

mediatore familiare ai sensi dell'art. 12-sexies, disp.att. c.p.c.

Mediatore familiare – Parere del Consiglio di Stato - Sezione Consultiva per gli Atti Normativi
Adunanza di Sezione del 26 settembre 2023 sullo schema di decreto interministeriale recante
regolamento sulla disciplina professionale

NUMERO AFFARE 01038/2023

OGGETTO:

Ministero delle imprese e del made in Italy.

schema di decreto interministeriale recante *“regolamento sulla disciplina professionale del mediatore familiare ai sensi dell'art. 12-sexies, disp.att. c.p.c.”*;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 18960, in data 6 settembre 2023 con la quale il Ministero delle imprese e del made in Italy ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Carla Ciuffetti.

Premesso.

1. Con nota sopra indicata, il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero delle imprese e del made in Italy ha trasmesso lo schema in epigrafe, predisposto ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, rappresentando *“l'estrema urgenza, considerato che il decreto in esame risulta connesso all'attuazione del PNRR - M1C1-37 -Riforma del processo civile”*.

La richiesta di parere è accompagnata dallo schema di regolamento recante il bollino della Ragioneria generale dello Stato, dalla relazione illustrativa, vistata dal Ministro ai fini della trasmissione al Consiglio di Stato, dall'analisi tecnico normativa, dall'analisi di impatto della regolazione, dalla valutazione del Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione, dalla relazione tecnica, dalla nota recante il concerto del Ministero dell'economia e delle finanze, prot. 35897, in data 30 agosto 2023, dalla nota recante il concerto del Ministero della giustizia m_dg.LEG.10/08/2023 000319.U, nonché dal parere del Garante per la protezione dei dati personali n. 14654 del 28 luglio 2023, recante condizioni e un'osservazione, al quale la relazione illustrativa dichiara che il provvedimento è stato conformato. La stessa relazione illustrativa rende noto che la redazione definitiva del testo è stata effettuata *“a seguito della consultazione delle Associazioni rappresentative della specifica professione”*.

2. Lo schema è composto da 11 articoli, concernenti: l'oggetto della regolazione (art. 1), la definizione della professione di mediatore familiare (art. 2), la disciplina dei requisiti di

mediatore familiare ai sensi dell'art. 12-sexies, disp.att. c.p.c.

onorabilità (art. 3) e di esercizio della professione di mediatore familiare (art. 4), la formazione iniziale e continua dei mediatori familiari e dei loro formatori (art. 5), la previsione di regole deontologiche (art. 6), il compenso del mediatore familiare (artt. 7 e 8), il trattamento dei dati personali (art. 9), nonché la clausola di invarianza finanziaria (art. 10) e l'entrata in vigore del provvedimento (art. 11). Considerato.

1. Il titolo dell'atto in esame individua la base normativa nell'art. 12-sexies, capo I-bis (*"Dei mediatori familiari"*), del titolo II delle disp. att. c.p.c., introdotto dall'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 149/2022, in attuazione dei seguenti principi e i criteri direttivi di delega stabiliti in tema di mediazione familiare dall'art. 1, comma 23, della legge n. 206/2021 (*"Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata"*):

- *"prevedere che l'attività professionale del mediatore familiare, la sua formazione, le regole deontologiche e le tariffe applicabili siano regolate secondo quanto previsto dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4"* (lett. o);

"prevedere l'istituzione, presso ciascun tribunale, di un elenco dei mediatori familiari iscritti presso le associazioni del settore, secondo quanto disciplinato dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4, con possibilità per le parti di scegliere il mediatore tra quelli iscritti in tale elenco; prevedere che i mediatori familiari siano dotati di adeguata formazione e specifiche competenze nella disciplina giuridica della famiglia, nonché in materia di tutela dei minori e di violenza contro le donne e di violenza domestica, e che i mediatori abbiano l'obbligo di interrompere la loro opera nel caso in cui emerga qualsiasi forma di violenza;" (lett. p).

Nel suddetto capo I-bis si prevede:

- l'istituzione, presso ogni tribunale, di un elenco di mediatori familiari (art. 12-bis), che *"è tenuto dal presidente del tribunale ed è formato da un comitato da lui presieduto e composto dal procuratore della Repubblica e da un mediatore familiare, designato dalle associazioni professionali di mediatori familiari inserite nell'elenco tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico, che esercita la propria attività nel circondario del tribunale. Le funzioni di segretario del comitato sono esercitate dal cancelliere del tribunale. L'elenco è permanente. Ogni quattro anni il comitato provvede alla sua revisione per eliminare coloro per i quali è venuto meno alcuno dei requisiti previsti nell'articolo 12-quater o è sorto un impedimento a esercitare l'ufficio"* (art. 12-ter);

- la facoltà di chiedere l'iscrizione nell'elenco per i soggetti che *"sono iscritti da almeno cinque anni a una delle associazioni professionali di mediatori familiari inserite nell'elenco tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico, sono forniti di adeguata formazione e di specifica competenza nella disciplina giuridica della famiglia nonché in materia di tutela dei minori e di violenza domestica e di genere e sono di condotta morale specchiata"* (art. 12-quater);

mediatore familiare ai sensi dell'art. 12-sexies, disp.att. c.p.c.

- la disciplina delle domande di iscrizione che devono essere presentate al presidente del tribunale (art.12-*quinquies*).

- il rinvio a un decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottare di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la regolazione dell'*"attività professionale del mediatore familiare, la sua formazione, le regole deontologiche e le tariffe applicabili nel rispetto delle disposizioni di cui alla legge 14 gennaio 2013, n. 4"* (art. 12-sexies).

Il rinvio contenuto nei richiamati principi e criteri direttivi alla l. n. 4/2013 (*"Disposizioni in materia di professioni non organizzate"*) indica l'intendimento del legislatore di considerare l'attività del mediatore familiare tra le professioni non organizzate in ordini o collegi disciplinate dalla stessa legge. A tale intendimento ha fatto riferimento il legislatore delegato, richiamando la medesima legge nell'art. 12-sexies disp. att. c.p.c..

Perciò, ai fini del decreto ivi previsto, costituiscono stregua di riferimento, i principi posti dalla legge n. 4/2013, tra cui:

- libertà dell'esercizio della professione non organizzata, che deve essere *"fondato sull'autonomia, sulle competenze e sull'indipendenza di giudizio intellettuale e tecnica, nel rispetto dei principi di buona fede, dell'affidamento del pubblico e della clientela, della correttezza, dell'ampliamento e della specializzazione dell'offerta dei servizi, della responsabilità del professionista"* (art. 1, comma 4);

- facoltà di esercitare la professione *"in forma individuale, in forma associata, societaria, cooperativa o nella forma del lavoro dipendente"* (art. 1, comma 5);

- libertà di ciascun professionista aderire alle associazioni professionali eventualmente costituite, avendo esse base volontaria (art. 2, comma 1);

- facoltà delle stesse associazioni di chiedere l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 2, a condizione che ricorrano requisiti di democraticità della struttura organizzativa e di trasparenza verso gli utenti, degli strumenti per garantire la formazione permanente ai propri iscritti individuati dallo stesso articolo e che il relativo sito web contenga gli elementi informativi di cui all'art. 5.

2. Come rilevato dalla relazione illustrativa, l'attuazione dell'art. 12-sexies ha posto l'Amministrazione di fronte alla questione di valutare le possibili opzioni regolatorie nel rispetto dei principi stabiliti dalla l. n. 4/2013, dai quali consegue l'esclusione della possibilità di prevedere sia un obbligo dei professionisti di iscriversi presso un ordine o collegio, albo o elenco ai fini dell'esercizio della professione, sia la vigilanza da parte di un soggetto pubblico sui professionisti.

mediatore familiare ai sensi dell'art. 12-sexies, disp.att. c.p.c.

Ai sensi della stessa legge n. 4/2013, solo le associazioni professionali *“vigilano sulla condotta professionale degli associati”* sotto il profilo del rispetto del codice deontologico da esse stabilito (art. 2, comma 3); inoltre, *“l'elenco delle associazioni professionali di cui al presente articolo e delle forme aggregative di cui all'art. 3, che dichiarano, con assunzione di responsabilità dei rispettivi rappresentanti legali, di essere in possesso dei requisiti ivi previsti e di rispettare, per quanto applicabili, le prescrizioni di cui agli articoli 5, 6 e 7, è pubblicato dal Ministero dello sviluppo economico nel proprio sito internet, unitamente agli elementi concernenti le notizie comunicate al medesimo Ministero ai sensi dell' art. 4, comma 1, della presente legge”* (art. 2, comma 7).

Perciò, a legislazione vigente - evidenzia la relazione illustrativa - il Ministero delle imprese e del made in Italy si limita a svolgere *“compiti di vigilanza sulla corretta attuazione delle disposizioni di legge, segnalando specificamente all'AGCM i casi di pubblicazione di informazioni non veritiere nel sito web dell'associazione o il rilascio dell'attestazione di qualità e di qualificazione professionale dei propri servizi, contenente informazioni non veritiere, a prescindere dall'iscrizione nell'elenco ministeriale”*.

Del resto, l'art. 10 (*“Vigilanza e sanzioni”*) della legge n. 4/2013, stabilisce che *“Il Ministero dello sviluppo economico svolge compiti di vigilanza sulla corretta attuazione delle disposizioni della presente legge”* (comma 1) e rende sanzionabile, ai sensi dell'art. 27 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni, solo *“la pubblicazione di informazioni non veritiere nel sito web dell'associazione”* o il rilascio dell'attestazione dell'associazione professionale concernente il proprio iscritto di cui all'art. 7, comma 1, della stessa legge, contenente informazioni non veritiere.

3. La scelta regolatoria effettuata con l'atto in esame è definita dalla relazione illustrativa *“poco restrittiva dell'attività professionale”*, come nel caso di altre professioni, regolamentate, ma non organizzate.

La traccia di tale scelta, da ritenere conforme al quadro normativo esposto, traspare, in particolare, nella disciplina dei requisiti stabiliti per l'esercizio della professione e per la formazione, considerato che non sono previste disposizioni in materia di controllo riferite a mediatori familiari non iscritti nell'elenco di cui all'art. 12-bis disp.att.c.p.c..

Solo nei confronti dei soggetti iscritti il comitato di cui all'art. 12-ter disp.att. c.p.c. provvede ogni quattro anni alla revisione dello stesso elenco *“per eliminare coloro per i quali è venuto meno alcuno dei requisiti previsti nell'articolo 12-quater o è sorto un impedimento a esercitare l'ufficio”*. Ai medesimi iscritti si riferisce l'art. 9, comma 2, dello schema in esame nel prevedere che i presidenti dei tribunali, o loro delegati *“sono deputati ad effettuare le verifiche sui requisiti dichiarati dai mediatori familiari ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445”*.

4. Venendo all'esame dell'articolato, si osserva quanto segue.

mediatore familiare ai sensi dell'art. 12-sexies, disp.att. c.p.c.

4.1. L'art. 2 stabilisce che la professione di mediatore familiare è *“esercitata in forma non organizzata ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4”* dai soggetti che *“sono in possesso dei requisiti di cui agli articoli 3, 4 e 5”* (comma 2).

Poiché l'art. 1, comma 5, della l. n. 4/2013 prevede che *“La professione è esercitata in forma individuale, in forma associata, societaria, cooperativa o nella forma del lavoro dipendente”*, si rileva che i richiamati articoli 3, 4 e 5 recano disposizioni riferibili al solo caso di esercizio della professione in forma individuale.

4.2. L'art. 3 stabilisce i requisiti di onorabilità che devono essere posseduti ai fini dell'esercizio della professione di mediatore familiare e per l'iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 12-bis disp. att. c.p.c..

Tra di essi, il comma 1, lett. c), prevede il seguente: *“non essere stati destinatari di sentenza definitiva resa ai sensi dell'articolo 444, comma 2, del codice di procedura penale, per delitto non colposo, a pena detentiva, anche se sostituita da una delle pene indicate nell'articolo 20 bis, primo comma, numeri 1), 2) e 3) del codice penale, con la quale sono state altresì applicate pene accessorie”*.

Si nota che l'inciso *“con la quale sono state altresì applicate pene accessorie”* sembra presupporre che, in mancanza di applicazione di pene accessorie, l'onorabilità non sia esclusa in caso di applicazione di pena su richiesta delle parti per delitto non colposo a pena detentiva. Poiché una tale esclusione non ricorrerebbe ai sensi della lett. b), nemmeno nell'ipotesi di condanna ad una pena più mite, appare opportuno verificare se la formulazione della lett. c) corrisponda ad un effettivo intendimento del testo in esame.

Lo stesso rilievo deve intendersi formulato anche con riferimento all'analoga disposizione prevista in tema di requisiti di onorabilità dei soggetti formatori dall'art. 5, co. 8.

4.3. L'art. 4, comma 1, stabilisce i requisiti che devono essere posseduti ai fini dell'esercizio della professione, individuati, alternativamente, come segue: attestazione rilasciata dalle associazioni professionali iscritte alla II sezione dell'elenco tenuto dal Ministero delle imprese e del made in Italy; certificazione di conformità del singolo professionista alla normativa tecnica UNI 11644; diploma di laurea almeno triennale nell'area disciplinare umanistico-sociale di cui all'allegato 1 del decreto del Ministro dell'università e della ricerca del 30 dicembre 2020, n. 942 o altro titolo equivalente o equipollente per legge.

Il comma 2 prevede che la professione di mediatore familiare possa essere esercitata anche da parte di *“coloro che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono già in possesso dell'attestato di mediatore familiare, conseguito con la frequenza di un corso di almeno duecentoventi ore e il superamento dell'esame finale, e documentano lo svolgimento di attività di mediazione familiare nel biennio precedente”*.

mediatore familiare ai sensi dell'art. 12-sexies, disp.att. c.p.c.

Occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 12-*quater* disp. att. c.p.c., l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 12-*bis* può essere chiesta solo da parte dei soggetti che *“sono iscritti da almeno cinque anni a una delle associazioni professionali di mediatori familiari inserite nell'elenco tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico, sono forniti di adeguata formazione e di specifica competenza nella disciplina giuridica della famiglia nonché in materia di tutela dei minori e di violenza domestica e di genere e sono di condotta morale specchiata”*.

Dunque, considerato che lo schema in esame concerne la disciplina della professione di mediatore, a prescindere dall'iscrizione nel richiamato elenco, appare opportuno prevedere nell'art. 4 disposizioni dirette ad esplicitare che restano fermi, per i soggetti che aspirano alla suddetta iscrizione, gli ulteriori specifici requisiti stabiliti dall'art. 12-*quater*, anche con riferimento alle domande di iscrizione di cui all'art. 12-*quinqües* disp. att. c.p.c.

4.4. Inoltre, poiché il possesso delle adeguate competenze oggetto dell'attività formativa disciplinata dall'art. 5 costituisce un vero e proprio requisito generale per lo svolgimento dell'attività di mediatore (oltre che per l'eventuale iscrizione nell'elenco di cui all'art. 12-*bis* disp. att. c.p.c.), andrebbe valutata l'opportunità di integrare l'art. 4 aggiungendo le parole “e di cui all'articolo 5” dopo le parole “oltre ai requisiti di cui all'articolo 3”.

4.5. In merito all'elenco di cui all'art. 12-*bis* disp. att. c.p.c., va notato che l'art. 12-*ter* (*“Formazione e revisione dell'elenco”*), terzo comma, stabilisce che *“L'elenco è permanente. Ogni quattro anni il comitato provvede alla sua revisione per eliminare coloro per i quali è venuto meno alcuno dei requisiti previsti nell'articolo 12-*quater* o è sorto un impedimento a esercitare l'ufficio”*.

Considerato l'intervallo temporale della revisione dell'elenco, previsto dalla disciplina posta dalla fonte primaria, si valuti l'opportunità di stabilire, in apposito articolo dopo l'art. 4 o in un comma aggiuntivo dell'art. 6 (*“Regole deontologiche”*): l'obbligo dei soggetti iscritti nello stesso elenco di effettuare, ai fini della revisione di cui all'art. 12-*ter*, un'immediata comunicazione al presidente del tribunale dell'eventuale venir meno dei prescritti requisiti.

4.6. Si suggerisce, inoltre, di prevedere - anche in tal caso dopo l'art. 4 o in un comma aggiuntivo dell'art. 6 (*“Regole deontologiche”*) – un obbligo generale di astensione dall'esercizio della professione per qualunque mediatore familiare, anche non iscritto nell'elenco di cui al cennato art. 12-*bis*, per il quale vengano meno i requisiti per l'esercizio della professione di mediatore familiare.

4.7. L'art. 5 reca disposizioni in tema di *“Formazione iniziale e continua dei mediatori familiari e dei loro formatori”*.

Poiché le disposizioni che riguardano il corso di formazione iniziale, in difetto di una esplicita esclusione allo stato non rinvenibile nel testo, potrebbero essere intese nel senso che esse riguardino anche i soggetti già iscritti da almeno cinque anni alle associazioni professionali (che

mediatore familiare ai sensi dell'art. 12-sexies, disp.att. c.p.c.

hanno perciò titolo a richiedere l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 12-bis disp. att. c.p.c.) appare opportuno verificare la coerenza di una tale ipotesi con l'art. 5, comma 7, lett. b), che prevede che tali soggetti possano svolgere attività di formazione.

In merito alla stessa lett. b), non emerge dagli atti di accompagnamento dello schema in esame la motivazione della prescrizione di consecutività dei cinque anni di docenza ivi previsti. Sembra ragionevole che lo stesso numero di anni di docenza possa collocarsi, anche non consecutivamente, in un intervallo temporale più ampio.

Inoltre, andrebbe verificata la coerenza con l'art. 5, comma 3, - che stabilisce che la formazione iniziale comprenda *“non meno di duecentoquaranta ore di lezioni teorico-pratiche, di cui almeno il 70 per cento dedicato alle materie della mediazione familiare”* e *“non meno di ottanta ore di pratica guidata con un formatore di pluriennale esperienza di mediatore familiare, di cui almeno quaranta in affiancamento in procedimenti di mediazione familiare”* - con le disposizioni del comma 9 dello stesso articolo. Infatti, tale comma prevede la facoltà di svolgere attività di formatore per coloro che, oltre a documentare lo svolgimento dell'attività di formazione in una o più materie di cui al comma 5 per non meno di trenta ore nel biennio precedente, abbiano conseguito, alla data di entrata in vigore del provvedimento, la qualifica di mediatore familiare con la frequenza e il superamento dell'esame finale di un corso di durata inferiore a quella prescritta per la formazione iniziale, cioè *“di almeno duecentoventi ore”*.

4.8. L'art. 6 stabilisce regole deontologiche dei professionisti, in conformità a quanto previsto dall'art. 12-sexies.

Tale articolo andrebbe integrato o coordinato con la previsione dell'obbligo di astensione della cui introduzione si è evidenziata l'opportunità al punto 4.6.

Si nota che non è previsto alcun obbligo di coordinamento dei codici deontologici eventualmente adottati dalle associazioni professionali ai sensi dell'art. 2, comma 3, l. n. 4/2013 con le disposizioni in esame.

Con riferimento al comma 14, si osserva che l'ipotesi di sanzione ai sensi dell'articolo 20, comma primo, n. 3, disp. att. c.p.c. sembra adombrare un requisito di onorabilità, che potrebbe essere previsto nell'art. 3, limitatamente ai soggetti iscritti nell'elenco di cui all'art. 12-bis disp. att. c.p.c.

4.9. L'art. 11 stabilisce che il provvedimento entri in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Tale disposizione sostanzia una deroga all'ordinario termine di *vacatio legis* di cui all'art. 10 delle disposizioni preliminari al codice civile, che non risulta autorizzata dall'art. 12-sexies e che, perciò, va espunta.

4.10. Sotto il profilo del *drafting* si osserva quanto segue:

mediatore familiare ai sensi dell'art. 12-sexies, disp.att. c.p.c.

- nel preambolo dello schema occorre dare atto del concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della giustizia;
- i caratteri minuscoli e maiuscoli della denominazione del ministero proponente, ovunque essa ricorra nel testo, deve essere riportata in conformità all'art. 2, comma 1, del decreto-legge 11 novembre 2023, n. 173, convertito in legge dalla legge 6 dicembre 2022, n. 204;
- l'indicazione degli articoli contenenti novelle deve recare il trattino tra la parte numerica e quella alfabetica;
- all'art. 3, comma 1, lett. c), e all'art. 5, comma 8, lett. c), si valuti l'opportunità di sostituire le parole "*a pena detentiva*" con le seguenti "*di irrogazione di pena detentiva*";
- all'art. 5, commi 3 e 10, nonché all'art. 9, comma 5, la parola "*Enti*" va scritta in minuscolo;
- all'art. 5, comma 3, lett. c), appare preferibile indicare in italiano il corrispondente significato della locuzione "*role playing*", che può essere mantenuta tra parentesi;
- all'art. 6, il comma 5, dovrebbe essere integrato con il riferimento al comma 4, lett. a), che reca le uniche disposizioni dello stesso articolo riferibili a casi di astensione; inoltre, al comma 6, nella locuzione "*si attiene al segreto assoluto*" appare opportuno sopprimere la parola "*assoluto*".

P.Q.M.

Esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

L'ESTENSORE; IL PRESIDENTE; IL SEGRETARIO

Carla Ciuffetti; Paolo Troiano; Alessandra Colucci