



Soci fondatori: A.I.Me.F. – A.I.M.S. – S.I.Me.F.

Via Paolo Emilio, 7 - 00192 Roma

c.f. 97914970583

e mail: federazionef.i.a.me.f@gmail.com

Audizione presso la 2^a Commissione Giustizia

del Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

ddl n. 45, 118, 768 e 735

Roma, 29 novembre 2018

Dott.ssa Federica Anzini

Presidente Nazionale dell'Associazione Italiana Mediatori Familiari

(A.I.Me.F.)

Vice Coordinatore della Federazione Italiana delle Associazioni di Mediatori Familiari (F.I.A.Me.F.)

Premessa

Il presente contributo è frutto dell'esperienza, quasi trentennale, nel campo della mediazione familiare delle Associazioni di Mediatori Familiari che compongono la Federazione (F.I.A.Me.F.). La Federazione, costituitasi in data 28 novembre 2016, è composta dall'Associazione Italiana di Mediatori Familiari (A.I.Me.F.), dall'Associazione Internazionale Mediatori Sistemici (A.I.M.S.) e dalla Società Italiana di Mediatori Familiari (S.I.Me.F.): associazioni professionali, senza scopo di lucro, fondate da più di venticinque anni, che riuniscono oltre 1.500 mediatori familiari. Professionisti competenti e con una specifica formazione di cui le singole Associazioni, iscritte nell'Elenco del Ministero dello Sviluppo Economico ai sensi della l. 4/2013 (sez. 2), si fanno garanti rispetto alla qualità e alla qualificazione dei servizi che gli stessi soci erogano, a tutela dei consumatori. Le seguenti osservazioni relativamente ai disegni di legge in materia di "affido condiviso" n. 45, 118, 735 e 768, pertanto, sono frutto di competenze scientifiche, teoriche e di una consolidata pratica della mediazione familiare: si intende proporle in un'ottica costruttiva e collaborativa al fine dei più opportuni emendamenti alle proposte di legge.

1. La specificità della mediazione familiare

La mediazione familiare è uno dei metodi di soluzione delle controversie alternativo all'iter legale (ADR). Ha, tra i suoi principi e obiettivi, la natura compositiva del conflitto e la riorganizzazione delle relazioni familiari sia dal punto di vista relazionale, sia economico-patrimoniale in previsione o a seguito alla separazione, al divorzio o alla cessazione di un rapporto tra adulti, a qualsiasi titolo costituito. E' un intervento finalizzato al mantenimento del benessere dei figli, di prevenzione del disagio connesso all'evento separativo, e all'esercizio della comune responsabilità genitoriale. Avendo quale obiettivo primario il mantenimento della comune responsabilità genitoriale non opera differenziazioni rispetto alle tipologie familiari ritenendo che tutti i figli abbiano il diritto alla continuità affettiva e relazionale con i propri genitori e ascendenti al fine della stabilità della propria identità personale.

I ddl esaminati, ad eccezione del n. 45 (Sen. De Poli, Binetti e Saccone), introducono la mediazione familiare tra le norme a modifica al codice civile e al codice di procedura civile in materia di affidamento condiviso dei figli e, in particolare, il ddl n. 735 (primo firmatario Sen. Pillon) **ne riconosce la funzione sociale.**

Il ddl n. 45, invece, tratta di un intervento, "un percorso, secondo un protocollo prestabilito" (art.1) il cui fine è un "concreto tentativo di riconciliazione", già presente all'art 706 del cpc. e demandato al Giudice. Detto percorso, previsto presso una struttura pubblica o privata scelta dalle parti, è teso a: "la presa di coscienza dei problemi scaturenti dalla separazione riguardo ai figli e l'elaborazione di modalità di sostegno per i figli minori" (art. 1 c.2). Non sono chiari i requisiti che debba possedere il conciliatore, né la sua formazione. Trattasi, comunque, quello conciliativo, di un obiettivo totalmente differente da quello della mediazione familiare: il mediatore familiare non opera una conciliazione tra i componenti della coppia, rispetta la volontà degli stessi di porre fine alla loro relazione, li orienta - se necessario - verso altri interventi professionali specifici, qualora ne ravveda la necessità, nel rispetto del Codice deontologico del Mediatore familiare.

Affinché l'intervento possa esprimere al massimo le proprie potenzialità, e cioè essere una pratica di grande utilità e svolgere la funzione sociale evidenziata è necessario che ne vengano garantiti i principi fondanti. Questi si possono dettagliare in: 1. volontarietà 2. autonomia dal contesto giudiziario 3. riservatezza 4. autodeterminazione dei genitori. L'adesione volontaria al percorso di mediazione familiare è cornice essenziale a sostegno della ricerca di una soluzione consensuale al conflitto, responsabilmente ed autonomamente ricercata, indipendente dal contesto giudiziario e garantita dal segreto professionale previsto dal Codice deontologico del Mediatore familiare di cui alla Norma Tecnica UNI 11644:2016 (già Codice F.I.A.Me.F.). Va precisato che detto intervento non è utilizzabile in tutte le situazioni e in ogni momento della transizione familiare. Le Associazioni che compongono la F.I.A.Me.F., unitamente ad un'altra Associazione di Mediatori familiari (A.E.Me.F.), hanno redatto in data 29 settembre 2016, su richiesta della

magistratura, un elenco di criteri finalizzati ad una corretta sensibilizzazione alla mediazione familiare da parte del giudice, escludendo fattispecie relazionali che, a priori, necessitano di altri interventi. Infatti, dinanzi alla complessità ed articolazioni delle relazioni familiari non è possibile ipotizzare una sola risposta. Sono necessari interventi professionali differenziati. In relazione alla natura delle relazioni umane e alla fase di transizione, le risposte non possono che essere complesse, modulate e parametrare sui bisogni evolutivi della famiglia separata o in separazione. La mediazione familiare, proprio in quanto intervento autodeterminato, nel quale gli accordi sono direttamente negoziati dai genitori e, pertanto, più efficaci e duraturi nel tempo, non generalizza, ma personalizza: non vengono applicati regimi “standard” e provvedimenti preordinati. Ogni squadra genitoriale realizza il proprio Piano genitoriale, nella pienezza dell’espressione del “supremo interesse” di quello specifico figlio, del proprio figlio.

a. La mediazione familiare non è mediazione civile

Nei disegni di legge esaminati si ravvisa una sovrapposizione tra i due istituti che sono peculiarmente differenti in ordine a finalità, formazione professionale, regole procedurali.

Circa gli obiettivi, la mediazione familiare opera un concreto ed efficace intervento costruito “su misura” per ogni singola famiglia, realizzando la finalità espressa a pag. 1 della relazione illustrativa al ddl 735 laddove la definisce “*strumento realmente capace di incidere positivamente sulle situazioni concrete*”, e persegue nel contempo effetti deflattivi del contenzioso con conseguente risparmio di costi, relazionali ed economici, sia a livello delle persone che della società. E’orientata a promuovere la cooperazione dei genitori nelle varie fasi del percorso separativo, antecedentemente o successivamente alla disunione, nel superiore interesse dei figli. E’destinata ad operare per l’attuazione di diritti indisponibili. Il raggiungimento di accordi parziali o globali, anche se generalmente costituisce l’esito dell’attività negoziale, non è l’obiettivo primario della mediazione familiare.

Tale obiettivo sembra essere prioritario nell’intervento di mediazione familiare prospettato nel ddl. n. 118 (Sen. De Poli), come si evince dalla relazione introduttiva a pag. 2, rispetto a quello di composizione del conflitto ed empowerment genitoriale.

Differentemente, la mediazione civile e commerciale verte su diritti disponibili ed ha lo scopo di raggiungere un accordo il quale, peraltro, è efficace anche senza omologa del Tribunale.

Con riferimento poi alla funzione del mediatore familiare, lo stesso non propone alcuna soluzione negoziale, al contrario del mediatore civile, ma, ponendo attenzione alle dinamiche affettive e relazionali che sostengono la dimensione conflittuale, facilita una comunicazione funzionale tra i genitori e la ricerca di soluzioni evolutive e personalizzate.

b. Informazione circa le finalità e peculiarità dell’intervento di mediazione familiare

E’ assolutamente auspicabile che ciascun cittadino sia in grado di conoscere in concreto le opportunità che questa pratica propone, come peraltro la maggioranza dei disegni di legge si propongono di perseguire. E’ indispensabile, laddove il legislatore ne ravvisi l’opportunità e per quanto antecedentemente illustrato, che solo l’informazione sia condizione di ammissibilità del ricorso.

Preme evidenziare che informazione e intervento di mediazione familiare debbano essere mantenuti distinti in ragione delle finalità. In relazione ai principi di riservatezza e in ottemperanza al Codice deontologico, può eventualmente essere rilasciata dal mediatore familiare, indipendentemente dal contesto (pubblico o privato) in cui opera, la sola attestazione di presenza all’informazione. Nulla può essere rilasciato dal mediatore familiare circa l’esito della mediazione, o il suo “tentativo” (art. 11 ddl. n. 768 – Primo firmatario Sen. Gallone) o il suo “insuccesso” (art. 4 ddl n. 118). O, ancora, il mediatore familiare non sottoscrive accordi (art. 2 ddl.n. 735) non essendo “parte”, né “garante” dell’accordo. Peraltro, i disegni di legge presentati nei quali vi è riferimento alla mediazione familiare, definiscono il percorso di mediazione quale riservato (art. 2 ddl n. 118, art.11 ddl n.768) ed il mediatore familiare come professionista tenuto

al segreto professionale (art. 2 ddl. n. 735): ne deriva una dissonanza in merito al rilascio di qualsiasi forma di attestazione relativa al percorso di mediazione familiare contenuti nei disegni di legge.

c. Intervento di mediazione familiare

Il percorso di mediazione familiare non può essere condizione di procedibilità.

Il ddl n. 735 dettaglia, nell'art. 3, il percorso di mediazione familiare. Come già precedentemente detto, la procedura illustrata risente dell'istituto della mediazione civile. Inoltre, si evidenzia, sempre con riferimento all'art. 3 del citato ddl, che, in ragione della riservatezza, eventuali figure terze possono essere introdotte solo previo consenso dei genitori e qualora il mediatore ne ravvisi la necessità, ovvero al fine di facilitare la riorganizzazione delle relazioni familiari e il raggiungimento degli obiettivi precedentemente prefissati dagli stessi genitori.

Il percorso di mediazione è articolato su circa 10/12 incontri ed ha una durata tra i 6 e i 12 mesi, escluso l'incontro informativo. La durata per l'espletamento dell'intervento (esclusa l'informazione) contenuta nei ddl n. 735 (sei mesi art. 3 c. 4) risulta troppo ristretta in quanto la sperimentazione degli accordi, in progress, è un elemento peculiare ed essenziale del percorso: favorisce l'esplorazione da parte dei genitori di risorse e criticità, conferendo concretezza al negoziato. **Altresì, la non definizione di una sufficiente tempistica prevista nel ddl.n. 768 (art. 11), attraverso il rinvio "ad altra data" da parte del giudice, potrebbe risultare troppo generico.**

E'importante evidenziare come l'accesso da parte dei genitori richieda la buona fede degli stessi: la mediazione familiare non può essere utilizzata per differire i tempi del processo.

d. Contesti operativi

I ddl esaminati fanno riferimento a diversi contesti operativi nei quali il mediatore familiare esercita la propria professione. Ne risulta una visione non rispondente appieno alla realtà italiana. Attualmente, la mediazione familiare viene offerta in Italia in differenti contesti: pubblico, terzo settore in convenzione con il pubblico, organismi di mediazione e privato. In ambito pubblico è una prestazione/intervento svolto dagli Enti pubblici sia delle Amministrazioni comunali che della Sanità, se pur con delle differenze sul territorio, o delegato, tramite apposta convenzione e idoneo procedimento amministrativo, al Terzo settore.

Preme rimarcare che il mediatore familiare deve essere un professionista qualificato, formato e aggiornato indipendentemente dal contesto in cui opera.

2. La professionalità del mediatore familiare

Come riconosciuto dai ddl n. 118 e n. 735, disegni di legge che definiscono i requisiti per lo svolgimento della professione di mediatore familiare, detta professione necessita di una formazione specifica. Va però tenuto conto, sia con riferimento ai requisiti di accesso alla formazione, sia alle conoscenze, abilità e competenze richieste al mediatore familiare, **dello scenario attuale venutosi a creare dopo l'introduzione della legge n. 4 del 14 gennaio 2013 "Disposizioni in materia di professioni non organizzate".**

a. La legge 4/2013, il ruolo delle Associazioni professionali, la Norma Tecnica UNI 11644:2016 e il Codice deontologico

La suddetta legge disciplina le professioni non organizzate in ordini o collegi. La professione può essere svolta in forma individuale, in forma associata, societaria, cooperativa o nella forma di lavoro dipendente (art. 1 c. 5).

La normativa attribuisce alle Associazioni funzioni determinanti tra le quali:

- “di valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche, agevolando la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza” (art. 2, comma 1 L. 4/2013);
- di vigilanza rispetto all’osservanza dei principi deontologici da parte dei propri associati (art. 2, comma 2);
- di promozione di forme di garanzia a tutela dell’utente, tra cui uno Sportello di riferimento per il cittadino consumatore (art. 2, comma 4);
- di promozione della formazione permanente per i propri associati (art. 3);
- di attivazione di un sistema di attestazione degli standard qualitativi e di qualificazione professionale che gli iscritti sono tenuti a rispettare nell’esercizio dell’attività professionale ai fini del mantenimento dell’iscrizione all’associazione; sistema che comporta il rilascio al Socio, se l’Associazione è inserita nella Sez. 2 dell’Elenco del MISE (art. 7 c. 1 punto c), di un attestato di qualità e di qualificazione dei servizi erogati dai propri associati con l’attestazione del possesso, da parte del professionista iscritto, di una certificazione, rilasciata da un organismo accreditato, relativa alla conformità alla norma tecnica UNI (art. 7 comma 1 punto f);
- di collaborazione “all’elaborazione della normativa tecnica UNI relative alle singole attività professionali, attraverso la partecipazione ai lavori degli specifici organi tecnici o inviando all’ente di normazione i propri contributi nella fase di inchiesta pubblica..”(art. 9).

In relazione a questo ultimo articolo normativo, la F.I.A.Me.F., unitamente ad altre Associazioni di mediatori familiari e stakeholder, ha partecipato attivamente al percorso di formulazione di una soft law che si è concluso ad agosto 2016 con la pubblicazione della Norma Tecnica UNI 11644:2016. “Attività professionali non regolamentate – Mediatore Familiare – Requisiti di conoscenza, abilità e competenza”. Tale norma ha avuto lo scopo di definire in modo adeguato ed univoco i riferimenti alla figura professionale del mediatore familiare stabilendone i criteri di accesso, i requisiti di conoscenza, abilità e competenze, nonché gli elementi per la valutazione e convalida dei risultati di apprendimento. La Norma Tecnica UNI 11644:2016 contiene una importante appendice “Aspetti etici e deontologici applicabili” di riferimento dei Mediatori familiari che è, esso stesso, Codice deontologico ed etico dei mediatori familiari appartenenti alla F.I.A.Me.F.

Nei disegni di legge esaminati l’importante funzione assegnata alle Associazioni dalla L. 4/2013 è disattesa eludendo una normativa dello Stato. Ciò anche relativamente alla formazione rispetto alla quale le Associazioni professionali di Mediatori Familiari, inserite nella Sez. 2 del Ministero dello Sviluppo Economico, si fanno garanti o direttamente tramite i propri Istituti/Centri di formazione riconosciuti, o attraverso il riconoscimento di corsi di formazione in Mediazione Familiare da parte dell’Associazione.

Rispetto alla L. 4/2013, fa eccezione il ddl. n. 768 dove, nell’art. 11, con riferimento ai contesti ai quali i genitori possono rivolgersi dice “o a un mediatore familiare professionista in base alle disposizioni di cui alla legge 14 gennaio 2013, n. 4”.

La citata Norma Tecnica UNI 11644:2016 ha avuto lo scopo non solo di stabilire in modo univoco la figura professionale del mediatore familiare, ma di omogeneizzarne i programmi di formazione al fine di garantire un livello qualitativo idoneo ad una professione così complessa. Pertanto, la qualifica di mediatore familiare può essere raggiunta, da ciascun professionista, le cui lauree rientrano in quelle previste dalla citata Norma, solo a seguito di un idoneo percorso di formazione, indipendentemente dal tipo di laurea di accesso. **Ne deriva che non è congruo e fattibile, pertanto, con riferimento al ddl n. 735, il comma 2 dell’art. laddove si legge “la qualifica agli avvocati iscritti nell’ordine professionale da almeno cinque anni e che abbiano trattato almeno dieci nuovi procedimenti in diritto di famiglia e dei minori per ogni anno”.** Invero, se nella mediazione civile e commerciale l’art. 16 D.Lgs. 28/2010 (integrato dal D.L. 69/2013, come modificato dalla legge di conversione 98/2013), al comma 4-*bis* prevede che «Gli avvocati iscritti all’albo sono di diritto mediatori. Gli avvocati iscritti ad organismi di mediazione devono essere adeguatamente formati in materia di mediazione e mantenere la propria preparazione con percorsi di aggiornamento teorico-pratici a ciò finalizzati, nel rispetto di quanto previsto dall’art. 55-*b* (*ndr. oggi art. 62*) del codice deontologico forense» ciò non può realisticamente affermarsi per la mediazione familiare per le caratteristiche differenti e per le

necessarie conoscenze relative ad altri ambiti del sapere diversi dal diritto che dovrebbe acquisire il mediatore familiare.

b. *Formazione di base e obbligo della formazione permanente*

I disegni di legge (ddl.n. 375 e n. 768) fanno riferimento a 350 ore di formazione e quali enti di formazione vengono riconosciute le Università (master universitari o perfezionamenti) e le Regioni. Come già detto, non vengono riconosciute, anche in relazione all'ambito formativo, le Associazioni di professionisti del settore. Inoltre, il riferimento alla citata Norma Tecnica UNI 11644:2016 garantirebbe che il percorso formativo risponda ai criteri riconosciuti a livello nazionale e internazionale ai fini di una adeguata formazione del mediatore familiare. Indipendentemente dai differenti modelli teorici di riferimento, è infatti riconosciuta l'importanza di una metodologia didattica in gruppo che comprenda sia una formazione teorico-pratico, sia una formazione pratica, la quale includa la supervisione condotta da didatti esperti.

La Norma Tecnica UNI 11644:2016, in conformità a quanto detto, dettaglia la formazione del mediatore familiare in minimo 320 ore suddivise in:

- Minimo 240 ore di percorso formativo teorico-pratico, il cui 70% di ore deve essere di Mediazione Familiare. Detto percorso deve essere svolto prioritariamente in presenza dell'allievo (almeno 180 ore su 240).
- Min. 80 ore (successive alle precedenti 240 ore), tra pratica guidata di affiancamento a un Mediatore Familiare esperto (per min. 20 ore), e supervisione didattica e professionale svolta da un mediatore familiare che abbia conseguito una qualifica di formatore e supervisore (min. 60 ore).

Nei ddl. che definiscono il percorso formativo non sono altresì presenti le modalità di valutazione degli apprendimenti, dettagliate nella Norma Tecnica attraverso 2 livelli di esame: il primo al termine del percorso formativo teorico-pratico (3 prove di esame) e il secondo al termine del monte ore di pratica guidata e di supervisione (2 prove). **Inoltre, risulta assente un aspetto fondante per qualsiasi professione che necessita di una elevata specializzazione: l'obbligo della formazione permanente, comprensiva di supervisione periodica.** Obbligo presente per i Mediatori Familiari che appartengono alle Associazioni inserite nella Sez. 2 del MISE e sancito dall' articolo 5 (dovere di aggiornamento professionale permanente continuo) e dall'art. 9 (Supervisione) del Codice deontologico.

c. *Elenco dei Mediatori familiari e compensi del Mediatore familiare*

La trasversalità delle competenze che detta figura professionale deve possedere supera la collocazione in un unico Ordine professionale e relativo Albo professionale, previsto nel dd. n. 735. Ne consegue, come sia maggiormente congruo ipotizzare **l'inserimento della figura professionale in un apposito Elenco** che i ddl presentati istituiscono presso istituzioni differenti: il Ministero della Giustizia, il ddl n. 73 (anche se si riferisce a un Albo) 5 e le Regioni, il ddl n.118.

Va premesso che, come evidenziato anche precedentemente, la mediazione familiare svolge una funzione sociale e, quale intervento preventivo del disagio dei figli, presuppone una riduzione dei costi personali, sociali e sanitari. **Il percorso, esclusa l'informazione, come rappresentato, ha una durata temporale definita metodologicamente in dieci/dodici incontri. L'introduzione di un Elenco di Mediatori Familiari non preclude la concomitante definizione di un tariffario con un minimo e un massimo, come già avviene per altre professioni e ciò ad ulteriore garanzia dei genitori che, una volta informati, intendano aderire al percorso.** In tal senso, può essere utile, come definito nell'art. 4 del ddl n. 735, la determinazione di compensi professionali. Si ritiene che alcune preoccupazioni talvolta avanzate circa i costi per i genitori in merito a detto intervento siano in relazione ad una mancata conoscenza approfondita dell'intervento e dei contesti, anche pubblici e del terzo settore convenzionato (tra cui i Centri famiglia, ad esempio in alcune Regioni), in cui l'intervento è disponibile a titolo gratuito o a un costo che ne rende fruibile l'accesso, indipendentemente dalla situazione reddituale dei genitori.