

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7573 R	30 gennaio 2019	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della legislazione

- sulla mozione 16 ottobre 2017 presentata da Lara Filippini e cofirmatari “Tutelare il ruolo dell’avvocato mediatore” e
- sull’iniziativa parlamentare 20 novembre 2017 presentata nella forma generica da Luca Pagani e Maurizio Agustoni per il Gruppo PPD+GG “Per la regolamentazione della mediazione familiare nell’interesse della protezione del minore”

(v. messaggio 5 settembre 2018 n. 7573)

SOMMARIO

1.	IL CONTENUTO DELLA MOZIONE	1
2.	IL CONTENUTO DELL’INIZIATIVA PARLAMENTARE GENERICA	2
3.	IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO.....	2
3.1	Regolamentazione a livello federale	2
3.2	Regolamentazione negli altri Cantoni	4
3.3	Regolamentazione in Ticino	5
3.4	Esiti della consultazione	5
3.5	Posizione del Consiglio di Stato	6
4.	LE AUDIZIONI	6
5.	LE CONCLUSIONI COMMISSIONALI.....	6



1. IL CONTENUTO DELLA MOZIONE

La collega Lara Filippini, nella sua mozione **denominata “tutelare il ruolo dell’avvocato mediatore”** di data 16 ottobre 2017, indica che la mediazione è un metodo alternativo per risolvere i conflitti che permette di contribuire allo sgravio della mole di lavoro con la quale sono confrontati i Tribunali. Dal 2002 le persone che desiderano formarsi come mediatori in Ticino posso farlo presso la SUPSI con un corso post-diploma in mediazione che adempie i requisiti posti dalla Federazione svizzera delle associazioni di mediazione e

della Federazione svizzera degli avvocati. Accanto a queste formazioni riconosciute vi sono però una serie di corsi che non sono sufficienti per svolgere tale mandato. Considerato che il titolo di mediatore non è protetto, qualsiasi persona che abbia frequentato corsi riconosciuti o meno può dunque improvvisarsi mediatore. La mozionante chiede dunque che vengano previste nel diritto cantonale delle esigenze qualitative e formative minime per l'esercizio della mediazione tenendo conto delle direttive della Federazione svizzera degli avvocati per l'uso del titolo "avvocato mediatore FSA".

2. IL CONTENUTO DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE GENERICA

I colleghi Luca Pagani e Maurizio Agustoni, nella loro iniziativa parlamentare generica **denominata "per la regolamentazione della mediazione familiare nell'interesse della protezione del minore"** di data 20 novembre 2017, sottolineano l'importanza della figura del mediatore nell'ambito familiare. Da una recente sentenza della Camera di protezione (decisione 06.02.'17 inc. CDP n. 9.2016.217) emerge che la legislazione cantonale non ha regolamentato il seguito procedurale delle mediazioni ingiunte dall'Autorità e non ha previsto esigenze qualitative e formative per il mediatore familiare. A tal riguardo, gli iniziativaisti chiedono di completare la legge d'applicazione del Codice di diritto processuale civile svizzero (LACPC) al fine di regolamentare la mediazione familiare e di garantire l'intervento di mediatori specificatamente formati sulle dinamiche familiari, **per un intervento professionale e nell'interesse della protezione dei minori.**

Nell'Iniziativa, formulata nella forma generica, si chiede in particolare che almeno i seguenti aspetti siano disciplinati:

- **requisiti personali e qualifiche del mediatore (con eventuale istituzione di un albo dei mediatori familiari);**
- **indipendenza e imparzialità del mediatore;**
- **confidenzialità della procedura e segreto professionale;**
- **procedura;**
- **costi e assistenza giudiziaria;**
- **vigilanza e disciplina.**

3. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, con il messaggio di data 5 settembre 2018, ha preso posizione in relazione ai due atti parlamentari sopra menzionati.

3.1 Regolamentazione a livello federale

L'introduzione della mediazione nel Codice di procedura civile nel 2011 (artt. da 213 a 218 CPC) rappresenta un passo molto importante e una vera novità, ritenuto che la maggioranza delle legislazioni procedurali cantonali non prevedevano questo strumento o lo prevedevano in modo molto sommario. Le disposizioni del Codice di procedura civile sulla mediazione regolano il collegamento tra la mediazione civile e la procedura giudiziaria indipendentemente dalla natura del litigio.

La mediazione è prevista nell'ambito della protezione del figlio dove l'autorità di protezione dei minori può ingiungere ai genitori di tentare una mediazione (art. 314 cpv. 2 CC),

nell'ambito della procedura di divorzio dove il Giudice può ingiungere ai genitori di tentare una mediazione (art. 297 cpv. 2 CPC), nell'ambito del rapimento internazionale di minori, nell'ambito amministrativo (art. 33b PA) e nell'ambito del diritto procedurale penale minorile (art. 17 cpv. 2 PPMIn).

L'attività di mediatore non è regolamentata né dal diritto federale, né tantomeno da quello cantonale. Non vi sono esigenze di formazione – o altre esigenze empiriche – non esistendo un titolo professionale protetto. L'unica limitazione – peraltro marginale – è quindi da ricondurre all'art. 3 cpv.1 lett. c. della legge federale contro la concorrenza sleale (LCSI) che definisce sleale chi si serve di titoli o denominazioni professionali non pertinenti, atti a far credere a distinzioni o capacità speciali (vedi anche CPC Comm., Trezzini, vol. 2, ad art. 213, pag. 1187).

Di principio dunque può essere attivo, quale mediatore sul territorio, qualsiasi professionista che si ritiene idoneo a risolvere un conflitto mediante la procedura di mediazione.

Il CPC non pone delle esigenze di formazione o altre esigenze in relazione alla scelta del mediatore. Il Messaggio (FF 2006, 6708) precisa a questo proposito che la legge, laddove parla di mediazione, si riferisce a mediatori qualificati, facendo riferimento, per i vari settori di intervento, alle formazioni riconosciute a livello svizzero dalla Federazione svizzera delle associazioni di mediazione (FSM), dalla Federazione svizzera degli avvocati (FSA) o dalla Camera svizzera per la mediazione commerciale (CSMS). Nella sentenza della Camera di protezione del Tribunale d'appello del 6 febbraio 2017 (inc. 9.2016.217) viene evidenziato, facendo riferimento al citato Messaggio del CPC, che la legge laddove parla di mediazione si riferisce ai mediatori qualificati (FSA, FSM-SDM o CSMC) anche se possono entrare in linea di conto anche altre persone indipendenti che godono della fiducia delle parti. La sentenza, riprendendo la nota dottrinale del Pretore Francesco Trezzini si chiede *“se – nonostante il silenzio del legislatore federale - rivestendo il mediatore (segnatamente quello imposto dal giudice o dall'autorità di protezione) un ruolo istituzionale, il diritto cantonale di organizzazione giudiziaria non debba prevedere delle esigenze qualitative e formative”* (vedi anche CPC Comm., Trezzini, ad art. 215, pagg. 953 e 954). La questione non è di poco conto, in quanto alle carenze di una rappresentanza non professionale da parte di un laico (secondo l'art. 68 cpv. 1 CPC) può ovviare il giudice, mentre alle mancanze di un mediatore improvvisato non può essere ovviato da altri e, come rettamente sottolineato dai mozionanti, un errore in ambito di divorzio da parte di un sedicente mediatore può pregiudicare i diritti di una parte con conseguenze difficilmente sanabili in sede di revisione. Questa lacuna nel riconoscimento istituzionale della figura del mediatore – sempre secondo il Pretore Francesco Trezzini – oltre a favorire la comparsa di sedicenti mediatori non formati e privi di esperienza, alimenta una nociva diffidenza verso l'importante istituto della mediazione.

Va a questo punto sottolineato che in Svizzera vi sono delle associazioni o federazioni che, a determinate condizioni, attribuiscono il titolo di “mediatore/mediatrice”. Per ottenere questi titoli, vi sono delle condizioni specifiche relative alla formazione, con indicazione delle scuole riconosciute e della durata dei corsi. Vi sono inoltre le indicazioni relative al mantenimento del titolo (formazione continua, intervizione/supervisione). Le diverse associazioni hanno emanato dei codici deontologici che disciplinano la professione (indipendenza, imparzialità, segreto professionale, confidenzialità) e la procedura di mediazione (accordo di mediazione, obblighi di informazione, ecc.).

Per la Federazione svizzera degli avvocati (FSA), l'avvocato (non sono ammessi altri mediatori se non l'avvocato) ha diritto di portare il titolo di mediatore FSA se sono cumulativamente adempiuti perlomeno i seguenti presupposti:

- appartenenza alla FSA quale membro;
- assolvimento della formazione di base (120 ore di formazione presso un istituto riconosciuto dalla FSA);
- assolvimento della formazione di mediazione FSA (8 ore di formazione presso la FSA);
- impegno alla formazione continua (16 ore di formazione ogni 3 anni);
- assenza di una revoca provvisoria o duratura del titolo di mediatore FSA.

Per la Federazione svizzera dei mediatori (FSM), il mediatore (sono ammessi tutti i mediatori) ha il diritto di portare il titolo di mediatore FSM se sono cumulativamente adempiuti perlomeno i seguenti presupposti:

- essere di principio al beneficio di una licenza universitaria, o all'età di almeno 25 anni disporre di una formazione almeno triennale di terzo grado;
- assolvimento della formazione di base (200 ore di formazione presso un istituto riconosciuto dalla FSM e 40 ore di pratica con supervisione);
- impegno alla formazione continua (60 ore di formazione ogni 3 anni).

Per la Camera svizzera per la mediazione commerciale (CSMC) il mediatore (sono ammessi tutti i mediatori) ha il diritto di portare il titolo di mediatore CSMC se sono cumulativamente adempiuti perlomeno i seguenti presupposti:

- essere di principio al beneficio di una formazione commerciale con esperienza economica amministrativa;
- assolvimento della formazione presso una scuola superiore per almeno 3 anni oppure formazione di base per almeno 120 ore presso un istituto riconosciuto dalla CSMC;
- impegno alla formazione continua (36 ore di formazione ogni 3 anni).

Come attestato dalla Camera ticinese di mediazione, non vi sono quindi altri organismi a livello svizzero che verificano la formazione (di base e continua) dei mediatori e autorizzano questi ultimi a portare tale titolo nel nostro Paese. Nemmeno sono conosciute norme atte a impedire a mediatori non autorizzati da questi consessi di esercitare comunque l'attività di mediatore.

3.2 Regolamentazione negli altri Cantoni

Il Canton Friburgo in particolare si è distinto per un approccio particolarmente attento alla materia. Friburgo ha infatti regolamentato le condizioni per l'esercizio della funzione di mediatore nell'ambito civile, penale e penale minorile, disponendo l'esigenza di una specifica formazione per chi funge da mediatore familiare. Il Canton Friburgo ha istituito inoltre un albo, un organismo di sorveglianza e di disciplina che vigila sui mediatori che operano su mandato delle autorità, oltre che previsto delle sanzioni disciplinari per i trasgressori delle disposizioni dell'ordinanza o delle norme deontologiche.

Il Canton Ginevra ha regolamentato l'attività di mediatore e sottoposto ad autorizzazione l'esercizio di questa funzione, istituendo una lista di mediatori accreditati.

Anche nel Canton Vaud vi è una lista di mediatori accreditati, che devono adempiere i criteri stabiliti.

3.3 Regolamentazione in Ticino

In Ticino le esigenze qualitative e formative minime del mediatore sono state fissate unicamente in ambito penale con il Regolamento sulla mediazione penale minorile (RL 314.150). la Legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911 prevede al suo articolo 75b che i consultori matrimoniali-familiari per essere riconosciuti dal Cantone devono garantire, tra le altre cose, la disponibilità di almeno tre operatori matrimoniali-familiari, in possesso di un'adeguata formazione di base e di una specializzazione teorica e pratica nel campo della coppia e della famiglia. In applicazione del cpv. 2 del medesimo articolo è il Consiglio di Stato che ha stabilito i requisiti di un'adeguata formazione di base e della specializzazione degli operatori. In tutti gli altri ambiti non esiste alcuna regolamentazione in questo senso.

3.4 Esiti della consultazione

Nella procedura di consultazione, avviata nel mese di gennaio 2018 dalla Divisione della giustizia, sono stati coinvolti il Tribunale di appello nonché la Camera di protezione del Tribunale di appello, la Magistratura dei minorenni, le Preture, le Autorità regionali di protezione, l'Ordine degli avvocati, la Commissione di mediazione indipendente LIT, l'Associazione ticinese per la mediazione, il Centro coppia e famiglia, la Divisione dell'azione sociale e delle famiglie, il Dipartimento scienze aziendali e sociali della SUPSI, la Camera di commercio Ticino e la Camera svizzera per la mediazione commerciale, Sezione svizzera italiana.

Le autorità e gli enti consultati nel quadro degli atti parlamentari citati in oggetto sono unanimi: il ruolo del mediatore sul nostro territorio va tutelato, le esigenze qualitative e formative minime devono essere garantite, proprio per la funzione cruciale che svolge il mediatore in caso di conflitto.

A mente di numerosi consultati, la chiarezza nelle qualifiche e nelle competenze del mediatore risulta centrale per sfruttare pienamente questo prezioso strumento di gestione dei conflitti. Per questa ragione, una regolamentazione che metta a fuoco i requisiti personali e le qualifiche del mediatore aumenterebbe la qualità della mediazione e nel contempo la fiducia dei cittadini e delle autorità nell'uso di simili mezzi per la soluzione dei conflitti. La regolamentazione e la definizione dei requisiti di formazione potrebbe essere affrontata ad esempio con riferimento alle singole materie trattate in mediazione.

Sempre secondo i consultati, il mediatore deve quindi essere adeguatamente formato, imparziale, rispettoso delle norme procedurali, sottoposto ad una necessaria sorveglianza, oltre a possedere quelle innate caratteristiche, quali la predisposizione all'ascolto, sensibilità e sufficienti esperienze maturate, che gli permettano di essere un efficace e utile intermediario in controversie personali e familiari non facili da risolvere. Per garantire una certa qualità della procedura di mediazione e per tutelare il ruolo ed il titolo di mediatore a livello cantonale è stato proposto di istituire anche in Ticino un registro dei mediatori abilitati ad esercitare la mediazione. Nel registro occorrerebbe specificare poi la specializzazione e l'indirizzo del mediatore per facilitare la sua scelta e per garantire un professionista adeguato al conflitto concreto.

3.5 Posizione del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato ha accolto favorevolmente le proposte esposte negli atti parlamentari indicando che intende elaborare un progetto volto a regolamentare in modo esaustivo tutti gli ambiti della mediazione.

4. LE AUDIZIONI

In data 16 maggio 2018 è stata sentita la Collega Lara Filippini, la quale ha ribadito quanto indicato nel suo atto parlamentare e ha precisato che ha presentato la mozione dopo aver riscontrato alcuni problemi in questo settore, motivati dal fatto che chiunque può svolgere questo ruolo, compresi professionisti stranieri che conosco poco o male le leggi locali e rischiano di generare ulteriori problemi.

In data 22 gennaio 2019 è stato sentito il collega Pagani, il quale ha richiamato i contenuti dell'iniziativa presentata unitamente al collega Agustoni, evidenziando in particolare come sia impellente mettere a disposizione strumenti efficaci per cercare di agire sulle cause del malessere di molte famiglie, ripristinando il dialogo e ricercando soluzioni non conflittuali, a tutto vantaggio dei figli. In quest'ottica la mediazione costituisce uno strumento particolarmente prezioso, suscettibile di essere ancora sviluppato in modo importante. Affinché ciò sia possibile appare però necessario disciplinarla adeguatamente, incrementandone qualità ed efficacia e rendendola maggiormente attrattiva e affidabile.

5. LE CONCLUSIONI COMMISSIONALI

La maggioranza della Commissione della legislazione ritiene che il messaggio del Consiglio di Stato possa evadere gli atti parlamentari dei colleghi Filippini e Pagani/Agustoni. Ad ogni modo occorrerà attendere il progetto delle modifiche legislative per potersi esprimere nel merito.

Per la Commissione legislazione:

Sabrina Gendotti, relatrice
Agustoni - Corti - Delcò Petralli - Ferrara -
Filippini - Galusero - Ghisolfi - Giudici -
Lepori - Petrini - Rückert - Viscardi