperienze con Siri Kemeny  
C.Eu.S. Nisida, 21-22 Novembre 2007

assumere sia la forma di un pagamento, sia la prestazione di un servizio, sia ciò che le parti stesse stabiliscono. Una volta che il reo si consideri abbia riparato in maniera soddisfacente il caso si considera chiuso. In mediazione il 95% dei casi si conclude con un accordo amichevole.

Il Servizio nazionale di Mediazione ha la responsabilità tecnica ed amministrativa dei servizi locali di mediazione e risponde alle direttive del Ministero di Giustizia norvegese. I suoi compiti sono: di controllo, supervisione ed implementazione dei servizi, fornire formazione ai mediatori dei 22 uffici su tutto il territorio. Inoltre, fa da ponte tra i servizi locali e l'amministrazione centrale (Ministero della Giustizia). Il Servizio Nazionale di mediazione e Conciliazione infine, pubblica una rivista, "*Opp og avgjort*" che contiene articoli, interviste ed informazioni sulle pratiche di giustizia restaurativi in Norvegia, livello della ricerca sul tema, politiche, normativa.

## 12 Norway<sup>1</sup>

### 12.1 Base legale

La legislazione che autorizza la mediazione vittima-reo consiste: nel *Municipal Mediation Service Act 1991*, in Regolamenti del 1992, una circolare dipartimentale (1993) e in una circolare dell'Ente che promuove l'azione penale (*Director for Public Prosecution*) del 1993. Le sezioni 71 e 72 del *Criminal Procedure Act 1998* conferiscono l'autorità discrezionale di reputare adatti alla mediazione alcuni casi, e di interrompere lo svolgimento di ulteriori azioni nei confronti dei minori.

Il 17 giugno 2003 il Parlamento ha adottato una legge tesa a proporre la mediazione non più come un sistema a carico del Comune bensì come un servizio del Governo totalmente integrato nel sistema giudiziario.

### 12.2 Scopo

---

<sup>1</sup> Contributor: Torunn Bolstad.

In base alla sezione 1 dell'Atto del 1991, la mediazione può essere applicata a "dispute che sorgono in seguito ad un danno che una o più persone causano ad una terza". L'atto può essere applicato a qualsiasi disputa in sede penale e in sede civile. I paragrafi che seguono si concentrano, tuttavia, solo sulle dispute in ambito penale.

La mediazione può essere adottata sia nei confronti dei minori sia degli adulti rei, ed ha una funzione di *diversion*: "la mediazione può essere un'alternativa al processo tradizionale" (Municipal Mediation Service Regulations 1992, section 1.1).

Il principale obiettivo della mediazione è quello di evitare che un reato venga ricomesso ed il suo impiego è considerato particolarmente adatto ai minori rei, compresi i minori recidivi. È importante notare poi, che l'età fissata per la responsabilità penale è di 15 anni: tuttavia, secondo quanto dispone l'Atto anche i reati commessi da minori infraquindicenni possono essere oggetto di mediazione, seppure in ambito civile.

Sempre in base alla prima sezione dell'Atto del 1991, non sono considerati "mediabili" quei reati in cui la vittima non è identificabile; anche i reati compiuti nei confronti del pubblico interesse non vengono ritenuti adatti ad un percorso di mediazione. Il ricorso alla mediazione avviene a seguito di una decisione da parte del soggetto che promuove l'azione penale (Criminal Procedure Act 1998, section 71a), una volta che l'indagine della polizia è stata portata a termine.

Il soggetto che promuove l'azione penale apre alla mediazione i casi di minore entità presentando la mediazione come un'alternativa alle sanzioni poste dal tradizionale sistema di giustizia criminale. In relazione al consenso delle parti, poi, la mediazione può anche essere posta come un supplemento alla punizione, sia come condizione in una sentenza sospesa, sia come parte di sentenza di sanzioni a livello della comunità.

L'autorità competente deve essere convinta della colpevolezza del reo e il caso deve potersi considerare "mediabile". Un caso è "mediabile" quando riguarda un reato a cui corrisponde, nei suoi aspetti deterrenti, una sanzione "individuale" piuttosto che generale.

***Le mediazioni: seminari internazionali di contaminazione tra le pratiche mediative***

Le linee guida del 1993 considerano “casi tipici da mediazione” quelli che riguardano le “offese minori”, quali furti, atti vandalici, corse in automobile (guida senza patente).

Entrambe le parti devono dare il proprio consenso alla mediazione, e devono essere concordi rispetto alle circostanze da cui si è generato il reato; il reo deve effettuare una dichiarazione di tali fatti. I Regolamenti indicano che spetta alla polizia o all'autorità giudiziaria raccogliere il consenso delle parti; tuttavia, le pratiche sono varie e in genere è il Servizio di Mediazione a cui viene assegnato il caso a richiedere il consenso delle parti.

Una mediazione riuscita, seguita da un accordo di mediazione implica che non sarà necessaria alcuna ulteriore azione formale (*Criminal Procedure Act 1998, section 72 permits “discontinuance at any time before judgment”*). Quando invece una mediazione fallisce, l'autorità giudiziaria è libera di procedere, come se il caso non fosse mai passato in mediazione.

## 12.3 Implementazione

### 12.3.1 Agenzie: costituzione e struttura

In accordo con l'obiettivo dell'Atto del 1991, tutte le municipalità hanno accesso almeno ad un mediatore. Le municipalità hanno raggiunto tale risultato costruendo un proprio Servizio di mediazione o, in base a quanto consentito dall'Atto, costruendo un Servizio di mediazione con un'altra municipalità. Nel 2003 si contavano, in particolare, 36 Servizi di mediazione.

I Servizi sono finanziati dal Ministero di Giustizia, che ha la responsabilità piena di tutte le implementazioni dell'Atto. Il budget per l'anno 2003 è stato di M34 corone norvegesi. I comuni che ricevono i finanziamenti sono responsabili, da un punto di vista amministrativo, per la gestione dei Servizi. Mentre alcuni comuni poi forniscono direttamente uffici (anche muniti di computer ad esempio), la maggior parte tende ad affittare appositi spazi da adibire alla realizzazione di un

#### *Le mediazioni: seminari internazionali di contaminazione tra le pratiche meditative*

processo di mediazione. I Servizi, inoltre, sono responsabili sia nei confronti del governo locale sia nei confronti di quello centrale.

Lo schema organizzativo e la struttura del Servizio di mediazione sono risultati piuttosto insoddisfacenti soprattutto a causa di una poco chiara distribuzione di responsabilità, diversi livelli di interessi: da una parte quelli dei comuni, dall'altra quelli del Ministero di Giustizia tesi ad ottenere una più ampia influenza nell'amministrazione e sviluppo delle attività.

Da quel momento, la struttura del Servizio di mediazione è cambiata divenendo, a partire dal 1° gennaio 2004 un servizio governativo separato. Il numero dei servizi di mediazione si è ridotto, passando da 36 a 22, e gli stessi sono stati divisi geograficamente sulla base della dislocazione dei distretti di polizia.

Un segretariato centrale, con sede ad Oslo, è responsabile per la gestione e sviluppo dei Servizi. I mediatori continuano ad essere reclutati da ogni comune, assicurando in questo modo la dimensione locale del Servizio.

Generalmente, i servizi locali di mediazione comprendono un coordinatore e ed uno staff di ufficio remunerati, oltre a mediatori volontari che ricevono una piccola parcella oraria ed un rimborso spese per l'intervento in ogni caso di cui si occupano. Il servizio di mediazione è invece gratuito per le parti. Si contano circa 700 mediatori. Sono designati per un periodo di quasi quattro anni; si tratta di volontari a cui non è richiesta alcuna qualifica professionale specifica. Devono solamente essere maggiorenni e residenti nel comune. Coloro i quali hanno ricevuto una sentenza di custodia cautelare rimangono invece esclusi dalla possibilità di diventare mediatori.

Un team nazionale di formatori fornisce quattro giorni di formazione sui principi base della mediazione. Il Servizio nazionale di mediazione ha pubblicato un Codice etico sui principi della mediazione e il Ministero di giustizia organizza conferenze annuali e pubblica una rivista per mediatori che ha lo scopo di informare e di favorire gli scambi di buone pratiche.

***Le mediazioni: seminari internazionali di contaminazione tra le pratiche meditative***

### **12.3.2 Agenzie di mediazione: pratiche e tipologie di intervento**

Il processo di attribuzione di un caso alla mediazione ha inizio con le indagini di routine della polizia a cui fa seguito una valutazione da parte dell'autorità giudiziaria circa l'idoneità del caso alla mediazione. Se è idoneo, il caso viene trasferito nell'arco di due settimane, a partire dal completamento delle indagini da parte della polizia.

Differentemente da quanto previsto dalle Linee guida del 1993, ora il profilo dei casi che vanno in mediazione è assai vario e cambia da contesto a contesto del paese: ad Oslo ad esempio, i casi che vanno in mediazione riguardano reati gravi.

Il processo di mediazione, inclusa l'approvazione ed il monitoraggio dei risultati (gli accordi raggiunti), è completamente a carico del servizio a cui spesso compete anche l'acquisizione del consenso dalle parti. L'obbligo di confidenzialità che deve avere il mediatore può essere infranto solo in casi eccezionali come ad esempio quelli che riguardano gli abusi sessuali nei confronti di minori.

I Regolamenti stabiliscono le linee di condotta per la mediazione; tuttavia i singoli servizi possono sviluppare dei propri protocolli che definiscano in maniera più dettagliata l'azione. Le parti della mediazione (vittima e reo) possono richiedere la partecipazione di figure di supporto come gli amici ad esempio, ma non rappresentanti legali. La mediazione di tipo diretto è la norma, quella indiretta invece rappresenta in genere una eccezione. L'incontro di mediazione può essere breve, come ad esempio nel caso di reati contro il patrimonio, o prolungarsi nel tempo, come nei casi di dispute tra vicini o violenza.

L'obiettivo è quello di raggiungere un accordo, di cui fa parte lo stesso processo di mediazione, così come il riconoscimento reciproco dei sentimenti delle parti, una scusa del reo alla vittima, una promessa di non causare più il danno inferto. Può includere una forma di pagamento o la prestazione di un servizio alla vittima. Una copia dell'accordo, scritto e poi firmato da tutti coloro che hanno partecipato al processo di mediazione, è inviata all'autorità giudiziaria.

#### ***Le mediazioni: seminari internazionali di contaminazione tra le pratiche mediative***

La mediazione penale minorile in Norvegia  
Incontro - laboratorio – scambio di esperienze con Siri Kemeny  
C.Eu.S. Nisida, 21-22 Novembre 2007

### **12.3.3 Numero di casi portati in mediazione e risultati ottenuti.**

#### **(a) Quantità e qualità dei casi**

Ogni anno vengono inviati in mediazione tra i 5.000 e i 6.000 di cui circa 3.000 sono casi di natura criminale. Dei casi inviati in sede civile, il 65% circa ha riguardato minori infraquindicenni. Del totale dei casi, l'80% è stato inviato dalla polizia o dall'autorità giudiziaria competente.

La maggior parte dei casi ha riguardato ragazzi di età compresa tra i 15 e i 17 anni, seguiti da quelli tra i 12 e i 14. I reati più comuni commessi sono quelli legati ad atti vandalici (26%), violenza (19%) e furti in negozi (15%).

#### **(b) Risultati**

Nel 91% dei casi vengono raggiunti degli accordi: la maggior parte riguarda risarcimenti pecuniari (40%) o risarcimenti che hanno la forma di prestazioni lavorative del reo in favore della vittima (21%).

### **12.3.4 Altri interventi**

Come già notato, si ricorre alla mediazione anche in sede civile. In materia civile, il ricorso alla mediazione può essere richiesto dalle due parti, oppure da terzi come ad esempio dalla scuola o da altri enti pubblici. Le dispute di vicinato comprendono l'8% del totale dei casi che vanno in mediazione.

## **12.4 Valutazione**

### **12.4.1 Contesto**

La mediazione autore-vittima in Norvegia è innanzitutto il risultato di due eventi: che ricorrono nella metà degli anni '70: l'influsso esercitato

dall'approccio criminologico di Nils Christie, *Conflicts as Property*<sup>2</sup>, e un rapporto del governo sui minori autori di reato e il sistema di giustizia criminale. Tale rapporto, in particolare, ha proposto un numero sperimentale di progetti, che si sono rivelati precursori della richiesta di alzare l'età per la responsabilità penale a 15 anni. Il primo di questi (1981) era un progetto di *diversion* rivolto ai giovani autori di reato. Introduceva una "nuova forma moderata di punizione ed uno strumento di prevenzione del crimine" (Paus, 2000; 283), gestita dai servizi sociali in collaborazione con la polizia e con l'autorità giudiziaria: il Servizio di Mediazione e Conciliazione doveva offrire un supporto ai minori che avevano commesso un reato, alle loro famiglie e alla comunità. I risultati, in termini di accordi tra la vittima e il reo si erano rivelati positivi.

Gli altri progetti vennero introdotti nel corso degli anni '80. La maggior parte si rivelò di successo, e a partire dal 1989, 81 dei 435 comuni norvegesi ha costruito un servizio di mediazione. Una serie di circolari hanno poi esteso la mediazione anche agli adulti e ai minori "recidivi". L'attuale assetto è stato determinato nel 1991. Perseguendo il duplice obiettivo di incoraggiare e sensibilizzare la società civile al tema, attribuendo alla comunità la riconciliazione delle dispute, e di creare uno strumento di *diversion*, lo sviluppo della mediazione in Norvegia è stato ampiamente guidato da considerazioni di prevenzione del crimine, concentrandosi principalmente sui minori autori di un primo reato.

#### **12.4.2 Direzioni future**

La proposta di modifica da parte del Ministero di Giustizia relativa all'età minima per i mediatori è diventata operativa nel gennaio del 2001; altre modifiche, tra cui quella relativa alla cancellazione dei casi "mediati" dall'elenco degli autori di reato sono state inviate ad una commissione di studi *ad hoc*. Nel 2002 la mediazione è stata introdotta come una tra le azioni possibili nella sentenza di sanzioni a livello della comunità. Nel 2003 il Parlamento norvegese ha approvato una legge relativa alla possibilità di utilizzare la mediazione come condizione nelle sentenze sospese. Infine, nell'ottobre del 2003 è stato dato avvio ad un progetto di *family group conferencing*.

---

<sup>2</sup> Professore di Criminologia, Università di Oslo.

Paus (2000, 306-7) ha sollevato una serie di questioni sul tema della mediazione in ambito penale, quali ad esempio quelle legate alle diverse "filosofie operative" dei Servizi che lavorano sul territorio norvegese, o ai rapporti tra i Servizi ed il Sistema di Giustizia criminale: il reo, per esempio, è molto incentivato a partecipare alla mediazione e tale fatto pone la vittima nella condizione di poter dettare le condizioni di un accordo. Sebbene, infatti, la legge richieda al mediatore di rigettare un accordo che risulti "irragionevolmente favorevole" per una delle parti, si crea, inevitabilmente, uno stato di tensione.

### 12.5 Materiale pubblicato

Paus, K. 'Victim-Offender Mediation in Norway.' In *Victim-Offender Mediation in Europe* (2000, Leuven University Press) (English)

Dullum, J. 'The Norwegian Mediation Boards.' *European Journal on Criminal Policy and Research* vol.4-4, 1996 (English)

The Mediation Act of 15 March 1991 no. 3, Grøndahl Dreyer, Lovdata, 1991 (English)

### 12.6 Contatti

Torunn Bolstad  
Adviser  
Departement of Civil Affairs  
Ministry of Justice  
P.O. Box 8005 Dep  
0030 Oslo, Norway  
Phone: 0047 22 24 54 73  
E-mail: torunn.bolstad@jd.dep.no

## Siri Kemény

Senior advisor, Chair, European Forum for Restorative Justice, Oslo  
**RESTORATIVE JUSTICE AND VICTIM-OFFENDER MEDIATION IN EUROPE**

*Le mediazioni: seminari internazionali di contaminazione tra le pratiche meditative*

La mediazione penale minorile in Norvegia  
Incontro - laboratorio – scambio di esperienze con Siri Kemeny  
C.Eu.S. Nisida, 21-22 Novembre 2007

## **- OVERCOMING OBSTACLES AND STRENGTHENING OF NETWORKING Press briefing Helsinki 11.12.2006**

Breve presentazione del modello norvegese

- All'interno dell'Europa, la Norvegia, come la Finlandia, è stata tra i primi Paesi ad introdurre la mediazione autore - vittima (e anche la mediazione in tutte le tipologie di cause civili) sulla scena sociale.
- Lo sviluppo e la diffusione della mediazione in Norvegia (così come in Finlandia) si possono comprendere meglio all'interno della struttura del sistema sociale nordico. Ciò significa che, nel nostro caso, non è mai stato messo in discussione che i servizi di mediazione dovessero essere interamente enti pubblici, così come è stato del tutto evidente che essi dovessero essere servizi fruibili a tutti. Questo dal 1994.
- Ci sono state diverse leggi che hanno regolato l'organizzazione, il finanziamento e l'espletamento della mediazione dal 1991, garantendone, naturalmente, anche l'accessibilità a livello nazionale.
- Dal 2004 la mediazione autore-vittima è stata organizzata come amministrazione autonoma, allo stesso tempo come parte e in alternativa al Sistema di Giustizia criminale-.
- A tutt'oggi ci sono 22 servizi di mediazione con 600 mediatori volontari (con sede nei comuni) distribuiti in tutto il territorio. L'utilizzo esclusivo di volontari sembra essere prerogativa della società nordica o scandinava. Ciò è anche connesso con quello che si vuole realizzare attraverso la mediazione: rafforzamento delle comunità locali e della democrazia partecipatoria.
- Nel 2005 i servizi di mediazione hanno ricevuto 8600 casi.
- Riguardo i fornitori del servizio:
  - In primo luogo il finanziamento organizzazioni che forniscono servizi della mediazione stessa deve essere chiaro e prevedere.

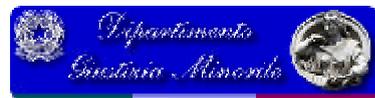
***Le mediazioni: seminari internazionali di contaminazione tra le pratiche mediative***

La mediazione penale minorile in Norvegia  
Incontro - laboratorio – scambio di esperienze con Siri Kemeny  
C.Eu.S. Nisida, 21-22 Novembre 2007

- In secondo luogo la giustizia ristorativa/mediazione in materia penale non deve mai essere, o diventare, un'attività commerciale. Lo stesso vale per la mediazione nelle cause civili.
- Il servizio di mediazione deve avere sufficiente autonomia dal Centro di Giustizia, ad esempio al CJS non deve in ogni caso essere consentito di istruire o ad ogni modo influenzare l'esito della mediazione.
- Tutela legale:
  - L'organizzazione della fornitura del servizio deve essere trasparente (anche se la stessa mediazione viene ripresa) soprattutto in riferimento a:
    - come viene svolta la mediazione;
    - cosa si fa per garantire la qualità del processo di mediazione (continue auto-riflessioni critiche sulla pratica);
    - come vengono selezionati e preparati i mediatori e motivi di assegnazione dei processi.



*Istituto Psicoanalitico  
per le Ricerche Sociali*

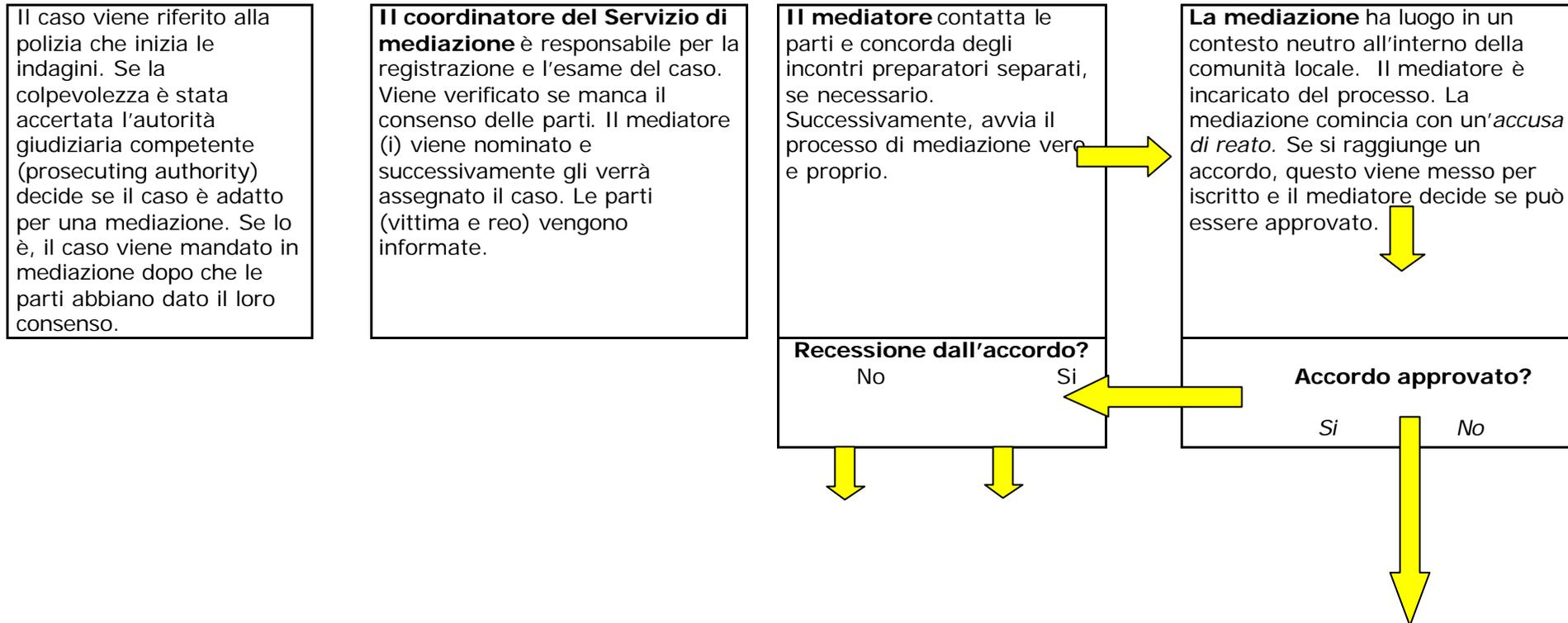


***Le mediazioni: seminari internazionali di contaminazione tra le pratiche mediative***

La mediazione penale minorile in Norvegia  
Incontro - laboratorio – scambio di esperienze con Siri Kemeny  
**C.Eu.S. Nisida, 21-22 Novembre 2007**

### Invio di un caso in ambito penale<sup>3</sup>

La figura mostra il corso di un caso che viene inviato in mediazione in ambito penale. Quando la mediazione ha luogo come parte di una sentenza a livello della comunità il caso viene inviato dal *probation service*. Quando invece la mediazione rappresenta una condizione speciale di una sentenza sospesa, è direttamente la corte ad inviare il caso. Di norma, il servizio di mediazione riporta al soggetto inviante i risultati della mediazione.



<sup>3</sup> Da, Siri Kemeny, *Report on Victim-Offender Mediation with juvenile offenders in Norway*



## CV, Siri Kemény

Cand.polit. (Master of Social Science) from the University of Oslo 1983, i.e. main subject in sociology of education, with the subsidiary subjects public law and social anthropology. Until 1990 she worked with probation, and with education and labour training for former criminals and drug abusers within the labour market services. 1990-96 she was working with developing and implementing victim-offender mediation in the municipality of Oslo, and in 1996-97 she was doing research on the functioning of mediation in cases of violence. 1997-2003 she worked in the Norwegian Ministry of Justice, to promote victim-offender mediation and restorative justice at a national level. Since 2004 she has been a senior advisor at the National Mediation Service (NMS). NMS is administratively and professionally responsible for the 22 governmental mediations services distributed all over Norway. NMS is responsible to the Ministry of Justice and has the advisory function in questions of restorative justice towards the Ministry and Minister of Justice. She took part in the preparations to establish the European Forum for Restorative Justice, and became chair of the same organisation in 2004.