

Messaggio

numero
8237

data
8 febbraio 2023

competenza
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sulla mozione del 19 settembre 2022 presentata dai deputati Roberta Soldati, Maddalena Ermotti-Lepori, Sabrina Gendotti e Matteo Quadranti “Adozione immediata del Modello Cochem in attesa dell’implementazione della revisione delle ARP”

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

Io scrivente Consiglio prende qui posizione in merito alla mozione indicata in epigrafe.

I. OGGETTO DELLA MOZIONE

In data 19 settembre 2022 i deputati Roberta Soldati, Maddalena Ermotti-Lepori, Sabrina Gendotti e Matteo Quadranti hanno inoltrato la summenzionata mozione con la quale hanno chiesto al Consiglio di Stato di implementare dal 1. gennaio 2023 presso le 16 ARP presenti oggi su tutto il territorio del nostro Cantone, il modello Cochem, una “*pratica per riportare i genitori a ripensare e reimpostare la loro genitorialità affinché essi si concentrino esclusivamente sul bene del loro figlio*”, e che “*si prefigge tre obiettivi: intervento tempestivo (il primo appuntamento avviene in 14 giorni, così da evitare il ping-pong di lettere contenenti accuse reciproche e vedere il conflitto incancrenirsi); scambio con tutti gli operatori interessati e procedure di mediazione per ritenere i genitori responsabili e stabilire una genitorialità paritaria*”. Nell’atto parlamentare, gli iniziativaisti riportano che gli studi pilota intrapresi in diversi Cantoni (es. Vallese e Basilea Città) hanno dato dei buoni risultati in termini di sgravio di lavoro per le autorità e risparmio di costi, sia per la collettività che per le parti e chiedono quindi l’introduzione immediata dello stesso anche in Ticino sostenendo che “*nulla osta all’implementazione immediata del modello Cochem in quanto non necessita di nessuna modifica legislativa, per cui non bisogna attendere l’attuazione delle nuove Preture di Protezione*”.

II. PREMESSA

Lo scrivente Consiglio valuta positivamente lo spirito dell’iniziativa parlamentare che verte sull’adozione di una pratica intesa a tutelare il bene e gli interessi dei minori ponendoli al centro nell’ambito della separazione litigiosa di una coppia. In tale contesto, troviamo infatti sistematicamente minori bisognosi di risposte concrete e genitori che necessitano di aiuto per comprendere e investirsi nella loro nuova funzione genitoriale, perturbata dalle circostanze all’origine della nuova dinamica familiare. In questi casi, la procedura giudiziaria intrapresa dalle parti – fondata sulla filosofia “vincente-perdente” –, lo scambio di scritti spesso litigiosi e le valutazioni presenti nei rapporti dei periti, non fanno infatti che intensificare il conflitto genitoriale. Per questo, il Consiglio di Stato condivide l’importanza di adottare un approccio consensuale per i benefici che lo stesso potrebbe portare sia per i minori che per i genitori, soprattutto nell’ottica di prevenire efficacemente lo sviluppo e la

cristallizzazione dei conflitti genitoriali, in considerazione delle implicazioni sociali e psicologiche che ne derivano sui bambini. Un approccio che tocca l'attività non solo delle Autorità regionali di protezione, ma anche, e soprattutto, quello delle Preture civili.

Preme qui rilevare che già contestualmente alla riforma delle Autorità di protezione, nel rispettivo Messaggio n. 8097 del 22 dicembre 2021, l'Esecutivo cantonale, rimandando al Modello Cochem, ha proposto l'adozione di un nuovo articolo di legge, nello specifico il nuovo articolo 38 cpv. 2 LOG che mira a favorire laddove possibile la conciliazione e la mediazione nell'ottica di spingere maggiormente i genitori a trovare una soluzione condivisa, sempre per il bene del minore (cfr. Messaggio n. 8097, pag. 47). Il Consiglio di Stato ha dunque già ritenuto l'auspicio contenuto nella mozione parlamentare in oggetto, prevedendo nella proposta di riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione tale normativa. In tale contesto, considerato che il Gran Consiglio, a fronte dell'approvazione popolare del principio di riforma delle Autorità di protezione, si dovrà chinare sugli elementi organizzativi di dettaglio inerenti alle future Preture di protezione presentati nella proposta governativa di cui al citato Messaggio n. 8097, il Consiglio di Stato ritiene istituzionalmente appropriato attendere che il Parlamento si determini in merito alla riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione, con i relativi addentellati tra cui rientra la promozione e l'avanzamento della conciliazione e della mediazione da parte delle Preture di protezione, prima di esperire eventuali passi necessari, segnatamente a livello legislativo.

Occorre infine rilevare che nel corso di questi anni, lo scrivente Consiglio ha cercato di promuovere i diritti dei bambini così come l'adozione di soluzioni conciliative e propositive. La centralità del benessere e della protezione dei minori è sempre stata considerata un elemento cardine. Lo dimostrano soprattutto l'attenzione e l'impegno interdisciplinare profuso dai vari Dipartimenti coinvolti nell'ambito del programma di promozione dei diritti, di prevenzione della violenza e di protezione di bambini e giovani dai 0 ai 25 anni. Il citato Programma rappresenta infatti un segno tangibile della volontà politica del Consiglio di Stato di impegnarsi al fine di migliorare le condizioni di bambini e giovani mettendo a disposizione risorse importanti per la promozione di numerosi progetti su scala cantonale per gli anni 2021-2024 per guidare e rafforzare le politiche legate alla realtà giovanile.

Fatta questa premessa, lo scrivente Consiglio, dopo aver presentato il modello e le prime esperienze di applicazione in Svizzera, si esprimerà in merito alle richieste dei mozionanti.

III. IL MODELLO COCHEM

1. Presentazione

Nell'ottica di trasformare l'approccio delle autorità in materia di sostegno alla separazione genitoriale, nel 1992 nel Distretto di Cochem in Germania è stato sviluppato il modello Cochem chiamato anche "*modello del consenso genitoriale*" (Camille Rey-Mermet, Clara Wack, *Le modèle de consensus parental en pratique*, Revue de l'avocat 2021 p. 374). Si tratta di un approccio basato sul rispetto dei diritti dei bambini, che mira quindi a proteggerli nei casi di elevati conflitti familiari attraverso la prevenzione e l'intervento nella fase di separazione dei genitori. Tale modello è fondato sulla collaborazione delle diverse istanze (autorità giudiziarie, avvocati, autorità di protezione dei minori e vari servizi) nell'ottica di incoraggiare e indurre le parti a trovare un compromesso o una soluzione

pacifica nell'interesse superiore dei bambini e si fonda sostanzialmente su tre principi: il primo è quello di convincere i genitori che hanno una responsabilità comune verso i figli, il secondo è quello obbligare i genitori ad incontrarsi, a comunicare e a trovare degli accordi soddisfacenti in favore dei figli e infine il terzo è quello di promuovere la collaborazione tra le diverse istanze coinvolte nella procedura al fine di avere un messaggio comune (Preture, ARP, avvocati, mediatori, psicologi, ecc.). Il fulcro del modello Cochem è il metodo della "cooperazione ordinata" a livello di professionisti e di persone coinvolte che prevede una gestione interdisciplinare e rapida della separazione per mettere i genitori nella condizione di raggiungere un accordo nell'interesse del figlio. L'approccio prevede in particolare una procedura adattata e rapida che implica una richiesta dal contenuto limitato al tribunale (imposizione dell'utilizzo di appositi formulari di richiesta semplificati e fattuali), un'audizione sistematica di ogni minore, l'orientamento dei genitori verso delle misure di accompagnamento sovvenzionate dallo Stato quali la mediazione, il lavoro di genitorialità, l'intervento terapeutico e la presa di contatto immediata con un servizio specializzato al fine di offrire un sostegno gratuito nella ricerca di una soluzione amichevole. Nel caso in cui non si trova un consenso dei genitori, a questo stadio il tribunale rinvia le parti alla mediazione e rinvia la trattazione del dossier di tre mesi, regolando transitoriamente la situazione. Se la mediazione fallisce, la nuova udienza ha luogo rapidamente e può entrare in linea di conto una perizia.

2. Esperienza in Svizzera

A partire dal 2012, il modello Cochem ha suscitato interesse in alcune regioni del Belgio e di recente anche in Svizzera, in particolare nei Cantoni di Vallese, Basilea Città e San Gallo. Di seguito la presentazione del progetto pilota vallesano, l'unico del quale disponiamo di informazioni di dettaglio, ritenute le tempistiche contenute di evasione del presente messaggio.

2.1 Il progetto pilota vallesano

A partire dal mese di gennaio 2020, il Canton Vallese ha avviato nei Tribunali e nelle Autorità di protezione del Distretto di Monthey e dal 2022 anche nel distretto di Entremont, Martigny e St-Maurice un progetto pilota del modello del consenso genitoriale nelle procedure di separazione e di divorzio che coinvolgono dei minori, ciò nell'intento di proteggere i bambini nelle separazioni conflittuali e prevenire l'elevata conflittualità familiare dei genitori. Nel corso del periodo pilota, l'intervento dei tribunali e delle autorità di protezione assume un orientamento interdisciplinare e rapido, per evitare che i conflitti genitoriali si blocchino e diventino proceduralmente onerosi in termini di tempo e denaro, con il rischio di un impatto psicologico negativo sui minori. Questa nuova metodologia prevede un cambiamento di prospettiva sia per i genitori che per i professionisti coinvolti, in quanto mira a convincere i genitori che si separano o divorziano che hanno una responsabilità comune nei confronti dei figli e prevede l'obbligo dei genitori ad incontrarsi, a comunicare e a trovare degli accordi soddisfacenti in favore dei figli e la collaborazione tra le diverse autorità – tra cui le Preture, le Autorità regionali di protezione, i servizi di protezione, gli avvocati, i mediatori, gli intervenienti dell'ambito psico-sociale, ecc. – coinvolte nella procedura, nell'ottica di avere una risposta condivisa.

2.2 Le sei fasi del modello del consenso genitoriale vallesano

I dettagli della pratica del modello del consenso genitoriale sono stati presentati nel 2021 da una giudice del Tribunale cantonale del Canton Vallese e da un'avvocata e dottoranda dell'Università di Friburgo in un articolo della Revue de l'avocat: Camille Rey-Mermet, Clara Wack, Le modèle de consensus parental en pratique, Revue de l'avocat 2021 pag. 374-381. Essa si suddivide nelle seguenti sei fasi: 1) seduta di sensibilizzazione, 2) richiesta all'Autorità, 3) preparazione della seduta di conciliazione, 4) seduta di conciliazione, 5) misure di accompagnamento e 6) seguito. Di seguito i dettagli delle stesse.

2.2.1 Seduta di sensibilizzazione

Si tratta di una seduta informativa gratuita e non obbligatoria per i genitori sugli aspetti giuridici della separazione (l'autorità competente, la spiegazione delle misure di protezione dell'unione coniugale e del divorzio, l'autorità parentale, il diritto di essere sentito del minore), sugli aspetti relativi al bisogno del minore nella separazione (l'annuncio della separazione, la comunicazione del nuovo partner, le situazioni in cui cercare aiuto, la co-genitorialità dopo una separazione) e sugli aspetti relativi ai mezzi di aiuto in caso di conflitto (la mediazione, il lavoro di co-genitorialità, guida genitoriale, seguito familiare e terapeutico). La seduta mira a informare i genitori, ad aiutarli ad affrontare la separazione in maniera costruttiva e a suggerire gli aiuti per fare fronte a questo periodo delicato. Alla fine della seduta viene rilasciato un attestato di partecipazione a ogni genitore che deve essere prodotto nel caso in cui presentassero una richiesta all'autorità.

2.2.2 Richiesta all'Autorità

La richiesta avviene tramite l'utilizzo di moduli semplificati e fattuali per i seguenti temi: azione alimentare, divorzio, le misure di protezione dell'unione coniugale, fissazione del diritto alle relazioni personali. L'utilizzo dei formulari non è obbligatorio ma raccomandato, i tribunali e le autorità non possono comunque rifiutare le richieste tradizionali.

2.2.3 Preparazione della seduta di conciliazione

I genitori vengono convocati entro un termine da 2 a 4 settimane per evitare che la situazione si blocchi in caso di forti conflitti genitoriali. Prima dell'udienza l'Autorità procede a sentire il minore dai 6 o più anni di età (salvo giusti motivi ex art. 298 CPC). L'audizione del minore prima di quella dei genitori permette di raccogliere l'opinione del minore su questioni che lo riguardano e rappresenta una fonte d'informazione per l'Autorità quando la questione della custodia e delle relazioni personali sono litigiose, evitando nel contempo che egli sia strumentalizzato. Prima dell'udienza di conciliazione l'Autorità può chiedere anche all'Ufficio della protezione del minore di compiere un'inchiesta su un'eventuale problematica puntuale segnalata (per es. alloggio adeguato, tossicomania, malattia, ecc.).

2.2.4 Seduta di conciliazione

In occasione dell'udienza di conciliazione l'Autorità aiuta i genitori a trovare una soluzione nell'interesse dei minori. Tale seduta ha una durata media di due ore. L'Ufficio della protezione del minore può esservi invitato, se prima dell'udienza si constata la necessità di una misura di accompagnamento. Se le parti trovano un accordo, il tribunale lo ratifica, in caso contrario il tribunale orienta le parti verso una delle misure di accompagnamento previste citando le parti per una seconda seduta di conciliazione all'incirca tre mesi più

tardi. Nell'intervallo il giudice regola la situazione delle parti (tramite decisione di misure provvisoriale e tramite l'omologazione di accordi temporanei delle parti).

2.2.5 Misure d'accompagnamento

Nel caso in cui non venga trovato nessun accordo o venga trovato un accordo parziale dopo la seduta di conciliazione, l'Autorità orienta le parti verso determinate misure complementari al sistema giuridico, che hanno lo scopo di promuovere e incoraggiare i genitori verso la ricerca congiunta di accordi su questioni relative alla comunicazione, alla custodia e al mantenimento. Queste misure possono essere ordinate anche per legge ai sensi dell'articolo 307 capoverso 1 CC o in determinati casi (art. 273 cpv. 2 CC). Le misure sono: la mediazione (5 ore di mediazione gratuita sono finanziate dal Canton Vallese indipendentemente dalla situazione finanziaria delle parti, in seguito, se i partecipanti vogliono continuare e sono al beneficio dell'assistenza giudiziaria, allora l'assistenza giudiziaria coprirà i costi della mediazione) il lavoro di co-genitorialità e la psicoterapia (le prime sette sedute di psicoterapia ordinata sono prese a carico dal Canton Vallese).

2.2.6 Seguito

Se i genitori raggiungono un accordo grazie alle misure di accompagnamento, possono trasmetterlo al tribunale che deciderà se ratificarlo oppure se mantenere la seconda seduta di conciliazione. Se le parti non raggiungono un accordo al momento della seconda seduta di conciliazione, potrà essere loro riproposta una delle misure d'accompagnamento per una durata limitata. Se l'Autorità constata che deve essere resa una decisione e sussistono dubbi sulla competenza genitoriale, sarà necessario esperire un'inchiesta sociale o una perizia psicogiudiziaria.

2.3 Prima valutazione del progetto pilota vallesano

Secondo quanto riportato nel citato articolo dottrinale, il progetto pilota vallesano ha mostrato come il modello del consenso genitoriale permette di ridurre globalmente il rischio che il conflitto degeneri perché gli intervenienti ricordano ai genitori le loro responsabilità e li sostengono affinché trovino soluzioni. La collaborazione interdisciplinare permette di affrontare la separazione nella sua globalità e di prendere in considerazione non solo le questioni giuridiche ma anche relazionali. Il lavoro di rete e gli incontri interdisciplinari facilita inoltre gli scambi di veduta e prediligono l'oralità in maniera generale per permettere un intervento risolutivo più rapido e diminuire la necessità di ricorrere a delle inchieste sociali o perizie psicogiudiziarie sulle capacità genitoriali o atti istruttori lunghi, costosi e che stigmatizzano i genitori. La principale difficoltà del modello del consenso risiede, a mente dei due autori del contributo dottrinale, nel suo carattere interdisciplinare, poiché affinché lo stesso funzioni occorre che i professionisti interessati accettino di collaborare. La riuscita di questo modello dipende tuttavia in gran parte dalle capacità e dalla volontà di investirsi nel sistema e di uscire dagli schemi abituali, e promuovere il modello soprattutto con gli avvocati, essendo infatti loro ad essere spesso consultati al momento di una separazione. Un'altra difficoltà riscontrata concerne la comprensione della natura e del funzionamento delle misure di accompagnamento per orientare meglio i genitori. Nel Canton Vallese per trattare i casi pratici sono state fatte delle sedute di coaching con i presidenti delle Autorità di protezione del minore e dell'adulto, con i giudici del Tribunale di Monthey, con il capo del Servizio di protezione della gioventù, con dei mediatori e degli psicologi. Nell'articolo viene riportato infine che il bilancio dell'implementazione del modello del consenso genitoriale nel Distretto di Monthey è stato positivo. Il numero di accordi

risulta infatti essere elevato e la durata delle procedure diminuita, così come la necessità di esperire inchieste sociali o perizie. Dal 1° gennaio 2022, il modello è stato esteso anche in altri quattro Distretti del Basso-Vallese. Non sono state rese pubbliche ad oggi ulteriori valutazioni sul progetto pilota da parte delle Autorità cantonali vallesane.

IV. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

1. Richieste dei mozionanti

I promotori della mozione che vorrebbe introdurre il modello del consenso genitoriale anche nel Canton Ticino affermano che la sua implementazione: 1) non necessita di nessuna modifica legislativa, per cui non bisogna attendere l'attuazione delle nuove Preture di protezione, 2) non ha nessun impatto finanziario, ritenuto come non sono necessarie nuove infrastrutture, se non una formazione degli addetti ai lavori (ritenuta altresì la presenza di centri di mediazione sul territorio cantonale), 3) la celere introduzione del modello Cochem non dovrebbe incontrare particolari ostacoli ritenuto che è in corso il gruppo di lavoro incaricato dal Consiglio di Stato di proseguire i lavori di revisione delle ARP e 4) in virtù del principio della parità di trattamento, i genitori e i figli hanno il diritto di confrontarsi con la stessa prassi su tutto il territorio cantonale e non dover avere a che fare con approcci differenti in base al loro domicilio.

2. Analisi

2.1 Sulla necessità di una modifica legislativa per l'implementazione del modello

Il nuovo Codice di procedura civile del 19 dicembre 2008 (CPC), entrato in vigore il 1° gennaio 2011, ha sancito gli istituti della conciliazione (art. 197 e seg. CPC) e della mediazione (artt. 213 - 218 CPC), valorizzando l'importanza della soluzione in via amichevole ed extragiudiziale nell'ambito del processo civile, allo scopo da un lato di sgravare i tribunali e dall'altro di limitare le spese delle parti ed evitare che le liti s'inaspriscano (FF 2006 6699). In relazione alla mediazione, si rileva che l'articolo 214 capoverso 1 CPC contempla la possibilità per il giudice civile di raccomandare in ogni tempo alle parti di ricorrere a una mediazione. Per quanto attiene invece le Autorità regionali di protezione, il Codice Civile (CC) sancisce la mediazione in due normative, segnatamente all'articolo 307 CC – che contempla la possibilità per queste autorità ordinare in una mediazione forzata quale misura materiale per la protezione del minore (COPMA – Guide Pratique Protection de l'enfant, N 2.32 e 15.21; STF 5A_852/2011; 5A_457/2009) – e all'articolo 314 capoverso 2 CC che prevede l'eventualità di ingiungere ai genitori il tentativo di conciliazione, riprendendo quindi per analogia quanto previsto dal Codice di procedura civile in relazione alla ricerca di un accordo bonale tramite l'aiuto di un mediatore.

Le attuali basi legali federali contemplano quindi per le autorità civili la possibilità di avvalersi di quest'importante strumento di risoluzione alternativa delle controversie nell'ambito del diritto di famiglia. Ne consegue che il modello Cochem – che verte principalmente sulla procedura di mediazione nell'ambito della gestione dei conflitti genitoriali – potrebbe già oggi essere adottato ma unicamente *su base volontaria* sia da parte delle Preture civili che delle Autorità di protezione. Il principio della separazione dei poteri vieta infatti qualsiasi ingerenza da parte dei Poteri legislativo ed esecutivo proprio

perché queste Autorità sono indipendenti nell'esercizio delle loro competenze giurisdizionali e sono tenute unicamente ad agire in ossequio alla legge. Non essendo prevista né a livello federale né cantonale una base legale che impone alle stesse l'utilizzo del modello Cochem nell'ambito della trattazione delle procedure famigliari, lo scrivente Consiglio non può oggi imporre l'adozione di tale modello.

L'esperienza del Canton Vallese – menzionata nella mozione e spesso richiamata dai vari promotori del modello Cochem – è in una fase pilota e non è stata ancora ancorata nella legislazione cantonale vallesana quindi non è rappresentativa in questo senso.

2.2 Sull'impatto finanziario dell'implementazione del modello Cochem

Dal punto di vista finanziario, nella spiegazione della pratica del modello del consenso genitoriale vallesano (III.2.2 che precede) è stato evidenziato che il progetto pilota avviato nel Canton Vallese prevede il finanziamento cantonale di cinque sedute di mediazione, ciò indipendentemente dalla situazione finanziaria dei genitori, prevedendo inoltre la presa a carico di altrettante sette sedute di psicoterapia. Oltre a questo non va trascurato il dispendio di tempo richiesto alle autorità civili per l'organizzazione delle due sedute di conciliazione e di audizione del minore in un lasso di tempo breve, così come previsto dalla pratica. Stante quanto precede, non risulta corretto affermare che l'implementazione del modello Cochem non abbia nessun impatto finanziario.

2.3 Sull'incarico del Gruppo di lavoro revisione ARP del Consiglio di Stato

Per quanto concerne l'incarico del Gruppo di lavoro in parola, la cui attività si è conclusa alla fine del 2022, si precisa che lo stesso verte unicamente sull'ambito dei prestatori di servizio nell'ambito dei provvedimenti di protezione e non ha avuto il compito di dirimere le questioni di tipo procedurale e attinenti alle pratiche di lavoro delle Autorità di protezione.

2.4 Sull'instaurazione di una prassi unitaria su tutto il territorio cantonale

Il Consiglio di Stato condivide la volontà dei mozionanti di disporre di prassi unitarie su tutto il territorio cantonale, riservato il principio dell'indipendenza delle Autorità giudiziarie, che comprendono pure per procedura, anche le Autorità di protezione, di competenza comunale. L'introduzione del modello del consenso genitoriale impone tuttavia, come visto in precedenza nel modello vallesano, il coinvolgimento di tutti gli attori chiamati ad applicarlo e quindi non solo i pretori e le Autorità di protezione, ma anche avvocati, mediatori, psicologi e psicoterapeuti.

III. CONCLUSIONE

Il Consiglio di Stato, condividendo l'importanza di tutelare il bene e gli interessi dei minori anche allorquando sono coinvolti in procedure di separazione o divorzi a livello di Preture civili e di Autorità regionali di protezione e confermando, come indicato nel Messaggio di riforma dell'organizzazione delle Autorità regionali di protezione, di voler favorire laddove possibile la conciliazione e la mediazione, valuta positivamente il fine perseguito dal modello di consenso genitoriale Cochem. Nell'ottica della promozione di soluzioni conciliative e propositive, lo scrivente Consiglio intende quindi analizzare la fattibilità dell'implementazione di un simile modello, adattato alla nostra realtà cantonale,

valutandone in particolare le conseguenze organizzative, finanziarie e operative, d'intesa con tutti coloro che potrebbero esserne coinvolti. Non potendo tuttavia adottare il modello auspicato dai mozionanti con effetto al 1. gennaio 2023, si chiede di respingere la mozione in parola che in ogni caso, riguarda l'attività non solo delle Autorità regionali di protezione ma soprattutto delle Preture civili. Ciò anche in ragione del fatto che un modello consensuale già per sua natura, impone un consenso da parte di tutti coloro che sono chiamati a implementarlo, nel rispetto altresì delle rispettive competenze.

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Claudio Zali

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri