

Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti

Rapporto del Consiglio federale in risposta al postulato
(06.3003) della Commissione della sicurezza sociale
e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N)
del 13 gennaio 2006

4 maggio 2011

Compendio

Le prestazioni alimentari contribuiscono a ridurre la povertà delle famiglie monoparentali. L'obiettivo dell'assistenza in materia di alimenti è garantire che i figli e l'(ex) coniuge ricevano i contributi di mantenimento anche quando la persona tenuta a versarli non adempie i suoi obblighi. Gli strumenti a disposizione sono due: l'*anticipo degli alimenti* e l'*aiuto all'incasso* (incasso degli alimenti). Per l'esazione internazionale delle prestazioni alimentari è inoltre prevista l'assistenza reciproca nel quadro delle pertinenti convenzioni internazionali.

La competenza normativa in materia di anticipo degli alimenti e l'attuazione della legislazione spettano ai Cantoni. A questi ultimi è affidata anche l'esecuzione dell'incasso degli alimenti, il cui disciplinamento è però di competenza del legislatore federale.

Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie il postulato 06.3003 «Anticipo e incasso degli alimenti. Armonizzazione», depositato il 13 gennaio 2006 dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N), che recita: «Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto contenente proposte volte ad armonizzare la legislazione in materia di anticipo e incasso degli alimenti.»

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), l'organo federale competente, ha istituito per la redazione del rapporto un gruppo consultivo che riuniva rappresentanti di vari organi dell'Amministrazione federale e specialisti esterni.

A tutt'oggi manca un'analisi approfondita dell'assistenza in materia di alimenti in Svizzera. Il rapporto presenta una breve sintesi del suo sviluppo, della sua organizzazione e dei suoi obiettivi, segnalandone le lacune. In seguito, riassume il parere della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), che è stata invitata a valutare il contenuto dello studio e ad esprimersi sulle soluzioni proposte. Sulla base di questi elementi, il Consiglio federale formula infine le conclusioni seguenti:

L'aiuto all'incasso e l'anticipo degli alimenti sono strumenti di politica sociale importanti, che contribuiscono a garantire il versamento delle prestazioni di mantenimento e dovrebbero quindi essere ottimizzati. I Cantoni raggiungono solo in parte l'obiettivo del legislatore federale, che è quello di garantire l'adempimento degli obblighi di mantenimento nei confronti dei figli e degli ex coniugi. Particolarmente problematica è la situazione dei creditori di alimenti appartenenti a famiglie monoparentali povere o a rischio di povertà. Dal presente rapporto emergono così diversi aspetti dell'assistenza in materia di alimenti suscettibili di miglioramento, sia per quanto concerne l'anticipo degli alimenti che per quanto riguarda l'aiuto all'incasso.

a) *Problemi nell'anticipo degli alimenti*

Il diritto federale prescrive ai Cantoni l'anticipo degli alimenti negli articoli 131 capoverso 2 (anticipo degli alimenti per l'ex coniuge) e nell'articolo 293 capoverso 2 (anticipo degli alimenti per i figli) del Codice civile svizzero (CC). La legislazione in materia e la sua esecuzione sono di competenza cantonale.

Tutti i Cantoni hanno emanato disposizioni legali che disciplinano l'anticipo degli alimenti per i figli; non tutti prevedono invece questa possibilità per gli ex coniugi. Il rapporto mette a confronto i vari sistemi cantonali di anticipo degli alimenti per i figli, evidenziando le grandi differenze esistenti tra i vari Cantoni. In alcuni di essi, gli alimenti per i figli non sono sufficientemente garantiti. Il Consiglio federale ha constatato margini di miglioramento in particolare nei seguenti ambiti:

- **Condizioni di reddito e di sostanza:** le soglie di bisogno applicate per stabilire il diritto agli anticipi variano notevolmente da Cantone a Cantone e i metodi di calcolo sono talvolta incomprensibili per i richiedenti. Ogni Cantone considera a suo modo il reddito e la sostanza di un eventuale nuovo partner/coniuge del genitore che ha la custodia parentale.
- **Anticipo parziale:** alcuni Cantoni non prevedono il diritto all'anticipo parziale degli alimenti. Un aumento di reddito anche minimo della famiglia monoparentale può così causare la perdita

completa del diritto del figlio all'anticipo degli alimenti. Gli alimenti per i figli non sono pertanto garantiti in misura sufficiente.

- **Effetti soglia:** in diversi Cantoni il sistema dell'anticipo degli alimenti è tale che una famiglia monoparentale, in caso di aumento anche minimo del reddito lavorativo, si vede ridurre o sopprimere completamente gli anticipi, ritrovandosi con un reddito disponibile complessivo inferiore a quello che aveva in precedenza. Per il genitore che ha la custodia parentale non vale quindi la pena intraprendere un'attività lucrativa o aumentare la propria percentuale lavorativa.
- **Durata massima dell'anticipo degli alimenti:** in alcuni Cantoni, l'anticipo degli alimenti ha il carattere di un aiuto finanziario transitorio. La durata del diritto al mantenimento del figlio non conta o è considerata in misura insufficiente.
- **Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio:** gli importi massimi mensili anticipati per ciascun figlio variano molto da un Cantone all'altro. Ne consegue che, a parità di bisogno, due figli che vivono in Cantoni diversi ricevono prestazioni molto diverse.

Il Consiglio federale e la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) sono per principio d'accordo sul fatto che le lacune esistenti nell'ambito dell'anticipo degli alimenti andrebbero eliminate e che i diversi sistemi cantonali dovrebbero essere armonizzati. Le possibilità giuridiche sono due:

- (A) introduzione di una disposizione costituzionale che gli conferisca la competenza di emanare una legge federale sull'anticipo degli alimenti e successiva emanazione di quest'ultima;
- (B) conclusione di un concordato intercantonale sull'anticipo degli alimenti.

La CDOS preferirebbe un'armonizzazione nella legislazione federale, ma riesaminerà la questione alla luce dei risultati della consultazione sull'iniziativa parlamentare della CSSS-N 07.419 «Base costituzionale per una politica familiare esaustiva». L'avamprogetto dell'articolo costituzionale della CSSS-N include anche una proposta di minoranza che prevede l'introduzione di una competenza federale per l'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti. La consultazione si è conclusa all'inizio del marzo 2011. Alla luce dei suoi risultati e delle decisioni della commissione, il Consiglio federale si esprimerà in merito all'attribuzione della competenza per l'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti.

b) *Problemi nell'aiuto all'incasso*

L'aiuto all'esecuzione delle pretese di mantenimento dell'ex coniuge e dei figli è disciplinato negli articoli 131 capoverso 1 e 290 CC. Per i casi internazionali, nei rapporti con determinati Stati o con alcune province canadesi vigono le disposizioni di trattati internazionali o *memorandum of understanding*.

Le disposizioni del CC sono formulate in maniera molto generale, il che porta a notevoli incertezze interpretative e a un'esecuzione estremamente diversa secondo i Cantoni. Mancano così i presupposti per garantire adeguatamente in tutta la Svizzera il versamento delle prestazioni alimentari ai figli e agli ex coniugi. La precisazione del diritto nazionale contribuirebbe anche a eliminare determinate incertezze giuridiche nell'assistenza internazionale. Il Consiglio federale ritiene necessario intervenire, in particolare, nei seguenti ambiti:

- **Prestazioni:** attualmente, la legislazione non definisce chiaramente le prestazioni da fornire nell'ambito dell'aiuto all'incasso. Ne consegue che l'assistenza fornita ai creditori di alimenti varia molto da un caso all'altro. Il Consiglio federale propone pertanto di stabilire un elenco di prestazioni che le autorità d'incasso sono tenute a fornire.
- **Costi:** mentre alcuni Cantoni forniscono gratuitamente determinate prestazioni, altri ne addebitano i costi ai creditori di alimenti. Questa disparità di trattamento è particolarmente deprecabile laddove i costi d'incasso inducono le persone povere o a rischio di povertà a rinunciare a far valere le loro pretese di mantenimento. Il Consiglio federale auspica un'armonizzazione soprattutto per quanto concerne l'assunzione delle spese procedurali e di traduzione.

- **Aventi diritto:** il legislatore federale prescrive alle autorità d'incasso di fornire assistenza anche per l'esecuzione delle pretese di mantenimento stabilite nell'ambito di misure a tutela dell'unione coniugale o di misure provvisoriale pronunciate durante la procedura di divorzio. Tra i Cantoni e le autorità d'incasso competenti regna tuttavia una notevole incertezza giuridica riguardo a questo obbligo. Una parte delle legislazioni cantonali non lo rispetta e le autorità d'incasso hanno sviluppato prassi eterogenee. Occorrerà pertanto valutare come procedere per eliminare l'incertezza giuridica.
- **Qualità:** la qualità delle prestazioni fornite dalle autorità d'incasso dipende sostanzialmente dal livello di qualificazione dei loro collaboratori. Nella pratica si osserva che i collaboratori delle autorità d'incasso spesso non sono in grado di utilizzare appropriatamente gli strumenti giuridici di cui dispongono. Bisognerebbe dunque obbligare i Cantoni a prendere provvedimenti per garantire una qualità sufficiente dell'aiuto all'incasso.
- **Competenza:** ai sensi degli articoli 131 capoverso 1 e 290 CC, l'aiuto all'incasso è di competenza dell'autorità tutoria o di un altro servizio designato dal diritto cantonale. I maggiori problemi si registrano nei Cantoni che hanno delegato questa attività ai Comuni. I Comuni di piccole dimensioni, anche a causa dello scarso numero di casi gestiti, hanno evidenti difficoltà ad acquisire le competenze tecniche necessarie. Per questa ragione, occorre valutare se non sia il caso di imporre a tutti i Cantoni di trasferire la competenza dell'aiuto all'incasso a un'autorità specializzata.

Oltre alle disposizioni legali sull'assistenza all'esecuzione delle pretese di mantenimento dell'ex coniuge e dei figli, il rapporto analizza altri problemi relativi all'aiuto all'incasso: la sua efficacia dipende infatti in gran parte dagli strumenti a disposizione delle autorità d'incasso. In quest'ambito, il Consiglio federale ritiene necessari alcuni adeguamenti, anche per quanto concerne la previdenza professionale:

- **Garanzia delle prestazioni di mantenimento mediante gli averi della previdenza professionale:** quando il debitore di alimenti si fa versare il suo avere della previdenza professionale a titolo di liquidazione in capitale, spesso le autorità d'incasso non riescono a bloccare o sequestrare per tempo una parte di questa somma per garantire il pagamento dei contributi di mantenimento futuri o estinguere i debiti alimentari arretrati. Per questa ragione, il Consiglio federale proporrà al Parlamento la creazione di una base legale che imponga agli istituti di previdenza e di libero passaggio di informare le autorità d'incasso qualora un assicurato con debiti di mantenimento presenti una richiesta di versamento della prestazione di uscita. Parallelamente andrà introdotta nella legge sul libero passaggio una nuova disposizione che preveda l'obbligo per gli istituti di libero passaggio di inoltrare questa informazione.

Il Consiglio federale preparerà le modifiche legislative necessarie all'attuazione dei miglioramenti summenzionati. La CDOS è lieta che la Confederazione intenda sfruttare appieno il suo margine di azione per armonizzare l'aiuto all'incasso.

Indice

| | |
|--|-----------|
| Compendio | 3 |
| Indice | 7 |
| Elenco delle abbreviazioni | 9 |
| 1 Situazione iniziale | 11 |
| 1.1 Mandato | 11 |
| 1.2 Domande e struttura del rapporto | 11 |
| 1.3 Il postulato e i suoi antecedenti | 12 |
| 1.4 Procedura | 13 |
| 1.5 Termini e definizioni..... | 13 |
| 2 Evoluzione, obiettivi e organizzazione dell'assistenza in materia di alimenti | 17 |
| 2.1 Introduzione e sviluppo dell'anticipo degli alimenti..... | 17 |
| 2.2 Obiettivi dell'anticipo degli alimenti | 18 |
| 2.3 Introduzione e sviluppo dell'aiuto all'incasso..... | 19 |
| 2.3.1 Diritto federale | 19 |
| 2.3.2 Basi giuridiche cantonali | 19 |
| 2.3.3 Accordi internazionali..... | 20 |
| 2.4 Obiettivi dell'aiuto all'incasso | 21 |
| 2.5 Esecuzione dell'aiuto all'incasso..... | 22 |
| 3 Problemi nell'assistenza in materia di alimenti | 25 |
| 3.1 Limiti dell'assistenza in materia di alimenti..... | 26 |
| 3.1.1 Riduzione della povertà attraverso le prestazioni di mantenimento | 26 |
| 3.1.2 Casi di carenza..... | 27 |
| 3.1.3 Assenza di un titolo di mantenimento | 29 |
| 3.2 Problemi nell'esecuzione dei titoli di mantenimento | 30 |
| 3.2.1 Natura dei contratti di mantenimento approvati dall'autorità tutoria..... | 30 |
| 3.2.2 Fissazione della durata dell'obbligo di mantenimento | 30 |
| 3.3 Problemi nell'anticipo degli alimenti | 31 |
| 3.3.1 Condizioni di reddito e di sostanza | 32 |
| 3.3.2 Diritto al versamento parziale dell'anticipo | 35 |
| 3.3.3 Effetti soglia | 36 |
| 3.3.4 Durata massima dell'anticipo degli alimenti | 38 |
| 3.3.5 Importo massimo mensile dell'anticipo | 40 |
| 3.3.6 Inizio dell'anticipo degli alimenti..... | 41 |

| | | |
|-------------|--|-----------|
| 3.3.7 | Domicilio, periodo di carenza e statuto di dimora..... | 42 |
| 3.4 | Possibili basi giuridiche per l'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti | 44 |
| 3.5 | Problemi concernenti l'aiuto all'incasso | 45 |
| 3.5.1 | Standardizzazione delle prestazioni delle autorità d'incasso..... | 45 |
| 3.5.2 | Assunzione delle spese procedurali..... | 46 |
| 3.5.3 | Assunzione delle spese di traduzione..... | 47 |
| 3.5.4 | Assunzione delle spese di aiuto all'incasso per i coniugi separati e gli ex coniugi | 48 |
| 3.5.5 | Aventi diritto..... | 48 |
| 3.5.6 | Diritti delle autorità d'incasso nella procedura civile..... | 49 |
| 3.5.7 | Diritto di querela delle autorità d'incasso nel diritto penale..... | 50 |
| 3.5.8 | Sanzioni penali in caso di inadempienza degli obblighi di mantenimento | 50 |
| 3.5.9 | Obbligo di assistenza delle autorità d'incasso nei confronti dei figli maggiorenni in formazione..... | 51 |
| 3.5.10 | Ricerca della dimora del debitore | 52 |
| 3.5.11 | Versamento a terzi delle rendite per i figli nella previdenza professionale | 53 |
| 3.5.12 | Garanzia delle prestazioni di mantenimento mediante gli averi della previdenza professionale | 54 |
| 3.5.13 | Professionalizzazione dell'aiuto all'incasso..... | 55 |
| 3.6 | Possibili basi giuridiche per l'armonizzazione dell'aiuto all'incasso | 57 |
| 4 | Parere della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) | 59 |
| 5 | Provvedimenti e raccomandazioni del Consiglio federale | 61 |
| 5.1 | Limiti dell'assistenza in materia di alimenti | 61 |
| 5.2 | Esecutività del titolo di mantenimento..... | 61 |
| 5.3 | Anticipo degli alimenti | 62 |
| 5.4 | Aiuto all'incasso..... | 63 |
| 5.5 | Proseguo dell'iter procedurale | 65 |
| 6 | Allegati | 67 |
| Allegato 1: | Postulato 06.3003 | 67 |
| Allegato 2: | Perizia UFG del 13.06.2005 (estratto) | 69 |
| Allegato 3: | Schema terminologico | 75 |
| Allegato 4: | Perizia dell'UFG del 15.08.2008 (estratto)..... | 77 |
| Allegato 5: | Parere della CDOS..... | 81 |
| Allegato 6: | Bibliografia..... | 87 |
| Allegato 7: | Panoramica delle disposizioni cantonali in materia di anticipo degli alimenti | 89 |

Elenco delle abbreviazioni

| | |
|----------------------------|---|
| CC | Codice civile svizzero |
| CDOS | Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali |
| CFQF | Commissione federale per le questioni femminili |
| CGE | Corte di giustizia europea |
| COFF | Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari |
| Convenzione di New York | Convenzione sull'esazione delle prestazioni alimentari all'estero |
| COSAS | Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) |
| Cost. | Costituzione federale |
| CP | Codice penale svizzero |
| CPC | Codice di diritto processuale civile svizzero |
| CSSS-N | Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale |
| DFGP | Dipartimento federale di giustizia e polizia |
| fedpol | Ufficio federale di polizia |
| FSFM | Federazione svizzera delle famiglie monoparentali |
| LAFam | Legge sugli assegni familiari |
| LAI | Legge federale sull'assicurazione per l'invalidità |
| LAVS | Legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i super-stiti |
| LDIP | Legge federale sul diritto internazionale privato |
| LEF | Legge federale sull'esecuzione e sul fallimento |
| LFLP | Legge federale sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità |
| LPGA | Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali |
| LPP | Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità |
| LSIP | Legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione |
| LSISA | Legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo |
| LStr | Legge federale sugli stranieri |
| LUD | Legge federale sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali |
| Nuova convenzione dell'Aia | Convenzione sull'esazione internazionale di prestazioni alimentari nei confronti di figli e altri membri della famiglia |
| OAVS | Ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti |
| OPC AVS-AI | Ordinanza sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità |

| | |
|-------|--|
| OPP 2 | Ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità |
| PC | Prestazioni complementari all'AVS e all'AI |
| PPA | Promozione della proprietà di abitazioni |
| RIPOL | Sistema di ricerca informatizzato di polizia |
| SIMIC | Sistema d'informazione centrale sulla migrazione |
| SVA | Schweizerischer Verband für Alimentenfachleute |
| UE | Unione europea |
| UFAS | Ufficio federale delle assicurazioni sociali |
| UFG | Ufficio federale di giustizia |
| UFM | Ufficio federale della migrazione |
| UFU | Ufficio federale per l'uguaglianza tra donna e uomo |
| UST | Ufficio federale di statistica |

1 Situazione iniziale

1.1 Mandato

Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie il postulato «Anticipo e incasso degli alimenti. Armonizzazione» (06.3003) depositato il 13 gennaio 2006 dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N), che recita: «Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto contenente proposte volte ad armonizzare la legislazione in materia di anticipo e incasso degli alimenti.»¹

Il postulato s'iscrive in un pacchetto di interventi parlamentari presentati dalla CSSS-N nell'ambito della lotta alla povertà in Svizzera.² Insieme al postulato, la commissione ha depositato anche le due mozioni seguenti:

- «Strategia a livello nazionale per lottare contro la povertà» (06.3001);
- «Statistiche della povertà» (06.3002)³.

La motivazione del postulato emerge dal rapporto presentato dalla CSSS-N in relazione ai tre interventi parlamentari:

«La povertà colpisce soprattutto le famiglie monoparentali e i loro figli. Il reddito disponibile delle famiglie monoparentali dipende in primo luogo dalla configurazione dell'anticipo degli alimenti. Una garanzia efficace degli alimenti per i figli è determinante per il benessere del bambino. La sottocommissione chiede pertanto, sempre all'unanimità, un postulato della commissione che incarichi il Consiglio federale di esaminare delle proposte per un'armonizzazione della legislazione in materia di anticipo e di incasso degli alimenti e di redigere un rapporto al riguardo.»⁴

Il 10 marzo 2006 il Consiglio federale ha proposto di respingere il postulato. Il 7 giugno 2006 il Consiglio nazionale ha approvato l'intervento parlamentare con 85 voti a favore e 78 contrari.

1.2 Domande e struttura del rapporto

Il presente rapporto cerca di rispondere alle *domande* seguenti:

1. Come e in che misura si potrebbe armonizzare a livello nazionale l'*anticipo degli alimenti* per garantire con maggiore efficacia il versamento degli alimenti agli aventi diritto che vivono in una famiglia monoparentale povera o a rischio di povertà?
2. In quale quadro giuridico potrebbe avvenire l'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti?
3. Come e in che misura si potrebbe armonizzare l'*incasso degli alimenti* per permettere alle famiglie monoparentali povere o a rischio di povertà di far meglio valere (e quindi garantire maggiormente) le proprie pretese alimentari in tutti i Cantoni?
4. In quale quadro giuridico potrebbe avvenire l'armonizzazione dell'incasso degli alimenti?
5. Quali misure sono necessarie per aumentare generalmente l'efficacia dell'*anticipo e dell'incasso degli alimenti* quali strumenti di lotta alla povertà?

¹ 06.3003 postulato CSSS-N «Anticipo e incasso degli alimenti. Armonizzazione» del 13.01.2006 (cfr. allegato 1).

² Cfr. 06.3001 n. Mo. CSSS-N. Strategia a livello nazionale per lottare contro la povertà, 06.3002 n. Mo. CSSS-N. Statistiche della povertà, 06.3003 n. Po. CSSS-N. Anticipo e incasso degli alimenti. Armonizzazione. Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del 13 gennaio 2006, www.parlament.ch/afs/data/i/bericht/2006/i_bericht_n_k6_0_20063001_0_20060113.htm (consultato il 17.03.2011).

³ La mozione «Strategia a livello nazionale per lottare contro la povertà» (06.3001) è stata approvata da entrambe le Camere, la mozione «Statistiche della povertà» (06.3002) è stata approvata dal Consiglio nazionale, ma respinta dal Consiglio degli Stati in data 13.12.2006.

⁴ 06.3001 n. Mo. CSSS-N. Strategia a livello nazionale per lottare contro la povertà, 06.3002 n. Mo. CSSS-CN. Statistiche della povertà, 06.3003 n. Po. CSSS-CN. Anticipo e incasso degli alimenti. Armonizzazione. Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del 13 gennaio 2006, pag. 11, www.parlament.ch/afs/data/i/bericht/2006/i_bericht_n_k6_0_20063001_0_20060113.htm (consultato il 17.03.2011).

Ampliando il mandato della CSSS-N, il rapporto dedica particolare attenzione agli *effetti soglia* nel sistema dell'anticipo degli alimenti. Si parla di effetto soglia quando il reddito liberamente disponibile diminuisce nonostante un incremento del reddito da lavoro. Questo effetto subentra allorché, a seguito dell'aumento del reddito da lavoro, le prestazioni sociali vengono ridotte o del tutto sopresse e la perdita che ne deriva è superiore all'incremento del reddito da lavoro. La Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) ha dimostrato che gli effetti soglia nell'ambito dell'anticipo degli alimenti sono considerevoli e si ripercuotono negativamente sul reddito disponibile degli aventi diritto.⁵ Il presente rapporto deve pertanto approfondire questo problema.

I prossimi capitoli affrontano gli argomenti seguenti:

*Evoluzione, obiettivi e organizzazione dell'assistenza in materia di alimenti*⁶

Il capitolo fornisce un riepilogo dell'evoluzione storica, degli obiettivi e dell'attuale regime dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti.

Problemi nell'assistenza in materia di alimenti

All'inizio del capitolo sono spiegati i limiti dell'assistenza in materia di alimenti. Segue una presentazione dei problemi materiali e formali e delle difficoltà legati alla sua attuazione. Laddove possibile vengono indicate una o diverse soluzioni praticabili che garantiscano una migliore riscossione delle prestazioni di mantenimento in tutti i Cantoni.

Parere della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS)

Il quarto capitolo riporta il parere della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali. La CDOS è stata inviata a esprimersi sui capitoli precedenti e in particolare sulle soluzioni in essi proposte.

Misure e raccomandazioni del Consiglio federale

Il quinto e ultimo capitolo presenta le misure e le raccomandazioni approvate dal Consiglio federale, che tengono conto del parere della CDOS.

1.3 Il postulato e i suoi antefatti

Il 25 novembre 2003 la CSSS-N aveva depositato una mozione quasi identica al postulato in oggetto: «Il Consiglio federale è incaricato di elaborare proposte di armonizzazione della legislazione in materia di anticipo degli alimenti e di pensioni alimentari.»⁷ La mozione era stata approvata dal Consiglio nazionale il 17 marzo 2004 con 84 voti favorevoli e 48 contrari, ma era poi stata respinta a larga maggioranza dal Consiglio degli Stati il 16 marzo 2005.

Successivamente, la sottocommissione «Diritto alla garanzia del fabbisogno vitale» («Recht auf Existenzsicherung») della CSSS-N ha incaricato l'UFG di esaminare le possibilità legislative nell'ambito dell'anticipo degli alimenti. L'UFG ha condotto un'indagine per appurare le prassi in vigore nei diversi Cantoni e sulla base dei risultati raccolti è giunto alle seguenti conclusioni nel suo rapporto del 13 giugno 2005⁸:

- le basi di calcolo dell'anticipo degli alimenti variano notevolmente da Cantone a Cantone;
- esistono diversi metodi di calcolo, in parte molto complessi e poco comprensibili per le persone aventi diritto alle prestazioni alimentari;
- l'importo massimo dell'anticipo varia da Cantone a Cantone.

Per quanto riguarda la competenza della Confederazione di intervenire sul piano legislativo per armonizzare l'anticipo degli alimenti, nel suo rapporto l'UFG giunge alle seguenti conclusioni:

⁵ Cfr. Knupfer, Caroline e Pfister, Natalie: *Armutsfalle Alimentenbevorschussung*. Relazione al convegno nazionale «Armut nach Scheidung» tenutosi il 6 marzo 2008 presso il centro congressuale di Bienne.

⁶ www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/referate/biel_08/Knupfer_Pfister.pdf (consultato il 17.03.2011).

⁷ Per la definizione del concetto di assistenza in materia di alimenti v. il cap. 1.5

⁸ 03.3586 mozione CSSS-CN «Armonizzazione dell'anticipo degli alimenti e delle pensioni alimentari» del 25.11.2003.

⁸ Cfr. l'Allegato 2.

- le possibilità normative della Confederazione nell'ambito dell'anticipo degli alimenti sono limitate;
- l'unica disposizione costituzionale cui potrebbe appellarsi la Confederazione è l'articolo 116 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.): «Nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione prende in considerazione i bisogni della famiglia. Può sostenere provvedimenti a tutela della famiglia.» Questa disposizione configura una competenza puramente di sostegno e consente dunque alla Confederazione di esercitare – in un intento di armonizzazione – un influsso solo marginale sui sistemi di anticipo degli alimenti, la cui la responsabilità spetta ai Cantoni;
- per estendere la competenza legislativa della Confederazione occorrerebbe introdurre nella Costituzione una norma in tal senso.

Nel suo rapporto l'UFG spiega che la Confederazione potrebbe esercitare la sua competenza di sostegno, nell'ambito della vigente Costituzione, versando ai Cantoni aiuti finanziari per l'anticipo degli alimenti. A tal fine sarebbe necessaria una legge federale che disciplini le condizioni e le modalità di concessione di questi sussidi. In questa normativa, la Confederazione potrebbe anche stabilire alcuni criteri che i Cantoni sarebbero tenuti a rispettare per poter beneficiare degli aiuti finanziari federali. L'armonizzazione dei sistemi di anticipo degli alimenti avverrebbe in questo caso per mezzo di incentivi finanziari. La Confederazione non potrebbe tuttavia impartire nessuna direttiva ai Cantoni riguardo all'importo massimo degli anticipi, ai limiti di reddito per il diritto alle prestazioni ecc., ragioni per cui la sua facoltà di regolamentazione rimarrebbe molto limitata.

Dopo aver preso atto del rapporto dell'UFG, il 13 gennaio 2006 la CSSS-N ha depositato il postulato in esame.

1.4 Procedura

Per poter rispondere al postulato sulla base delle conoscenze specialistiche richieste a livello sia pratico sia teorico, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha istituito un comitato tecnico composto da specialisti degli uffici federali, delle commissioni extraparlamentari e delle organizzazioni non governative seguenti: Ufficio federale di giustizia (UFG), Ufficio federale di statistica (UST), Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), Commissione federale per le questioni femminili (CFQF), Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF), Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), Federazione svizzera delle famiglie monoparentali (FSFM), Schweizerischer Verband für Alimentenfachleute (SVA) e Iniziativa delle Città: politica sociale.

L'UFG, la COSAS e la SVA hanno fornito un contributo alla redazione del presente rapporto.

1.5 Termini e definizioni

L'anticipo e l'incasso degli alimenti sono due *strumenti finalizzati a garantire le prestazioni di mantenimento* a favore dei figli di genitori (di regola un genitore) che non adempiono il loro obbligo di mantenimento. Possono beneficiare dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti anche i coniugi (o gli ex coniugi)⁹ e le persone la cui unione domestica registrata è stata sciolta¹⁰. Per l'esazione internazionale degli alimenti è prevista un'assistenza reciproca nel quadro delle pertinenti convenzioni internazionali.

⁹ Cfr. l'ingresso dell'art. 125 CC: «Obbligo di mantenimento dopo il divorzio».

¹⁰ Art. 35 cpv. 4 della legge federale del 18 giugno 2004 sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (LUD, RS 211.231).

Il termine generico *assistenza in materia di alimenti*, che include sia l'anticipo sia l'incasso degli alimenti¹¹, designa tutte le misure di amministrazione statale delle prestazioni¹² per l'esazione¹³ delle prestazioni alimentari e l'esecuzione delle pretese di mantenimento.

In presenza delle condizioni richieste, la pretesa di mantenimento sussiste per legge e viene stabilita caso per caso in un *titolo in materia di obbligazioni alimentari*, che può prendere la forma di una sentenza giudiziaria, di un accordo di separazione o di divorzio approvato da un tribunale, di una transazione giudiziale oppure di un contratto di mantenimento convalidato dal tribunale o dall'autorità tutoria. Le prestazioni di mantenimento vengono negoziate dalle parti (coniugi), da un avvocato o da un mediatore e confermate dinanzi a un tribunale oppure presentate per approvazione all'autorità tutoria. Se il termine ordinario di ricorso contro la sentenza giudiziaria, contro il decreto di approvazione dell'autorità tutoria o, eventualmente, contro la decisione dell'autorità di ricorso è scaduto inutilizzato, il titolo in materia di obbligazioni alimentari *passa in giudicato* e diventa quindi *esecutivo*.

Nella *pretesa di mantenimento* rientrano, tra l'altro, i contributi di mantenimento, chiamati comunemente «alimenti». Questi si distinguono in alimenti per i figli e alimenti per il coniuge. L'espressione *alimenti per i figli* esprime l'idea che i figli hanno un diritto *nei confronti dei loro genitori* (di regola un genitore). Gli aventi diritto sono figli minorenni o figli maggiorenni in formazione. Il termine *alimenti per il coniuge* non è in questa prospettiva molto preciso, giacché l'unione matrimoniale delle persone aventi diritto al mantenimento potrebbe essere in via di scioglimento (separazione coniugale) o già sciolta (divorzio). Il termine si riferisce dunque alla regolamentazione del mantenimento *tra coniugi, coniugi separati ed ex-coniugi*. La pretesa di mantenimento include anche altre prestazioni di diritto pubblico e privato quali gli assegni familiari, le rendite complementari per i figli delle assicurazioni sociali (AVS, AI, assicurazione militare), le rendite per i figli delle casse pensioni (2° pilastro) o le rendite delle assicurazioni infortuni, di responsabilità civile e delle assicurazioni vita.

L'anticipo e l'incasso degli alimenti sono previsti per i creditori che non ricevono per intero, in tempo utile, regolarmente o del tutto le prestazioni di mantenimento cui hanno diritto. In questi casi, la persona avente diritto alle prestazioni di mantenimento (creditore) è opposta alla persona tenuta a versare gli alimenti inadempiente (debitore). Tocca al creditore promuovere un'azione legale contro il debitore. I *creditori* possono essere bambini, donne o uomini, ma nella pratica coloro che hanno diritto agli alimenti sono di regola bambini e donne, coloro che devono versare gli alimenti sono per lo più uomini.

L'organizzazione dell'*anticipo degli alimenti* varia notevolmente da Cantone a Cantone (cfr. n. 3.3), ma si basa sempre sullo stesso *principio*: i creditori d'alimenti¹⁴ possono presentare all'autorità tutoria o a un altro organo designato dal Cantone – la cosiddetta *autorità d'incasso* – una domanda di anticipo degli alimenti. Se la domanda è accolta e gli alimenti sono versati al creditore, la sua pretesa di mantenimento passa all'ente pubblico, con i diritti a essa connessi, per surrogazione legale conformemente agli articoli 131 capoverso 3 e 289 capoverso 2 CC. Lo Stato interviene dunque per rimediare a un'inadempienza, anticipando una parte o l'intero contributo di mantenimento dovuto. L'autorità competente provvede all'incasso degli alimenti procedendo legalmente contro il creditore e, se del caso, avviando una procedura esecutiva nei suoi confronti o, nei casi internazionali, depositando una richiesta di esazione internazionale degli alimenti (v. n. 2.3.3).

¹¹ Una rappresentazione schematica delle nozioni utilizzate nel presente rapporto per designare gli organi esecutivi, gli strumenti e le prestazioni dell'assistenza in materia di alimenti è riportata nell'allegato 3.

¹² Si parla di amministrazione statale delle prestazioni quando l'ente preposto concede vantaggi e agevolazioni, segnatamente prestazioni in natura, denaro o prestazioni di servizio. L'amministrazione delle prestazioni ha lo scopo di promuovere e sostenere.

¹³ In virtù di convenzioni internazionali e di memorandum of understanding, nei casi internazionali sussiste l'obbligo di prestare assistenza in materia di esazione dei crediti alimentari ed eventualmente di fornire titoli esecutivi ai creditori d'alimenti di uno Stato richiedente. Alcune convenzioni e dichiarazioni di intenti prevedono pretese di mantenimento anche per altri rapporti familiari e obblighi di soccorso ai parenti. V. n. 2.3.3.

¹⁴ Per sapere quali persone hanno diritto all'anticipo degli alimenti nei singoli Cantoni, v. l'allegato 7.

Il recupero dei contributi di mantenimento anticipati s'iscrive in un mandato più ampio conferito alle autorità d'incasso, le quali prestano *assistenza in materia di esecuzione delle pretese di mantenimento dei figli e dei coniugi*.¹⁵ Possono avvalersi di questa assistenza tutte le persone che hanno diritto al mantenimento, vale a dire anche coloro cui non sono stati anticipati alimenti. L'assistenza loro fornita non concerne soltanto la riscossione degli alimenti, ma anche l'esazione di tutte le altre prestazioni dovute. Per rendere più chiaro il fatto che l'incasso degli alimenti consiste anche, ma non solo, nel recupero degli alimenti anticipati, nel seguito si è deciso di utilizzare – al posto di *incasso degli alimenti* – l'espressione *aiuto all'incasso*, utilizzata come sinonimo dagli specialisti.

Se l'anticipo degli alimenti è disciplinato dal diritto pubblico cantonale¹⁶, la regolamentazione dell'aiuto all'incasso è di competenza del legislatore federale¹⁷. La loro *esecuzione* è invece affidata a un'unica autorità: l'autorità d'incasso è competente sia per l'anticipo degli alimenti sia per l'aiuto all'incasso. Per far valere le pretese di mantenimento le autorità d'incasso possono avviare diversi procedimenti giuridici¹⁸, di cui si avvalgono sia per recuperare gli alimenti anticipati che per riscuotere i contributi di mantenimento non anticipati nonché altre eventuali prestazioni. In sintesi si può dunque affermare che, mentre l'anticipo degli alimenti comporta sempre l'aiuto all'incasso, l'aiuto all'incasso non presuppone obbligatoriamente l'anticipo degli alimenti.

L'anticipo degli alimenti e l'aiuto all'incasso sono interdipendenti. Più efficace è l'aiuto all'incasso, meno alimenti è necessario anticipare. Detto in altre parole: maggiore è la frequenza con cui le autorità d'incasso riescono a riscuotere i contributi di mantenimento dovuti inducendo la persona debitrice ad adempiere nuovamente appieno i suoi obblighi di mantenimento, tanto più contenute sono le risorse finanziarie che lo Stato deve versare a titolo di anticipo degli alimenti. D'altra parte, si può presupporre che il successo dell'aiuto all'incasso dipenda almeno in parte dalle risorse finanziarie che lo Stato decide di assegnare alle autorità d'incasso.

¹⁵ La distinzione tra pretesa di mantenimento dei figli e pretesa di mantenimento del coniuge è fatta in analogia alla distinzione tra alimenti per i figli e alimenti per il coniuge.

¹⁶ Art. 131 cpv. 2 e art. 293 cpv. 2 CC.

¹⁷ Per quanto concerne la distinzione materiale tra diritto civile e diritto pubblico v. **FF** 1997 I/a 1, in particolare p. 318s. e Leuenberger 2002, commento all'art. 122 Cost., N. 3.

¹⁸ In merito alle prestazioni d'aiuto e agli strumenti giuridici delle autorità d'incasso v. n. 2.5.

2 Evoluzione, obiettivi e organizzazione dell'assistenza in materia di alimenti

A tutt'oggi manca un'analisi approfondita dell'assistenza in materia di alimenti in Svizzera. Per quanto riguarda i *dati disponibili*, la situazione è la seguente:

Attualmente non esistono dati precisi sul numero e sulle condizioni di vita dei *beneficiari dell'anticipo degli alimenti*. Nel 2005 la Federazione svizzera delle famiglie monoparentali (FSFM) ha condotto un'indagine presso i Cantoni¹⁹ da cui è emerso che molti di essi non tengono alcuna statistica sull'argomento e che i dati disponibili non sono comparabili a causa delle diverse basi di calcolo su cui si fondano.²⁰ L'Ufficio federale di statistica (UST) ha rilevato per la prima volta dati standardizzati concernenti l'anticipo degli alimenti nell'ambito della statistica dell'aiuto sociale 2007.²¹ Tuttavia, a causa della mancanza o della qualità insufficiente dei dati, solo 17 Cantoni sono stati inclusi nella valutazione.²² Per questo stesso motivo, le conclusioni statistiche sui beneficiari dell'anticipo degli alimenti sono molto generiche.²³ La supposizione che a beneficiare dell'anticipo degli alimenti fossero in maggioranza donne ha trovato conferma: circa il 98 per cento delle persone che richiedono l'anticipo degli alimenti sono donne.²⁴ La statistica dell'UST non fornisce dati sui costi sostenuti dai Cantoni per finanziare gli anticipi degli alimenti.

Sull'*aiuto all'incasso* non è disponibile alcun dato statistico. Secondo una stima effettuata da Caritas Svizzera, più di un quinto dei debitori di alimenti non versa del tutto o in parte il contributo di mantenimento ai *figli* oppure non rispetta le scadenze previste.²⁵ Non sono noti né il numero di creditori di alimenti, né il numero di coloro che ricorrono all'aiuto all'incasso. L'unico fenomeno accertato è l'aumento delle esazioni di prestazioni alimentari oltre i confini nazionali. Negli ultimi anni, l'Autorità centrale in materia di esazione internazionale di prestazioni alimentari ha aperto oltre 300 nuove pratiche all'anno e gestisce attualmente più di 8000 casi.

Anche le attuali conoscenze sull'*esecuzione dell'assistenza in materia di alimenti* sono carenti. Non esistono ricerche scientifiche che studino sistematicamente e comparativamente le prassi dei singoli Cantoni, né studi che le illustrino almeno in modo esemplificatorio. Grazie alle esperienze degli specialisti chiamati a far parte del comitato tecnico del presente rapporto (v. n. 1.4) è stato tuttavia possibile ottenere informazioni importanti sull'odierna prassi esecutiva nell'ambito dell'aiuto all'incasso (v. n. 2.5) e sui problemi ad esso correlati (v. n. 3.5).

Nei capitoli seguenti sono presentate le basi legali dell'anticipo degli alimenti e dell'aiuto all'incasso, l'evoluzione dei due strumenti e l'intenzione all'origine della loro introduzione. Per le ragioni precedentemente esposte, le spiegazioni sulla prassi esecutiva riguardano unicamente l'aiuto all'incasso.

2.1 Introduzione e sviluppo dell'anticipo degli alimenti

Il diritto dei figli all'adempimento dell'obbligo di versare i contributi di mantenimento è stato sancito nell'articolo 289 del Codice civile svizzero (CC) in occasione della revisione del diritto di filiazione del 1978. Sulla base delle esperienze maturate nella pratica si sapeva però che l'esecuzione di questa pretesa giuridica avrebbe comportato alcune difficoltà. Infatti, non tutti i debitori di contributi di mantenimento adempivano il loro obbligo: c'era chi versava solo parte degli importi dovuti, chi li versava in ritardo o non regolarmente e chi non li versava affatto. Per garantire che i figli aventi diritto

¹⁹ Cfr. Hausherr/Faschon 2005.

²⁰ Cfr. Hausherr/Faschon 2005, pp. 22-26.

²¹ Cfr. UST 2009.

²² Cfr. UST 2009, p. 6. Per l'anno 2008 è stato possibile considerare i dati standardizzati su singoli casi di altri quattro Cantoni, per un totale di 21 Cantoni. V. UST 2010, p. 21.

²³ Cfr. UST 2009, p. 21-22.

²⁴ Cfr. UST 2009, p. 22.

²⁵ Arnold/Knöpfel 2007, p. 40s.

percepissero in ogni caso i contributi spettanti loro, parallelamente al diritto ai contributi di mantenimento fu istituito l'anticipo degli alimenti per i figli. L'articolo 293 del Codice civile recita:

¹ *«Il diritto pubblico stabilisce chi debba sopportare le spese del mantenimento in quanto eccedano i mezzi dei genitori e dei figli, riservato l'obbligo di assistenza tra i parenti.*

² *Inoltre, il diritto pubblico disciplina il pagamento di anticipazioni quando i genitori non soddisfacciano al loro obbligo di mantenimento del figlio.»*

L'invito formulato nell'articolo 293 capoverso 2 CC ad anticipare gli alimenti per i figli è rivolto ai Cantoni. Mancava invece il fondamento costituzionale per sancire un obbligo più ampio.²⁶ Nel messaggio relativo alla revisione del diritto di filiazione fu chiarito esplicitamente che spettava ai Cantoni stabilire le modalità di finanziamento (Comune e/o Cantone), le condizioni, la forma e il rimborso delle prestazioni.²⁷ Si vennero così a creare profonde differenze nelle basi giuridiche a livello cantonale, ad esempio per quanto riguarda la determinazione della soglia del bisogno, la durata degli anticipi o l'ammontare dell'importo massimo anticipabile.²⁸

Nel periodo tra il 1977 e il 1991 tutti i Cantoni si sono dotati di basi giuridiche in materia di anticipo degli alimenti per i figli.²⁹ I Cantoni romandi e il Cantone di Zugo hanno varato disposizioni di legge di più ampia portata che prevedono l'anticipo degli alimenti non solo per i figli, ma anche per i coniugi.

Nell'ambito della revisione del diritto del divorzio entrata in vigore il 1° gennaio 2000, in analogia all'anticipo degli alimenti per i figli è stato inserito un articolo relativo all'anticipo degli alimenti per i coniugi. Si tratta dell'articolo 131 capoverso 2 del Codice civile:

² *«È fatta salva la competenza del diritto pubblico di disciplinare l'erogazione di anticipi allorché l'obbligato non adempia l'obbligo di mantenimento.»*

Nell'articolo citato viene espresso il desiderio del legislatore che i Cantoni assumano questo compito di politica sociale, pur non comportando l'articolo 131 capoverso 2 nessun obbligo.³⁰ L'inserimento nel Codice civile dell'articolo in questione non ha indotto nessun altro Cantone a istituzionalizzare l'anticipo degli alimenti per il coniuge.

Negli ultimi anni, le basi giuridiche su cui poggiano i sistemi di anticipo degli alimenti sono state oggetto di revisione in molti Cantoni, che hanno però seguito orientamenti molto diversi. Alcuni Cantoni hanno adottato misure volte a ridurre le prestazioni versate o hanno reso più severe le condizioni di diritto all'anticipo (ad es. versamento dei contributi per una durata limitata nel Cantone Ticino, considerazione anche del reddito del concubino nei Cantoni di Argovia e Soletta, introduzione di soglie di bisogno nel Cantone di Ginevra). Altri Cantoni hanno invece attuato adeguamenti a favore dei creditori di alimenti (ad es. eliminazione del termine di carenza nel Cantone di Sciaffusa, introduzione di una parte non computabile del reddito da lavoro nel Cantone di Basilea-Città).³¹

2.2 Obiettivi dell'anticipo degli alimenti

Nel messaggio relativo alla revisione del diritto di filiazione, l'introduzione nel Codice civile dell'*anticipo degli alimenti per i figli* è stato motivato con le seguenti argomentazioni: «Il figlio non deve aver diritto a prestazioni assistenziali poiché è nel bisogno, ma poiché i suoi genitori trascurano i propri obblighi di mantenimento. L'ente pubblico effettua in luogo e per conto dei genitori morosi le prestazioni di cui il

²⁶ Si è discussa anche la possibilità di attribuire alla Confederazione l'anticipo degli alimenti quale compito nel senso di un'assicurazione sociale, ma l'ipotesi è stata scartata, in mancanza della necessaria base costituzionale. Dato che nella Costituzione le assicurazioni sociali sono elencate esaustivamente, sarebbe stata necessaria una modifica costituzionale, eventualità che è stata respinta in ragione della lunga procedura e della votazione popolare obbligatoria richieste da una tale modifica.

²⁷ FF 1974 II 1, in particolare p. 69.

²⁸ Tabelle riassuntive delle leggi cantonali sono state elaborate anche dalla Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS, ex CSIAS) nel 1993, dall'Istituto per il federalismo dell'Università di Friburgo nel 2000, dall'Ufficio federale di giustizia (UFG) nel 2005 e da Hausherr/Faschon, sempre nel 2005.

²⁹ Cfr. tabella della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS, ex CSIAS), 1993.

³⁰ FF 1996 I 1, in particolare p. 134.

³¹ Cfr. anche Hausherr/Faschon 2005, pag. 27 e Arnold/Knöpfel 2007, pag. 70.

figlio abbisogna per il suo mantenimento. In contropartita, il diritto del figlio al mantenimento passa alla collettività pubblica. Quest'idea dell'anticipazione dei contributi non differisce molto, nella sua risultanza, dalla prassi già esercitata presentemente dalle autorità assistenziali più progressiste. La differenza fondamentale risiede tuttavia nel fatto che le anticipazioni non costituiscono un'assistenza ai poveri e devono essere rimborsate soltanto dagli obbligati in mora, non dunque dal figlio o dalla madre che ha adempiuto il proprio obbligo di mantenimento conferendo le cure e l'educazione dovuti.³² L'introduzione dell'*anticipo degli alimenti per il coniuge* nel quadro della revisione del diritto del divorzio è stata motivata facendo riferimento all'anticipo degli alimenti per i figli. Essendosi rivelata sostanzialmente efficace, questa misura è stata ripresa anche nel diritto del divorzio.³³

L'*obiettivo* dell'anticipo degli alimenti è garantire che:

i creditori d'alimenti percepiscano le prestazioni a) che gli spettano in ragione del loro diritto e b) di cui hanno bisogno per il proprio mantenimento.

Il messaggio non contiene indicazioni sull'ammontare delle prestazioni né chiarisce come vadano determinati i contributi di mantenimento da anticipare. Secondo gli articoli 131 capoverso 2 e 293 capoverso 2 del Codice civile dette regolamentazioni devono essere disciplinate dal diritto pubblico cantonale.

2.3 Introduzione e sviluppo dell'aiuto all'incasso

2.3.1 Diritto federale

In occasione della revisione del diritto di filiazione del 1978, il legislatore ha voluto sancire, con l'articolo 290 del Codice civile, l'obbligo di prestare assistenza ai *figli* per l'incasso delle prestazioni di mantenimento. La disposizione è stata così formulata:

«Se il padre o la madre non adempie l'obbligo di mantenimento, l'autorità tutoria o un altro ufficio designato dal diritto cantonale deve, ad istanza dell'altro genitore, prestare un aiuto appropriato e gratuito per l'esecuzione della pretesa di mantenimento.» (art. 290 CC)

Contestualmente alla revisione del diritto del divorzio, entrata in vigore il 1° gennaio 2000, nel Codice civile è stato inserito un articolo analogo che sancisce l'aiuto nell'esecuzione della pretesa di mantenimento dell'*ex coniuge*:

«Se l'obbligo di mantenimento non è adempiuto, l'autorità tutoria o un altro servizio designato dal diritto cantonale aiuta in maniera adeguata e di regola gratuitamente l'avente diritto che ne faccia richiesta a ottenere l'esecuzione del contributo di mantenimento.» (art. 131 cpv. 1 CC)

A differenza dell'assistenza fornita nell'esecuzione della pretesa di mantenimento dei figli, nel caso delle pretese di coniugi separati o divorziati non sussiste un obbligo ma solo la consuetudine di fornire gratuitamente l'aiuto all'incasso. Nel messaggio relativo alla revisione del diritto del divorzio questa distinzione è motivata come segue: «Di fronte a una buona situazione finanziaria del coniuge divorziato beneficiario del contributo oppure responsabile delle spese fatte, sarebbe urtante obbligare la collettività a prestare gratuitamente il suo aiuto all'incasso. Un figlio ha per contro di regola necessità di maggiore aiuto, perché la sua pretesa di mantenimento è un diritto patrimoniale particolare, d'altronde spesso l'unico».³⁴

2.3.2 Basi giuridiche cantonali

Nelle legislazioni cantonali, l'aiuto all'incasso sancito nel diritto federale è stato di regola disciplinato in modo sommario. Nella maggior parte dei casi ci si è limitati a riprendere alla lettera le disposizioni

³² FF 1974 II 1, in particolare p. 69.

³³ Cfr. FF 1996 I 1, in particolare p. 134.

³⁴ FF 1996 I 1, in particolare p.134.

degli articoli 290 e 131 capoverso 1 del Codice civile o a inserire un rimando a esse, senza definire concretamente l'assistenza prestata dallo Stato.³⁵

A livello cantonale, le *competenze in materia di aiuto all'incasso* sono regolamentate in modi diversi. In dieci Cantoni (AI, AR, BL, LU, OW, SG, SH, SZ, TG, UR) l'aiuto all'incasso è di competenza dei Comuni. Nei Cantoni di Argovia, Berna, Grigioni e Zugo la responsabilità spetta sempre ai Comuni, che però hanno in parte delegato questa competenza a enti privati. Nei Cantoni di Soletta e Zurigo l'aiuto all'incasso è regolamentato a livello distrettuale. In dieci Cantoni (BS, FR, GE, GL, JU, NE, NW, TI, VD e VS) il compito è stato affidato a un servizio cantonale.³⁶

2.3.3 Accordi internazionali

Conformemente all'articolo 27 capoverso 4 della Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS 0.107), gli Stati contraenti «adottano ogni adeguato provvedimento al fine di provvedere al recupero della pensione alimentare del fanciullo presso i suoi genitori o altre persone aventi una responsabilità finanziaria nei suoi confronti, sul loro territorio o all'estero».³⁷ L'*autorità centrale in materia di prestazioni alimentari internazionali* dell'UFG fornisce consulenze ad autorità nazionali ed estere e a patrocinatori legali privati sulle possibilità esistenti per l'esazione delle prestazioni di mantenimento all'estero. L'autorità centrale funge principalmente quale servizio ricevente e di trasmissione nel quadro della convenzione ONU del 20 giugno 1956 sull'esazione delle prestazioni alimentari all'estero (convenzione di New York; RS 0.274.15), sottoscritta da oltre 60 Stati. L'autorità centrale svolge il medesimo compito anche nel quadro di un accordo bilaterale con gli USA e di memorandum of understanding conclusi con due province canadesi.³⁸

L'autorità centrale in materia di prestazioni alimentari internazionali dell'UFG riceve le domande di esazione di prestazioni alimentari che le vengono sottoposte dalle autorità d'incasso cantonali per essere trasmesse all'estero e inoltra le domande di esazione di prestazioni alimentari provenienti dall'estero alle autorità d'incasso cantonali competenti, affinché provvedano alla loro evasione. L'autorità centrale accerta che le domande siano complete e chiarisce questioni giuridiche complesse inerenti, in particolare, al diritto processuale privato e civile e alle singole convenzioni. Provvede inoltre ad assistere e informare le autorità d'incasso non soltanto nei casi specifici ma anche in generale, in merito all'applicazione delle convenzioni, agli obblighi che ne derivano e alle peculiarità del diritto sostanziale o procedurale dei singoli Stati contraenti.³⁹

Le autorità d'incasso designate dai Cantoni trattano i casi sul piano materiale, svolgendo i compiti e le procedure previsti nelle convenzioni. Ciò significa da un lato trattare le domande presentate dai creditori residenti in Svizzera, prestando loro assistenza, aiutandoli a preparare la documentazione da allegare alla domanda, inoltrando la domanda all'UFG affinché questi la trasmetta all'autorità ricevente estera e curando la successiva corrispondenza. D'altro canto, esse sono incaricate di eseguire le domande di esazione di prestazioni di mantenimento provenienti dall'estero e trasmesse loro dall'UFG, prendendo contatto con i debitori di alimenti residenti in Svizzera e, se del caso, avviando le procedure giuridiche necessarie contro di loro.

Gli *obblighi* derivanti dagli accordi di assistenza giudiziaria per l'esazione internazionale di prestazioni alimentari vanno oltre quelli risultanti dalle disposizioni del Codice civile. All'occorrenza, l'autorità

³⁵ La pubblicazione di Alexandra Caplazi contiene un compendio sulle basi di legge che regolamentano l'aiuto all'incasso a livello cantonale. Cfr. Caplazi 2009, pag. 58-60.

³⁶ I dati si riferiscono a una ricerca commissionata dall'UFAS a Rose Nigg, presidente dello Schweizerischer Verband für Alimentenfachleute (SVA) (situazione al 4.09.2009).

³⁷ Per la Svizzera la Convenzione sui diritti del fanciullo è entrata in vigore il 26 marzo 1997.

³⁸ Le convenzioni e le dichiarazioni di intenti menzionate sono disponibili sul sito dell'Ufficio federale di giustizia (UFG): http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/internationale_alimentensache.html (consultato il 17.03.2011).

³⁹ Nel singolo caso può essere necessario richiamarsi alle disposizioni di altre convenzioni internazionali e della legge federale sul diritto internazionale privato (LDIP; RS 291). Le basi legali dell'assistenza internazionale in materia di alimenti figurano sul sito dell'UFG: http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/internationale_alimentensache.html (consultato il 17.03.2011).

d'incasso deve intervenire non soltanto a tutela dei figli e dei coniugi ma anche per far valere pretese di mantenimento derivanti dall'obbligo di assistenza tra parenti. In virtù dei trattati internazionali, lo Stato ricevente non deve soltanto prestare assistenza nella riscossione dei crediti alimentari, ma è anche tenuto a fornire un titolo di mantenimento e, nel caso degli USA, se necessario anche una sentenza di paternità.

Attualmente si sta cercando di sostituire gli accordi internazionali vigenti con un trattato completo e aggiornato che permetta di migliorare l'efficacia dell'esazione internazionale di prestazioni alimentari. Nel novembre del 2007, alla Conferenza dell'Aia di Diritto Internazionale Privato si sono conclusi i negoziati per una nuova Convenzione sull'esazione internazionale di prestazioni alimentari nei confronti di figli e altri familiari (in seguito: Nuova convenzione dell'Aia) e per un Protocollo sul diritto applicabile agli obblighi alimentari.⁴⁰ La Nuova convenzione dell'Aia entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo a un periodo di tre mesi a contare dal momento in cui un secondo Stato avrà depositato il suo atto di ratifica, di accettazione o di approvazione. Lo stesso vale per il Protocollo, che può essere sottoscritto indipendentemente dalla Convenzione. La Nuova convenzione dell'Aia è stata sottoscritta da USA, Burkina Faso, Norvegia e Ucraina. L'Unione europea ha già ratificato il Protocollo sul diritto applicabile agli obblighi alimentari. La Svizzera ha partecipato attivamente ai negoziati relativi alla convenzione e al protocollo. Per il momento non si è ancora deciso quando saranno avviate le procedure nazionali necessarie per la valutazione dell'adesione a questi strumenti normativi.

In termini di contenuto, questa nuova Convenzione prevede in particolare disposizioni dettagliate sui compiti delle istituende autorità centrali, sull'accesso alle procedure come pure sulle basi e i procedimenti per il riconoscimento e l'esecuzione dei titoli in materia di prestazioni alimentari. La Convenzione tiene conto di diversi sistemi giuridici per consentire l'adesione a un largo numero di Stati. Se la Svizzera dovesse aderire alla Convenzione, i servizi d'incasso preposti vedrebbero ampliate – e definite con maggiore chiarezza – le loro competenze in materia di esazione delle prestazioni alimentari.

2.4 Obiettivi dell'aiuto all'incasso

Nel messaggio relativo alla revisione del diritto di filiazione risalente al 1974, l'introduzione dell'aiuto all'incasso è stata motivata con le seguenti argomentazioni:

«Il pagamento dei contributi per il mantenimento è presentemente insoddisfacente [...]. Per proteggere il figlio sono necessarie misure speciali: [...]. Parecchie madri sole non hanno il coraggio o l'aiuto necessario per reclamare il contributo di mantenimento con i mezzi offerti dal diritto in materia di esecuzione per debiti e dal diritto penale. In parecchi luoghi, i servizi di incasso delle organizzazioni di utilità pubblica o dei Comuni forniscono loro un aiuto prezioso [...].»⁴¹

L'aiuto all'incasso in Svizzera è stato introdotto con l'obiettivo di aiutare il genitore creditore degli alimenti a esigere le prestazioni di mantenimento dovute al figlio. Il legislatore si era in quest'ottica basato sulle esperienze positive dei servizi che, già prima dell'introduzione dell'articolo 290 del Codice civile, fornivano assistenza volontaria in materia di aiuto all'incasso. L'inserimento dell'articolo 131 capoverso 1 del Codice civile nell'ambito della revisione del diritto del divorzio fu a sua volta giustificato con un rimando alle misure rivelatesi efficaci per garantire l'adempimento della pretesa di mantenimento dei figli.

Ciò che legittima l'aiuto all'incasso, vale a dire la causa del problema, rimane sostanzialmente invariato: non tutti i debitori di alimenti adempiono i loro obblighi (v. n. 1) e l'esazione di prestazioni alimentari è una questione complessa e laboriosa sia a livello nazionale che internazionale. L'aiuto

⁴⁰ I testi francese e tedesco della Nuova convenzione dell'Aia e del Protocollo sono consultabili sul sito della Conferenza dell'Aia di Diritto Internazionale Privato: www.hcch.net -> Conventions -> n. 38 e n. 39 (consultati il 17.03.2011).

⁴¹ FF 1974 II 1, in particolare p. 67.

all'incasso serve a sgravare i genitori soli⁴², già oltremodo sollecitati, dall'onere di cui si dovrebbero fare carico se fossero costretti a svolgere il lavoro, logorante e dispendioso in termini di tempo, necessario per recuperare le prestazioni di mantenimento cui hanno diritto loro e i loro figli. In ragione del rispetto che i debitori di alimenti nutrono nei confronti dei servizi ufficiali, gli sforzi d'incasso intrapresi da questi ultimi si rivelano spesso più fruttuosi di quelli messi in atto da un genitore solo.⁴³

L'articolo sullo scopo della Convenzione di New York chiarisce l'obiettivo dell'*esazione internazionale delle prestazioni alimentari*:

La presente Convenzione ha lo scopo di agevolare a una persona, appresso creditore, che si trova sul territorio di una Parte contraente l'esazione degli alimenti cui pretende aver diritto da parte di una persona, appresso debitore, che si trova sotto la giurisdizione di un'altra Parte contraente. Gli organismi impiegati a tal fine sono appresso designati Autorità spedatrici e Istituzioni intermediarie...» (art. 1 cpv. 1 Convenzione di New York).

La Nuova convenzione dell'Aia in materia di prestazioni alimentari definisce il proprio obiettivo nell'articolo 1:

«La presente convenzione intende garantire l'efficacia dell'esazione internazionale delle prestazioni alimentari destinate ai figli e ad altri membri della famiglia, segnatamente:

- a) istituendo un sistema completo di cooperazione tra le autorità degli Stati contraenti;*
- b) permettendo la presentazione di richieste per ottenere decisioni in materia di alimenti;*
- c) assicurando il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di alimenti; e*
- d) richiedendo misure efficaci per una rapida attuazione delle decisioni in materia di alimenti.»⁴⁴*

2.5 Esecuzione dell'aiuto all'incasso

Su richiesta, le autorità di incasso forniscono assistenza ai creditori nell'esecuzione delle loro pretese di mantenimento.⁴⁵ Gli specialisti decidono a loro discrezione quali sono le misure da intraprendere nei singoli casi. L'ambito e la qualità dell'assistenza offerta variano fortemente.⁴⁶ In un Cantone, ad esempio, l'assistenza è limitata alla consegna di un promemoria⁴⁷, mentre in altri viene offerto in tutto o in parte il seguente ventaglio di prestazioni⁴⁸:

- ricezione del mandato d'incasso;
- contatto con il debitore e accordo di versamento;
- avvio di procedimenti civili, d'esecuzione e penali, in particolare:
 - avvisi ai debitori da parte del tribunale secondo gli articoli 132 capoverso 1 e 291 CC e secondo l'articolo 13 capoverso 3 della legge federale sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (LUD; RS 211.231)⁴⁹;

⁴² Le più sovraccariche sono le madri sole con figli ancora in tenera età, che hanno all'attivo mediamente 78 ore settimanali di lavoro tra impegni professionali e familiari e che, rispetto alle madri che vivono in coppia, dedicano più ore all'attività lavorativa e solo poco tempo in meno al lavoro domestico e familiare. Cfr. UST 2008, p. 68s.

⁴³ Cfr. Federazione svizzera delle famiglie monoparentali (FSFM): Faktenblatt Alimentenhilfe: 6 häufig gestellte Fragen, aprile 2006, www.einelternfamilie.ch/images/stories/Pdf/Microsoft_Word_-_Faktenblatt_Alimentenhilfe_0604_doc.pdf, pag. 1 (consultato il 17.03.2011).

⁴⁴ Traduzione UFAS; per le versioni tedesca e francese v. www.hcch.net -> Übereinkommen / Conventions -> Nr. 38 (consultato il 12.07.2010).

⁴⁵ Per le prestazioni incluse nella pretesa di mantenimento, cfr.n. 1.5.

⁴⁶ V. anche il n. 3.5.1.

⁴⁷ V. l'allegato 4.

⁴⁸ Cfr. il documento di lavoro dell'Associazione svizzera dei professionisti in materia di prestazioni alimentari: Professionelle Handlungskompetenz von Sachbearbeiter/innen Alimentenhilfe, dicembre 2005. Ordinanze all'indirizzo: www.alimente.ch/shop.html (consultato il 17.03.2011).

⁴⁹ Le autorità d'incasso hanno la possibilità di chiedere al tribunale di ordinare a determinati debitori della persona tenuta al mantenimento (di regola il datore di lavoro), di versare le loro prestazioni direttamente alla persona avente diritto agli alimenti. In questo modo è possibile garantire che i contributi di mantenimento correnti siano pagati all'avente diritto.

- garanzia delle prestazioni alimentari conformemente agli articoli 132 capoverso 2 e 292 CC⁵⁰
 - esecuzione nei confronti del debitore delle prestazioni di mantenimento in virtù di un titolo di rigetto definitivo conformemente all'articolo 80 della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (LEF; RS 281.1) o in virtù di un titolo di rigetto provvisorio conformemente all'articolo 82 LEF⁵¹;
 - esecuzione avente lo scopo di ottenere la prestazione di garanzie conformemente all'articolo 38 LEF;
 - richiesta del creditore di sequestrare i beni del debitore in virtù di un titolo di rigetto definitivo conformemente all'articolo 271 capoverso 1 numero 6 e capoverso 3 LEF⁵²;
 - querela per trascuranza degli obblighi di mantenimento conformemente all'articolo 217 del Codice penale svizzero (CP; RS 311.0)
- contabilità delle prestazioni di mantenimento;
 - inoltro dei pagamenti;
 - conteggio periodico;
 - esame e trasmissione delle richieste nel quadro degli accordi in materia di esazione di prestazioni alimentari all'estero per creditori *residenti in Svizzera*, segnatamente in virtù della Convenzione di New York e di altri trattati internazionali (v. n. 2.3.3);
 - esame delle richieste nel quadro degli accordi in materia di esazione internazionale di prestazioni alimentari per creditori residenti *all'estero*, segnatamente in virtù della Convenzione di New York e di altri trattati internazionali (v. n. 2.3.3);
 - collaborazione con autorità, unità amministrative e istituzioni nazionali ed estere.

Rispetto al pignoramento dello stipendio, un tale ordine del tribunale ha il vantaggio di essere valido a tempo indeterminato e fintanto che il debitore di alimenti è impiegato presso il datore di lavoro in questione. Il pignoramento dello stipendio, invece, ha effetto soltanto per un anno e deve pertanto essere periodicamente rinnovato.

⁵⁰ Le autorità d'incasso possono presentare al tribunale un'istanza per garantire le prestazioni di mantenimento future. Questa possibilità è prevista quando il genitore obbligato trascura il suo obbligo di mantenimento o se vi è motivo di credere che faccia preparativi di fuga, dissipi o dissimuli il proprio patrimonio. In tal caso, il giudice può obbligarlo a fornire adeguate garanzie per i *contributi futuri*.

⁵¹ Per la distinzione tra titolo di rigetto provvisorio e definitivo v. n. 3.2.1.

⁵² Queste due disposizioni sono entrate in vigore l'1.01.2011. V. il decreto federale sull'approvazione e l'attuazione della revisione della Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, FF **2009** 1495; in particolare p. 1497.

3 Problemi nell'assistenza in materia di alimenti

La Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) ha pubblicato, nel 2003, «Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz»⁵³, uno studio comparativo intercantonale sull'impatto della struttura e del calcolo dei trasferimenti sociali sul reddito disponibile delle economie domestiche a rischio di povertà. Nel caso delle famiglie monoparentali sono state riscontrate grandi disparità riconducibili soprattutto ai diversi regimi di anticipo degli alimenti nei singoli Cantoni.⁵⁴ In una successiva ricerca, condotta nel 2007, la COSAS ha constatato che nel periodo 2002 – 2006, nella maggior parte dei Cantoni, il regime di anticipo degli alimenti non aveva subito cambiamenti di rilievo.⁵⁵

Tali conclusioni hanno portato non solo la COSAS, che chiede l'adozione di una legge federale in materia⁵⁶, ma anche altri attori nazionali e cantonali a occuparsi di questa problematica e ad esigere un'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti e, in parte, anche dell'aiuto all'incasso.

La *mozione Thanei (09.3846)* chiede al Consiglio federale di elaborare un progetto che definisca uno standard minimo per l'assistenza in materia di alimenti. Con riferimento al presente rapporto, il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione.⁵⁷

Il 13 ottobre 2010 la CSSS-N ha approvato l'avamprogetto del nuovo articolo costituzionale e il rapporto "Iniziativa parlamentare Politica a favore della famiglia. Articolo costituzionale" (07.419). La relativa consultazione si è svolta tra il 22 novembre 2010 e il 4 marzo 2011.⁵⁸ Il nuovo articolo costituzionale obbligherebbe la Confederazione e i Cantoni a promuovere la conciliabilità tra famiglia e lavoro. L'avamprogetto comprende anche una proposta di minoranza che prevede l'introduzione di una competenza federale per l'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti. La CSSS-N prenderà atto del rapporto sui risultati della consultazione presumibilmente nel maggio del 2011 e deciderà quindi i passi successivi.

Il 7 marzo 2008, la *Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS)* si è pronunciata a favore di un'armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti a livello nazionale.⁵⁹ Per quanto riguarda l'anticipo degli alimenti, si riserva però di riesaminare la questione alla luce dei risultati della consultazione sull'iniziativa parlamentare della CSSS-N 07.419 «Base costituzionale per una politica familiare esaustiva» (v. il cap. 4).

Il *Cantone di Zurigo* ha depositato un'iniziativa cantonale per l'armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti.⁶⁰

Alla vigilia del dibattito del Consiglio degli Stati sulla mozione della CSSS-N concernente l'armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti (03.3586), la «*Prospettiva-Politica familiare*» si è pronunciata a favore di un'armonizzazione a livello nazionale.⁶¹

Anche la *Federazione svizzera delle famiglie monoparentali (FSFM)* esige regole e standard validi per l'intera Svizzera. In particolare, chiede che in tutti i Cantoni siano garantiti anticipi di un importo pari

⁵³ Wyss / Knupfer 2003.

⁵⁴ Wyss / Knupfer 2003, p. 209.

⁵⁵ Knupfer/Bieri 2007, pp. 47 – 49.

⁵⁶ Cfr. Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), Zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung: Elemente einer nationalen Strategie. Ein Diskussionsbeitrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Berna, gennaio 2010, p. 9, www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/medienkonferenzen/4.1.2010/Armutsstrategie.pdf (consultato il 15.03.2011, disponibile soltanto in tedesco).

⁵⁷ 09.3846 Mozione Thanei Tutela del diritto agli alimenti, depositata il 24.09.2009.

⁵⁸ <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2010.html#DFI> > Iniziativa parlamentare 07.419. Base costituzionale per una politica familiare esaustiva (consultato il 17.03.2011).

⁵⁹ CDOS, comunicato stampa del 7 marzo 2008 concernente il no della CDOS all'iniziativa in votazione sull'assicurazione malattie, www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Medienmitteilungen/2008_MM_KVG_FamPol_d.pdf (consultato il 17.03.2011, disponibile soltanto in tedesco).

⁶⁰ 09.301 Iniziativa cantonale 09.301 Armonizzare l'anticipo e l'incasso degli alimenti, depositata il 4.02.09.

⁶¹ La «Prospettiva-Politica familiare» raggruppa le cinque organizzazioni nazionali seguenti attive nel settore della politica sociale e familiare: Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF), COSAS, Iniziativa delle città: Politica sociale, Pro Familia Svizzera e pro juventute.

almeno alla rendita semplice massima per orfani, che attualmente ammonta a 912 franchi per figlio e per mese. Le soglie di bisogno devono essere fissate in modo tale da far beneficiare degli anticipi anche le famiglie monoparentali del ceto medio e da non ostacolare l'attività lavorativa dei genitori soli.⁶²

Con il postulato all'origine del presente rapporto, la CSSS-N persegue un'armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti, precisando chiaramente che a suo avviso il problema riguarda in primo luogo la politica sociale e non la ripartizione dei compiti a livello federale: «La povertà colpisce soprattutto le famiglie monoparentali. Il loro reddito disponibile dipende in gran parte dal regime di anticipo degli alimenti. Per il bene dei figli è indispensabile garantire con efficacia il versamento dei contributi di mantenimento.»⁶³ Secondo la CSSS-N la necessità di intervenire è dovuta al fatto che non tutti i Cantoni riescono a garantire in misura sufficiente i contributi di mantenimento e in particolare gli alimenti per i figli. L'armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti è per la Commissione una misura di lotta alla povertà che va a beneficio di uno specifico gruppo di destinatari, vale a dire i genitori soli e i loro figli.

Il prossimo capitolo illustra i limiti dell'assistenza in materia di alimenti quale strumento di lotta alla povertà delle famiglie monoparentali (v. n. 3.1). In seguito espone due problemi concernenti l'esecuzione dei titoli di mantenimento (v. n. 3.2). Infine presenta le possibilità giuridiche per l'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti (v. n. 3.3 e 3.4) e dell'aiuto all'incasso (v. n. 3.5 e 3.6).

3.1 Limiti dell'assistenza in materia di alimenti

L'assistenza in materia di alimenti permette di anticipare / incassare al massimo l'importo fissato nel titolo di mantenimento. Se questo non è sufficiente a coprire il fabbisogno vitale della famiglia monoparentale, anche la migliore assistenza non può evitare l'impoverimento del genitore solo e dei suoi figli. Poiché spesso ci si attende implicitamente che l'ottimizzazione dell'assistenza in materia di alimenti sia una soluzione per garantire la copertura del fabbisogno vitale delle famiglie monoparentali a basso reddito, nelle sezioni seguenti saranno presentati i limiti del sistema.

3.1.1 Riduzione della povertà attraverso le prestazioni di mantenimento

La richiesta di garantire le prestazioni alimentari poggia sulla convinzione che queste contribuiscano a ridurre la povertà delle famiglie monoparentali. A livello nazionale, non si dispone tuttavia di dati sull'impatto dei contributi di mantenimento sul reddito disponibile delle famiglie monoparentali povere o a rischio di povertà. Dal Rapporto sociale 2008 del Cantone di Berna si evince, tuttavia, che gli *alimenti* espletano un *effetto non trascurabile in termini di riduzione della povertà*.⁶⁴

Sulla base dei dati fiscali è stato fatto un confronto tra economie domestiche che percepiscono ed economie domestiche che non percepiscono alimenti.⁶⁵ La quota di famiglie monoparentali povere o a rischio di povertà risulta nettamente inferiore tra le prime. Dalle successive analisi è però emerso anche che una parte delle famiglie monoparentali risulta povera o a rischio di povertà nonostante riceva gli alimenti. Si tratta di famiglie i cui redditi, malgrado il contributo di mantenimento, restano

⁶² Federazione svizzera delle famiglie monoparentali (FSFM): Die Armut von Einelternfamilien wirksam bekämpfen, febbraio 2008, p. 6 seg., www.einelternfamilie.ch/images/stories/Pdf/MedienPolitik/einelternfamiliearmutsbekaempfungfachtext.pdf (consultato il 17.03.2011)

⁶³ 06.3001 n Mo. CSSS-N. Strategia a livello nazionale per lottare contro la povertà, 06.3002 n Mo. CSSS-N. Statistiche della povertà, 06.3003 n Po. CSSS-N. Anticipo e incasso degli alimenti. Armonizzazione. Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del 13 gennaio 2006, p. 11,

www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2006/d_bericht_n_k6_0_20063001_0_20060113.htm (consultato il 17.03.2011).

⁶⁴ Le considerazioni che seguono si basano sul Rapporto sociale 2008 del Dipartimento della sanità e dell'assistenza sociale del Cantone di Berna. V. Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern 2008, pp. 40 – 45.

⁶⁵ In base ai dati fiscali si possono solo distinguere le economie domestiche che percepiscono alimenti da quelle che non li percepiscono. Tale rilevazione non permette invece di stabilire se le economie domestiche che non ricevono alimenti vi avrebbero in realtà diritto, se le prestazioni alimentari effettivamente versate corrispondono a quelle cui hanno diritto i creditori e se sono erogati anticipi. Per poter fare asserzioni più precise circa l'effetto di riduzione della povertà grazie agli alimenti e al loro anticipo, tutte queste informazioni sarebbero invece necessarie.

sotto o appena sopra la soglia di povertà. I dati disponibili non permettono tuttavia di determinare in quanti casi gli alimenti

- *permettano di garantire il fabbisogno vitale* (grazie a essi il reddito della famiglia monoparentale supera la soglia di povertà), o
- *riducano la povertà* (il contributo riduce lo scarto esistente tra il reddito effettivo della famiglia e la soglia di povertà).

Resta inoltre da chiarire in che misura questi effetti dipendano dall'ammontare degli alimenti percepiti.

Sulla base dei dati attualmente disponibili non è quindi possibile stabilire in che misura le prestazioni di mantenimento contribuiscano a ridurre la povertà delle famiglie monoparentali. Dai risultati del Rapporto sociale 2008 del Cantone di Berna si può tuttavia concludere che l'assistenza in materia di alimenti è fondamentalmente giustificata come strumento di politica sociale volto a garantire le prestazioni di mantenimento.

3.1.2 Casi di carenza

Si parla di *caso di carenza* quando in seguito a separazione o divorzio il reddito disponibile o esigibile dei due coniugi non basta per far fronte ai bisogni⁶⁶ delle due economie domestiche.⁶⁷ Per il calcolo delle prestazioni di mantenimento si tiene conto da un lato dei bisogni degli aventi diritto e dall'altro della capacità contributiva di chi è tenuto a versare gli alimenti. Secondo l'attuale giurisprudenza, nei casi di carenza deve essere lasciato all'obbligato il minimo esistenziale previsto dal diritto esecutivo. A farne le spese è la parte creditrice, che non riceve alcun contributo di mantenimento oppure riceve prestazioni insufficienti a soddisfare i suoi bisogni. Perlopiù si tratta di donne o di madri sole con figli, che si vedono così costrette a ricorrere alle prestazioni dell'aiuto sociale, soggette all'obbligo di rimborso nella maggior parte dei Cantoni.⁶⁸ Il numero dei casi di carenza è ignoto. Secondo una indagine sulle prassi di cinque tribunali di prima istanza, nelle sentenze di divorzio i casi di carenza spesso non sono nemmeno rilevati e il deficit non viene quantificato.⁶⁹

Dopo la separazione o il divorzio, ossia dopo che i contributi di mantenimento sono già stati fissati, può accadere che la forza economica del debitore di alimenti diminuisca. Le cause possono essere molteplici, per esempio disoccupazione, malattia, invalidità o nuovo matrimonio. Questa situazione è anche frequente quando il debitore si stabilisce all'estero dopo il divorzio: a causa del livello generalmente inferiore dei salari negli altri Paesi, infatti, il suo reddito da lavoro può non più raggiungere quello conseguito in Svizzera. Ne consegue che il reddito è troppo basso rispetto ai contributi di mantenimento, fissati in base al costo relativamente elevato della vita in Svizzera. Se la forza economica di un debitore di alimenti è diminuita considerevolmente, questi può presentare un'azione di modifica al tribunale e chiedere che i contributi di mantenimento vengano fissati nuovamente tenendo conto della mutata condizione economica. Se il tribunale adegua i contributi di mantenimento in funzione della riduzione della forza economica del debitore di alimenti, la situazione finanziaria degli aventi diritto al mantenimento peggiora: in seguito alla modifica del titolo di mantenimento, è possibile che gli alimenti non siano più sufficienti a coprire i bisogni o vengano meno del tutto.

⁶⁶ Quando si fa riferimento ai casi di carenza, il termine «bisogni» designa il «debito mantenimento» di cui all'art. 125 CC e non va confuso con il concetto di «bisogni primari» utilizzato nel campo dell'aiuto sociale. Cfr. Kehrli/Knöpfel 2006, p. 31.

⁶⁷ Cfr. Freivogel, Elisabeth: Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht: Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen. Eine Analyse von Gerichtsurteilen, Sozialhilfegesetzgebung und –praxis, studio commissione dalla CFQF, settembre 2006, parte sulla giurisprudenza del Tribunale federale aggiornata nel marzo 2007, p. 17; www.frauenkommission.ch > Documentazione > Studi e raccomandazioni (consultato il 17.03.2011).

⁶⁸ Cfr. Freivogel 2007, p. 17–26. www.frauenkommission.ch -> Dokumentation -> Studien und Empfehlungen -> 2007 (consultato il 17.03.2011).

⁶⁹ Egli 2007, p. 157 seg.

La Commissione federale per le questioni femminili (CFQF) ha commissionato una ricerca sulla giurisprudenza e sulle modifiche necessarie in materia di casi di carenza.⁷⁰ La sintesi dello studio è stata pubblicata nel 2007 con le raccomandazioni della CFQF.⁷¹ Dall'analisi della giurisprudenza del Tribunale federale è emerso che, nei casi di carenza, il fabbisogno vitale della parte tenuta al mantenimento viene calcolato in modo più restrittivo rispetto al passato.⁷² Tuttavia, anche gli alimenti accordati ai figli sono tendenzialmente inferiori al passato.⁷³ La giurisprudenza in materia è giudicata nel complesso insoddisfacente. Una prima proposta è quella di attingere, almeno in sede di calcolo degli alimenti per i figli, al fabbisogno individuale del coniuge debitore e di coprire il deficit mediante gli anticipi degli alimenti: in questo modo, l'obbligato resterebbe debitore della parte dei contributi di mantenimento che non è in grado di versare a causa della sua insufficiente capacità economica. In secondo luogo ci si chiede se non debbano essere emanate in generale, ma in particolare nei casi di carenza, disposizioni di diritto federale per la fissazione dei contributi di mantenimento per i figli (definizione di prestazioni minime di mantenimento adeguate).⁷⁴

La CFQF critica il fatto che il deficit è interamente accollato alla parte avente diritto al mantenimento⁷⁵ e raccomanda ai tribunali e all'ordine degli avvocati di orientarsi ai bisogni effettivi dei figli nel calcolo delle prestazioni alimentari, anche a costo di intaccare il minimo esistenziale dell'obbligato. Gli importi massimi anticipabili nei singoli Cantoni vanno sfruttati appieno e gli alimenti per i figli non devono risultare inferiori alla rendita semplice per orfani.⁷⁶

Nell'ambito delle sue attività di consulenza, la FSFM ha constatato che giudici e autorità tutorie, malgrado il costo della vita crescente, hanno la tendenza a livellare verso il basso gli alimenti o addirittura a non più assegnarne. L'associazione chiede quindi che sia fissato nel diritto federale un contributo minimo di mantenimento per ogni figlio di ammontare pari alla rendita semplice massima per orfani.⁷⁷

La consigliera nazionale Thanei ha depositato due mozioni sul problema dei casi di carenza. Nella prima (09.3519) chiede l'elaborazione di un disegno di legge teso a ripartire adeguatamente tra i coniugi un eventuale deficit quando vengono fissati i contributi di mantenimento in caso di divorzio o separazione.⁷⁸ Il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione. Nella seconda (09.3847), Thanei chiede al Consiglio federale di presentare un progetto che fissi contributi di mantenimento minimi per i figli che crescono con un genitore solo.⁷⁹ Per evitare sovrapposizioni con quella precedente e per ragioni di efficienza, il Consiglio federale ha proposto di respingere questa seconda mozione.

Il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha deciso di ampliare il *progetto sull'autorità parentale congiunta*, che pertanto affronterà e disciplinerà anche questioni legate ai

⁷⁰ Cfr. Freivogel 2007; www.frauenkommission.ch > Documentazione > Studi e raccomandazioni (consultato il 17.03.2011).

⁷¹ Cfr. CFQF 2007, pp. 11-24 e pp. 61-63.

⁷² L'onere fiscale non viene più preso in considerazione e non viene più aggiunto un supplemento generico del 20 per cento. Cfr. Freivogel 2007, p. 23; , www.frauenkommission.ch Documentazione > Studi e raccomandazioni (consultato il 17.03.2010).

⁷³ In precedenza, nella prospettiva di un eventuale anticipo degli alimenti, venivano fissati contributi di mantenimento per i figli un po' più elevati, ossia più adeguati ai bisogni, anche se in questo modo veniva intaccato il minimo esistenziale dell'obbligato. Attualmente, nella quantificazione degli alimenti per i figli sembra essere determinante solo la capacità contributiva di chi è tenuto al versamento. Cfr. Freivogel 2007, p. 24; , www.frauenkommission.ch > Documentazione > Studi e raccomandazioni (consultato il 17.03.2010).

⁷⁴ Cfr. Freivogel 2007, p. 67; , www.frauenkommission.ch > Documentazione > Studi e raccomandazioni (consultato il 17.03.2011).

⁷⁵ Il Tribunale federale ha confermato questa controversa giurisprudenza nella sua sentenza del 23.10.2008. Cfr. DTF 135 III 66.

⁷⁶ CFQF 2007, p. 62.

⁷⁷ FSFM 2008, Die Armut von Einelternfamilien wirksam bekämpfen, febbraio 2008, pp. 3-5, www.einelternfamilie.ch/images/stories/Pdf/MedienPolitik/einelternfamiliearmutsbekaempfungfachtext.pdf (consultato il 17.03.2011)

⁷⁸ 09.3519 Mozione Thanei «Divorzio e separazione: per un'equa regolamentazione del mantenimento in casi di carenza», depositata il 9.06.2010.

⁷⁹ 09.3847 Mozione Thanei «Contributo di mantenimento minimo per i figli», depositata il 24.09.2009.

contributi di mantenimento e in particolare ai casi di carenza, al fine di migliorare la situazione del genitore che si occupa prevalentemente della custodia dei figli.⁸⁰

Concludendo si può rilevare che il problema dei casi di carenza, essendo dovuto alla quantificazione della pretesa di mantenimento e non alla sua esecuzione, non può essere risolto migliorando l'esazione delle prestazioni alimentari. L'assistenza in materia di alimenti non ha alcun influsso sull'ammontare delle prestazioni di mantenimento. L'anticipo e l'aiuto all'incasso, infatti, permettono di garantire al massimo gli alimenti quantificati in sede di separazione o divorzio e fissati nel titolo di mantenimento.

3.1.3 Assenza di un titolo di mantenimento

Le ragioni per cui i genitori soli e i loro figli *non dispongono di un titolo di mantenimento esecutivo possono essere diverse*:

- Come visto in precedenza, può succedere che a seguito di separazione o di divorzio il reddito familiare sia appena sufficiente a coprire il minimo esistenziale della parte tenuta al mantenimento secondo il diritto esecutivo. In questo caso, ai figli e al genitore che ne ha la custodia non vengono accordate prestazioni.
- La paternità è ignota o non può essere accertata giudizialmente, per esempio perché non è possibile reperire l'indirizzo del padre naturale né in Svizzera né all'estero.
- Il genitore che ha la custodia dei figli avrebbe diritto alle prestazioni ma vi rinuncia volontariamente (per sé ed eventualmente anche per i figli).⁸¹

Non è nota la percentuale di famiglie monoparentali che non dispongono di un titolo di mantenimento. In proposito esistono unicamente le seguenti informazioni statistiche: la stragrande maggioranza dei *coniugi divorziati* aventi diritto al mantenimento sono donne.⁸² Negli ultimi anni il loro numero è però nettamente diminuito. Meno del 30 per cento delle donne che ha divorziato nel 2001 si è vista assegnare prestazioni alimentari.⁸³ Il numero dei *figli* che dispongono di un titolo di mantenimento non è oggetto di rilevazione statistica.

I genitori soli e i figli che non possiedono un titolo di mantenimento non hanno diritto all'assistenza in materia di alimenti. Di conseguenza, una migliore garanzia delle prestazioni alimentari non apporta loro alcun beneficio.

Da quanto precede si può concludere che l'anticipo e l'aiuto all'incasso sono misure di politica sociale fondamentalmente sensate e che vale la pena perfezionarli. I dati disponibili permettono tuttavia una valutazione solo approssimativa della loro efficacia quali strumenti di lotta alla povertà. Per garantire la copertura del fabbisogno vitale delle famiglie monoparentali occorrono ulteriori misure di politica sociale. A livello federale e in alcuni Cantoni si sta pertanto discutendo dell'introduzione di prestazioni integrative per le famiglie.⁸⁴

⁸⁰ V. il comunicato stampa del DFGP del 12.01.2011. http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/dokumentation/medieninformationen/2011/ref_2011-01-120.html (consultato il 17.03.2011).

⁸¹ Di norma, la rinuncia alla quantificazione delle prestazioni alimentari ha luogo quando la situazione finanziaria della parte che ne avrebbe diritto è talmente buona da rendere non necessario il contributo di mantenimento. I casi in cui per questo stesso motivo non vengono quantificate prestazioni per i figli sono molto rari. Tale situazione può, ad esempio, verificarsi, se la custodia dei figli è affidata al padre e questi si trova in una situazione economica notevolmente migliore di quella della madre. La rinuncia alle prestazioni alimentari deve essere autorizzata dal tribunale o dall'autorità tutoria.

⁸² Cfr. UST 2004, CD-ROM, T 1.3.2.3.4.

⁸³ Cfr. Freivogel 2007, p. 11.

⁸⁴ V. le informazioni sul progetto di legge «Prestazioni complementari per le famiglie», avviato in risposta a due iniziative parlamentari delle consigliere nazionali Fehr e Meier-Schatz, e il riepilogo dell'UFAS sulle prestazioni in funzione del bisogno versate ai genitori dai Cantoni, <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01631/index.html?lang=it> (consultato il 17.03.2011).

3.2 Problemi nell'esecuzione dei titoli di mantenimento

Il titolo di mantenimento può presentare caratteristiche tali da renderne complessa l'esecuzione. La soluzione di questo problema contribuirebbe a migliorare l'efficienza e le probabilità di successo delle esazioni di prestazioni alimentari.

3.2.1 Natura dei contratti di mantenimento approvati dall'autorità tutoria

Secondo gli articoli 308 capoverso 2 e 309 CC, l'autorità tutoria è tenuta a provvedere all'accertamento della filiazione paterna e a salvaguardare il diritto al mantenimento dei figli nati fuori dal matrimonio. A questo scopo può disporre la nomina di un curatore (art. 309 cpv. 1 CC). Nella pratica, ai genitori non sposati viene concesso un mese di tempo dopo la nascita del figlio per regolare le questioni della filiazione paterna e dell'obbligo di mantenimento prima dell'intervento di un curatore. Se il padre non riconosce il figlio entro questo termine e i genitori non concludono una convenzione di mantenimento, l'autorità tutoria nomina un curatore per il figlio. I contratti di mantenimento per i figli devono essere approvati dall'autorità tutoria o dal tribunale:

¹ «I contratti circa l'obbligo di mantenimento vincolano il figlio soltanto se approvati dall'autorità tutoria.» (art. 287 cpv. 1 CC)

L'autorità tutoria è tenuta segnatamente a verificare che nel contratto siano rispettati i criteri di commisurazione del contributo di mantenimento fissati dall'articolo 285 capoverso 1 CC.

La *natura* del contratto di mantenimento approvato dall'autorità tutoria è determinante per la procedura d'esecuzione: qualora il debitore non ottemperi ai pagamenti, l'avente diritto può presentare una domanda d'esecuzione al competente ufficio (art. 67 LEF). Ricevuta la domanda d'esecuzione, l'ufficio stende il precetto esecutivo (art. 69 cpv. 1 LEF). L'obbligato può, a questo punto, onorare il debito oppure contestarlo facendo opposizione (art. 74 LEF). L'opposizione sospende l'esecuzione (art. 78 LEF). Per far riprendere la procedura d'esecuzione, il creditore può chiedere il rigetto dell'opposizione. Se la pretesa di mantenimento è fondata su una sentenza giudiziaria esecutiva, il creditore può esigere in giudizio il *rigetto definitivo* dell'opposizione (art. 80 LEF). Se invece la pretesa si fonda su un contratto di mantenimento approvato dall'autorità tutoria, c'è da chiedersi se il creditore possa chiedere il *rigetto provvisorio* secondo l'art. 82 LEF o addirittura il *rigetto definitivo* secondo l'articolo 80 LEF.

Finora in dottrina era controversa la questione se sulla base dei contratti di mantenimento approvati dall'autorità tutoria potesse essere chiesto il rigetto definitivo o soltanto quello provvisorio.⁸⁵ La mancanza di chiarezza comportava, in particolare nei rapporti con gli altri Stati, notevoli incertezze e ingenti oneri per la fornitura di informazioni. I contratti di mantenimento approvati dall'autorità tutoria erano trattati diversamente a seconda dell'interpretazione degli accordi internazionali in vigore da parte delle autorità estere o a seconda della prassi giudiziaria dei Paesi coinvolti. Dal 1° gennaio 2011, i contratti di mantenimento approvati dall'autorità tutoria sono considerati come titoli di rigetto definitivo: l'art. 80 cpv. 2 n. 2 stabilisce che le decisioni di autorità amministrative svizzere sono equiparate alle decisioni giudiziarie.⁸⁶

3.2.2 Fissazione della durata dell'obbligo di mantenimento

L'obbligo di mantenimento da parte dei genitori dura, in linea di principio, fino al raggiungimento della maggiore età del figlio o fino alla conclusione di una formazione adeguata:

¹ «L'obbligo di mantenimento dura fino alla maggiore età del figlio.

² Se, raggiunta la maggiore età, il figlio non ha ancora una formazione appropriata, i genitori, per quanto si possa ragionevolmente pretendere da loro dato l'insieme delle circostanze, devono

⁸⁵ Cfr. Kren Kostkiewicz 2010, pp. 324–352; Schwander 2007, art. 84 N. 5; Jametti Greiner 1996, pp. 408-415.

⁸⁶ Cfr. Staehlin 2010, articolo 80 N. 24.

continuare a provvedere al suo mantenimento fino al momento in cui una simile formazione possa normalmente concludersi». (art. 277 CC)

Il 1° gennaio 1996 la maggiore età è stata abbassata dai venti ai diciotto anni compiuti (art. 14 CC). Ne è conseguita una riduzione di due anni del diritto incondizionato al mantenimento. Nel frattempo la durata dei cicli di formazione è invece in genere aumentata. Numerose formazioni professionali sono ormai quadriennali e dunque non possono essere concluse prima dei vent'anni. Anche le scuole del livello secondario II durano di norma fino ai vent'anni. Sono quindi molti i giovani maggiorenni che necessitano ancora del mantenimento vista la loro situazione formativa. In virtù dell'articolo 277 capoverso 2 CC, i figli maggiorenni in formazione hanno in linea di principio diritto al mantenimento da parte dei genitori. Nella pratica, tuttavia, l'esecuzione delle loro pretese comporta notevoli difficoltà. Una delle cause è la definizione lacunosa della durata delle obbligazioni alimentari nei titoli di mantenimento (pronunciati quando questi giovani erano minorenni).

Nel caso ideale, il tribunale stabilirà espressamente nel titolo l'obbligo di mantenimento «*fino al momento in cui una simile formazione possa normalmente concludersi*», come recita l'articolo 277 capoverso 2 CC. Molto spesso, però, i tribunali si limitano a introdurre l'annotazione: «È fatto salvo l'articolo 277 capoverso 2». Secondo la giurisprudenza, un simile rimando non vale quale titolo definitivo che permette al giovane maggiorenne in formazione di ottenere direttamente l'esecuzione della sua pretesa legale. Quando un giovane studente diventa maggiorenne e il debitore di alimenti cessa i pagamenti, se non si giunge alla stipula di una convenzione alimentare, al ragazzo spesso non resta che intentare una causa contro il genitore per rivendicare il proprio diritto al mantenimento. Per il giovane, il fatto di dover far causa al genitore tenuto al mantenimento rappresenta un forte ostacolo all'esecuzione della sua legittima pretesa (v. n. 3.5.9).

Il problema si potrebbe risolvere facilmente formulando il titolo di mantenimento come indicato più sopra. Oltretutto, i tribunali e le autorità tutorie sarebbero per principio tenuti a formulare in tal modo i titoli di mantenimento in virtù del loro obbligo generale di tutela dei figli nella procedura. Essi potrebbero dunque contribuire a porre rimedio alla situazione approvando o emanando unicamente titoli di mantenimento che stabiliscano espressamente la durata delle obbligazioni alimentari con una formulazione analoga a quella dell'articolo 277 capoverso 2 CC. Sarebbe inoltre opportuno sensibilizzare al problema anche le parti, gli avvocati e i mediatori affinché formulino adeguatamente le loro conclusioni. In questo modo, i titoli garantirebbero l'esecuzione delle pretese di mantenimento dei giovani maggiorenni in formazione anche dopo il compimento del 18 anno d'età, per la normale durata di una formazione adeguata. L'assegnazione da parte del giudice di prestazioni di mantenimento «fino al momento in cui una simile formazione possa normalmente concludersi», conformemente all'articolo 277 capoverso 2 CC, eviterebbe al figlio maggiorenne di dover citare in giudizio il genitore tenuto al mantenimento per far valere il proprio diritto legale.

Possibile soluzione

I tribunali, le autorità tutorie, le parti, gli avvocati e i mediatori sono esortati a fissare espressamente nei titoli di mantenimento la durata delle obbligazioni alimentari ricalcando la disposizione dell'articolo 277 capoverso 2 CC.

3.3 Problemi nell'anticipo degli alimenti

Le considerazioni che seguono sull'organizzazione dell'anticipo degli alimenti nei Cantoni si basano su un'indagine commissionata dall'UFAS. I risultati sono riportati nella tabella sinottica dell'allegato 7, che riassume separatamente le disposizioni cantonali per i figli e quelle per i coniugi. Il confronto intercantonale è invece circoscritto all'anticipo degli alimenti per i figli. Questa restrizione è conforme all'obiettivo della CSSS-N, secondo la quale per il bene dei figli è fondamentale soprattutto garantire il versamento degli *alimenti a loro destinati* (v. n. 1.1).

Il confronto intercantonale si basa su singoli dati chiave, vale a dire le condizioni richieste per il diritto all'anticipo degli alimenti e i fattori che determinano l'ammontare delle prestazioni e la durata di

fruizione. All'analisi dei dati chiave dei singoli Cantoni seguono un'esposizione dei vantaggi e degli svantaggi dei diversi sistemi e alcune proposte di miglioramento per un'armonizzazione a livello svizzero. I dati sono stati valutati in funzione del loro contributo alla garanzia delle prestazioni di mantenimento dovute alle famiglie povere o a rischio di povertà. Questo criterio di valutazione è in conflitto con altri obiettivi dei Cantoni come ad esempio le direttive di politica finanziaria.

L'ultima sezione di questo capitolo (n. 3.4) illustra le possibilità giuridiche per armonizzare l'anticipo degli alimenti.

3.3.1 Condizioni di reddito e di sostanza

a) *Tipi di calcolo*

Nel Cantone di Berna e nel Cantone Ticino l'anticipo viene concesso in linea di principio a tutti i figli il cui genitore tenuto a versare gli alimenti non adempie ai propri obblighi. In tutti gli altri Cantoni vengono invece prima verificate le condizioni di reddito e di sostanza dell'economia domestica nella quale vive il figlio avente diritto al mantenimento. Si distinguono quindi due casi:

| Tipo | Condizioni di reddito e di sostanza |
|--------|---|
| Tipo A | Il criterio decisivo è il diritto del figlio al mantenimento: nessuna verifica della situazione reddituale e patrimoniale |
| Tipo B | La concessione dell'anticipo dipende dal fabbisogno dell'economia domestica: verifica della situazione reddituale e sostanza patrimoniale |

Nel sistema di *tipo A*, l'anticipo degli alimenti permette di soddisfare interamente o in parte il diritto al mantenimento di *tutti i figli*. Nel sistema di *tipo B*, invece, solo i figli che vivono in un'economia domestica il cui fabbisogno vitale non è coperto ricevono gli anticipi. In linea di principio, entrambi i tipi di approccio possono essere impiegati per garantire l'incasso degli alimenti per i figli che vivono in famiglie povere o a rischio di povertà.

Nei Cantoni del tipo B il minimo esistenziale viene calcolato in modi differenti. Sono utilizzati due *tipi di calcolo*.⁸⁷

Sette Cantoni (AI, AR, NW, OW, SZ, TG, UR) calcolano il diritto all'anticipo degli alimenti analogamente a quanto avviene per le prestazioni complementari all'AVS/AI (PC). L'ammontare della prestazione è dato dalla differenza tra i redditi determinanti e le spese riconosciute dell'economia domestica. Nella composizione dei redditi determinanti e delle spese riconosciute – ad esempio per quanto riguarda la parte della sostanza presa in considerazione – vi sono leggere differenze tra i Cantoni.⁸⁸

Gli altri 17 Cantoni (AG, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SH, SG, SO, VD, VS, ZG, ZH) calcolano il diritto sulla base di limiti fissi di reddito e di sostanza che non possono tuttavia essere comparati direttamente tra di loro, in quanto le basi di calcolo si scostano nettamente l'una dall'altra (cfr. allegato 7). Le grandi differenze sono riconducibili, tra l'altro, alle diverse definizioni di reddito e di sostanza (a seconda del Cantone i conteggi si basano ad esempio su salario lordo, salario netto, reddito netto o reddito imponibile). Le notevoli differenze tra i Cantoni sono anche dovute al modo in cui sono prese in considerazione le dimensioni e la composizione dell'economia domestica. I criteri presi in considerazione – per esempio il numero delle persone che convivono nella medesima economia domestica, lo Stato civile delle persone adulte e/o il numero di figli aventi diritto al mantenimento – variano da Cantone a Cantone. Anche le cosiddette scale d'equivalenza utilizzate per

⁸⁷ Cfr. Knupfer/Bieri 2007, p. 43.

⁸⁸ Confronto esaustivo in Knupfer/Bieri 2007, p. 44 seg.

determinare le soglie di bisogno in funzione delle dimensioni dell'economia domestica non sono identiche.⁸⁹

Nei Cantoni che versano gli anticipi degli alimenti in funzione del bisogno sono applicati due *metodi di calcolo*:

| Tipo | Verifica delle condizioni di reddito e di sostanza |
|--|---|
| Tipo B «prestazioni complementari» | Calcolo analogo a quello utilizzato per le prestazioni complementari all'AVS/AI |
| Tipo B «limiti di reddito e di sostanza» | Calcolo in base a limiti di reddito e di sostanza diversi da un Cantone all'altro |

Il *tipo B «prestazioni complementari»* ha il vantaggio di basarsi su una prestazione in funzione del bisogno riconosciuta a livello nazionale, ragion per cui si presta per un'armonizzazione a livello svizzero.

Nel *tipo B «limiti di reddito e di sostanza»*, invece, ogni Cantone applica soglie di bisogno molto diverse per stabilire il diritto all'anticipo degli alimenti. Per armonizzare i vari sistemi bisognerebbe uniformare sia le modalità di calcolo del reddito e della sostanza che gli importi delle soglie di bisogno.

b) *Computo del reddito del nuovo coniuge/concubino*

Nei Cantoni che accordano l'anticipo degli alimenti in funzione del bisogno, un'altra importante differenza nella determinazione del diritto alle prestazioni è data dal computo o meno *del reddito di un eventuale nuovo partner del genitore* avente la custodia parentale.⁹⁰

Nei sette Cantoni del *tipo B «prestazioni complementari»* questo aspetto è disciplinato analogamente a quanto previsto per il calcolo delle prestazioni complementari all'AVS/AI. Le PC sono calcolate *in base allo stato civile*: il reddito del coniuge è quindi computato, mentre le persone che vivono in concubinato sono per principio considerate come persone sole, con la sola differenza che se l'avente diritto a PC convive con il concubino l'affitto è ripartito.⁹¹ I Cantoni di Appenzello interno, Obvaldo e Turgovia derogano a questa regolamentazione.⁹²

I 17 Cantoni del *tipo B «limiti di reddito e di sostanza»* applicano sia il sistema *senza computo* (GE, LU) che quello *con computo del reddito del nuovo partner* (AG, BL, BS, FR, GL, GR, JU, NE, SG, SH, SO, VD, VS, ZG, ZH). Una parte di questi ultimi tiene conto del reddito soltanto se la madre è sposata con il nuovo partner, gli altri anche se la coppia vive in concubinato. I Cantoni che computano il reddito del concubino definiscono il concubinato in base a vari criteri: la presenza di figli comuni o un determinato numero di anni di convivenza.

La prima domanda da porsi è se sia giustificato tenere conto del reddito del *nuovo coniuge* per la determinazione del diritto all'anticipo degli alimenti.

Il nuovo coniuge ha un *obbligo di assistenza* nei confronti della madre detentrici della custodia parentale:

⁸⁹ Cfr. Kehrli/Knöpfel 2006, p. 36s.

⁹⁰ Per ragioni di leggibilità nelle sezioni seguenti ci si riferirà alle madri sole e ai loro figli. Ovviamente tutte le indicazioni valgono anche per i figli di padri soli che hanno una nuova partner (coniuge o concubina).

⁹¹ Cfr. art. 16c dell'ordinanza del 15 gennaio 1971 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPC-AVS/AI; RS 831.301).

⁹² Nel Cantone di Turgovia, che appartiene al tipo B «prestazioni complementari», l'esistenza di una comunione di vita è riconosciuta se il genitore che detiene la custodia parentale convive da più di un anno con un/una partner. In tal caso la situazione reddituale e patrimoniale del/della partner è presa in considerazione per l'esame del diritto all'anticipo degli alimenti. V. l'art. 11 cpv. 1 dell'ordinanza del Consiglio di Stato del Cantone di Turgovia concernente la legge sull'aiuto all'incasso per contributi di mantenimento e per l'anticipo degli alimenti (Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Inkassohilfe für familienrechtliche Unterhaltsbeiträge und die Bevorschussung von Kinderalimenten; Alimentenhilfeverordnung, AliV; SR 836.41).

² «I coniugi si devono vicendevolmente adeguata assistenza nell'adempimento dell'obbligo verso i figli nati prima del matrimonio» (art. 278 cpv. 2 CC)

Il suo obbligo di assistenza, sussidiario rispetto a quello del padre naturale del figlio avente diritto al mantenimento, consiste nella copertura dell'eventuale differenza tra il contributo del padre naturale e il fabbisogno del figlio e nell'assunzione del rischio d'incasso della prestazione alimentare.⁹³

Considerato l'obbligo di assistenza del nuovo coniuge sarebbe pertanto opportuno tenere conto del suo reddito nella determinazione del diritto all'anticipo degli alimenti. Al fine di armonizzare le normative a livello nazionale, tutti i Cantoni dovrebbero computare allo stesso modo questa componente del reddito.

Diverso è il caso dei *concubini*, che non hanno né un obbligo di mantenimento nei confronti dei figli della loro partner né un obbligo di assistenza nei confronti di quest'ultima. La giurisprudenza nell'ambito del diritto delle assicurazioni sociali sembrerebbe tuttavia partire sempre più spesso dal principio che i concubini, di fatto, si sostengono vicendevolmente.⁹⁴ Il Tribunale federale ha per esempio ritenuto accettabili le disposizioni cantonali secondo cui il reddito del concubino del genitore avente la custodia parentale è preso in considerazione per la determinazione del diritto all'anticipo degli alimenti, a condizione che il concubinato sia stabile.⁹⁵ Tuttavia, dato che in Svizzera il concubinato non è riconosciuto quale istituto giuridico con effetti giuridici specifici, non esiste una definizione legale generalmente valida né della nozione di «concubinato» né di quella di «concubinato stabile».⁹⁶ Il legislatore federale ha rifiutato più volte di sancire nella legge e disciplinare in modo esaustivo le comunioni non matrimoniali o analoghe al matrimonio. Le normative esistenti o previste nei singoli ambiti giuridici sono incoerenti tra loro.⁹⁷ Le assicurazioni sociali federali si fondano per esempio sullo stato civile, ragion per cui i partner di una comunione non matrimoniale sono per principio equiparati alle persone sole. Anche l'imposizione della famiglia e della coppia dipende dallo stato civile. Nella riforma dell'imposizione della famiglia varata nel 2009, il Parlamento ha confermato questo principio e ha rifiutato chiaramente di cambiare sistema e di passare a un'imposizione indipendente dallo stato civile.⁹⁸

Per meglio garantire il versamento dei contributi di mantenimento ai figli sarebbe opportuno non tenere conto del reddito del concubino della madre, poiché altrimenti tra questi e il figlio avente diritto al mantenimento si instaurerebbe un rapporto che – come detto in precedenza – è inesistente sul piano giuridico. Se, ad esempio, il concubino non è disposto a destinare una parte del suo reddito al mantenimento del figlio della partner, né questi né la madre possono agire in giudizio contro di lui. Il figlio non riceve quindi gli alimenti, perché il padre naturale non adempie ai propri obblighi, e nemmeno l'anticipo degli alimenti, poiché il reddito familiare supera la soglia di bisogno a causa del computo del reddito del concubino della madre. In casi di questo genere, il problema della povertà dei figli aventi diritto al mantenimento si acuisce invece che ridursi.

c) Possibili soluzioni

Qui di seguito sono riassunte le precedenti spiegazioni sul modo in cui i Cantoni valutano la situazione reddituale e patrimoniale e ne tengono conto per determinare il diritto all'anticipo degli alimenti.

L'applicazione di un metodo di calcolo uniforme in tutti i Cantoni renderebbe più trasparente il sistema per gli aventi diritto agli alimenti. In caso di trasferimento del domicilio da un Cantone all'altro non si produrrebbero più variazioni di reddito ingiustificate a causa della diversità delle modalità di calcolo.

⁹³ Cfr. Hegnauer 1999, nota 20.10, DTF 120 II 285.

⁹⁴ Cfr. Aebi-Müller/Widmer 2009, p. 6.

⁹⁵ Cfr. DTF 129 I 1, consid. 3.2.4, p. 6.

⁹⁶ Cfr. Aebi-Müller/Widmer 2009, p. 2s.

⁹⁷ Cfr. Aebi-Müller/Widmer 2009, p. 2.

⁹⁸ V. la scheda informativa del Dipartimento federale delle finanze (DFF) sulla riforma dell'imposizione dei coniugi e della famiglia, <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00608/00631/index.html?lang=it> (consultato il 15.03.2011).

Adottando il sistema di *tipo A*, tutti i Cantoni rinuncerebbero a tenere conto della situazione reddituale e patrimoniale dell'economia domestica in cui vive il figlio avente diritto al mantenimento.

Anche il *tipo B «prestazioni complementari»* permetterebbe di armonizzare i sistemi cantonali di anticipo degli alimenti, dato che si basa su una prestazione in funzione del bisogno riconosciuta a livello nazionale. Se si scegliesse questo modello, per ragioni di coerenza tutti i Cantoni dovrebbero computare il reddito di un eventuale nuovo partner (coniuge o concubino) della madre avente la custodia parentale analogamente a quanto previsto nell'ambito delle prestazioni complementari all'AVS/AI: questo significa che sarebbe preso in considerazione il reddito del nuovo coniuge, ma non quello del concubino (fatta salva una parte dell'affitto in caso di comunione domestica).

In caso di scelta del *tipo B «limiti di reddito e di sostanza»* si dovrebbero armonizzare sia le modalità di calcolo del reddito e della sostanza che gli importi delle soglie di bisogno. Il computo del reddito di un eventuale nuovo partner (coniuge o concubino) dovrebbe dipendere dallo stato civile: considerato l'obbligo di assistenza del nuovo coniuge, sarebbe opportuno che il suo reddito fosse computato allo stesso modo in tutti i Cantoni. Per garantire maggiormente il versamento degli alimenti per i figli, il reddito dei concubini non dovrebbe invece essere preso in considerazione per la determinazione del diritto all'anticipo degli alimenti.

| Soluzioni | Condizioni di reddito e di sostanza |
|---|--|
| Soluzione A | Il criterio decisivo è il diritto del figlio al mantenimento: le condizioni di reddito e di sostanza sono irrilevanti. |
| Soluzione B «prestazioni complementari» | Calcolo analogo a quello previsto per le prestazioni complementari: computo del reddito del nuovo coniuge, nessun computo del reddito del concubino (tranne una parte dell'affitto). |
| Soluzione B «limiti di reddito e di sostanza» | Determinazione uniforme del reddito e della sostanza e fissazione di limiti uniformi; computo del reddito del nuovo coniuge, nessun computo del reddito del concubino. |

3.3.2 Diritto al versamento parziale dell'anticipo

In Svizzera vi sono due sistemi di anticipo degli alimenti: il primo prevede il diritto al versamento parziale dell'anticipo degli alimenti (denominato in seguito anticipo parziale), il secondo no.⁹⁹ L'esempio seguente illustra il principio: il limite di reddito ammonta a 3000 franchi al mese.¹⁰⁰ La famiglia monoparentale consegue un reddito di 2500 franchi. Secondo il titolo di mantenimento, il figlio ha diritto a una pensione alimentare di 700 franchi al mese. Se non è previsto l'anticipo parziale degli alimenti, il figlio non ha diritto ad alcun versamento, poiché il reddito determinante dell'economia domestica sommato agli alimenti supera il limite di reddito di 3000 franchi mensili. Se invece è previsto l'anticipo parziale, il figlio riceve 500 franchi al mese.

La differenza tra i due sistemi risiede pertanto nella determinazione del diritto, che si ripercuote sull'importo delle prestazioni. Questo problema non si pone nei due Cantoni che versano le pensioni alimentari indipendentemente dal bisogno (BE, TI).

18 Cantoni (AG, AI, AR, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, VD, ZG, ZH) prevedono l'anticipo parziale, sei Cantoni (BL, GL, LU, SO, UR, VS) no.

Si possono pertanto distinguere due tipi di sistemi di anticipo degli alimenti:

⁹⁹ Cfr. Knupfer/Bieri 2007, p. 44

¹⁰⁰ I Cantoni stabiliscono il diritto all'anticipo degli alimenti in base al reddito annuo e alla sostanza. Per semplicità, l'esempio utilizzato per illustrare il principio dell'anticipo parziale si basa soltanto sul reddito mensile.

| Tipo | Diritto al versamento parziale dell'anticipo |
|--------|--|
| Tipo A | Si |
| Tipo B | No |

Il vantaggio del *tipo A* rispetto al *tipo B* è evidente: il primo permette di versare anche soltanto una parte degli alimenti. L'introduzione dell'anticipo parziale in tutti i Cantoni nel quadro dell'armonizzazione contribuirebbe a garantire almeno una parte dei contributi di mantenimento ai bambini che vivono in famiglie povere o a rischio di povertà.

Possibile soluzione

Introduzione dell'anticipo parziale in tutti i Cantoni che versano gli anticipi degli alimenti in funzione del bisogno.

3.3.3 Effetti soglia

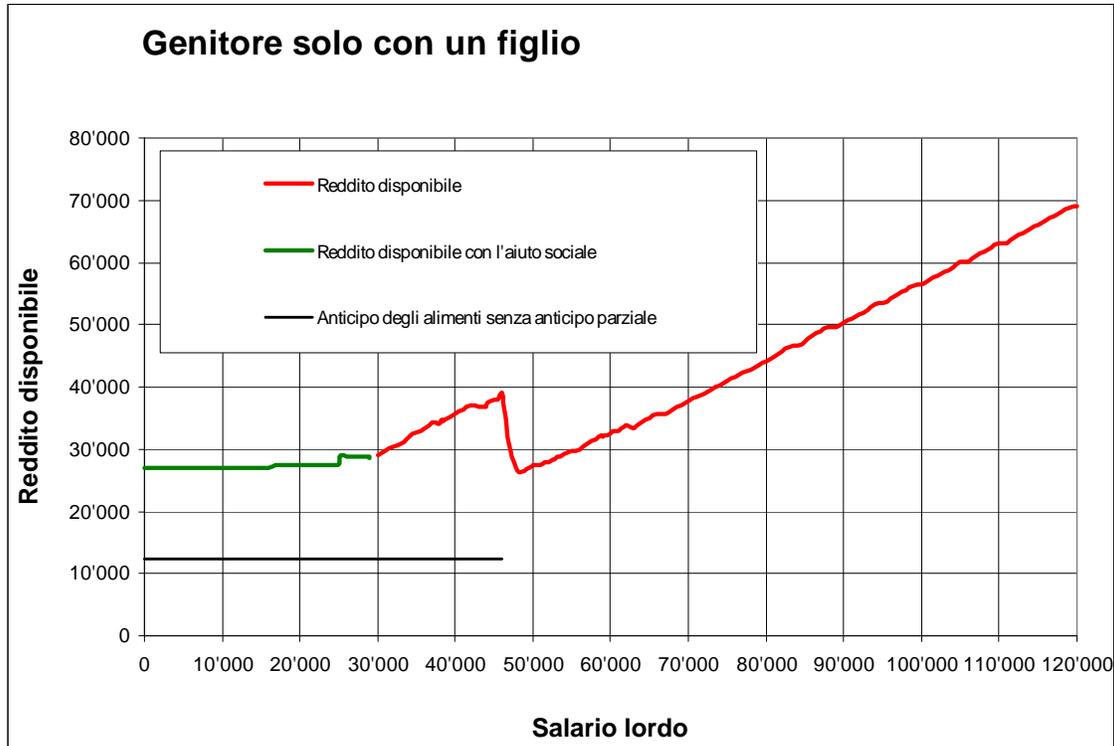
Un altro aspetto problematico del sistema senza anticipo parziale degli alimenti sono gli *effetti soglia* che ne derivano. Infatti, se il genitore cui è affidato il figlio avente diritto agli alimenti intraprende un'attività lucrativa o aumenta il suo grado di occupazione, raggiungendo un reddito superiore al limite previsto, l'anticipo degli alimenti è completamente soppresso. La conseguenza è che il reddito disponibile della famiglia monoparentale si riduce nonostante un reddito da lavoro più elevato. Il problema dell'effetto soglia è illustrato dai due esempi seguenti.¹⁰¹

I grafici 1 e 2 illustrano *l'andamento del reddito disponibile* in funzione del reddito lordo (da 0 a 120'000 franchi) nel caso di una famiglia monoparentale con un figlio. La linea verde corrisponde al reddito disponibile delle famiglie beneficiarie dell'aiuto sociale, quella rossa al reddito disponibile delle famiglie nella fascia di reddito superiore. Dall'andamento della linea risulta evidente che a un certo punto l'aumento del reddito lordo non si traduce più in un aumento del reddito disponibile. Si ha quindi un cosiddetto «effetto soglia».

Nell'esempio *senza anticipo parziale* (grafico 1) l'effetto soglia è chiaramente visibile. Con un reddito lordo di 46'000 franchi, il reddito disponibile ammonta a 39'000 franchi. Un incremento del reddito lordo di soli 2'000 franchi causa una diminuzione di 12'500 franchi del reddito disponibile, che scende a 26'500 franchi. Dato che nell'esempio citato non è previsto il diritto all'anticipo parziale, al raggiungimento di un determinato limite di reddito il diritto all'anticipo di 12'360 franchi (incluso l'anticipo degli alimenti per il coniuge) si estingue completamente. Con un reddito lordo di 46'000 franchi, il limite di reddito è raggiunto e l'anticipo degli alimenti interamente soppresso.

¹⁰¹ La COSAS ha analizzato dettagliatamente il problema degli effetti soglia nei suoi due studi «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz» (Knupfer/Bieri 2007) e «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz» (Knupfer/Pfister/Bieri 2007). Il riepilogo degli incarichi successivi agli studi allestito dalla COSAS fornisce una panoramica degli sforzi intrapresi dai Cantoni per eliminare gli effetti soglia: www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/forschungsprojekte/Folgeauftraege_SKOS-Studien.pdf (consultato il 17.03.2011, disponibile soltanto in tedesco).

Grafico 1: andamento del reddito disponibile nel regime senza anticipo parziale

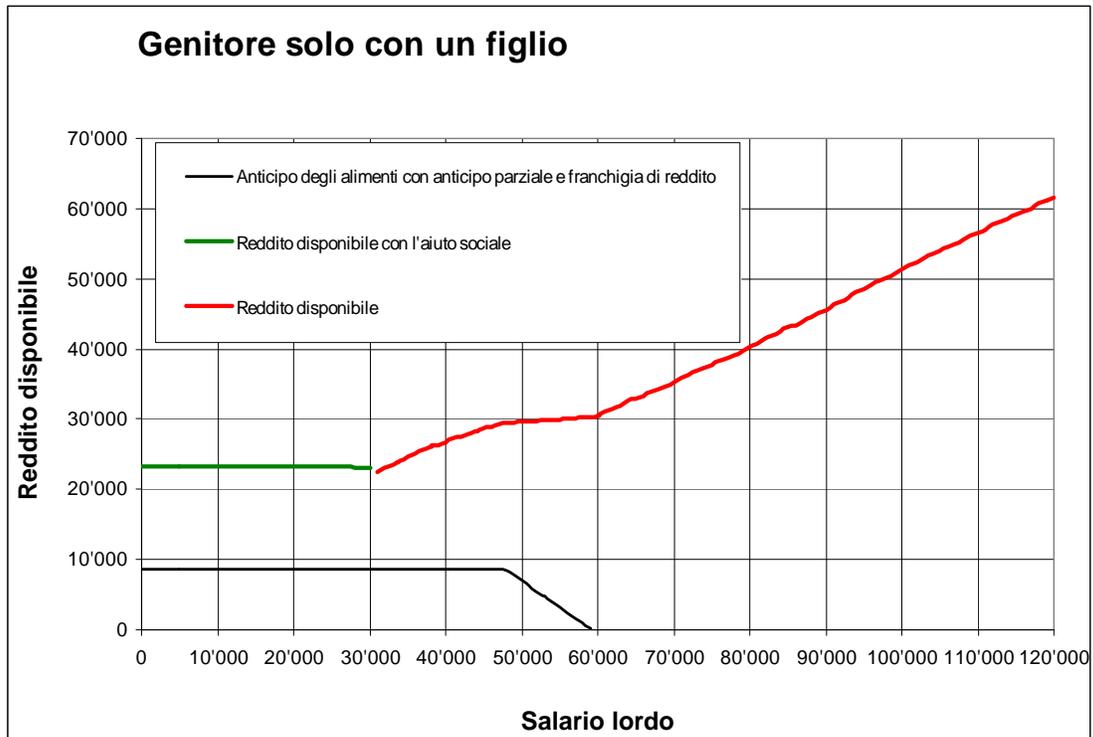


Fonte: COSAS, analisi speciale

Come si può constatare nel secondo esempio (v. *grafico 2*), l'anticipo parziale permette di evitare l'effetto soglia o perlomeno di attenuarlo. Quando il limite di reddito è raggiunto, l'anticipo degli alimenti non viene completamente soppresso ma semplicemente decurtato della porzione di reddito eccedente il limite. Questo significa che gli alimenti sono anticipati interamente fino a un *determinato limite di reddito*, superato il quale vengono progressivamente ridotti.

L'introduzione di un *franchigia*, potrebbe rappresentare un incentivo supplementare allo svolgimento di un'attività lucrativa. Per un risultato ottimale, la franchigia dovrebbe aumentare in funzione del reddito. Nella migliore delle ipotesi, ogni franco guadagnato in più si traduce in un aumento del reddito disponibile. Nell'esempio citato è prevista una franchigia pari al 15 per cento del reddito netto. Con questo sistema, per la famiglia monoparentale il guadagno supplementare è vantaggioso anche nella fascia di reddito in cui il diritto all'anticipo si estingue progressivamente, poiché l'incremento non viene interamente annullato dalla decurtazione dell'anticipo degli alimenti. Nel *grafico 2* questa diminuzione dell'anticipo è illustrata dalla linea nera, che si riduce progressivamente – fino a raggiungere quota zero – nella fascia di reddito lordo compresa tra 48'000 e 59'000 franchi.

Grafico 2: andamento del reddito disponibile nel regime con anticipo parziale e franchigia



Fonte: COSAS, analisi speciale

L'anticipo degli alimenti andrebbe adeguato in modo che in tutti i Cantoni il genitore cui è affidato il figlio avente diritto agli alimenti abbia interesse a intraprendere un'attività lucrativa o ad aumentare il proprio grado di occupazione.

Possibile soluzione

Tutti i Cantoni adeguano i loro sistemi di anticipo degli alimenti in modo che non vi siano effetti soglia e che le economie domestiche beneficiarie abbiano interesse ad aumentare il loro reddito.

3.3.4 Durata massima dell'anticipo degli alimenti

Per principio, gli alimenti possono essere anticipati al massimo fino alla scadenza dell'obbligo di mantenimento secondo il titolo di mantenimento. Tutte le legislazioni cantonali stabiliscono una scadenza o una durata massima per l'anticipo degli alimenti per i figli.

Dieci Cantoni versano l'anticipo degli alimenti sulla base del *titolo di mantenimento* (BE, FR, GL, LU, NW, OW, SH, VD, ZG, ZH).

In tredici Cantoni sono previsti *limiti d'età, diversi da un Cantone all'altro*, per il diritto all'anticipo degli alimenti:

- tre Cantoni (GR, SG, SO) anticipano gli alimenti al massimo fino al compimento del 25° anno d'età del figlio, uno (JU) fino alla conclusione in tempi normali della formazione del figlio,
- cinque Cantoni fino al compimento del 20° anno d'età del figlio (AG, AR, BL, UR, VS) e

- quattro Cantoni fino al compimento del 18° anno d'età del figlio (AI, BS¹⁰², SZ, TG).

In tre Cantoni vigono *altri criteri*:

- Il Cantone di Ginevra anticipa gli alimenti al massimo per 36 mesi. Per i figli che non hanno ancora raggiunto l'età dell'asilo, l'anticipo degli alimenti può essere prolungato al massimo fino a 48 mesi.
- Il Cantone Ticino anticipa gli alimenti al massimo per 60 mesi.
- Nel Cantone di Neuchâtel, il diritto all'anticipo degli alimenti si estingue quando gli anticipi dovuti all'ente pubblico raggiungono un importo pari a 24 mesi di pensioni alimentari.

Le normative cantonali possono essere distinte in tre tipi:

| Tipo | Durata massima dell'anticipo degli alimenti |
|-------------|--|
| Tipo A | Secondo il titolo di mantenimento |
| Tipo B | Fino a un limite d'età, variabile secondo il Cantone |
| Tipo C | Secondo altri criteri |

Il *tipo A*, che prevede l'anticipo degli alimenti in base al titolo di mantenimento, è il più indicato per garantire gli alimenti del figlio, a condizione che il titolo preveda espressamente l'obbligo di mantenimento fino alla conclusione entro tempi normali di una formazione adeguata (v. n. 3.2.2).

Nel *tipo B*, il diritto all'anticipo degli alimenti sussiste soltanto fino a che *il figlio raggiunge un determinato limite d'età*. Alcuni Cantoni versano queste prestazioni fino alla maggiore età del figlio¹⁰³, il che non permette di realizzare l'obiettivo di garantire il versamento dei contributi di mantenimento nei casi in cui il figlio, a causa del raggiungimento della maggiore età, perde il diritto all'anticipo degli alimenti pur non avendo ancora concluso la formazione. Per principio, in virtù dell'articolo 277 capoverso 2 CC, un figlio maggiorenne in formazione ha il diritto a essere mantenuto dai suoi genitori (v. n. 3.2.2). Per questa ragione, gli altri Cantoni si basano sul criterio della *formazione del figlio*: nella legislazione federale il 25° anno d'età è il limite per le prestazioni destinate ai figli in formazione. Anche le rendite per orfani dell'AVS/AI¹⁰⁴ e gli assegni di formazione¹⁰⁵ sono versati fino alla conclusione della formazione, ma al massimo fino al compimento del 25° anno d'età. Questa disposizione potrebbe essere adottata da tutti i Cantoni nel quadro dell'armonizzazione a livello federale dell'anticipo degli alimenti.

Nel *tipo C*, l'anticipo degli alimenti ha carattere di prestazione di sostegno temporanea. Il diritto all'anticipo si estingue anche se

- il figlio continua ad avere diritto ai contributi di mantenimento,
- la persona tenuta a versarli continua a venir meno ai suoi obblighi e
- il minimo vitale dell'economia domestica in cui vive il figlio non è coperto.

Il *tipo C* è incompatibile con l'obiettivo perseguito dalla disposizione del CC sull'anticipo degli alimenti. Il versamento degli alimenti per i figli, essendo garantito soltanto per un periodo limitato, porta soltanto temporaneamente a un miglioramento della situazione degli aventi diritto che vivono in economie domestiche povere o a rischio di povertà.

¹⁰² Nel caso dei titoli di mantenimento emessi prima del 1° gennaio 1996, il Cantone di Basilea-Città anticipa gli alimenti fino al compimento del 20° anno d'età.

¹⁰³ I Cantoni che anticipano gli alimenti fino al compimento del 20° anno d'età continuano probabilmente a basarsi sul limite vigente fino al 1° gennaio 1996 per il raggiungimento della maggiore età.

¹⁰⁴ V. l'art 25 cpv. 5 della legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10).

¹⁰⁵ V. l'art. 3 cpv. 1 lett. b della legge federale del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari (LAFam, RS 836.2).

Alla luce di queste riflessioni si possono proporre le seguenti soluzioni:

| Soluzione | Durata massima dell'anticipo degli alimenti |
|------------------|--|
| Soluzione A | Secondo il titolo di mantenimento. |
| Soluzione B | Fino alla conclusione della formazione, ma al massimo fino al compimento del 25° anno d'età. |

3.3.5 Importo massimo mensile dell'anticipo

Lo Stato può anticipare al massimo l'importo della prestazione alimentare stabilita nel titolo di mantenimento (v. n. 3.1.2). A partire da un determinato limite, i Cantoni versano però soltanto una parte della somma dovuta. L'importo massimo mensile che può essere versato a titolo di anticipo per ciascun figlio è fissato dalla legislazione cantonale applicabile.

In 15 Cantoni (AG, AI, AR, BL, BS, BE, GL, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR) esso corrisponde all'*importo massimo della rendita semplice per orfani*, che per gli anni 2009 e 2010 ammonta a 912 franchi.¹⁰⁶

Gli 11 Cantoni rimanenti (FR, GE, GR, JU, NE, SO, TI, VD, VS, ZG, ZH) prevedono *importi massimi diversi*. L'anticipo massimo più elevato ammonta a 1'228 franchi mensili per figlio (ZG), quello più basso a 400 franchi (FR).

I Cantoni possono pertanto essere suddivisi in due tipi:

| Tipo | Importo massimo mensile dell'anticipo per ciascun figlio |
|-------------|--|
| Tipo A | Corrispondente all'importo massimo della rendita semplice per orfani |
| Tipo B | Altro importo |

I Cantoni del *tipo A* fanno riferimento alla rendita semplice per orfani, ossia un importo già applicato a livello nazionale. Il figlio di una famiglia monoparentale che non riceve il contributo di mantenimento è considerato alla stregua di un orfano di padre o di madre, che è mantenuto da un solo genitore e riceve dall'assicurazione al massimo l'importo summenzionato.

Nei Cantoni del *tipo B*, gli importi massimi sono fissati secondo criteri che non possono essere utilizzati per un'armonizzazione a livello nazionale.

La fissazione dell'importo massimo dell'anticipo in base alla rendita semplice massima per orfani è una soluzione convincente sotto il profilo della politica sociale e gode quindi di un ampio consenso, dimostrato dal fatto che è stata adottata da 15 Cantoni.

Possibile soluzione

In tutti i Cantoni, l'importo massimo dell'anticipo mensile versato per ciascun figlio corrisponde all'importo massimo della rendita semplice per orfani.

¹⁰⁶ La rendita per orfani viene adeguata all'evoluzione dei prezzi e dei salari, di regola, ogni due anni (art. 33^{ter} LAVS).

3.3.6 Inizio dell'anticipo degli alimenti

La competenza per l'attuazione dell'anticipo degli alimenti e la relativa procedura variano da Cantone a Cantone. Tutti i Cantoni richiedono l'adempimento di due condizioni prima di concedere l'anticipo degli alimenti:

1. la creditrice/il creditore deve presentare una richiesta in tal senso al competente servizio designato dal Cantone e
2. cedere i suoi diritti nei confronti del debitore al Comune che versa gli anticipi.

A causa della diversità delle disposizioni procedurali, il momento in cui la richiesta viene considerata inoltrata varia da Cantone a Cantone. Mentre la maggioranza di essi prende come riferimento la data di presentazione della richiesta, i Cantoni di Ginevra e di Svitto si basano sulla data in cui la persona avente diritto cede i suoi diritti al Comune che versa anticipa gli alimenti.

Per quanto concerne la *data di accoglimento della richiesta*, sarebbe relativamente facile armonizzare la prassi dei Cantoni: al momento della sua presentazione, infatti, la creditrice/il creditore potrebbe firmare una dichiarazione di cessione dei diritti. In caso di decisione positiva, la data di deposito della richiesta verrebbe considerata quale data di accoglimento. Diversi Cantoni procedono già oggi in questo modo con buoni risultati.

Un'altra notevole differenza tra i Cantoni è che in alcuni casi gli anticipi sono concessi retroattivamente per un certo periodo precedente il deposito della richiesta, in altri a partire da questa data e in altri ancora posteriormente a essa.

Nove Cantoni (AG, AR, BL, GL, GR, SG, SO, UR, ZG) anticipano un certo numero di contributi di mantenimento dovuti per il periodo precedente la *data di deposito della richiesta*: Appenzello Esterno e Basilea-Campagna anticipano gli alimenti per l'ultimo mese; Grigioni, Uri e Zugo per gli ultimi due mesi; San Gallo e Soletta per gli ultimi tre mesi e Glarona per gli ultimi sei mesi.

In dieci Cantoni (BS, BE, FR, JU, NE, SH, TI, VD, ZH, SZ), l'anticipo inizia *con il deposito della richiesta*.

In sette Cantoni (AI, LU, NW, OW, TG, VS, GE), il versamento inizia *posteriormente*, vale a dire un mese dopo il deposito della richiesta.

Per quanto riguarda l'inizio del diritto al versamento degli anticipi, si possono distinguere tre tipi di sistema:

| Tipo | Inizio del diritto al versamento degli anticipi |
|--------|--|
| Tipo A | Anteriormente alla data di deposito della richiesta |
| Tipo B | A partire dalla data di deposito della richiesta |
| Tipo C | <i>Successivamente</i> alla data di deposito della richiesta |

Il *tipo A* è il più adatto per garantire il versamento degli alimenti per i figli, poiché permette di regola di anticipare tutti i contributi di mantenimento dovuti. Se questo sistema fosse introdotto in tutta la Svizzera, bisognerebbe stabilire a quanti contributi di mantenimento arretrati avrebbero diritto i beneficiari degli anticipi.

Il *tipo B* si fonda sul presupposto che i creditori di contributi di mantenimento presentano una richiesta di anticipo degli alimenti soltanto quando non possono più farne a meno per il proprio sostentamento, cioè quando ne hanno effettivamente bisogno.

Il *tipo C* aggrava il problema della povertà dei figli aventi diritto agli alimenti, poiché le prestazioni sono versate soltanto dopo un certo periodo. Questo sistema è pertanto inadeguato.

Visto quanto precede, per un'armonizzazione a livello svizzero entrano in considerazione due possibilità:

| Soluzione | Modalità di pagamento degli anticipi all'inizio del diritto |
|-------------|--|
| Soluzione A | Tutti i Cantoni versano un certo numero di anticipi arretrati rispetto al deposito della richiesta. La data di deposito corrisponde alla data di accoglimento della richiesta. |
| Soluzione B | Tutti i Cantoni versano gli anticipi a partire dal deposito della richiesta. La data di deposito corrisponde alla data di accoglimento della richiesta. |

3.3.7 Domicilio, periodo di carenza e statuto di dimora

Questo capitolo presenta le condizioni di diritto previste nei vari Cantoni per quanto concerne il domicilio, il periodo di carenza e lo statuto di dimora del *figlio avente diritto agli alimenti* e della *persona tenuta a versarli*.

a) Domicilio del figlio

In tutti i Cantoni, il figlio deve avere il *domicilio di diritto civile*¹⁰⁷ in Svizzera per avere diritto all'anticipo degli alimenti. Le prestazioni non vengono pertanto esportate. Nei rapporti tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) la situazione è la seguente:¹⁰⁸ conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee (CdGCE) stabilita dalla sentenza Offermanns¹⁰⁹ del 15 marzo 2001 e confermata il 5 febbraio 2002 nella causa Humer¹¹⁰, gli anticipi degli alimenti sono da considerare come prestazioni familiari¹¹¹ e devono quindi essere versati anche quando il figlio avente diritto risiede in uno Stato membro dell'UE. La giurisprudenza della CdGCE è stata tuttavia stabilita dopo la firma dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE¹¹², avvenuta il 21 giugno 1999. Conformemente all'articolo 16 capoverso 2 dell'accordo, la Svizzera tiene conto solo della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee precedente alla data della sua firma. Le implicazioni della giurisprudenza successiva a tale data sull'accordo tra la Svizzera e l'UE sono determinate dal Comitato misto, composto da rappresentanti delle parti contraenti. Dato che a tutt'oggi né la sentenza Offermanns né la sentenza Humer sono state dichiarate applicabili¹¹³, gli anticipi degli alimenti non vengono esportati verso l'UE e non v'è da attendersi un cambiamento di questa prassi¹¹⁴.

b) Periodo di carenza

Oltre alla condizione del domicilio di diritto civile in Svizzera, due Cantoni (GE, VS) prevedono anche un *periodo di carenza*. Questo significa che il figlio avente diritto deve essere stato domiciliato almeno

¹⁰⁷ V. art. 25 CC: «Il domicilio del figlio sotto l'autorità parentale è quello dei genitori o, se i genitori non hanno un domicilio comune, quello del genitore che ne ha la custodia; negli altri casi, è determinante il luogo di dimora».

¹⁰⁸ Situazione al 09.09.2009.

¹⁰⁹ Giurisprudenza C-85/99, Offermanns: <http://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=C-85%2F99&Suche=C-85%2F99> (consultato il 17.03.2011).

¹¹⁰ Giurisprudenza C-255/99, Humer: <http://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=C-255%2F99&Suche=C-255%2F99> (consultato il 17.03.2011).

¹¹¹ Per le definizioni delle prestazioni familiari v. l'art. 1 lett. u del Regolamento (CEE) n. 1408/71 (RS 0.831.109.268.1).

¹¹² Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (con allegati, protocolli e atto finale); ALC, RS 0.142.112.681.

¹¹³ Situazione al 09.09.2009.

¹¹⁴ Il Regolamento (CE) n. 883/2004 è subentrato dal 1° maggio 2010 all'interno dell'UE al Regolamento (CE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità. L'articolo 1 lettera z del Regolamento (CE) n. 883/2004 esclude esplicitamente l'esportazione degli anticipi sugli assegni alimentari (v. eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:200:0001:0049:IT:PDF). Il Regolamento sarà presumibilmente recepito nell'allegato II all'ALC e sarà a quel punto applicabile anche alla Svizzera. Per il momento non è tuttavia ancora possibile dare indicazioni definitive sulla data di entrata in vigore per il nostro Paese.

un anno nel Cantone in questione prima di aver diritto all'anticipo degli alimenti, sempre che le altre condizioni siano adempiute.¹¹⁵

I sistemi cantonali possono pertanto essere distinti in due tipi:

| Tipo | Domicilio del figlio |
|-------------|---|
| Tipo A | Nessun periodo di carenza. È determinante soltanto il domicilio di diritto civile in Svizzera del figlio. |
| Tipo B | Il figlio deve avere il domicilio di diritto civile in Svizzera e deve essere stato domiciliato nel Cantone per almeno un anno. |

La condizione di diritto prevista nel *tipo A* è incontestata e applicata da tutti i Cantoni. Non è pertanto necessario alcun cambiamento.

Nel *tipo B* può accadere che un bambino non possa ricevere l'anticipo degli alimenti nonostante adempia tutte le altre condizioni di diritto. Il periodo di carenza è incompatibile con lo scopo dell'anticipo degli alimenti secondo il CC, poiché non ha alcun nesso oggettivo con i problemi che il mancato versamento degli alimenti può causare agli aventi diritto. Se anche le altre condizioni del diritto all'anticipo degli alimenti verranno armonizzate, la soppressione del periodo di carenza in tutti i Cantoni dovrebbe permettere di eliminare gli incentivi indesiderati al cambiamento di domicilio.

Possibile soluzione

Tutti i Cantoni rinunciano a prevedere un periodo di carenza relativo al domicilio del figlio.

c) Statuto e luogo di dimora della persona tenuta a versare gli alimenti

I Cantoni di Appenzello Interno, Basilea-Campagna e dei Grigioni prevedono una condizione aggiuntiva per i *bambini di nazionalità straniera*: nel Cantone di Appenzello interno, questi bambini hanno diritto all'anticipo degli alimenti soltanto se la *persona tenuta a versarli* è domiciliata¹¹⁶ in Svizzera e vi soggiorna effettivamente. I bambini stranieri domiciliati nel Cantone di Basilea-Campagna non hanno diritto all'anticipo degli alimenti se la *persona tenuta a versarli* si trova all'estero. Nel Cantone dei Grigioni, i bambini senza permesso di domicilio non vi hanno diritto se il debitore degli alimenti soggiorna costantemente all'estero.

I sistemi cantonali possono pertanto essere distinti in due tipi:

| Tipo | Statuto e luogo di dimora della persona tenuta a versare gli alimenti |
|-------------|---|
| Tipo A | Il diritto all'anticipo degli alimenti sussiste indipendentemente dallo statuto o dal luogo di dimora della persona tenuta a versarli. |
| Tipo B | Per i bambini di nazionalità svizzera il diritto all'anticipo degli alimenti sussiste indipendentemente dallo statuto o dal luogo di dimora della persona tenuta a versarli. Per i bambini stranieri, il diritto sussiste se la persona tenuta a versare gli alimenti è domiciliata e/o soggiorna in Svizzera. |

¹¹⁵ Nel Cantone di Ginevra questa disposizione non si applica ai bambini che avevano già diritto all'anticipo degli alimenti in un altro Cantone.

¹¹⁶ Le condizioni per l'ottenimento del permesso di domicilio da parte degli stranieri sono elencate all'art. 34 cpv. 2 della legge federale sugli stranieri (LStr, RS 142.20).

Nel quadro di un armonizzazione, il *tipo A* potrebbe essere facilmente adottato in tutta la Svizzera, poiché è già applicato da quasi tutti i Cantoni e non prevede ulteriori limitazioni del gruppo di bambini che possono beneficiare dell'anticipo degli alimenti. I bambini svizzeri e quelli stranieri sono trattati allo stesso modo.

Nel *tipo B*, ai bambini stranieri può essere negato il diritto all'anticipo degli alimenti, se la persona tenuta a versarli non è domiciliata e/o non soggiorna in Svizzera. Questa prassi restrittiva è probabilmente dovuta al fatto che l'incasso degli alimenti anticipati è più difficile e laborioso se il debitore non si trova in Svizzera. Il problema sussiste tuttavia anche per la persona avente diritto agli alimenti. Come accennato all'inizio, la Svizzera ha concluso diverse convenzioni di assistenza giudiziaria per aumentare le probabilità di recuperare i crediti alimentari all'estero (v. n. 2.3.3). La condizione richiesta nel tipo B ostacola il raggiungimento di questo obiettivo. Per questa ragione è opportuno che tutti i Cantoni vi rinuncino.

Possibile soluzione

Tutti i Cantoni anticipano gli alimenti indipendentemente dallo statuto o dal luogo di dimora della persona tenuta a versarli.

3.4 Possibili basi giuridiche per l'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti

L'UFG ha presentato due perizie sulle possibilità legislative della Confederazione in materia di anticipo degli alimenti. La prima, risalente al 2005, è stata realizzata per incarico della sottocommissione «Garanzia del fabbisogno vitale» della CSSS-N (v. allegato 2). Nel quadro dell'elaborazione del presente rapporto l'UFG ha studiato nuovamente le possibilità per l'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti a livello federale (v. allegato 4). Le due perizie giungono alle medesime conclusioni, vale a dire:

in base alle vigenti disposizioni costituzionali, il compito di armonizzare l'anticipo degli alimenti sul piano materiale non può essere affidato alla Confederazione, poiché rientra nell'ambito del diritto pubblico, che è di competenza dei Cantoni.¹¹⁷

I Cantoni sono esortati, ma non obbligati, ad anticipare gli alimenti, ragion per cui sono liberi di decidere l'organizzazione del sistema. Essi hanno in particolare la responsabilità di stabilire le condizioni di diritto, la forma, la durata e le modalità di restituzione delle prestazioni anticipate.

L'unica disposizione costituzionale cui la Confederazione può richiamarsi è l'articolo 116 capoverso 1 Cost.:

¹ Nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione prende in considerazione i bisogni della famiglia. Può sostenere provvedimenti a tutela della famiglia».

L'anticipo degli alimenti è una misura che ha lo scopo di preservare le famiglie dalla povertà riducendo al minimo le conseguenze finanziarie negative di una separazione o di un divorzio. L'UFG considera pertanto l'anticipo degli alimenti come un provvedimento a tutela della famiglia ai sensi dell'articolo 116 capoverso 1 Cost.

A suo parere, quindi, una prima possibilità per armonizzare questo sistema di prestazioni sarebbe la concessione ai Cantoni – a titolo di incentivo – di aiuti finanziari federali per l'anticipo degli alimenti. La Confederazione potrebbe emanare la necessaria legge federale fondandosi sulla sua competenza di sostegno alla famiglia. Tuttavia, la disposizione costituzionale attribuisce competenze legislative molto ristrette alla Confederazione, che può soltanto regolamentare questa attività di sostegno, prescrivendo ai Cantoni, in modo limitato, criteri da adempiere per beneficiare degli aiuti finanziari della Confederazione. In quest'ambito la Confederazione può richiamarsi soltanto a una competenza

¹¹⁷ Cfr. DTF 112 Ia 257.

di sostegno e non a una competenza di promozione, ragion per cui il suo intervento presuppone necessariamente l'adozione di misure da parte dei Cantoni. La Confederazione non sarebbe invece autorizzata a legiferare sul piano materiale; pertanto, le sue possibilità per armonizzare in questo modo l'anticipo degli alimenti, un ambito di competenza cantonale, sarebbero esigue.

Secondo l'UFG, se si volessero *attribuire competenze legislative più ampie alla Confederazione* sarebbe necessaria una modifica costituzionale in tal senso. In virtù della nuova disposizione costituzionale, la Confederazione potrebbe allora emanare una legge federale sull'anticipo degli alimenti. Questa seconda possibilità è attualmente vagliata nel quadro dei lavori relativi all'iniziativa parlamentare «Base costituzionale per una politica familiare esaustiva» (07.419) (v. il cap. 3).

Una terza possibilità, oltre all'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti nel diritto federale, sarebbe la conclusione di un *concordato intercantonale* in materia.

Una legge federale emanata in virtù dell'articolo 116 capoverso 1 Cost. sarebbe indubbiamente più facile e rapida da realizzare rispetto a una modifica della Costituzione. La Confederazione avrebbe però competenze normative limitate e potrebbe soltanto incentivare i Cantoni ad armonizzare i loro sistemi di anticipo degli alimenti. L'emanazione di una legge federale in virtù di una nuova base costituzionale che attribuisca maggiori competenze alla Confederazione permetterebbe invece un'armonizzazione sostanziale dei vari sistemi cantonali.

Riassumendo, vi sono tre soluzioni legislative per armonizzare l'anticipo degli alimenti.

| Soluzione | Possibilità legislative per armonizzare l'anticipo degli alimenti |
|------------------|--|
| Soluzione A | Emanazione di una legge federale in virtù dell'articolo 116 capoverso 1 Cost. |
| Soluzione B | Introduzione di una disposizione attributiva di competenza nella Costituzione federale ed emanazione di una legge federale sull'anticipo degli alimenti fondata sulla nuova disposizione costituzionale. |
| Soluzione C | Conclusione di un concordato intercantonale sull'anticipo degli alimenti. |

3.5 Problemi concernenti l'aiuto all'incasso

Le considerazioni che seguono si riferiscono a problemi relativi, da un lato, all'aiuto all'esecuzione delle pretese di mantenimento dell'ex coniuge e dei figli di cui agli articoli 131 capoverso 1 e 290 CC (n. 3.5.1 – n. 3.5.5), dall'altro, alle facoltà e agli obblighi delle autorità d'incasso oltre che ai mezzi giuridici di tutela e agli strumenti da queste utilizzati (n. 3.5.6 – 3.5.12). Lo scarso livello di professionalità nello svolgimento dell'aiuto all'incasso costituisce poi un ulteriore problema (n. 3.5.13). Ognuno di questi aspetti viene descritto e analizzato e, ove necessario, viene proposta una possibile soluzione.

3.5.1 Standardizzazione delle prestazioni delle autorità d'incasso

Secondo gli articoli 131 capoverso 1 e 290 CC, l'autorità tutoria o un altro servizio designato dal diritto cantonale sono tenuti ad aiutare «in maniera adeguata» l'avente diritto qualora l'obbligo di mantenimento non sia adempiuto.

Gli articoli in questione non permettono di determinare con precisione quali requisiti l'aiuto all'incasso debba soddisfare per essere considerato «adeguato». La formulazione aperta utilizzata dal diritto federale lascia alle autorità d'incasso un ampio margine di manovra nell'esecuzione. Manca una

definizione vincolante da parte della Confederazione dei requisiti minimi in termini di contenuti, qualità e tempi delle prestazioni che le autorità d'incasso sono obbligate a fornire. Gli aventi diritto al mantenimento non hanno quindi la possibilità di valutare se l'aiuto prestato sia sufficiente e adeguato, e nemmeno di far valere le loro pretese tramite un rimedio giuridico. Ciò non comporta solamente disparità di trattamento, ma anche una notevole incertezza del diritto. Il raffronto tra casi nazionali e internazionali mostra inoltre che gli standard applicabili sono in parte differenti. Anche questo contribuisce a generare discutibili disparità e, in alcuni casi, una discriminazione dei giovani che vivono in Svizzera.¹¹⁸

Le incertezze nell'interpretazione degli articoli in questione e la loro applicazione discordante da parte dei Cantoni complicano notevolmente, all'atto pratico, l'esazione delle prestazioni alimentari. Un adeguamento degli articoli 131 capoverso 1 e 290 CC appare dunque necessario nell'ottica di una maggiore certezza nella riscossione dei contributi di mantenimento da parte delle famiglie monoparentali. Le norme in parola potrebbero essere completate da un catalogo delle prestazioni cui sono tenute le autorità d'incasso.

Possibile soluzione

Inserimento negli articoli 131 capoverso 1 e 290 CC di un catalogo delle prestazioni che le autorità d'incasso sono obbligate a fornire.

3.5.2 Assunzione delle spese procedurali

Un ostacolo all'esazione delle prestazioni alimentari è rappresentato dalle spese procedurali, che devono di norma essere anticipate sia nella procedura d'esecuzione sia in caso di ricorso al tribunale.

In alcuni *Cantoni*, l'assunzione delle spese procedurali è disciplinata in modo chiaro, in altri no.¹¹⁹ Secondo gli addetti ai lavori, le prassi cantonali in materia sono altrettanto diversificate. In taluni casi gli aventi diritto al mantenimento sono tenuti ad anticipare personalmente le spese della procedura e, se non è possibile addossarle al debitore, a farsene carico definitivamente.¹²⁰

In *ambito internazionale*, vale a dire per le procedure relative all'esazione transfrontaliera da parte delle autorità delle pretese di mantenimento, non esiste una regolamentazione esaustiva sull'assunzione delle spese procedurali. Nel suo messaggio sulla Convenzione di New York il Consiglio federale ritiene che in questi casi la procedura debba essere gratuita.¹²¹ Negli anni passati, in Svizzera, ha quindi preso piede una prassi secondo la quale gli aventi diritto al mantenimento residenti all'estero non sono di norma tenuti a pagare spese di esecuzione. Va osservato che l'onere amministrativo per l'evasione delle richieste di gratuito patrocinio nelle procedure d'esecuzione può rapidamente divenire sproporzionato rispetto agli esigui costi della procedura. E comunque, conformemente all'articolo 16 della Convenzione del 2 ottobre 1973 dell'Aia concernente il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di obbligazioni alimentari, gli Stati contraenti non possono esigere nessuna cauzione né alcun deposito, indipendentemente dalla denominazione, per garantire il pagamento dei costi e delle spese per le procedure di riconoscimento e d'esecuzione delle decisioni in materia di obbligazioni alimentari. Le autorità di alcuni Stati contraenti, tuttavia, chiedono comunque il versamento di anticipi. Questo dimostra che a seconda dell'interpretazione adottata nei singoli Stati contraenti, i creditori residenti in Svizzera possono essere tenuti a farsi carico di spese procedurali e spese d'avvocato per far valere le proprie pretese alimentari all'estero.

¹¹⁸ I trattati internazionali conclusi dalla Svizzera sono vincolanti per le autorità d'incasso cantonali. V. il n. 2.3.3.

¹¹⁹ Cfr. Caplazi 2009, p. 62s.

¹²⁰ Qualora provveda ad anticipare gli alimenti, l'ente pubblico si fa carico anche delle spese procedurali. L'assunzione delle spese da parte dei poteri pubblici è però solitamente limitata alle procedure per l'incasso degli importi anticipati (tranne se gli alimenti sono anticipati per intero).

¹²¹ V. il messaggio del Consiglio federale del 9 aprile 1975 all'Assemblea federale concernente la convenzione sull'esazione delle prestazioni alimentari all'estero, FF 1975 I 1563s.: «Nel caso in cui il pagamento non possa essere ottenuto in via bonale, il più delle volte occorrerà attenersi alla procedura dell'assistenza giudiziaria gratuita».

Nel quadro della *Nuova convenzione dell'Aia sull'esazione internazionale di prestazioni alimentari* viene perseguita una maggiore omogeneità di trattamento nelle relazioni internazionali (cfr. n. 2.3.3). Il testo contiene disposizioni dettagliate sull'assunzione delle spese procedurali necessarie all'esazione transfrontaliera delle prestazioni alimentari. In particolare prevede le seguenti disposizioni di rilievo:¹²²

- assistenza giuridica gratuita¹²³ nelle procedure concernenti l'esazione di prestazioni alimentari per i figli fino all'età di 21 anni;
- assistenza giuridica gratuita per le altre persone che ne fanno richiesta (a dipendenza della situazione reddituale e della fondatezza della pretesa) nelle cause in materia di prestazioni alimentari);
- assistenza giuridica gratuita nella procedura di riconoscimento ed esecuzione per le persone che ne hanno beneficiato anche nello Stato d'origine. L'assistenza fornita corrisponde almeno a quella prevista nello Stato esecutore in circostanze analoghe.

Le attuali incertezze del diritto sull'assunzione delle spese procedurali e le disparità di trattamento che ne derivano sono problematiche. Sussiste infatti il rischio che gli aventi diritto al mantenimento, in particolare coloro che si trovano in una situazione finanziaria precaria, rinuncino a far valere le proprie pretese per non sobbarcarsi gli oneri e i rischi del processo. Per risolvere il problema si potrebbe creare una regolamentazione dell'assunzione delle spese procedurali che si rifaccia alle pertinenti disposizioni della Nuova convenzione dell'Aia sull'esazione internazionale di prestazioni alimentari. Una scelta di questo genere sarebbe, per altro, indicata nell'ottica di un'eventuale adesione della Svizzera a tale accordo internazionale (cfr. n. 2.3.3). Per evitare disparità di trattamento sia in campo internazionale sia tra un Cantone e l'altro, dovrebbe essere perseguita una soluzione uniforme per i casi internazionali e quelli nazionali.

Possibile soluzione

Regolamentazione legale delle spese procedurali di cui devono farsi obbligatoriamente carico le competenti autorità d'incasso

3.5.3 Assunzione delle spese di traduzione

Per l'esazione di prestazioni alimentari in altre regioni linguistiche della Svizzera o all'estero è di norma necessario provvedere alla traduzione, nella lingua ufficiale del luogo nel quale si vogliono far valere le proprie legittime pretese, delle sentenze che sanciscono il diritto al mantenimento e degli altri documenti richiesti. Le traduzioni devono essere eseguite da traduttori professionisti. In assenza delle traduzioni necessarie, la richiesta di riconoscimento ed esecuzione di un titolo di mantenimento resta in generale senza seguito. Nella prassi non è chiaro se, nel quadro dell'aiuto all'incasso, debba essere garantita la gratuità della traduzione delle sentenze, degli altri documenti necessari e dell'eventuale corrispondenza, o se invece siano i creditori a dover farsene carico.

Le necessarie traduzioni possono ingenerare spese preprocessuali talmente elevate che in molti casi i creditori preferiscono rinunciare a farle eseguire e quindi a far valere i propri diritti. Si tratta di una situazione iniqua, soprattutto nei casi in cui l'avente diritto al mantenimento si trova in una situazione finanziaria precaria proprio a seguito del mancato adempimento da parte del debitore.

Il legislatore federale ha delegato ai Cantoni il compito di aiutare «in maniera adeguata e di regola gratuitamente l'avente diritto che ne faccia richiesta a ottenere l'esecuzione del contributo di

¹²² Le disposizioni dettagliate sull'assunzione delle spese figurano, tra l'altro, negli articoli 14-17 della Convenzione: www.hcch.net -> Français -> Conventions -> n. 38 (consultato il 17.03.2011).

¹²³ Conformemente all'art. 3, l'«assistenza giuridica» designa «...l'assistenza necessaria per permettere ai richiedenti di conoscere e far valere i loro diritti e per garantire che le loro richieste siano evase in modo completo ed efficace nello Stato richiesto. Tale assistenza può essere fornita, se del caso, mediante consulenza giuridica, assistenza nel presentare il caso a un'autorità, rappresentanza in giustizia ed esonero dal pagamento delle spese procedurali», v. www.hcch.net -> Français -> Conventions -> n. 38 (consultato il 17.03.2011; traduzione UFAS).

mantenimento» (art. 131 cpv. 1 CC) e di «prestare un aiuto appropriato e gratuito» al figlio se il padre o la madre non adempiono all'obbligo di mantenimento (art. 290 CC). L'assunzione delle spese di traduzione da parte delle autorità d'incasso sarebbe una misura concreta in tal senso. Nell'articolo 290 CC si dovrebbe dunque precisare che i poteri pubblici si fanno carico delle spese di traduzione necessarie per l'esazione di prestazioni alimentari a favore dei figli, mentre nell'articolo 131 capoverso 1 sarebbe opportuno limitare la gratuità ai casi in cui il creditore non disponga dei mezzi finanziari necessari per commissionare le traduzioni richieste.

Possibile soluzione

Precisazione legale secondo cui l'aiuto per l'esecuzione della pretesa di mantenimento a favore dei figli include l'assunzione delle spese di traduzione necessarie per l'esazione di prestazioni alimentari in Svizzera o all'estero.

Precisazione legale secondo cui l'aiuto per l'esecuzione della pretesa di mantenimento a favore dei coniugi include l'assunzione delle spese di traduzione necessarie per l'esazione di prestazioni alimentari in Svizzera o all'estero. La gratuità, va tuttavia limitata ai casi in cui il creditore non disponga dei mezzi finanziari necessari.

3.5.4 Assunzione delle spese di aiuto all'incasso per i coniugi separati e gli ex coniugi

A differenza dell'articolo 290 CC, che per l'esecuzione delle pretese di mantenimento dei figli nei confronti dei genitori prevede un aiuto «appropriato e gratuito» da parte dell'ufficio designato dal diritto cantonale, l'articolo 131 capoverso 1 CC stabilisce che l'aiuto all'incasso previsto per il coniuge separato o l'ex coniuge è «di regola» gratuito.

Anche se l'espressione utilizzata lascia intendere che l'assistenza in questione deve essere, in linea di principio, concessa gratuitamente e che il suo addebito al creditore rappresenta un'eccezione¹²⁴, la formulazione aperta ha comportato notevoli incertezze e soprattutto un'applicazione disomogenea della norma nei Cantoni. La prassi dovrebbe potersi uniformare attorno alla precisa indicazione dei casi nei quali l'aiuto all'incasso non può essere prestato gratuitamente. A questo proposito, la nuova regolamentazione dovrebbe tenere conto delle considerazioni espresse in precedenza per quanto riguarda l'assunzione delle spese procedurali e dei costi di traduzione da parte delle autorità d'incasso.

Possibile soluzione

La legge dovrà stabilire esplicitamente in quali casi l'aiuto per l'esecuzione della pretesa di mantenimento a favore del coniuge separato o dell'ex coniuge debba essere fornito gratuitamente (oppure a pagamento).

3.5.5 Aveni diritto

Il CC contiene disposizioni che disciplinano le prestazioni di mantenimento durante il matrimonio e dopo il divorzio. L'art. 131 cpv. 1 CC è inserito nella sezione riguardante gli effetti del divorzio. Vista la sua collocazione, l'articolo si riferisce unicamente alle rendite in caso di divorzio o separazione (obbligo di mantenimento dopo il divorzio). Non è pertanto previsto nessun aiuto all'incasso per le pretese di mantenimento fondate su misure a tutela dell'unione coniugale o su misure provvisorie pronunciate durante la procedura di divorzio.¹²⁵

¹²⁴ Quali eccezioni entrano ad esempio in linea di conto gli aventi diritto al mantenimento agiati, che possono permettersi di pagare per i servizi forniti loro.

¹²⁵ Le misure a tutela dell'unione coniugale e le misure provvisorie durante la procedura di divorzio hanno come obiettivo la definizione di provvedimenti giudiziari relativi agli obblighi tra i coniugi o verso i figli, tra cui anche la regolamentazione dei versamenti di mantenimento. Nel diritto di famiglia detti provvedimenti sono contemplati nei seguenti articoli:

Secondo l'Ufficio federale di giustizia, le autorità d'incasso competenti sono tenute a fornire aiuto all'incasso anche per l'esecuzione delle pretese di mantenimento fondate su misure a tutela dell'unione coniugale o su misure provvisoriale pronunciate durante la procedura di divorzio.¹²⁶ Tra i Cantoni e le autorità d'incasso competenti regna però una notevole incertezza giuridica riguardo all'applicabilità dell'art. 131 CC. Le legislazioni di alcuni Cantoni prevedono l'aiuto all'incasso anche in questi casi, le altre lo concedono soltanto per garantire il rispetto degli obblighi di mantenimento dopo il divorzio.¹²⁷ Le autorità d'incasso hanno sviluppato prassi differenti, poiché non è loro chiaro se queste pretese fondate sul diritto di famiglia debbano essere trattate allo stesso modo oppure no per quanto riguarda il diritto all'aiuto all'incasso.

Per prevenire la povertà occorrerebbe garantire che *tutti* i creditori di alimenti aventi diritto all'aiuto all'incasso in virtù dell'art. 131 cpv. 1 CC possano beneficiarne effettivamente. L'incertezza giuridica esistente va pertanto eliminata.

Possibile soluzione

Valutazione delle possibilità per eliminare l'incertezza giuridica esistente riguardo all'obbligo delle autorità d'incasso di fornire aiuto anche per l'esecuzione delle pretese di mantenimento fondate su misure a tutela dell'unione coniugale o su misure provvisoriale pronunciate durante la procedura di divorzio.

3.5.6 Diritti delle autorità d'incasso nella procedura civile

Secondo la prassi attualmente vigente nei Cantoni, le autorità d'incasso – in forza degli articoli 131 capoverso 1 o 290 CC – hanno facoltà di presentare domanda d'esecuzione nei confronti dei debitori di contributi di mantenimento, di chiedere il rigetto di un'opposizione, di esigere dal tribunale l'invio di avvisi ai debitori o di formulare richieste al fine di salvaguardare le future prestazioni alimentari (cfr. n. 2.5). Per fare questo necessitano di un mandato da parte degli aventi diritto alle prestazioni alimentari.

Il nuovo Codice di diritto processuale civile svizzero (CPC; RS 272), entrato in vigore il 1° gennaio 2011, è però fonte di incertezza. Se l'articolo 68 capoverso 1 CPC stabilisce per principio la possibilità di farsi rappresentare nel processo:

¹ «Ogni parte con capacità processuale può farsi rappresentare nel processo.»,

il capoverso 2 dello stesso articolo riserva la rappresentanza professionale nel processo civile agli avvocati, prevedendo eccezioni in pochi casi espressamente citati. Parlando di «rappresentanza professionale», il legislatore ha voluto adottare una soluzione restrittiva e limitare al massimo le possibilità di rappresentanza da parte di persone non appartenenti alla categoria professionale degli avvocati.¹²⁸ Le autorità d'incasso adempiono tuttavia un incarico pubblico. Secondo l'Ufficio federale di giustizia non sono pertanto interessate da questa limitazione. I Cantoni potranno pertanto continuare ad autorizzarle a rappresentare i creditori di alimenti.¹²⁹

art. 137 CC: misure provvisoriale durante la procedura di divorzio, di regola valide fino all'entrata in vigore della sentenza di divorzio;

art. 173 CC: misure a tutela dell'unione coniugale, volte a tutelare i coniugi durante la convivenza;

art. 176 CC: misure a tutela dell'unione coniugale in caso di sospensione giustificata della comunione domestica;

art. 118 cpv. 2 CC: misure in caso di separazione coniugale giudiziaria conformemente alle regole che disciplinano le misure a tutela dell'unione coniugale (rimando all'art. 173 sulle misure a tutela dell'unione coniugale);

art. 177 CC: diffida giudiziaria al debitore terzo;

art. 178 CC: restrizione giudiziaria del potere di disporre su determinati beni, a tutela del patrimonio dell'altro coniuge.

¹²⁶ V. il parere dell'Ufficio federale di giustizia del 18.02.2011 (documento interno). Informazioni: Ufficio federale di giustizia, Ambito direzionale Diritto privato.

¹²⁷ V. Breitschmid 2006, Art. 131 N 5.

¹²⁸ FF **2006** 6593, in particolare p. 6650.

¹²⁹ V. anche la DTF **109** la 72. Nel caso in questione, un'autorità di incasso cantonale aveva chiesto al tribunale competente, fondandosi sull'articolo 290 CC, il rigetto di un'opposizione a nome di una creditrice. Il giudice dichiarava inammissibile la richiesta adducendo a motivo che in virtù del diritto di rappresentanza esclusivo degli avvocati l'autorità d'incasso non era autorizzata a rappresentare la creditrice. Il Tribunale federale ha dichiarato la decisione del giudice contraria al diritto federale motivando la sentenza con il fatto che l'aiuto all'incasso previsto dall'articolo 290 CC può considerarsi efficace solo

3.5.7 Diritto di querela delle autorità d'incasso nel diritto penale

Secondo l'articolo 217 capoverso 2 CP, le autorità d'incasso hanno il diritto di querelare chi non adempie ai propri obblighi di mantenimento:

¹ «*Chiunque non presta gli alimenti o i sussidi che gli sono imposti dal diritto di famiglia, benché abbia o possa avere i mezzi per farlo, è punito, a querela di parte, con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.*

² *Il diritto di querela spetta anche alle autorità e ai servizi designati dai Cantoni. Va esercitato salvaguardando gli interessi della famiglia.» (art. 217 CP)*

La salvaguardia prescritta dall'articolo 217 capoverso 2 secondo periodo CP significa che le autorità o i servizi competenti non possono presentare querela se ciò va contro agli interessi della famiglia. In tal modo, il legislatore ha voluto evitare che le autorità competenti si lascino guidare prioritariamente dal proprio dovere di autorità e presentino querela anche se ciò potrebbe avere successivamente conseguenze negative per la famiglia, la madre o i figli.¹³⁰

Se sono già avvenuti una separazione o un divorzio, oppure se il genitore tenuto al mantenimento si è trasferito all'estero, nella maggior parte dei casi gli interessi comuni della famiglia non sussistono comunque più. L'attenzione alla situazione familiare è quindi molto spesso inopportuna. La prassi mostra, al contrario, che la salvaguardia prescritta dall'articolo 217 capoverso 2 secondo periodo CP porta le autorità d'incasso a essere fin troppo prudenti nel presentare querela contro chi non ottempera all'obbligo di versare gli alimenti, a tal punto da ostacolare l'esecuzione degli obblighi alimentari. Ne risulta un inopportuno riguardo per il debitore inadempiente a scapito dell'avente diritto al mantenimento. Per risolvere il problema si dovrebbero istruire i collaboratori delle autorità d'incasso a esercitare correttamente il diritto di querela previsto dall'articolo 217 capoverso 2 CP (v. cap. 3.5.13).

Possibile soluzione

Istruire i collaboratori delle autorità d'incasso a esercitare correttamente il diritto di querela previsto dall'articolo 217 capoverso 2 CP.

3.5.8 Sanzioni penali in caso di inadempienza degli obblighi di mantenimento

Come esposto in precedenza (cfr. n. 3.5.7), l'inadempienza degli obblighi di mantenimento è punita penalmente in funzione della sua gravità:

¹ «*Chiunque non presta gli alimenti o i sussidi che gli sono imposti dal diritto di famiglia, benché abbia o possa avere i mezzi per farlo, è punito, a querela di parte, con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.» (art. 217 cpv. 1 CP)*

Gli addetti ai lavori ritengono che le sanzioni pecuniarie siano, nella maggior parte dei casi, poco efficaci e auspicano la pronuncia di una pena detentiva, seppure con la condizionale, nei confronti dei debitori inadempienti. Per i reati di piccola e media gravità, tra i quali va annoverata l'inadempienza degli obblighi di mantenimento, la pena detentiva può tuttavia essere pronunciata soltanto se una sanzione in forma di pena pecuniaria o di lavoro di pubblica utilità risulta essere ineseguibile. Il reo potrebbe o dovrebbe essere condannato in ogni caso a una pena detentiva soltanto se l'articolo 217 capoverso 1 CP prevedesse una pena minima di un anno di reclusione. Se però si pensa che un minimo di questo tipo vale per delitti gravi quali, ad esempio, l'omicidio passionale (art. 113 CP) o l'estorsione reiterata (art. 156 n. 2 CP), ci si rende subito conto che sarebbe sproporzionato applicarlo anche all'inadempienza degli obblighi alimentari. Una modifica in questo senso dell'articolo 217

se il servizio designato dal Cantone non si limita a una mera attività di consulenza, ma ha facoltà di compiere tutti i passi necessari a garantire la riscossione dei contributi di mantenimento. Cfr. anche Tribunale cantonale di Lucerna, LGVE 2003 I 95 segg. con rinvio alla dottrina favorevole..

¹³⁰ DTF 119 IV 315.

capoverso 1 CP appare quindi inopportuna. Occorre tuttavia segnalare che alla fine di luglio del 2010 il Consiglio federale ha inviato in consultazione una revisione della parte generale del Codice penale¹³¹ con cui intende reintrodurre le pene detentive di breve durata e sopprimere le pene pecuniarie con la condizionale e con la condizionale parziale. Il numero massimo di aliquote giornaliere per le pene pecuniarie sarà limitato a 180. Fino a 180 giorni, la pena pecuniaria non avrà più la priorità sulla pena detentiva. Inoltre, il lavoro di pubblica utilità non sarà più pronunciato quale sanzione a sé stante ma diventerà una forma di esecuzione della pena. Queste modifiche dovrebbero permettere di rispondere alle critiche avanzate dagli specialisti del settore dell'assistenza in materia di alimenti.

Gli addetti ai lavori segnalano anche una serie di sanzioni adottate in altri Paesi che potrebbero risultare più efficaci. L'articolo 34 della nuova Convenzione dell'Aia sull'esecuzione internazionale di prestazioni alimentari¹³² prevede, quale esempio di possibile misura per l'esecuzione delle decisioni in materia di contributi di mantenimento, il ritiro della patente di guida¹³³. Si tratta di un provvedimento già applicato, per esempio, negli Stati Uniti. Un'altra possibile sanzione contro i debitori inadempienti è quella del ritiro del passaporto.

Difficilmente le misure proposte possono considerarsi conformi al principio della proporzionalità e rispettare il divieto dell'arbitrio, in quanto né tra i provvedimenti e l'obiettivo perseguito, né tra il reato e le sanzioni sussiste un nesso materiale. Si tratta dunque di pene estranee alla fattispecie.

Tutto ciò premesso, né la modifica dell'articolo 217 capoverso 1 CP né il ritiro del passaporto o della patente di guida sembrano essere misure appropriate.

3.5.9 Obbligo di assistenza delle autorità d'incasso nei confronti dei figli maggiorenni in formazione

Un figlio maggiorenne in formazione, il cui titolo di mantenimento emesso quand'era minorenni non preveda espressamente il versamento di alimenti fino alla normale conclusione di una formazione (cfr. n. 3.2.2) e il cui genitore tenuto a versare contributi di mantenimento non adempia spontaneamente i suoi obblighi, deve adire le vie legali contro il genitore inadempiente per vedere soddisfatta la propria legittima pretesa (art. 277 cpv. 2 CC).

Bisogna tenere conto che i giovani possono dipendere fortemente dai propri genitori sia dal punto di vista finanziario sia da quello emotivo. La prassi mostra che per i giovani è molto spesso difficile agire in giudizio contro la persona tenuta al mantenimento – nella maggior parte dei casi il padre. Situazioni simili provocano frequentemente sensi di colpa, che non di rado portano il giovane a rinunciare al contributo e, di conseguenza, alla conclusione della formazione. A ciò si aggiungono le incertezze e le esitazioni di ordine generale solitamente legate al fatto di intraprendere un processo civile, in particolare i dubbi sull'esito del procedimento nonché la necessità di sostenere le spese procedurali e di rappresentanza in giudizio. Anche la mancanza di esperienza nei contatti con le autorità che caratterizza l'età giovanile rappresenta una barriera notevole all'esecuzione del diritto.

Questo problema potrebbe essere risolto se il catalogo di prestazioni delle autorità d'incasso fosse ampliato sino a prevedere l'obbligo di fornire al giovane – a sua richiesta – un titolo di mantenimento attraverso la conclusione di un contratto di mantenimento con il genitore interessato o mediante un'azione di mantenimento in forza dell'articolo 277 capoverso 2 CC.

Un tale obbligo di assistenza da parte delle autorità d'incasso a favore dei giovani in formazione eliminerebbe al tempo stesso una discriminazione nei confronti di quelli di loro che vivono in Svizzera: secondo la Convenzione di New York, le autorità svizzere sono infatti tenute, se necessario e sulla

¹³¹ www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2010/ref_2010-06-30.html (Stand: 3.08.2010).

¹³² www.hcch.net/ -> Conventions -> No. 38 (consultato il 26.01.10).

¹³³ Il dibattito sull'opportunità di introdurre il ritiro della patente quale sanzione accessoria per i debitori di alimenti inadempienti è di vecchia data e risale a una mozione depositata nel 1997 dalla Consigliera nazionale Teuscher. Il Consiglio federale si era detto contrario a una tale soluzione e aveva proposto di respingere la mozione. V. 97.3615 Mo Revoca della licenza di condurre per coloro che si rifiutano di pagare gli alimenti, Teuscher.

base di una specifica richiesta di un giovane che vive all'estero, a fornire a quest'ultimo un titolo che obblighi al pagamento la persona tenuta al mantenimento residente in Svizzera.¹³⁴ Ciò vale sia per i figli minorenni che per quelli maggiorenni in formazione.

La fornitura di un titolo esecutivo tramite un'azione di mantenimento in procedura ordinaria presuppone però competenze e conoscenze di cui, di regola, le autorità d'incasso non dispongono necessariamente. I giovani adulti dovrebbero quindi essere indirizzati a un avvocato specializzato. Visto che i mezzi finanziari dei giovani in formazione sono solitamente limitati, vi sono forti probabilità che questi possano far ricorso al gratuito patrocinio, vale a dire ricevere l'assistenza di un rappresentante legale e condurre un processo senza dover sostenere spese. In questi casi, dunque, il compito delle autorità d'incasso non consiste nel fornire un titolo di mantenimento, ma nell'aiutare gli interessati a beneficiare del gratuito patrocinio. Tale mansione potrebbe essere inserita nel catalogo di prestazioni proposto più sopra quale soluzione per la standardizzazione delle prestazioni delle autorità d'incasso (cfr. n. 3.5.1).

Possibile soluzione

Le autorità d'incasso aiutano i giovani adulti in formazione che vivono in condizioni economiche modeste a beneficiare del gratuito patrocinio al fine di ottenere un titolo di mantenimento.

3.5.10 Ricerca della dimora del debitore

In molti casi l'esazione delle prestazioni alimentari è resa problematica dalla difficoltà di reperire la persona tenuta al mantenimento. Ciò può verificarsi sia nel caso in cui l'interessato cambi luogo di residenza senza registrarsi nel nuovo Comune (nonostante ne abbia l'obbligo), sia nel caso di stranieri che dopo il loro ingresso in Svizzera non si sono (ancora) registrati ufficialmente. Particolarmente difficili da reperire risultano essere le persone che vivono all'estero.¹³⁵ Gli addetti ai lavori auspicano sia data facoltà alle autorità d'incasso di diffondere segnalazioni per mezzo del sistema di ricerca informatizzato di persone e oggetti «Recherches informatisées de police» (RIPOL) al fine di individuare il luogo di dimora dei debitori di prestazioni alimentari.

Il RIPOL include dati che permettono di identificare persone, veicoli e oggetti ricercati nonché informazioni concernenti i reati non chiariti. La Confederazione gestisce il sistema in collaborazione con i Cantoni. Le competenze in materia sono delegate all'Ufficio federale di polizia (fedpol). La legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP, RS 361) stabilisce quali autorità possono diffondere segnalazioni per mezzo del sistema informatizzato e/o consultare i dati. Le autorità preposte al perseguimento penale possono diffondere segnalazioni sui debitori di prestazioni alimentari tramite il RIPOL. Ciò presuppone, però, una querela fondata sull'articolo 217 CP (cfr. n. 3.5.7 e n. 3.5.8).

La ragione d'essere principale del RIPOL è quella di consentire alle autorità di polizia di arrestare i ricercati o individuare il luogo di dimora delle persone nell'ambito di un'inchiesta penale o dell'esecuzione di una pena o di una misura. Lo strumento viene poi utilizzato per svolgere altre funzioni quali, ad esempio, la prevenzione del rapimento internazionale di minori e il controllo delle persone in esecuzione di pena o di misura.¹³⁶ La segnalazione nel RIPOL presuppone una sentenza

¹³⁴ L'articolo 6 numero 1 della Convenzione di New York recita: «Operando nei limiti dei poteri conferitile dal creditore, l'istituzione intermediaria prende, in nome del creditore, tutti i provvedimenti atti a garantire l'esazione degli alimenti. Segnatamente, essa transige e, ove sia necessario, intenta e prosegue un'azione alimentare e fa eseguire qualsiasi sentenza, ordinanza o altro atto giudiziario.»

¹³⁵ Per gli stranieri che emigrano, nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) viene registrata la data di uscita ma non il nuovo indirizzo all'estero. In virtù dell'articolo 14 della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA, RS 142.51), l'Ufficio federale della migrazione (UFM) può, in casi specifici e su richiesta, comunicare i dati personali del sistema d'informazione ad altre autorità – e quindi anche alle autorità cantonali d'incasso e all'Autorità centrale in materia di esazione internazionale di prestazioni alimentari dell'UFG. Gli svizzeri residenti all'estero censiti presso le rappresentanze consolari elvetiche sono registrati nel sistema informativo Gestione in rete dei dati relativi agli Svizzeri all'estero (VERA), cfr. l'ordinanza VERA, RS 235.22.

¹³⁶ Art. 15 cpv. 1 LSIP.

giudiziaria (ordine di arresto o di accompagnamento) o una decisione amministrativa (divieto di entrare in Svizzera, misure in materia di diritto degli stranieri, individuazione del luogo di dimora di persone scomparse) piuttosto grave. Non sarebbe quindi appropriato accordare alle autorità d'incasso la facoltà di segnalare nel RIPOL *tutte* le persone che non adempiono agli obblighi di mantenimento e la cui dimora è sconosciuta. La segnalazione va dunque limitata ai debitori inadempienti che tengono nascosto a lungo il loro nuovo luogo di dimora per sottrarsi agli obblighi di mantenimento. In questo caso risulta più che giustificata una querela ai sensi dell'articolo 217 CP, che apre la via anche alla possibilità di segnalazione nel RIPOL.

3.5.11 Versamento a terzi delle rendite per i figli nella previdenza professionale

Come esposto nel primo capitolo, le pretese di mantenimento possono riguardare anche le rendite per i figli delle assicurazioni sociali federali e quelle delle casse pensioni (cfr. n. 1.5). Le rendite per i figli sono corrisposte per principio al genitore avente diritto alla rendita principale. Se i genitori sono separati o divorziati, è possibile che il figlio non viva con il genitore che riceve la rendita e che questi non gli trasferisca l'importo che gli spetta. In tal caso le autorità d'incasso possono, a determinate condizioni, richiedere che il versamento sia effettuato direttamente al figlio o al suo rappresentante legale (il cosiddetto «versamento a terzi»). Tale possibilità, tuttavia, non è data per tutte le assicurazioni sociali federali. Viste le esperienze maturate nella prassi, le probabilità di successo dell'incasso aumenterebbero se nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (PP) fosse possibile chiedere il versamento a terzi delle rendite per i figli.

Questa possibilità dovrebbe essere prevista sia per i figli minorenni che per quelli maggiorenni in formazione. Come accennato in precedenza (cfr. n. 3.5.9), in una tale situazione il giovane viene spesso a trovarsi in un conflitto di coscienza che lo induce a rinunciare alla causa contro il genitore inadempiente. In questo caso vi è il rischio concreto che la formazione venga interrotta per mancanza di sostegno finanziario e/o che l'interessato ricorra all'aiuto sociale. Per questa ragione, il Consiglio federale ha emanato di recente una modifica d'ordinanza in virtù della quale non soltanto i figli minorenni ma anche quelli maggiorenni possono chiedere il versamento a terzi della rendita per i figli dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS) e dell'assicurazione per l'invalidità.¹³⁷

La legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP, RS 831.40) non prevede invece disposizioni che regolano il versamento a terzi delle rendite per i figli. L'introduzione di tali disposizioni nella LPP appare tuttavia più complessa che in altre assicurazioni sociali federali. La LPP non è infatti sottoposta alla legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA, RS 831.1). Il Consiglio federale non avrebbe quindi la possibilità di richiamarsi alla norma di delega contenuta nell'articolo 20 LPGA per disciplinare il versamento a terzi a livello d'ordinanza. Un ulteriore aspetto da prendere in considerazione sono le possibili variazioni dell'importo della rendita versata. In caso di sovraindennizzo, l'istituto di previdenza può infatti ridurre le sue prestazioni per i superstiti o invalidità, cosicché l'ammontare dell'importo effettivamente versato può diminuire o addirittura scendere a zero.¹³⁸ Oltretutto, conformemente alla giurisprudenza più recente, un istituto di previdenza non è tenuto a versare una rendita per i figli, se la rendita d'invalidità regolamentare è pari almeno alla somma della rendita d'invalidità e delle rendite per i figli calcolate secondo le prescrizioni minime della LPP.¹³⁹

¹³⁷ Dall'1.1.2011, la rendita per i figli dell'assicurazione invalidità e dell'assicurazione vecchiaia e superstiti sarà versata all'economia domestica in cui il figlio continua a vivere dopo il raggiungimento della maggiore età, a condizione che fosse versata ad essa anche quando il figlio era minorenne. Il figlio maggiorenne può anche chiedere che la rendita gli sia versata direttamente, indipendentemente dal fatto che viva ancora con i genitori o con un solo di loro oppure abbia una propria abitazione. Sono fatte salve disposizioni di altro tenore dell'autorità tutoria o giusta il diritto civile. V. art. 71ter cpv. 3 dell'ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS; RS 831.101) e la modifica dell'OAVS 2011: <http://www.bsv.admin.ch/themen/ahv/00016/index.html?lang=it> (consultata il 17.03.2011). Questa disposizione è soggetta a una limitazione nel caso dei beneficiari di rendita cittadini di Stati terzi residenti in Svizzera, dato che non sono versate prestazioni ai familiari residenti all'estero. V. l'art. 6 cpv. 2 LAI (RS 831.20).

¹³⁸ Cfr. l'art. 24 cpv. 1 dell'ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2; RS 831.441.1).

¹³⁹ DTF 136 V 313.

L'introduzione di disposizioni legali sul versamento a terzi delle rendite per i figli della previdenza professionale causerebbe pertanto un notevole onere amministrativo supplementare alle autorità d'incasso e agli istituti di previdenza. Per questa ragione, sembrerebbe più indicato ed efficiente che l'autorità d'incasso, conformemente all'articolo 291 CC, esigesse come finora da un tribunale una diffida che obblighi l'istituto di previdenza a versare una parte o l'intera rendita (per i figli) LPP, fino a concorrenza del contributo di mantenimento dovuto, al rappresentante legale del figlio (v. n. 2.5). Nel caso dei figli adulti in formazione, il summenzionato conflitto di coscienza potrebbe essere attenuato chiedendo al giovane di dare una procura in tal senso all'autorità d'incasso.

3.5.12 Garanzia delle prestazioni di mantenimento mediante gli averi della previdenza professionale

A determinate condizioni, le autorità d'incasso possono ricorrere al giudice per costringere le persone tenute a versare gli alimenti a fornire adeguate garanzie per i contributi di mantenimento futuri (cfr. n. 2.5). Per garantire la copertura delle prestazioni alimentari arretrate possono presentare una richiesta di sequestro (v. n. 2.5). L'esperienza degli addetti ai lavori mostra tuttavia che questa misura è poco efficace qualora la persona tenuta a versare gli alimenti si faccia versare il proprio avere di previdenza professionale e si stabilisca definitivamente all'estero senza aver saldato il suo debito.

Gli assicurati che intendono lasciare definitivamente la Svizzera possono richiedere il pagamento in contanti della prestazione d'uscita della previdenza professionale.¹⁴⁰ *Prima* che i presupposti siano soddisfatti e che la richiesta sia stata formulata, le autorità d'incasso non possono far valere alcun diritto sulle prestazioni previdenziali e di libero passaggio: queste non sono considerate sostanza privata e sfuggono quindi al pignoramento. *Dopo* che la persona tenuta al mantenimento si è stabilita definitivamente all'estero e che l'avere di previdenza è stato pagato in contanti, le disposizioni giudiziali volte ad assicurare adeguate garanzie per i contributi di mantenimento futuri o le richieste di sequestro a copertura degli alimenti arretrati non hanno più alcuna efficacia. Il problema sta pertanto nel fatto che le autorità d'incasso non vengono a conoscenza per tempo delle richieste di versamento delle prestazioni previdenziali ovvero dell'intenzione del debitore di trasferirsi definitivamente all'estero. Lo scambio di informazioni tra le autorità d'incasso e gli istituti di previdenza o le autorità presso le quali si annunciano le persone che intendono espatriare, non è assicurato.

Il maggior rischio di inadempienza dell'obbligo di mantenimento sussiste in caso di versamento dell'intero avere previdenziale a causa della partenza definitiva dell'assicurato dalla Svizzera. Esistono tuttavia anche altre situazioni in cui il versamento sotto forma di capitale dell'avere previdenziale può produrre un effetto analogo, per esempio l'avvio di un'attività lucrativa indipendente¹⁴¹, il versamento di una liquidazione in capitale dell'avere di vecchiaia o il prelievo anticipato di capitali previdenziali depositati presso istituti di previdenza o di libero passaggio nell'ambito della promozione della proprietà di abitazioni (PPA).¹⁴²

Per risolvere questo problema ci sono due possibilità: la verifica, da parte delle autorità preposte, dell'esistenza di eventuali debiti di mantenimento a carico delle persone che vogliono lasciare definitivamente la Svizzera e l'introduzione dell'obbligo legale per gli istituti di previdenza di informare le autorità d'incasso.

a) Verifica, da parte delle autorità preposte, dell'esistenza di eventuali debiti di mantenimento a carico delle persone che intendono lasciare definitivamente la Svizzera

Si propone che le autorità, presso le quali è necessario annunciare l'intenzione di stabilirsi definitivamente all'estero, verifichino anche l'eventuale esistenza di debiti di mantenimento. Va tuttavia osservato che le autorità in questione non sono necessariamente a conoscenza degli obblighi civili

¹⁴⁰ Art. 5 cpv 1 lett. a della legge federale sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LFLP, RS 831.42).

¹⁴¹ Art. 5 cpv. 1 lett. b LFLP.

¹⁴² Art. 30a – 30g della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40).

degli interessati. Bisognerebbe quindi creare i presupposti legali che consentano a tali autorità di raccogliere le informazioni necessarie e di emanare le conseguenti disposizioni. Un controllo tanto esteso degli obblighi civili appare però sproporzionato, anche perché questa misura sarebbe applicata soltanto nel caso del versamento in contanti dell'ave di vecchiaia in seguito alla partenza definitiva di una persona dalla Svizzera. I debitori potrebbero inoltre comunque aggirare i loro obblighi omettendo di annunciare ufficialmente il loro trasferimento all'estero.

b) Introduzione dell'obbligo legale per gli istituti di previdenza di informare le autorità d'incasso

Una possibile alternativa è rappresentata dall'introduzione dell'obbligo legale per gli istituti di previdenza di informare le autorità d'incasso delle richieste di versamento delle prestazioni di uscita ricevute da parte di persone con obblighi alimentari.

Al verificarsi delle fattispecie previste dagli articoli 132 capoverso 2 e 292 CC e dall'articolo 271 capoverso 1 numero 6 e capoverso 3 LEF¹⁴³, l'autorità d'incasso dovrebbe, in primo luogo, cercare di individuare l'istituto di previdenza del debitore.¹⁴⁴ Le autorità d'incasso dovrebbero quindi informare l'istituto di previdenza o di libero passaggio dell'esistenza di un debito di mantenimento a carico della persona in questione. Questa misura dovrebbe essere presa prima che il debitore consideri la possibilità di trasferirsi all'estero o si faccia versare l'ave di vecchiaia in forma di capitale per un qualsiasi altro motivo. A questo punto, qualora ricevesse una richiesta di versamento della prestazione di uscita, l'istituto di previdenza o di libero passaggio sarebbe tenuto – in forza di un nuovo obbligo legale, da introdurre nella legislazione – a informare l'autorità d'incasso. Questa avrebbe così la possibilità di prendere tempestivamente i provvedimenti necessari al fine di garantire i futuri contributi di mantenimento. In caso di cambiamento dell'istituto di previdenza (per es. se la prestazione di uscita è trasferita a un istituto di libero passaggio), l'esistenza di un obbligo d'informazione relativo a una determinata persona andrebbe segnalata alla nuova cassa pensioni, come è già oggi il caso per altre informazioni rilevanti ai fini previdenziali.¹⁴⁵ Per introdurre l'obbligo giuridico per gli istituti di previdenza di informare le autorità d'incasso, è necessario creare le necessarie basi legali.

Possibile soluzione

Creare una base legale che obblighi gli istituti di previdenza e di libero passaggio a informare le autorità d'incasso qualora le persone segnalate loro da queste ultime presentino una richiesta di versamento dell'ave di vecchiaia sotto forma di capitale. Introdurre inoltre nella legge federale sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità l'obbligo per gli istituti di inoltrare la summenzionata segnalazione delle autorità d'incasso al nuovo istituto in caso di trasferimento dell'ave.

3.5.13 Professionalizzazione dell'aiuto all'incasso

Come chiarito in precedenza, sussistono importanti differenze quantitative e qualitative nell'aiuto prestatore delle singole autorità d'incasso (cfr. n. 2.5). Ciò va tra l'altro ricondotto alla scarsa standardizzazione delle prestazioni (cfr. n. 3.5.1). In taluni casi, la portata dei servizi offerti risulta essere estremamente limitata soprattutto a causa della scarsa professionalità che caratterizza

¹⁴³ Entrambe le disposizioni entrano in vigore il 1° gennaio 2011. V. FF **2009** 1495, in particolare p. 1495.

¹⁴⁴ Il 20.10.2010 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della consultazione sull'avamprogetto concernente la compensazione previdenziale in caso di divorzio. Ha quindi incaricato il DFGP di redigere un messaggio sulla relativa revisione del CC. Nell'avamprogetto figura anche la proposta di imporre agli istituti di previdenza e di libero passaggio l'obbligo di comunicare regolarmente all'Ufficio centrale del 2° pilastro tutti gli averi e gli aventi diritto gestiti, inclusi gli assicurati attivi e passivi. Attualmente, l'obbligo di comunicazione è limitato ai cosiddetti «averi dimenticati». Qualora tale regolamentazione venisse adottata, potrebbero risultarne semplificati anche gli accertamenti inerenti ai casi oggetto del presente rapporto. V. il comunicato stampa del DFGP del 20.10.2010, http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/dokumentation/medieninformationen/2010/ref_2010-10-20.html (consultato il 17.03.2011).

¹⁴⁵ Cfr. ad es. l'art. 24 cpv. 2 LFLP.

l'attuazione dell'aiuto all'incasso. Secondo gli addetti ai lavori, spesso gli incaricati non sono sufficientemente qualificati per questo tipo di mansioni.

Il personale che si occupa di aiuto all'incasso è chiamato a svolgere un compito difficile. L'esazione delle prestazioni alimentari è un'attività trasversale e complessa, che presuppone innanzitutto la conoscenza delle pertinenti basi legali. Come emerge chiaramente dai capitoli precedenti, la materia tocca i più disparati ambiti giuridici. Il compito presuppone inoltre conoscenze in campo economico oltre che competenze metodologiche e sociali.¹⁴⁶ Nell'aiuto all'incasso rientrano la consulenza e l'assistenza ai creditori di alimenti, in alcuni casi dalla nascita di un figlio fino al termine della sua formazione e oltre. Gli incaricati devono però anche seguire la situazione finanziaria e lo standard di vita dei debitori, a volte per diversi anni. Per l'esazione transfrontaliera di prestazioni alimentari sono poi necessarie ulteriori competenze specialistiche nel campo del diritto internazionale privato e procedurale, quali la conoscenza degli accordi internazionali vigenti e della relativa applicazione (cfr. n. 2.3.3) nonché della legge federale sul diritto internazionale privato (LDIP, RS 291). Le pratiche concernenti le richieste di incasso si protraggono spesso per diversi anni, il che comporta la gestione della corrispondenza in una lingua dello Stato interessato o in un'altra lingua che il medesimo abbia dichiarato di accettare.

Dalla prassi emerge che solo una minoranza degli incaricati dell'aiuto all'incasso dispone delle conoscenze necessarie.¹⁴⁷ Le carenze si registrano soprattutto nei Cantoni che hanno delegato queste attività ai Comuni (cfr. n. 2.3.2) e sono riconducibili al fatto che per i Comuni di piccole dimensioni è praticamente impossibile riunire le competenze specialistiche indispensabili. Il grado di professionalità resta quindi piuttosto basso. Il livello insufficiente della competenze di una parte degli incaricati dell'aiuto all'incasso a livello cantonale ha comportato inoltre un problematico trasferimento di compiti all'Autorità centrale in materia di esazione internazionale di prestazioni alimentari dell'Ufficio federale di giustizia (UFG).¹⁴⁸

I Cantoni potrebbero migliorare il grado di professionalità del loro aiuto all'incasso tramite provvedimenti volti a garantirne un livello qualitativo sufficiente. Si pensa in particolare a misure di formazione e perfezionamento professionale. Sarebbe inoltre auspicabile che tutti i Cantoni affidassero l'aiuto all'incasso a un'autorità specializzata (cfr. n. 2.3.2). Visto che i collaboratori delle autorità d'incasso sono competenti anche per l'esecuzione dell'anticipo degli alimenti, i provvedimenti summenzionati non contribuirebbero solamente alla professionalizzazione dell'aiuto all'incasso, ma migliorerebbero l'assistenza in materia di alimenti nel suo insieme. Le misure proposte potrebbero essere inserite, nella forma più opportuna, negli articoli 131 capoverso 1 e 290 CC.

Possibili soluzioni

- Imposizione ai Cantoni dell'obbligo di adottare provvedimenti per garantire una qualità sufficiente dell'aiuto all'incasso.
- Valutazione della possibilità di imporre ai Cantoni l'affidamento dell'aiuto all'incasso a un'autorità specializzata.

¹⁴⁶ L'Associazione svizzera dei professionisti in materia di prestazioni alimentari (SVA) ha elaborato un profilo dettagliato delle funzioni e delle competenze degli specialisti dell'assistenza in materia di alimenti. Cfr. documento di lavoro della SVA: Professionelle Handlungskompetenz von Sachbearbeiter/innen Alimentenhilfe, dicembre 2005. Per ordinazioni v. il sito www.alimente.ch/shop.html (consultato il 17.03.2011)..

¹⁴⁷ Dal 1996, l'Associazione svizzera dei professionisti in materia di prestazioni alimentari (SVA) dispensa formazione di base, formazioni continue e perfezionamento professionale nel campo dell'assistenza in materia di alimenti. Il completamento del ciclo di studi organizzato dalla SVA in collaborazione con la Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (ZHAW) permette ai partecipanti di conseguire il titolo di «Specialista in materia di alimenti SVA». Tale titolo non è però considerato obbligatorio da nessun Cantone per operare nel campo dell'assistenza in materia di alimenti.

¹⁴⁸ Cfr. Zingaro 1989, p. 41s. e p. 50.

3.6 Possibili basi giuridiche per l'armonizzazione dell'aiuto all'incasso

Secondo l'articolo 122 capoverso 1 Cost., la legislazione nel campo del diritto civile è di competenza della Confederazione. Dato che le disposizioni rilevanti in materia di aiuto all'incasso sono contenute nel CC, il legislatore federale ha la facoltà di precisare e modificare il diritto civile al fine di armonizzarne la prassi. Le possibili soluzioni indicate più sopra per l'armonizzazione dell'aiuto all'incasso interessano tuttavia anche altri ambiti giuridici, come ad esempio il diritto processuale civile, il diritto penale, il diritto delle assicurazioni sociali e quello della previdenza professionale. La Confederazione dispone di ampie competenze legislative in tutti questi ambiti.¹⁴⁹ In virtù della ripartizione costituzionale delle competenze, la Confederazione avrebbe pertanto la facoltà di creare le basi legali necessarie all'attuazione delle soluzioni proposte e di procedere alle opportune modifiche del diritto vigente.

Quale alternativa andrebbe valutata l'idea di un concordato intercantonale. Visto che infatti, in forza degli articoli 131 capoverso 1 e 290 CC, incombe ai Cantoni fornire assistenza per l'esecuzione dei contributi di mantenimento, essi avrebbero la possibilità di promuovere l'armonizzazione dell'aiuto all'incasso nel quadro di un accordo intercantonale.

Le possibilità legali di armonizzazione dell'aiuto all'incasso possono quindi essere riassunte in due varianti:

| Possibili soluzioni | Possibili basi giuridiche per l'armonizzazione dell'aiuto all'incasso |
|----------------------------|--|
| Soluzione A | Revisione del CC e di altri atti normativi federali che, secondo la presente analisi, necessitano di modifiche. |
| Soluzione B | Conclusione di un concordato intercantonale in materia di aiuto all'esecuzione delle pretese di mantenimento dell'ex coniuge e dei figli |

¹⁴⁹ Art. 112 cpv. 1, art. 113 cpv. 1, art. 122 cpv. 1 e art. 123 cpv. 1 Cost.

4 Parere della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS)

L'esecuzione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti è di competenza dei Cantoni. La Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) sostiene, promuove e coordina la collaborazione tra i Cantoni nell'ambito della politica sociale e si fa portavoce dei loro interessi, in particolare dinanzi alla Confederazione. Per questa ragione, all'inizio di settembre il rapporto è stato sottoposto al suo parere. La CDOS ha consultato a sua volta i dipartimenti cantonali delle opere sociali e chiesto loro di esprimersi sull'analisi del rapporto e sulle soluzioni in esso proposte. 22 Cantoni hanno seguito l'invito della CDOS. Visti i risultati della consultazione, nel dicembre del 2010 la presidenza della CDOS ha presentato il suo parere, che è riportato integralmente nell'allegato 5 del presente rapporto. In esso la CDOS prende posizione come segue:

per la CDOS, il rapporto offre un'utile quadro sistematico del complesso tema dell'assistenza in materia di alimenti. Le normative vigenti per l'assistenza in materia di alimenti sono descritte in modo corretto e completo. Il rapporto illustra tutti i principali problemi.

La CDOS è del parere che sia *necessaria un'armonizzazione dell'assistenza in materia di alimenti*, una posizione già espressa nel marzo del 2008 e ribadita in occasione della presentazione del suo programma di lotta alla povertà e all'esclusione sociale del giugno 2010.

Nella consultazione, le proposte volte a *colmare le lacune dell'aiuto all'incasso* attraverso modifiche della legislazione federale sono state accolte in modo sostanzialmente favorevole da quasi tutti i dipartimenti cantonali delle opere sociali. La CDOS approverebbe pertanto che la Confederazione sfruttasse appieno il suo margine di azione per armonizzare l'aiuto all'incasso.

La CDOS sottolinea che già nel marzo del 2008 la sua presidenza aveva dichiarato di essere per principio favorevole anche a un'*armonizzazione dell'anticipo degli alimenti* e di privilegiare una soluzione a livello federale, nel caso in cui vi fosse una base costituzionale sufficiente. Il presente rapporto rileva l'assenza di una base costituzionale che autorizzi la Confederazione ad armonizzare l'anticipo degli alimenti (v. n. 3.4), ma ricorda che è attualmente in consultazione un articolo costituzionale sulla politica familiare che, se approvato, colmerebbe la lacuna (v. il cap. 3). La presidenza della CDOS approva pertanto un'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti a livello federale, ma si riserva la possibilità di valutare nuovamente la forma giuridica di tale armonizzazione alla luce dell'analisi dettagliata dei pareri dei direttori cantonali delle opere sociali riguardo al presente rapporto e dei risultati della consultazione relativa alla summenzionata iniziativa parlamentare.

5 Provvedimenti e raccomandazioni del Consiglio federale

Le prestazioni di mantenimento contribuiscono a ridurre la povertà delle famiglie monoparentali. Il Consiglio federale considera quindi l'assistenza in materia di alimenti – che include l'anticipo degli alimenti e l'aiuto all'incasso – uno strumento di politica sociale opportuno al fine di garantire il versamento delle prestazioni alimentari. Dal presente rapporto emergono tuttavia diversi aspetti da migliorare nell'assistenza in materia di alimenti. Solo una parte dei Cantoni raggiunge l'obiettivo del legislatore federale, ossia quello di assicurare l'adempimento degli obblighi di mantenimento nei confronti dei figli e dei coniugi. Particolarmente problematica è la situazione dei creditori di alimenti appartenenti a famiglie monoparentali povere o a rischio di povertà.

L'organizzazione dell'anticipo degli alimenti è riservata al diritto pubblico cantonale. Il disciplinamento dell'aiuto all'incasso spetta invece al legislatore federale. In virtù degli articoli 131 capoversi 1 e 2, 290 e 293 capoverso 2 CC, l'esecuzione dell'anticipo degli alimenti e dell'aiuto all'incasso è affidata ai Cantoni. Le autorità competenti in materia di aiuto all'incasso dispongono di un ampio ventaglio di strumenti giuridici, anch'essi disciplinati da atti normativi federali.

Il Consiglio federale e la conferenza dei direttori e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) sono per principio concordi sul fatto che occorre colmare le lacune esistenti nell'anticipo degli alimenti e armonizzare i sistemi a livello svizzero. La CDOS preferirebbe un'armonizzazione nel diritto federale. Il Consiglio federale si esprimerà a tempo debito sulla questione dell'ente competente per l'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti.

Il Consiglio federale è disposto a sottoporre al Parlamento le modifiche e le precisazioni del CC e del diritto delle assicurazioni sociali necessarie per ottimizzare l'aiuto all'incasso. Le precisazioni nel diritto nazionale contribuirebbero anche a eliminare determinate incertezze giuridiche nell'assistenza internazionale in materia di alimenti. Il Consiglio federale ha preso questa decisione d'intesa con la CDOS, che approverebbe se il Governo sfruttasse appieno le sue possibilità normative per armonizzare l'aiuto all'incasso.

La Svizzera può fare progressi anche grazie alla collaborazione a livello internazionale. All'Aia ha partecipato attivamente ai negoziati in vista di un nuovo accordo internazionale in materia di alimenti. La Confederazione porta quindi avanti con coerenza il proprio impegno nell'aiuto all'incasso.

Sono emerse lacune sia nell'anticipo degli alimenti sia nell'aiuto all'incasso. Altri problemi sono determinati dal fatto che, in alcuni casi, i titoli di mantenimento hanno caratteristiche tali da non poterne esigere direttamente l'esecuzione. Vanno infine sottolineati i limiti dell'assistenza in materia di alimenti nella riduzione della povertà. Nel presente rapporto, il Consiglio federale prende posizione su queste quattro problematiche.

5.1 Limiti dell'assistenza in materia di alimenti

Nel quadro dell'assistenza in materia di alimenti può essere al massimo anticipato o riscosso l'importo attestato dal titolo di mantenimento. Se però le prestazioni alimentari non coprono il fabbisogno vitale della famiglia monoparentale, nemmeno un'assistenza ottimale può impedire l'impoverimento del genitore solo e dei suoi figli. I titoli di mantenimento insufficienti a garantire il minimo di sussistenza o la mancanza di un titolo di mantenimento sono un problema a monte dell'assistenza in materia di alimenti. Poiché gli interventi volti a migliorare quest'ultima creano spesso implicitamente l'aspettativa della garanzia del minimo vitale per le famiglie monoparentali a basso reddito, il rapporto ne mette in evidenza i limiti. In particolare spiega il problema dei cosiddetti casi di carenza (v. n. 3.1.2) e quello dell'assenza di un titolo di mantenimento (v. cap. 3.1.3).

5.2 Esecutività del titolo di mantenimento

Il titolo di mantenimento può presentare caratteristiche tali da ostacolare l'esecuzione (v. cap. 3.2). Una sua impostazione formale adeguata per quanto concerne la durata dell'obbligo di mantenimento

permetterebbe una migliore garanzia delle prestazioni spettanti ai giovani in formazione: nei titoli di mantenimento, infatti, la prosecuzione dell'obbligo di mantenimento fino alla conclusione di una formazione adeguata da parte dei figli, sancita dall'articolo 277 capoverso 2 CC, viene spesso fissata sotto forma di semplice annotazione (cfr. n. 3.2.2). Secondo la giurisprudenza, un titolo contenente un tale rimando non è considerato sufficiente per far valere il diritto al mantenimento di un giovane adulto in formazione. Per questa ragione, al ragazzo spesso non resta che rivolgersi al giudice per far confermare il suo diritto al mantenimento. Questo problema potrebbe essere risolto facilmente fissando espressamente la durata dell'obbligo nei titoli di mantenimento con una formula simile alla disposizione dell'articolo 277 capoverso 2 CC. Il Consiglio federale raccomanda pertanto a tribunali, autorità tutorie, parti in causa, avvocati e mediatori di redigere i titoli di mantenimento tenendo conto di quanto segue:

Raccomandazione

I tribunali, l'autorità tutoria, le parti, gli avvocati e i mediatori provvedono a fissare espressamente la durata dell'obbligo nei titoli di mantenimento con una formula simile alla disposizione dell'articolo 277 capoverso 2 CC.

5.3 Anticipo degli alimenti

Il Consiglio federale ha analizzato l'attuazione da parte dei Cantoni delle disposizioni sull'anticipo degli alimenti previste negli articoli 131 capoverso 2 e 293 capoverso 2 CC. Come richiesto dalla commissione che ha depositato il postulato, il Consiglio federale si è concentrato soprattutto sugli alimenti per i figli.

Dal confronto delle basi legali emergono grandi differenze fra un Cantone e l'altro. In alcuni casi, il sistema è tale da non garantire in misura sufficiente il versamento degli alimenti per i figli alle famiglie monoparentali povere o a rischio di povertà. L'esecuzione dell'anticipo degli alimenti nei Cantoni presenta quindi diverse lacune. Il Consiglio federale ha individuato margini di miglioramento in particolare nei seguenti ambiti:

- **Condizioni di reddito e di sostanza** (cfr. n. 3.3.1): le soglie di bisogno applicate per stabilire il diritto agli anticipi variano notevolmente da un Cantone all'altro. In alcuni casi, i metodi di calcolo sono praticamente incomprensibili per i richiedenti. Ogni Cantone considera a suo modo il reddito e la sostanza di un eventuale nuovo partner/coniuge del genitore che ha la custodia parentale.
- **Anticipo parziale** (v. n. 3.3.2): alcuni Cantoni non prevedono il diritto all'anticipo parziale degli alimenti. Un aumento di reddito anche minimo della famiglia monoparentale può così causare la perdita completa del diritto del figlio all'anticipo degli alimenti. Di conseguenza, gli alimenti per i figli sono garantiti in misura insufficiente.
- **Effetti soglia** (v. n. 3.3.3): in alcuni Cantoni, l'anticipo degli alimenti provoca effetti soglia.¹⁵⁰ In tal caso per il genitore che ha la custodia parentale non vale la pena intraprendere un'attività lucrativa o aumentare la propria percentuale lavorativa.
- **Durata massima dell'anticipo degli alimenti** (v. n. 3.3.4): in alcuni Cantoni, l'anticipo degli alimenti ha il carattere di un aiuto finanziario transitorio. La durata del diritto al mantenimento del figlio non conta o è considerata in misura insufficiente.
- **Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio** (v. n. 3.3.5): gli importi massimi mensili anticipati per ciascun figlio variano molto da un Cantone all'altro. Ne consegue che, a parità di bisogno, due figli che vivono in Cantoni diversi ricevono prestazioni molto differenti.

¹⁵⁰ Si parla di effetto soglia quando il reddito liberamente disponibile diminuisce in seguito all'aumento del reddito da lavoro. Questo effetto si ha quando l'aumento di reddito causa la soppressione totale di prestazioni sociali o una loro riduzione superiore al reddito supplementare.

Il Consiglio federale e la CDOS concordano per principio sul fatto che occorre colmare le lacune nell'anticipo degli alimenti e armonizzare i vari sistemi a livello svizzero. Sul piano giuridico, il Consiglio federale vede due possibilità per raggiungere questo obiettivo (v. n. 3.4):

- (A) introduzione di una disposizione costituzionale che gli conferisca la competenza di emanare una legge federale sull'anticipo degli alimenti;
- (B) conclusione di un concordato intercantonale sull'anticipo degli alimenti.

La CDOS privilegerebbe un'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti nel diritto federale (v. n. 4). Si riserva tuttavia di riesaminare la questione alla luce dei risultati della consultazione sull'iniziativa parlamentare 07.419 «Base costituzionale per una politica familiare esaustiva». Se del caso, il Consiglio federale si esprimerà sulla procedura giuridica nel suo parere relativo alla summenzionata iniziativa. ». L'avamprogetto dell'articolo costituzionale della CSSS-N include anche una proposta di minoranza che prevede l'introduzione di una competenza federale per l'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti. La consultazione si è conclusa all'inizio del marzo 2011. La CSSS-N prenderà atto del rapporto sui risultati della consultazione presumibilmente nel maggio del 2011 e deciderà in base a quest'ultimo i passi successivi. Alla luce dei risultati della consultazione e delle decisioni della commissione, il Consiglio federale si esprimerà in merito all'attribuzione della competenza per l'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti.

Provvedimento

Ritenendo necessario eliminare le lacune esistenti nell'ambito dell'anticipo degli alimenti e armonizzare i vari sistemi cantonali, il Consiglio federale si esprimerà sulla questione della competenza per l'armonizzazione dopo aver preso atto dei risultati della consultazione sull'iniziativa parlamentare "Base costituzionale per una politica familiare esaustiva" (07.419) e delle decisioni della competente commissione parlamentare.

5.4 Aiuto all'incasso

L'aiuto all'esecuzione delle pretese di mantenimento dell'ex coniuge e dei figli è disciplinato negli articoli 131 capoverso 1 e 290 CC. Per l'esazione transfrontaliera delle prestazioni alimentari da parte delle autorità valgono invece i pertinenti accordi internazionali sottoscritti dalla Svizzera (cfr. n. 2.3.3).

La competenza di regolamentare l'aiuto all'incasso spetta al legislatore federale, mentre ai Cantoni ne è affidata l'esecuzione (cfr. n. 3.6). Il Consiglio federale non intende modificare questa ripartizione delle competenze.

L'efficacia dell'aiuto all'incasso dipende sostanzialmente dagli strumenti a disposizione delle autorità per riscuotere le prestazioni alimentari dovute. Le seguenti misure riguardano dunque anche altri atti normativi federali, che andrebbero modificati per eliminare alcuni ostacoli all'esecuzione delle pretese di mantenimento da parte delle autorità d'incasso.

a) Aiuto all'esecuzione delle pretese di mantenimento dell'ex coniuge e dei figli

Le disposizioni del CC sull'aiuto all'esecuzione delle pretese di mantenimento dell'ex coniuge e dei figli sono piuttosto vaghi, limitandosi a stabilire che l'aiuto all'incasso va prestato «in maniera adeguata » e «di regola gratuitamente» (art. 131 cpv. 1 CC) o che deve essere «appropriato e gratuito» (art. 290 CC). Nella maggior parte dei casi, i Cantoni si limitano a ripetere testualmente le disposizioni del diritto federale oppure a rinviare nelle loro basi legali alle disposizioni del Codice civile senza concretizzare le modalità dell'aiuto statale nel diritto cantonale. Già il diritto federale è però poco concreto, il che porta a notevoli incertezze interpretative degli articoli di legge in questione e a un'esecuzione estremamente variabile da un Cantone all'altro. Mancano così i presupposti per garantire adeguatamente in tutta la Svizzera il versamento delle prestazioni alimentari ai figli e agli ex coniugi che vivono in famiglie povere o a rischio di povertà. In particolare, è necessario intervenire nei seguenti ambiti:

- **Prestazioni** (cfr. n. 3.5.1): attualmente, le prestazioni che le autorità d'incasso sono tenute a fornire non sono definite chiaramente. Ne consegue che l'aiuto ai creditori di alimenti varia molto da un caso all'altro. I compiti dell'autorità vanno quindi fissati in un catalogo vincolante.
- **Costi** (cfr. n. 3.5.2 – n. 3.5.4.): mentre alcuni Cantoni forniscono gratuitamente determinate prestazioni, altri ne addebitano i costi ai creditori. Questa disparità di trattamento è particolarmente urtante laddove i costi d'incasso dissuadono persone povere o a rischio di povertà dal far valere le proprie pretese di mantenimento. I Cantoni dovrebbero disciplinare uniformemente, in particolare, l'assunzione delle spese procedurali e di traduzione. Inoltre, è necessario definire in quali casi l'aiuto all'incasso nel quadro dell'articolo 131 capoverso 1 CC va prestato gratuitamente e in quali altri a titolo oneroso.
- **Aventi diritto** (cfr. n. 3.5.5): il legislatore federale prescrive alle autorità d'incasso di fornire assistenza anche per l'esecuzione delle pretese di mantenimento stabilite nell'ambito di misure a tutela dell'unione coniugale o di misure provvisionali pronunciate durante la procedura di divorzio. Tra i Cantoni e le autorità d'incasso competenti regna tuttavia una notevole incertezza giuridica riguardo a questo obbligo. Una parte delle legislazioni cantonali non lo rispetta e le autorità d'incasso hanno sviluppato prassi eterogenee. Occorrerà pertanto valutare come procedere per eliminare l'incertezza giuridica.
- **Qualità** (cfr. n. 3.5.13): la qualità delle prestazioni fornite dalle autorità d'incasso dipende sostanzialmente dal livello delle qualifiche dei loro collaboratori. Nella pratica si osserva che i collaboratori delle autorità d'incasso spesso non sono in grado di utilizzare appropriatamente gli strumenti giuridici di cui dispongono. Bisognerebbe pertanto obbligare i Cantoni a garantire un certo livello qualitativo dell'aiuto all'incasso, chiedendo loro, per esempio, di promuovere la formazione e il perfezionamento professionale del personale addetto.¹⁵¹
- **Competenza** (cfr. n. 3.5.13): ai sensi degli articoli 131 capoverso 1 e 290 CC, la competenza dell'aiuto all'incasso spetta all'autorità tutoria o a un altro servizio designato dal diritto cantonale. I maggiori problemi si registrano nei Cantoni che hanno delegato questa attività ai Comuni. I Comuni di piccole dimensioni, anche a causa dello scarso numero di casi gestiti, hanno evidenti difficoltà ad acquisire le competenze tecniche necessarie. Occorre pertanto valutare se non sia il caso di prescrivere a tutti i Cantoni di trasferire la competenza dell'aiuto all'incasso a un'autorità specializzata.¹⁵²

Per concretizzare il diritto vigente e apportarvi i miglioramenti summenzionati, il Consiglio federale prevede i seguenti provvedimenti:

Provvedimenti

- Il Consiglio federale stabilisce le *prestazioni da garantire obbligatoriamente nel quadro dell'aiuto all'incasso gratuito* e impone ai Cantoni l'adozione di misure adeguate per garantire una qualità sufficiente dell'aiuto all'incasso.
- Bisognerà valutare in che modo sia possibile garantire che le autorità d'incasso debbano prestare assistenza anche per l'esecuzione delle pretese di mantenimento fondate su *misure a tutela dell'unione coniugale o su misure provvisionali* pronunciate durante la procedura di divorzio.
- Si dovrà inoltre valutare la possibilità di obbligare i Cantoni ad affidare la competenza dell'aiuto all'incasso a un'autorità specializzata.

¹⁵¹ A beneficiare di tali misure sarebbero i collaboratori delle autorità di incasso competenti anche per l'esecuzione dell'anticipo degli alimenti. In questo modo migliorerebbe l'assistenza in materia di alimenti nel suo insieme.

¹⁵² Questa misura consentirebbe di far accrescere al tempo stesso le competenze professionali dei collaboratori incaricati dell'esecuzione dell'anticipo degli alimenti. In questo modo migliorerebbe l'assistenza in materia di alimenti nel suo insieme.

b) Garanzia delle prestazioni di mantenimento mediante gli averi della previdenza professionale

Le autorità d'incasso possono chiedere a un tribunale di obbligare il debitore a fornire adeguate garanzie per i contributi di mantenimento futuri (v. n. 2.5). In caso di mancato versamento di prestazioni arretrate, possono inoltre presentare una richiesta di sequestro (v. n. 2.5). Qualora il debitore chieda il pagamento in contanti della prestazione d'uscita della previdenza professionale, l'attuazione di queste misure risulta tuttavia difficile, poiché le autorità d'incasso vengono informate troppo tardi della presentazione di una tale richiesta (cfr. n. 3.5.12). Per questa ragione, il Consiglio federale proporrà al Parlamento la creazione di una base legale che imponga agli istituti di previdenza e di libero passaggio di informare le autorità d'incasso qualora un assicurato con debiti di mantenimento presenti una richiesta di versamento della prestazione di uscita. Nella legge sul libero passaggio andrà inoltre inserita una disposizione che obblighi gli istituti a inoltrare la segnalazione delle autorità d'incasso al nuovo istituto in caso di trasferimento dell'averi di un assicurato con debiti di mantenimento.

Provvedimenti

1. Occorre creare una base legale che obblighi gli istituti di previdenza e di libero passaggio a informare l'autorità d'incasso qualora ricevano una richiesta di versamento dell'averi di vecchiaia sotto forma di capitale da parte di persone segnalate loro dall'autorità a causa di debiti di mantenimento non ancora saldati.
2. Nella legge federale sul libero passaggio va inoltre inserita una nuova disposizione che preveda l'obbligo per gli istituti di inoltrare la richiesta d'informazioni dell'autorità d'incasso al nuovo istituto di previdenza in caso di trasferimento dell'averi.

5.5 Prosieguo dell'iter procedurale

Il Consiglio federale sottopone il presente rapporto alle Camere federali e propone nel contempo di togliere di ruolo il postulato «Anticipo e incasso degli alimenti. Armonizzazione» (06.3003) della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale. Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia e il Dipartimento federale dell'interno di attuare le misure.

6 Allegati

Allegato 1: Postulato 06.3003

06.3003 – Postulato: Anticipo e incasso degli alimenti. Armonizzazione

Depositato da: Commissione della sicurezza sociale e della sanità CN (CSSS-N)

Data del deposito: 13.01.2006

Testo depositato

Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto contenente proposte volte ad armonizzare la legislazione in materia di anticipo e incasso degli alimenti.

Risposta del Consiglio federale del 10.03.2006

La CSSS-N aveva già presentato al Consiglio federale una richiesta analoga con la mozione 03.3586, che l'esecutivo aveva proposto di respingere in ragione soprattutto della mancanza di basi costituzionali e dell'essere il settore (diritto dell'assistenza) di competenza dei cantoni. Il Consiglio nazionale ha accolto la mozione il 17 marzo 2004, mentre il Consiglio degli Stati l'ha respinta, con una chiara maggioranza, il 16 marzo 2005. La sottocommissione competente della CSSS-N ha in seguito incaricato l'Ufficio federale di giustizia di presentare una panoramica della prassi ed elaborare proposte concrete per un'eventuale introduzione dell'anticipo degli alimenti nel quadro dell'attuale Costituzione.

Nel rapporto del 13 giugno 2005, pur constatando notevoli differenze per quanto concerne l'ammontare degli anticipi, l'Ufficio federale di giustizia giunge alla conclusione che non vi è alcuna soluzione costituzionalmente compatibile che permetta alla Confederazione di influire sull'entità degli anticipi senza con questo interferire nelle competenze dei cantoni. Ricorda inoltre che l'anticipo degli alimenti è solo una delle numerose misure a disposizione dei cantoni in materia di politica sociale (accanto a sussidi per i premi delle casse malati, riduzione delle pigioni, assegni familiari, agevolazioni fiscali, tariffe in funzione del reddito nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia ecc.). Sulla base di quanto precede si chiede quindi se abbia senso che la Confederazione intervenga su singoli aspetti di un sistema a tal punto complesso. Appare invece concepibile che siano i cantoni stessi ad armonizzare di concerto le loro disposizioni sull'anticipo degli alimenti, come hanno già saputo fare con successo nell'ambito dell'aiuto sociale.

Nel 2003, la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale ha pubblicato uno studio approfondito intitolato "Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz" (d/f), che, servendosi di modelli di calcolo, esamina per la prima volta l'incidenza delle diverse prestazioni sociali e dei relativi importi sul reddito disponibile delle economie domestiche a rischio di povertà in ogni singolo cantone. Secondo lo studio, per esempio, nel caso di una famiglia monoparentale (un figlio, reddito netto 40 000 franchi circa, alimenti per figli, non pagati, 700 franchi al mese) gli anticipi coprono la totalità degli alimenti per figli in 16 cantoni e una parte preponderante (almeno il 90 per cento) in altri quattro. Sono dunque pochi i cantoni che, in particolare a causa dei limiti di reddito più restrittivi posti alla concessione delle prestazioni, cantano fuori dal coro. Sono in primo luogo questi cantoni, ma anche la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali, a dover esaminare se sia necessario un allineamento nel senso di una politica sociale cantonale che tenga conto del contesto nazionale.

Nel rapporto summenzionato l'Ufficio federale di giustizia giunge a conclusioni chiare, pienamente condivise dal Consiglio federale. L'esecutivo non ritiene quindi necessario un nuovo rapporto, tanto più che il Consiglio degli Stati si era già espresso chiaramente contro un'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti a livello federale durante i dibattiti relativi alla mozione 03.3586 (di contenuto identico al presente intervento).

Proposta del Consiglio federale del 10.03.2006

Il Consiglio federale propone di respingere il postulato.

Allegato 2: Perizia UFG del 13.06.2005 (estratto)

Estratto della perizia del 13 giugno 2005, intitolata «Gesetzgeberische Möglichkeiten im Bereich der Alimentsbevorschussung» (possibilità legislative nell'ambito dell'anticipo degli alimenti), presentata dall'Ufficio federale di giustizia (UFG) alla sottocommissione «Garanzia del fabbisogno vitale» della CSSS-N:

«Qui di seguito riassumiamo i risultati principali dell'indagine¹ sulle prassi cantonali in materia di anticipo degli alimenti e analizziamo in che misura la Confederazione può avvalersi della propria competenza legislativa per influenzare il processo di armonizzazione in questo settore [...].

1. Risultati dell'indagine

Dai risultati della nostra indagine sulle prassi cantonali in materia di anticipo degli alimenti si possono trarre le seguenti conclusioni:

- per quanto riguarda gli importi massimi anticipati per figlio, le differenze sono meno pronunciate del previsto; 15 Cantoni su 26 utilizzano come grandezza di riferimento la rendita semplice massima per orfani che, dal 1° gennaio 2005, è pari a 860 franchi al mese.
- Una certa uniformità sussiste anche per quanto attiene alla categoria dei beneficiari: nella maggior parte dei Cantoni sono anticipati unicamente gli alimenti per i figli. Il diritto all'anticipo dei contributi di mantenimento per i coniugi è riconosciuto soltanto in sei Cantoni.
- Le prassi cantonali sono alquanto omogenee anche per quanto riguarda la prova dell'irrecuperabilità degli alimenti e i periodi di carenza: solo in sei Cantoni è necessario produrre una prova in caso di problemi di incasso e soltanto due Cantoni hanno introdotto un periodo di carenza (il diritto all'anticipo è concesso unicamente se si è domiciliati nel Cantone da un certo periodo di tempo).
- In quasi tutti i Cantoni (fanno eccezione soltanto tre) il diritto all'anticipo dei contributi di mantenimento è vincolato a determinati limiti di reddito e di sostanza; se tali limiti sono superati il diritto decade. I limiti di per sé variano sensibilmente da un Cantone all'altro e, di norma, sono concepiti come importi forfetari, dipendenti dalla configurazione familiare e costituiti da una quota per il genitore avente la custodia dei figli (o per questi e il relativo partner) e da un supplemento per ogni figlio.
- Le prassi cantonali divergono anche quando si tratta di computare il reddito e la sostanza del concubino del genitore avente la custodia dei figli: 12 Cantoni ne tengono conto nel determinare il diritto all'anticipo, i restanti 14 no.
- I metodi di calcolo dell'anticipo sono fondamentalmente quattro e vengono riportati qui di seguito.
 - Metodo di calcolo analogo a quello utilizzato per le prestazioni complementari (PC)
L'importo da anticipare è calcolato, analogamente a quanto avviene per le prestazioni complementari², sulla base del reddito e del costo della vita.
 - Metodo di calcolo basato sul reddito imponibile
Il diritto è stabilito verificando se il reddito imponibile è inferiore o superiore al limite di reddito previsto. Nel primo caso sussiste il diritto all'anticipo dei contributi di mantenimento. In alcuni

¹ L'indagine si basa su un sondaggio condotto a livello cantonale nel giugno del 2005; i dati forniti dai Cantoni non sono stati sottoposti a verifica. Nei casi in cui i Cantoni non ne hanno forniti, i dati sono stati estrapolati dal diritto cantonale pertinente.

² Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, RS 831.30.

Cantoni è versata la differenza rispetto al limite di reddito; in altri gli anticipi sono corrisposti interamente sino a concorrenza dell'importo massimo stabilito per legge.

- o Metodo di calcolo basato sul reddito salariale

In questo caso il calcolo è analogo al precedente, ma si basa sul reddito salariale invece che su quello imponibile. In alcuni Cantoni viene preso come riferimento il reddito salariale lordo, in altri quello netto. Pertanto vi sono casi in cui i contributi alle assicurazioni sociali o le spese d'assistenza sono detratti ed altri in cui gli assegni per i figli sono sommati.

- o Anticipo dei contributi indipendentemente dal bisogno

Questo modello, applicato soltanto in tre Cantoni, prevede che l'anticipo dei contributi di mantenimento sia concesso indipendentemente dal bisogno e dalle condizioni di reddito e di sostanza del figlio e del genitore che ne ha la custodia. Il contributo cui si ha diritto è anticipato sino a concorrenza dell'importo massimo stabilito per legge.

In conclusione, si constatano differenze cantonali molto pronunciate: nelle basi di calcolo dell'anticipo degli alimenti; nei metodi utilizzati per tale calcolo, in alcuni casi assai complessi e poco trasparenti per gli aventi diritto; e negli importi massimi degli anticipi.

2. Articolo costituzionale attributivo di competenza

2.1 Articolo sulla tutela della famiglia

Il nostro Ufficio si è già espresso nel giugno del 2003 (in un parere indirizzato all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali³) sulla questione dell'esistenza, nella Costituzione federale (Cost.), di una disposizione che attribuisca alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di anticipo degli alimenti. Nel parere menzionato siamo giunti alla conclusione che, in virtù dell'articolo 116 capoverso 1 Cost.⁴, la Confederazione è autorizzata a sostenere provvedimenti a tutela della famiglia. Non vi sono altre basi costituzionali che attribuiscono alla Confederazione facoltà legislative in questo ambito⁵.

Com'era già il caso nell'articolo 34^{quinquies} vCost., secondo l'articolo 116 capoverso 1 Cost. la Confederazione è tenuta, *nell'adempimento dei suoi compiti, a prendere in considerazione i bisogni della famiglia*. Quanto stabilito nel primo periodo dell'articolo non conferisce di per sé nessuna competenza specifica⁶. Nel quadro della riforma della Costituzione, tuttavia, è stato aggiunto il secondo periodo con l'intento sia di tenere conto della prassi in vigore⁷ – dato che l'art. 34^{quinquies} vCost. era stato utilizzato più volte contra litteram come base costituzionale per un intervento della Confederazione⁸ – sia perché durante la consultazione diversi partecipanti avevano chiesto l'introduzione di un obbligo di assistenza da parte della Confederazione⁹. L'articolo 116 capoverso 1 Cost. offre quindi la base costituzionale necessaria per autorizzare la Confederazione a sostenere provvedimenti a tutela della famiglia. Nella Costituzione non è precisato l'obiettivo di tale tutela, anche se non vi sono dubbi quanto alla priorità attribuita agli scopi di natura più prettamente sociale (protezione della famiglia in quanto istituzione e nucleo fondamentale della società) e politica (p. es.

³ Cfr. allegato: Parere dell'UFG (e-mail Nakhostine, UFG / Jaggi, UFAS, del 16 giugno 2003).

⁴ L'art. 116 cpv. 1 Cost. recita: «*Nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione prende in considerazione i bisogni della famiglia. Può sostenere provvedimenti a tutela della famiglia*».

⁵ Cfr. parere dell'UFG del 16 giugno 2003.

⁶ P. Mahon, commento dall'art. 34^{quinquies} Cost., n. marg. 31.

⁷ Verbale del 9 luglio 1997 della sottocommissione 3 CS concernente l'art. 107 AP, parere del rappresentante dell'Amministrazione federale: «*Im zweiten Satz wird eine Zuständigkeit des Bundes begründet, eine Förderungs- und Unterstützungskompetenz...*» (il secondo periodo stabilisce una **competenza di promozione e di sostegno della Confederazione**).

⁸ La legge federale sui consultori di gravidanza (RS 857.5) e l'assistenza fornita da Pro Familia trovano fondamento nell'art. 34^{quinquies} vCost.

⁹ Risultati della procedura di consultazione sulla riforma della Costituzione, 1996, pagg. 172-173.

prevenzione della povertà delle famiglie)¹⁰. L'anticipo degli alimenti è sicuramente una misura efficace per evitare che le famiglie spezzate da un divorzio si trovino in una situazione di povertà ovvero per ridurre al minimo le conseguenze finanziarie del divorzio. Il sostegno all'armonizzazione delle prassi in materia di anticipo degli alimenti va pertanto visto, secondo il nostro Ufficio, quale provvedimento a tutela della famiglia ai sensi dell'articolo 116 capoverso 1 Cost.

2.2 Portata della competenza attribuita alla Confederazione

a) Aspetti generali riguardanti la portata e l'esercizio della competenza attribuita alla Confederazione

Per intervenire, la Confederazione necessita di una disposizione costituzionale attributiva di competenza¹¹. Tale competenza può essere soggetta a limiti più o meno restrittivi e a criteri di varia natura¹². La Confederazione potrebbe per esempio vedersi attribuita una competenza di promozione e sostegno, che le permetterebbe, per esempio, di subordinare il versamento di sussidi a determinate condizioni, ma non di emanare una normativa esaustiva. La Costituzione può però attribuire alla Confederazione anche una competenza legislativa, il cui carattere normativo può avere diverse intensità: le competenze legislative possono infatti essere limitate all'emanazione di principi oppure consentire alla Confederazione di disciplinare una materia nella sua totalità. Alcune di queste competenze, inoltre, sono esclusive, nel senso che i Cantoni non possono più legiferare su una determinata materia.

La Costituzione stabilisce anche come la Confederazione deve procedere nell'esercizio delle sue competenze (non esaustive). Nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione può legiferare soltanto nella misura in cui è necessario un disciplinamento unitario (art. 42 Cost.). Secondo l'articolo 46 capoverso 2 Cost., per l'attuazione del diritto federale la Confederazione lascia ai Cantoni la massima libertà d'azione e tiene conto delle loro particolarità. Dall'articolo 47 Cost. si deduce infine che, nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione dovrebbe offrire ai Cantoni il margine di manovra più ampio possibile nell'organizzazione delle loro autorità e procedure¹³.

Le modalità di esercizio delle competenze assegnate alla Confederazione dipendono pertanto da quanto stabilito nella disposizione costituzionale che le attribuisce, come pure dai principi della sussidiarietà e del federalismo esecutivo accennati sopra.

b) Competenza di sostegno

Come detto, l'articolo 116 capoverso 1 Cost. conferisce alla Confederazione soltanto una competenza di sostegno, che è pertanto limitata sotto due punti di vista.

In primo luogo, la Confederazione non ha la facoltà di adottare provvedimenti propri, ma deve riallacciarsi a quelli previsti da terzi (Cantoni, Comuni o privati) a tutela della famiglia. Questi sono quindi il presupposto indispensabile all'agire della Confederazione. I provvedimenti possono essere già in corso, ma è anche ipotizzabile che il sostegno dalla Confederazione funga da incentivo per avviarne di nuovi.

Secondariamente, il fatto che l'articolo 116 capoverso 1 Cost. definisca una competenza di sostegno limita la competenza legislativa della Confederazione, la quale può cioè legiferare soltanto nella misura in cui ciò è necessario per disciplinare l'attività di sostegno. La competenza legislativa assegnatale include però, perlomeno, la definizione delle modalità e delle condizioni per la

¹⁰ Luzius Mader, in: *Die Schweizerische Bundesverfassung*, ed. B. Ehrenzeller/P. Mastronardi/R.J. Schweizer/K.A. Vallender, Zurigo, Basilea, Ginevra, 2002, art. 116, n. marg. 6.

¹¹ Art. 3 in combinato disposto con l'art. 42 Cost.

¹² A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse I*, Berna, 2000, p. 332ss., n. 964-974.

¹³ FF 1997 I 200.

concessione delle sue prestazioni¹⁴, il che significa che, nei limiti stabiliti, la Confederazione ha la possibilità di esercitare un'influenza in un settore che altrimenti non le competerebbe¹⁵, pur non potendo emanare disposizioni che intaccano le competenze cantonali.

c) Armonizzazione mediante l'esercizio della competenza di sostegno

Nel caso in questione, il sostegno della Confederazione potrebbe, ma non deve necessariamente, tradursi in un aiuto finanziario: la Confederazione è pertanto autorizzata a erogare ai Cantoni delle prestazioni finanziarie per l'anticipo dei contributi di mantenimento. Come menzionato sopra, in virtù del principio di legalità è necessaria a tal fine una base a livello di legge. Poggiandosi su una legge federale che sancisce le modalità e i presupposti per il versamento degli aiuti finanziari, la Confederazione potrebbe definire, entro determinati limiti, le condizioni che i Cantoni devono soddisfare per poter usufruire degli aiuti federali. In questo modo la Confederazione avrebbe la possibilità di contribuire indirettamente all'armonizzazione delle prassi in vigore nell'ambito dell'anticipo degli alimenti, un settore che è altrimenti di competenza cantonale. Da quanto spiegato alle lettere a e b risulta però evidente che le possibilità d'intervento della Confederazione a livello legislativo rimangono piuttosto limitate, in quanto essa non è autorizzata a intervenire sul piano materiale, ma può al massimo stabilire le condizioni generali da soddisfare per poter beneficiare degli aiuti finanziari destinati ai Cantoni.

In altre parole, la Confederazione non può impartire ai Cantoni direttive sui modelli o sulle basi di calcolo da utilizzare, sugli importi massimi degli anticipi, sui limiti di reddito, ecc. Potrebbe però decidere di versare aiuti finanziari soltanto ai Cantoni che prevedono l'anticipo tanto degli alimenti per i figli quanto dei contributi di mantenimento ai coniugi divorziati. I Cantoni sarebbero così incentivati a introdurre l'anticipo degli alimenti per gli adulti, un modello attualmente adottato soltanto da pochi, ma importante per la lotta contro la povertà delle famiglie. Per quanto riguarda il diritto all'anticipo, la Confederazione potrebbe, per esempio, vincolare il versamento degli aiuti finanziari all'obbligo per i Cantoni di anticipare i contributi di mantenimento – e di continuare a versare gli anticipi anche quando sia impossibile recuperarli – a chiunque abbia stabilito il proprio domicilio sul territorio cantonale (ossia senza applicare un periodo di carenza).

L'elemento centrale di qualsiasi armonizzazione delle prassi cantonali in materia di anticipo degli alimenti è però indubbiamente il livellamento degli importi anticipati. Se il quadro cantonale degli importi massimi è abbastanza omogeneo (nella maggior parte dei Cantoni, il valore di riferimento è la rendita semplice massima per orfani disposta dalla LAVS¹⁶), è invece molto frammentario quello degli importi anticipati nei casi individuali. Non siamo tuttavia in grado di proporre una soluzione compatibile con il dettato costituzionale che consenta alla Confederazione di influire sull'entità degli anticipi senza interferire nella sfera di competenza dei Cantoni.

3. Conclusione

Dagli esempi riportati sopra emerge che le possibilità legislative della Confederazione in materia di anticipo degli alimenti sono limitate. L'unica disposizione costituzionale (l'art. 116 cpv. 1 Cost.) su cui la Confederazione può poggiarsi per poter intervenire in questo settore, disciplinato dai Cantoni, definisce una mera competenza di sostegno, che le permette di intervenire soltanto in misura marginale per armonizzare le prassi cantonali. La competenza legislativa della Confederazione potrebbe essere ampliata soltanto introducendo una nuova norma costituzionale.

Si deve tuttavia rammentare che l'anticipo degli alimenti è solo una delle numerose misure di politica sociale di cui possono avvalersi i Cantoni (accanto ai sussidi per i premi delle casse malati, alla

¹⁴ Cfr. art. 164 cpv. 1 lett. e Cost.

¹⁵ B. Knapp, *La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons*, in: *Verfassungsrecht der Schweiz*, ed. D. Thüerer/J.-F. Aubert/J.-P. Müller, Zurigo, 2001, § 29, n. marg. 24 e 25, p. 461.

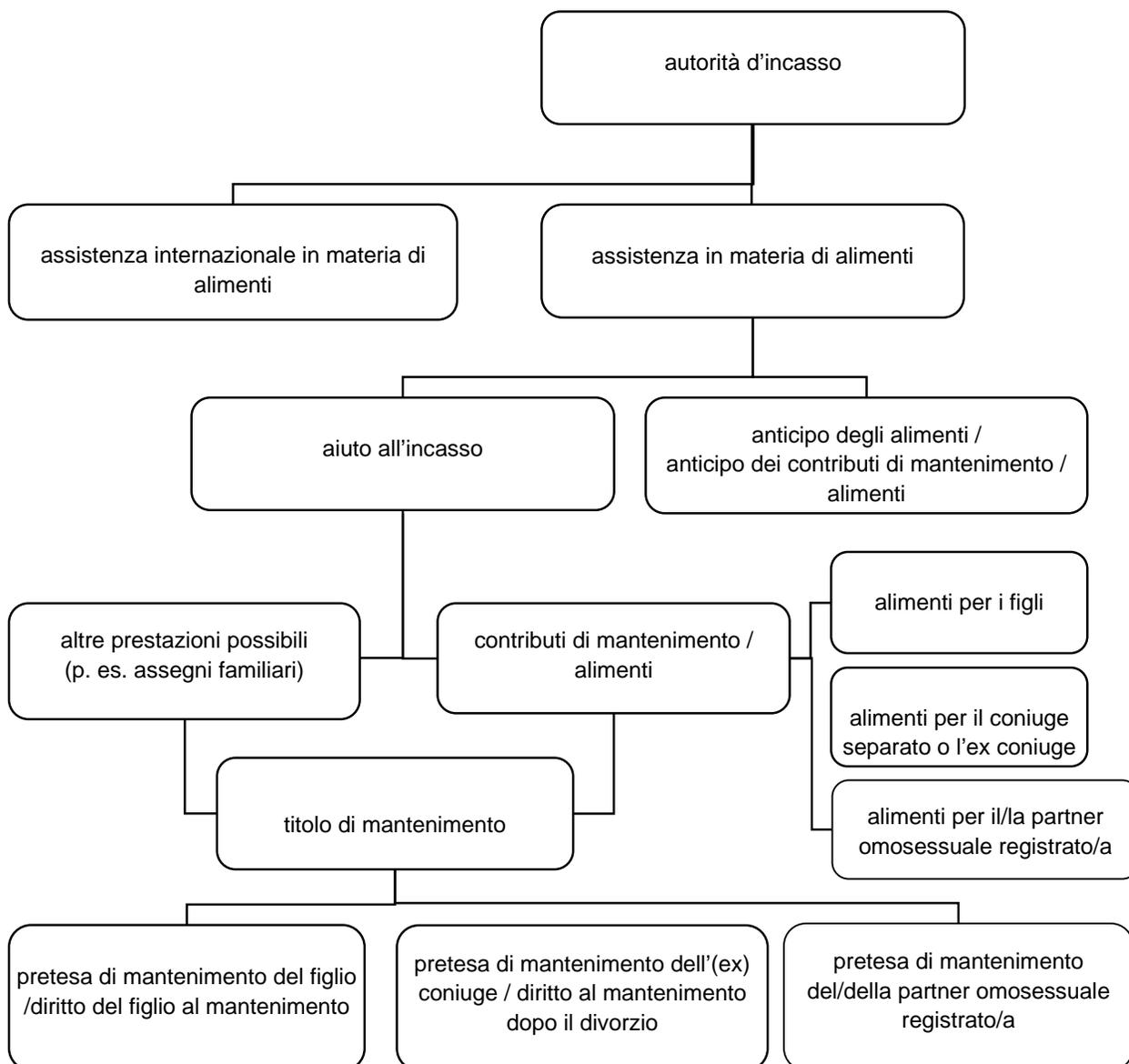
¹⁶ Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti; RS 831.10.

riduzione delle pigioni, agli assegni familiari, alle agevolazioni fiscali, alle tariffe in funzione del reddito nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia ecc.) e si inserisce pertanto in un sistema di interdipendenze. Ci si chiede dunque se un intervento circoscritto della Confederazione in questo complesso intreccio sia veramente efficace. Sarebbe forse più appropriato che i Cantoni si adoperassero in prima persona per armonizzare le disposizioni in materia di anticipo degli alimenti, così come sono riusciti a fare per l'aiuto sociale¹⁷».

¹⁷ Direttive della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS).

Allegato 3: Schema terminologico

Nel seguente schema sono riportati i termini utilizzati nel rapporto per designare gli organi di esecuzione, gli strumenti e le prestazioni connessi all'assistenza in materia di alimenti. La terminologia impiegata nelle legislazioni cantonali non è uniforme. A seconda degli impegni assunti verso altri Stati, le prestazioni dell'assistenza internazionale in materia di alimenti possono andar oltre l'esecuzione dei titoli di mantenimento dei figli, dei coniugi (divorziati) e dei partner dello stesso sesso e includere, per esempio, anche la fornitura di tali titoli (cfr. n. 2.3.3).



Allegato 4: Perizia dell'UFG del 15.08.2008 (estratto)

Estratto della perizia dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) del 15 agosto 2008 «Harmonisierung Alimentsbevorschussung und Alimentsenkasse; Rechtliche Fragen» (Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti; questioni giuridiche) indirizzata all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS):

«Anticipo degli alimenti»

1. *Su incarico della sottocommissione «Garanzia del fabbisogno vitale» della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale, nel 2005 l'UFG ha redatto una perizia sulle possibilità legislative in materia di anticipo degli alimenti. Secondo Lei questa perizia è ancora valida, o alla luce delle conoscenze acquisite e degli sviluppi intervenuti negli ultimi tre anni formula ora una valutazione diversa?*

La nostra perizia del 13 giugno 2005 contiene un riepilogo delle prassi in materia di anticipo e incasso degli alimenti in vigore a quell'epoca nei Cantoni e fornisce un sunto delle principali conoscenze acquisite nell'ambito di detta indagine. La perizia valuta inoltre in che misura la Confederazione abbia la competenza di influenzare con atti legislativi l'armonizzazione dell'anticipo dei contributi di mantenimento.

Dato che non sappiamo come le prassi cantonali in materia di anticipo e incasso degli alimenti si siano sviluppate dal 2005 a oggi, non siamo in grado di giudicare se le informazioni allora acquisite nell'ambito dell'indagine trovino ancor'oggi riscontro.

Per quanto riguarda invece le considerazioni giuridiche sulle possibilità legislative della Confederazione in materia di anticipo degli alimenti, il nostro giudizio non cambia: in questa sua parte, la perizia rimane dunque valida.

In relazione a questa tematica occorre menzionare una nuova perizia del nostro Ufficio¹, nella quale le competenze di sostegno vengono per la prima volta differenziate in base alla loro forza normativa. Nella succitata perizia è fatta una distinzione tra competenze di sostegno «classiche», nelle quali rientra esplicitamente il qui in esame articolo 116 capoverso 1 secondo periodo della Costituzione federale, e la competenza di sostegno che conferisce alla Confederazione la facoltà di fornire assistenza «a complemento delle misure cantonali», nel caso concreto quella configurata nell'articolo 67 capoverso 2 della Costituzione. **Ciò avvalorata l'interpretazione sostenuta nella nostra perizia del 13 giugno 2005, secondo cui le competenze di sostegno «classiche» sono sempre associate a un intervento di terzi in un determinato ambito.**

Secondo la nuova perizia, la Confederazione potrebbe intervenire per colmare le lacune anche in settori non coperti dai Cantoni solo se la pertinente norma costituzionale prevedesse la possibilità per la Confederazione di fornire sostegno «a complemento delle misure cantonali», e a condizione che esista un nesso materiale con misure cantonali nello stesso ambito.² Questo presupposto non è però dato per la fattispecie qui in esame.

2. *La perizia citata sopra non entra nel merito dei limiti di età massimi per l'anticipo degli alimenti per figli. I limiti di età configurati nelle leggi cantonali vanno, a seconda dell'atto giuridico, fino al*

¹ Perizia dell'Ufficio federale di giustizia del 31 marzo 2008 «Subkommission Tagesstrukturen - Notwendigkeit einer Verfassungsänderung» all'attenzione della sottocommissione "strutture diurne" della CSEC-N.

² Il corrispondente passo nella perizia del 31 marzo 2008 (facente riferimento esclusivamente alla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni) evoca la facoltà della Confederazione di intervenire a complemento delle misure cantonali, in conformità all'art. 67 cpv. 2 Cost. La competenza di sostegno della Confederazione esula dunque dalle sue competenze di sostegno classiche, come ad es. quelle configurate nell'art. 69 cpv. 2 Cost., nell'art. 70 cpv. 4 e 5 Cost. o anche nell'**art. 116 cpv. 1 secondo periodo Cost.**, che sono associate a un intervento dei Cantoni in un determinato settore. Di conseguenza, l'adozione da parte della Confederazione di misure di sostegno federali nell'ambito delle attività extrascolastiche destinate a bambini e giovani sarebbe possibile a titolo complementare, il che significa che essa potrebbe intervenire di propria iniziativa anche in settori non coperti dai Cantoni, a condizione che queste misure abbiano un nesso materiale con i provvedimenti cantonali nel settore delle attività extrascolastiche destinate a bambini e giovani.

(compimento del) 20° anno d'età, fino al (compimento del) 25° anno d'età o fino alla maggiore età. In alcuni Cantoni l'anticipo ha (inoltre) una durata limitata nel tempo. Nel Cantone del Ticino, ad esempio, gli alimenti per i figli vengono anticipati al massimo per 60 mesi. Vi sarebbe la possibilità di armonizzare il limite d'età in una legge federale? Le limitazioni temporali previste in alcune leggi cantonali e i diversi limiti d'età sono compatibili con l'obbligo di mantenimento dei genitori, che sussiste fino alla conclusione di una formazione adeguata?

Nella perizia del 13 giugno 2005 abbiamo spiegato che l'anticipo degli alimenti nel diritto di filiazione non può essere affidato alla Confederazione senza fondamento costituzionale. Questo ambito è riservato al diritto pubblico (in materia di assistenza), che è di competenza dei Cantoni. Questa situazione giuridica trova corrispondenza nell'articolo 293 capoverso 2 del Codice civile svizzero.³ Ne consegue che è responsabilità dei Cantoni regolamentare l'anticipo degli alimenti per i figli, segnatamente condizioni, forma, durata e rimborso delle prestazioni anticipate. In altre parole, il legislatore federale non ha la facoltà – in un intento di armonizzazione – di sancire per legge i limiti di età per l'anticipo obbligatorio dei contributi di mantenimento.

Nella nostra perizia abbiamo inoltre fatto presente che la Confederazione ha la facoltà, in virtù dell'articolo 116 capoverso 1 della Costituzione federale, di sostenere provvedimenti a tutela della famiglia. L'anticipo degli alimenti è una misura efficace per preservare le famiglie dal rischio di povertà e per ridurre al minimo le conseguenze finanziarie negative di una separazione. Il nostro Ufficio ritiene pertanto che l'anticipo degli alimenti può essere considerato un provvedimento a tutela della famiglia ai sensi dell'articolo 116 capoverso 1 della Costituzione.

La competenza di sostegno secondo l'articolo 116 capoverso 1 della Costituzione conferisce tuttavia alla Confederazione competenze legislative limitate, che configurano un intervento unicamente nell'ambito di quanto necessario per regolamentare l'attività di sostegno della Confederazione. La Confederazione può quindi disciplinare esclusivamente le modalità e le condizioni indispensabili per la concessione delle sue prestazioni (finanziarie). In questo quadro, la Confederazione può formulare, in misura limitata, condizioni che i Cantoni sono tenuti a rispettare per poter beneficiare degli aiuti finanziari della Confederazione. La Confederazione non è tuttavia autorizzata a modificare le normative in materia e può stabilire al massimo le condizioni generali per la concessione dei suoi aiuti. **Nella formulazione di queste direttive riteniamo difendibile da un punto di vista costituzionale l'eventuale scelta del legislatore federale di associare la concessione di un aiuto finanziario al soddisfacimento di una condizione, segnatamente che i Cantoni anticipino gli alimenti secondo i criteri dell'articolo 277 del Codice civile svizzero.**

Riguardo alla necessità di chiarire se le limitazioni temporali dell'anticipo degli alimenti in vigore nelle legislazioni cantonali non siano contrarie al diritto civile federale (art. 277 CC), occorre ribadire che i Cantoni non sono tenuti ad anticipare gli alimenti. L'adempimento di questo compito è riservato interamente al diritto cantonale in materia di aiuto sociale. Il Tribunale federale ha del resto fatto presente a più riprese che l'articolo 293 capoverso 2 del Codice civile ha carattere puramente dichiaratorio e fa riferimento unicamente alla ripartizione costituzionale dei compiti tra Confederazione e Cantoni valida in questo ambito. **I Cantoni sono pertanto liberi di decidere come impostare l'anticipo degli alimenti.**⁴

Non aiuta a risolvere la questione nemmeno il rimando contenuto nel messaggio relativo alla revisione del diritto di filiazione⁵, secondo cui nel regolamentare l'anticipo degli alimenti i Cantoni devono rispettare il senso e l'intento dell'ordinamento di diritto privato. Nella pratica, questo principio desunto dall'articolo 6 del Codice civile è interpretato nel senso che il diritto pubblico cantonale non deve vanificare od ostacolare eccessivamente l'applicazione del diritto civile federale. Certo è che una durata del diritto all'anticipo degli alimenti che varia da Cantone a

³ FF 1974 II 66.

⁴ cfr. DTF 106 II 286, 122 la 257.

⁵ FF 1974 II 66.

Cantone non costituisce una situazione ottimale. Dato che i Cantoni non hanno nessun obbligo di anticipare contributi di mantenimento, spetta probabilmente a loro decidere per quanto tempo e a quali condizioni garantire l'anticipo degli alimenti e, se necessario, pure il momento a partire dal quale l'anticipo viene sostituito da un'altra misura del diritto cantonale in materia di aiuto sociale. In quest'ottica, il fatto che nel diritto cantonale s'imponga all'anticipo degli alimenti una limitazione temporale fissando limiti di età o stabilendo una durata massima per la concessione delle prestazioni non può essere considerato una violazione palese del diritto privato federale.

Incasso degli alimenti

3. *Alcune ordinanze cantonali (v. gli estratti allegati di ordinanze cantonali sul computo dei contributi di mantenimento arretrati) prevedono che i pagamenti effettuati dal debitore di alimenti siano prima dedotti dal credito dell'ente pubblico nei suoi confronti e che soltanto la parte rimanente venga trasferita alla persona avente diritto al mantenimento. Tali disposizioni violano il diritto federale (art. 86 CO)?*

Se l'ente pubblico fornisce prestazioni assistenziali o di aiuto sociale oppure prestazioni nell'ambito dell'anticipo degli alimenti in sostituzione delle prestazioni che avrebbero dovuto essere fornite dal debitore di alimenti, la pretesa di mantenimento passa all'ente pubblico con tutti i diritti ad essa connessi conformemente agli articoli 131 capoverso 2 e 289 capoverso 2 CC. Questo passaggio di diritti costituisce una cessione legale in cui l'ente pubblico subentra pienamente sul piano giuridico, in veste di cessionario, al creditore cedente (la cosiddetta "surrogazione", v. anche gli art. 149 cpv. 1 e 507 cpv. 1 CO).

Nel caso in cui l'ente pubblico abbia anticipato soltanto una parte delle prestazioni di mantenimento dovute e il debitore proceda successivamente a versamenti all'ente pubblico, si pone la questione se questi importi debbano essere direttamente trasferiti alla creditrice degli alimenti o se invece possano essere dapprima utilizzati per compensare gli anticipi versati dall'ente pubblico. Quest'ultima prassi è quella prevista dalle summenzionate disposizioni cantonali.

In caso di soddisfazione solo parziale di un creditore, il diritto svizzero considera che la sua pretesa passa solo in misura corrispondente al cessionario; vale inoltre il principio secondo cui la parte rimanente della pretesa del creditore nei confronti del debitore ha la precedenza sulla pretesa del terzo cessionario nei confronti di quest'ultimo (nemo subrogat [o anche: surrogat] contra se; v. Bucher, OR AT, p. 498; Schwenger, OR AT, N 7.34). L'articolo 507 capoverso 2 secondo periodo CO sancisce esplicitamente questo principio per il diritto fideiussorio. Anche il diritto esecutivo stabilisce nell'articolo 217 capoverso 3 LEF che in caso di soddisfazione solo parziale di un creditore il suo credito resta prioritario, fino al suo totale soddisfacimento, rispetto alle pretese di regresso di terzi. Questo principio è molto importante soprattutto nel diritto delle assicurazioni.

Secondo il Tribunale federale, il principio "nemo subrogat contra se" è un principio tacito del diritto federale (sentenza del 18 maggio 2004, 4C.243/2003, consid. 5.2.1). Le disposizioni cantonali summenzionate violano pertanto il diritto federale. Fintanto che i crediti della creditrice di alimenti non sono interamente rimborsati, i versamenti del debitore devono servire alla loro estinzione. Questi importi possono essere accreditati all'ente pubblico soltanto se il debitore ha estinto completamente i suoi debiti nei confronti della creditrice di alimenti (Schwenger, in: FamKomm Scheidung, art. 131 N. 13). Questo vale anche nel caso in cui il debitore chieda espressamente che le sue prestazioni siano dedotte dalla pretesa di regresso e non dalla parte residua del suo debito nei confronti del creditore iniziale. È tuttavia possibile che quest'ultimo rinunci al suo diritto di preferenza.

L'articolo 86 CO non è invece determinante: si tratta infatti di una disposizione che autorizza il debitore a decidere quale di più debiti verso il medesimo creditore intende estinguere con il suo pagamento parziale. Nel fattispecie siamo invece di fronte alle pretese di due creditori diversi (da un lato il creditore di alimenti, la cui parte del credito è eventualmente fatta valere dall'ente

pubblico, dall'altro l'ente pubblico stesso, che subentra nei diritti della creditrice per gli alimenti anticipati e ne chiede il rimborso). Un discorso analogo vale per l'articolo 150 capoverso 3 CO, dato che nel caso in oggetto non vi è solidarietà tra i creditori. In seguito alla surrogazione, infatti, la qualità di creditore della creditrice di alimenti passa all'ente pubblico, che diventa così l'unico creditore degli importi anticipati.

4. *In alcuni Cantoni e Comuni l'esecuzione dell'aiuto all'incasso è inadeguata. Il sostegno offerto alle creditrici di alimenti nell'esecuzione della loro pretesa di mantenimento è insufficiente. Nel Cantone Ticino, per esempio, gli aventi diritto al mantenimento che auspicano un aiuto all'incasso ricevono un semplice promemoria. Questo problema potrebbe essere risolto con una modifica o precisazione degli articoli 131 capoverso 1 e 290 CC o vi sono altre possibilità giuridiche/legislative?*

Sebbene il testo degli articoli 131 capoverso 1 e 290 CC sia formulato in modo relativamente generico ("in maniera adeguata e gratuitamente"), appare evidente che la semplice consegna di un promemoria non è sufficiente.

Per principio è ipotizzabile che gli obblighi generici menzionati nelle due disposizioni vengano precisati a livello di legge (obbligo di fornire informazioni e consulenza, presa di contatto con il debitore degli alimenti, assistenza nel garantire le prestazioni di mantenimento future, avvio di procedure esecutive e azioni penali). Non è però sicuro che, al lato pratico, queste precisazioni producano i miglioramenti auspicati.

5. *Conformemente all'articolo 290 CC, l'aiuto all'esecuzione delle pretese di mantenimento dei minorenni e dei giovani adulti deve essere prestato gratuitamente. Vi sono tuttavia alcuni Cantoni in cui gli uffici d'incasso competenti non forniscono gratuitamente questa prestazione (p. es. il Cantone di Argovia: v. la disposizione cantonale concernente la riscossione di tasse per l'aiuto all'incasso e il tariffario della Frauenzentrale di Argovia in allegato). Questa prassi è legale?*

La prassi di riscuotere tasse nell'ambito dell'aiuto all'esecuzione delle pretese di mantenimento, rappresenta secondo noi una violazione della disposizione in questione, il cui testo è inequivocabile.

6. *Nell'ambito dell'esazione internazionale di prestazioni alimentari sono spesso necessarie traduzioni legalizzate delle sentenze. Il fatto di dover assumere le relative spese, dissuade una parte delle persone aventi diritto dal promuovere un'azione legale nei confronti del debitore di alimenti. Non sarebbe possibile aggiungere nel CC una disposizione che obblighi gli uffici d'incasso competenti ad assumere queste spese di traduzione?*

L'introduzione di un tale obbligo, per esempio attraverso un'aggiunta all'art. 290 CC, è per principio possibile e dovrebbe di preferenza essere accompagnata dalla definizione di un elenco generale (non esaustivo) delle prestazioni che l'ufficio d'incasso deve fornire gratuitamente».

Allegato 5: Parere della CDOS

Onorevole Consigliere federale
Didier Burkhalter
Capo del Dipartimento federale dell'interno DFI
Schwanengasse 2
3003 Berna

Berna, 16 dicembre 2010

Reg: vn – 16.65

Parere della presidenza della CDOS sul progetto del rapporto del Consiglio federale sull'armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti

Onorevole Consigliere federale,

con lettera del 14 settembre 2010, Lei ha chiesto alla CDOS di esprimere il suo parere sul progetto del rapporto del Consiglio federale sull'armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti. La ringraziamo per averci interpellato su un argomento tanto importante per i dipartimenti cantonali delle opere sociali.

La segreteria generale della CDOS ha inviato il rapporto in consultazione presso i capi dei dipartimenti cantonali competenti. I risultati sono stati discussi il 10 dicembre 2010 dalla presidenza.

Alle domande da Lei poste la CDOS risponde nel modo seguente:

1. Ritieni che il rapporto tratti ed esponga correttamente i problemi fondamentali dell'assistenza in materia di alimenti?

Per la CDOS, il rapporto offre un'utile quadro sistematico del complesso tema dell'assistenza in materia di alimenti. Descrive correttamente e in modo completo le normative vigenti e illustra i principali problemi.

2. Condividi le conclusioni del rapporto?

La stragrande maggioranza della CDOS concorda sulla necessità di armonizzare l'assistenza in materia di alimenti.

La presidenza della CDOS aveva già rilevato questa necessità il 7 marzo 2008 e ha ribadito questa posizione nel suo programma di lotta alla povertà e all'esclusione sociale del 25 giugno 2010.

3. Come giudica le modifiche di legge proposte nel rapporto, in particolare quelle volte a colmare le lacune dell'aiuto all'incasso?

Nella consultazione, le proposte volte a colmare le lacune dell'aiuto all'incasso attraverso modifiche della legislazione federale sono state accolte in modo sostanzialmente favorevole da quasi tutti i dipartimenti cantonali delle opere sociali. Hanno raccolto i maggiori consensi quelle relative al versamento a terzi delle rendite per i figli e alla garanzia delle prestazioni di mantenimento mediante gli averi della previdenza professionale. Anche le proposte concernenti l'assunzione delle spese di traduzione, l'assunzione delle spese dell'aiuto all'incasso per i coniugi separati e gli ex coniugi, il diritto dei coniugi all'aiuto all'incasso e i diritti delle autorità d'incasso nella procedura civile non hanno praticamente incontrato opposizione (per un riassunto dettagliato delle risposte v. l'allegato).

La CDOS approverebbe pertanto che la Confederazione sfruttasse appieno il suo margine di azione per armonizzare l'incasso degli alimenti.

4. Cosa pensa la CDOS di un concordato intercantonale per l'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti?

Il 7 marzo 2008, la presidenza della CDOS si è detta per principio favorevole a un'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti. Ha inoltre affermato che, compatibilmente con la Costituzione, privilegerebbe una soluzione a livello federale. La CDOS ha ribadito la sua posizione, per principio favorevole all'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti, nel suo programma di lotta alla povertà e all'esclusione sociale del 25 giugno 2010.

Il rapporto rileva l'assenza di una base costituzionale che autorizzi la Confederazione ad armonizzare l'anticipo degli alimenti. Attualmente è però in consultazione un articolo costituzionale sulla politica familiare (07.419; Iv. Pa. Hochreutener) che rappresenta una proposta concreta per colmare la lacuna.

Considerati i nuovi sviluppi a livello federale, la presidenza della CDOS conferma la sua preferenza per una soluzione nazionale per l'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti.

In attesa dei risultati della consultazione sul nuovo articolo costituzionale, la CDOS contribuirà al futuro dibattito analizzando in modo approfondito le risposte dei Cantoni in merito alle singole proposte di armonizzazione del rapporto e stabilirà le priorità degli interventi. Ciò non è infatti stato possibile nel breve tempo a disposizione per la presa di posizione.

In base ai risultati della consultazione sull'articolo costituzionale e all'analisi dettagliata delle risposte alle proposte del rapporto, la CDOS discuterà quindi nuovamente le modalità dell'armonizzazione dei singoli aspetti dell'anticipo degli alimenti e il livello istituzionale degli interventi normativi necessari.

5. Altre osservazioni

Diversi partecipanti alla consultazione hanno fatto notare che, oltre alla discussione sulla necessità di armonizzare singole prestazioni sociali, in Svizzera è necessaria, a lungo termine, una revisione globale della garanzia del minimo vitale.

Riconoscenti per aver potuto esprimere il nostro parere e disponibili anche in futuro a esporLe il punto di vista dei Cantoni, cogliamo l'occasione per porgerLe cordiali saluti

Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali

La presidente

Kathrin Hilber
Consigliera di Stato

Allegato

- sintesi delle risposte dei direttori e delle direttrici cantonali delle opere sociali sulle proposte di modifica di legge in materia di aiuto all'incasso contenute nel rapporto.

Copia a:

- membri della CDOS

Consultazione sul progetto del rapporto del Consiglio federale "Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti": sintesi delle risposte dei dipartimenti cantonali delle opere sociali sulle proposte di miglioramento dell'aiuto all'incasso.

22 dipartimenti delle opere sociali hanno partecipato alla consultazione (AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH). 4 dipartimenti non hanno risposto (AI, GL, NW, UR).

a) Quadro generale

Le soluzioni proposte per colmare le lacune dell'aiuto all'incasso sono accolte favorevolmente da quasi tutti i dipartimenti delle opere sociali.

- 6 Cantoni (BS, GR, NE, TG, VD, ZG) approvano in blocco tutte le soluzioni; 13 Cantoni (AG, BE, BL, FR, GE, JU, OW, SG, SH, SO, TI, VS, ZH) le condividono per principio, ma si esprimono in modo differenziato in merito alle singole proposte.
- Due Cantoni (AR e LU) sono piuttosto scettici: secondo AR le carenze rilevate nell'incasso degli alimenti non possono essere considerate separatamente e vanno affrontate nel quadro di un'armonizzazione dell'intera assistenza in materia di alimenti. AR appoggia tuttavia per principio le proposte di soluzione concernenti le basi legali federali per l'esecuzione. LU ritiene necessario valutare nel dettaglio le proposte ed auspica la formulazione di soluzioni concrete. SZ è l'unico Cantone che respinge tutte le misure di armonizzazione della Confederazione, vale a dire anche quelle concernenti l'incasso degli alimenti.
- Le soluzioni che hanno raccolto i maggiori consensi sono quelle relative al versamento delle rendite per i figli a terzi (3.5.11) e la garanzia delle prestazioni di mantenimento mediante gli averi della previdenza professionale (3.5.12), che non sono contestate esplicitamente da nessun Cantone.
- Praticamente incontestate sono anche le soluzioni proposte per l'assunzione delle spese di traduzione (3.5.3), l'assunzione dei costi dell'aiuto all'incasso per i coniugi separati e gli ex coniugi (3.5.4), il diritto dei coniugi all'aiuto all'incasso (3.5.5) e i diritti delle autorità d'incasso nella procedura civile (3.5.6), approvate esplicitamente da molti Cantoni.
- Le soluzioni concernenti la standardizzazione delle prestazioni delle autorità d'incasso (3.5.1), il diritto di querela delle autorità d'incasso nel diritto penale (3.5.7), l'obbligo di assistenza delle autorità d'incasso nei confronti dei figli maggiorenni in formazione (3.5.9) e la professionalizzazione dell'aiuto all'incasso (3.5.13) sono approvate dalla maggioranza, ma vi sono anche alcune voci contrarie.
- Le proposte relative alle sanzioni penali in caso di inadempienza degli obblighi di mantenimento (3.5.8) e alla ricerca della dimora del debitore (3.5.10) non raccolgono molti consensi espliciti ma non sono nemmeno apertamente contestate. Quasi tutti i Cantoni sono quindi piuttosto indifferenti riguardo a questi due punti.

b) Osservazioni sulle singole proposte

Qui di seguito sono riassunti i pareri di 13 dipartimenti delle opere sociali sulle modifiche legali proposte. I 9 dipartimenti che non si sono espressi separatamente sulle singole proposte non sono inclusi in questo elenco.

3.5.1 Standardizzazione delle prestazioni delle autorità d'incasso: 5 Cantoni sono apertamente favorevoli a una regolamentazione legale. BL è contrario alla definizione di un catalogo di prestazioni obbligatorie, poiché per l'incasso sono a disposizione gli stessi strumenti previsti per l'anticipo degli alimenti. GE teme che l'uniformazione delle disposizioni provochi in alcuni casi effetti indesiderati.

3.5.2 Assunzione delle spese procedurali da parte delle autorità d'incasso: 8 Cantoni si dichiarano espressamente favorevoli a un disciplinamento legale. SO chiede di definire le condizioni per la copertura integrale delle spese. BS ritiene che le spese procedurali e di traduzione (v. anche il n. 3.5.3) debbano essere coperte soltanto nei casi in cui i creditori non dispongono di sufficienti mezzi finanziari. JU e TI si oppongono a una regolamentazione legale e sono del parere che le spese procedurali debbano essere sostenute dal debitore di alimenti.

3.5.3 Assunzione delle spese di traduzione: 7 Cantoni si dichiarano espressamente favorevoli a un disciplinamento legale. AG segnala la necessità di stabilire limiti di reddito per il diritto all'assunzione delle spese di traduzione. JU è del parere che il disciplinamento dell'assunzione delle spese di traduzione debba rimanere di competenza cantonale.

3.5.4 Assunzione delle spese di aiuto all'incasso per i coniugi separati e gli ex coniugi: 6 Cantoni si dichiarano espressamente favorevoli a un disciplinamento legale. AG esprime la stessa riserva come nel caso delle spese di traduzione (v. n. 3.5.3).

3.5.5. Diritto dei coniugi all'aiuto all'incasso: 6 Cantoni si dichiarano espressamente favorevoli a un disciplinamento legale. Per BE questa soluzione avrebbe dovuto essere adottata già da molto tempo. Non si capisce infatti perché le persone ancora coniugate non dovrebbero avere diritto all'aiuto all'incasso, se sussistono i presupposti. Nessun Cantone si oppone esplicitamente a questa proposta.

3.5.6 Diritti delle autorità d'incasso nella procedura civile: 8 Cantoni accolgono favorevolmente la raccomandazione di non limitare i diritti delle autorità d'incasso nell'ambito della procedura civile, nonostante l'entrata in vigore del nuovo Codice di diritto processuale civile svizzero (CPC; art. 68 cpv. 1). FR constata inoltre notevoli differenze da un Cantone o tribunale all'altro riguardo all'esercizio di questi diritti procedurali. Per SH non è possibile prevedere quali saranno gli effetti del nuovo CPC. NE ritiene urgente intervenire, dato che il nuovo CPC entra in vigore a partire dal 2011. Nessun Cantone si oppone esplicitamente a questa raccomandazione.

3.5.7 Diritto di querela delle autorità d'incasso nel diritto penale: 6 Cantoni approvano l'abrogazione del secondo periodo dell'art. 217 cpv. 2 CP. BE è contrario, perché comunque la querela è raramente uno strumento d'incasso efficace e, al contrario, può in realtà danneggiare gli interessi della famiglia. FR dubita che la soluzione proposta abbia senso in ogni situazione.

3.5.8 Sanzioni penali in caso di inadempienza degli obblighi di mantenimento: 3 Cantoni condividono espressamente l'opinione che è inopportuno inasprire l'art. 271 CP attraverso il ritiro del passaporto o della patente in caso di inadempienza degli obblighi alimentari. Nessun Cantone la contesta espressamente.

3.5.9 Obbligo di assistenza delle autorità d'incasso nei confronti dei figli maggiorenni in formazione: 8 Cantoni sono dichiaratamente favorevoli al disciplinamento proposto. BE, tuttavia, ritiene la misura inconsistente e chiede pertanto che le autorità d'incasso siano tenute ad assistere i figli maggiorenni soltanto se sussiste una reale possibilità di esigere il pagamento degli alimenti dalla persona tenuta versarli. BE e FR sono inoltre del parere che sarebbe più semplice migliorare la procedura per la concessione di borse di studio ai figli maggiorenni in formazione. BL respinge la proposta, poiché ritiene che non possa essere compito delle autorità d'incasso fornire un titolo di mantenimento all'avente diritto agli alimenti. OW respinge un tale inasprimento della legislazione nei confronti del debitore di alimenti, perché rischierebbe di rovinare il suo rapporto con il figlio maggiorenne.

3.5.10 Ricerca della dimora del debitore: soltanto VS ritiene espressamente che la ricerca della dimora del debitore agevoli l'aiuto all'incasso. Gli altri Cantoni non si esprimono al riguardo.

3.5.11 Versamento a terzi delle rendite per i figli: la proposta normativa è accolta favorevolmente da 9 Cantoni. Nessun Cantone la contesta apertamente.

3.5.12 Garanzia delle prestazioni di mantenimento mediante gli averi della previdenza professionale: la proposta normativa è accolta favorevolmente da 8 Cantoni. Nessun Cantone la contesta espressamente.

3.5.13 Professionalizzazione dell'aiuto all'incasso: 7 Cantoni approvano questo obiettivo. SO condivide esplicitamente le considerazioni sulla complessità dei requisiti richiesti ai collaboratori addetti all'incasso. TI ricorda che qualsiasi professionalizzazione comporta sempre costi supplementari. Per LU l'obbligo di affidare l'aiuto all'incasso a un'autorità specializzata regionale o addirittura cantonale non è una priorità e OW respinge espressamente la proposta.

c) altre osservazioni sull'aiuto all'incasso

AG fa notare che nel n. 3.5.13 del rapporto è tratta erroneamente la conclusione che l'obbligo di professionalizzare l'aiuto all'incasso porterebbe automaticamente a una professionalizzazione dell'anticipo degli alimenti. Questi due compiti possono essere affidati a persone diverse e in AG l'aiuto all'incasso è stato addirittura esternalizzato a un servizio specializzato.

BL segnala che la promozione di azioni legali di natura materiale e/o la soluzione di controversie sul diritto di visita non dovrebbero rientrare tra i compiti delle autorità d'incasso. Per quanto concerne l'art. 217 CP, secondo BL finora la stragrande maggioranza dei procedimenti penali è stata archiviata per "insufficienza di prove di un comportamento colpevole". La soluzione proposta per l'art. 217 CP avrebbe pertanto effetto soltanto in presenza di prove e/o di solidi indizi.

NE propone che l'avviso al debitore di effettuare i pagamenti alla persona avente diritto al mantenimento (art. 132, 177 e 291 CC) possa essere esteso anche ai debiti futuri analogamente alla soluzione proposta al n. 3.5.12. Il privilegio legale dovrebbe inoltre essere modificato in favore dei crediti pecuniari per contributi di mantenimento e di assistenza in virtù del diritto di famiglia sorti nei sei mesi precedenti (art. 219 cpv. 4 LEF), affinché non perda la sua efficacia a causa di difficoltà pratiche.

SH chiede che siano fissate urgentemente determinate norme di qualità per l'aiuto all'incasso.

SO ritiene che il Legislatore federale debba sfruttare le possibilità a sua disposizione per agevolare l'aiuto all'incasso, indipendentemente dagli sforzi intrapresi al fine di armonizzarlo. SO vedrebbe con favore un adeguamento del CPC che autorizzi esplicitamente le autorità d'incasso ad esercitare la funzione di rappresentante nell'ambito della procedura civile.

Allegato 6: Bibliografia

- Aebi-Müller, Regina E. / Widmer, Carmen Ladina, 2009, Die nichteheliche Gemeinschaft im schweizerischen Recht, in: Jusletter vom 12. Januar 2009.
- Arnold, Stefanie / Knöpfel, Carlo, 2007, Alleinerziehende zwischen Kinderkrippe, Arbeitsplatz und Sozialamt. Diskussionspapier 18, Luzern: Caritas-Verlag.
- Breitschmid, Peter, 2006, Behördliche Vollstreckungshilfe und Alimentenbevorschussung, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 3. Aufl., Artikel 131 N 5.
- Caplazi, Alexandra, 2009, Einelternfamilien im Recht. Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung (Alimentenhilfe), Bern: Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV).
- CFQF 2007: EKF, 2007, Für eine geschlechtergerechte Aufteilung der wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung. Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen an Anwaltschaft, Rechtsprechung, Sozialhilfebehörden und Politik, in: Frauenfragen 2007, H. 1, p. 61 - 63.
- Egli, Isabelle, 2007, Die Eigenversorgungskapazität des unterhaltsberechtigten Ehegatten nach Scheidung. Eine rechtstatsächliche Studie an fünf erstinstanzlichen Gerichten, Bern: Stämpfli Verlag AG Bern.
- Freivogel, Elisabeth, 2007, Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht: Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen. Kurzfassung einer Analyse von Gerichtsurteilen, Sozialhilfegesetzgebung und –praxis, erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, in: Frauenfragen 2007, H. 1, p. 11 - 24.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (Hrsg.), 2008, Sozialbericht 2008. Band 1: Armut im Kanton Bern: Zahlen, Fakten und Analysen, Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.
- Hausherr, Anna / Faschon, Christiane, 2005, Wie schützen die Kantone die Rechte der Kinder? Untersuchung zur Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe in den Kantonen, Bern: Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV).
- Hegnauer, Cyril, 1999, Grundriss des Kindesrechts und des übrigen Verwandtschaftsrechts, 5. überarbeitete Aufl., Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Jametti Greiner, Monique, 1996, Das Haager Übereinkommen vom 2. Oktober 1973 über die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen (HUÜ) und schweizerische Unterhaltsverträge mit vormundschaftlicher Genehmigung, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 132 (1996), H. 5, p. 408 - 415.
- Kehrli, Christin / Knöpfel, Carlo, 2006, Handbuch Armut in der Schweiz, Luzern: Caritas-Verlag.
- Knupfer, Caroline / Bieri, Oliver, 2007, Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz. Aktualisierung und Erweiterung der Studie «Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz», 2. überarbeitete Aufl., Bern und Luzern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).
- Knupfer, Caroline / Pfister, Natalie / Bieri, Oliver, 2007, Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).
- Schwander, Ivo, 2007, Die Anerkennung ausländischer Entscheidungen betreffend die Beziehungen zwischen Eltern und Kind gemäss Art. 84, in: Basler Kommentar, Internationales Privatrecht, 2. Auflage, Artikel 84 N 5
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe(ehemals SKöF), 1993, Die Alimentenbevorschussung im interkantonalen Vergleich: Stand der gesetzlichen Regelungen auf Ende 1993, Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (ehemals SKöF).

Stahelin, Daniel, 2010, Vereinbarungen über Unterhaltsbeiträge, in: Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) I, 2. Auflage, Artikel 80 N 24.

UST 2004: Bundesamt für Statistik (BFS), 2004, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2004. Daten und Atlas auf CD-Rom, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

UST 2008: Bundesamt für Statistik (BFS), 2008, Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BFS.

UST 2009: Bundesamt für Statistik (BFS), 2009, Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2007. Nationale Resultate, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BFS.

Wyss, Kurt / Knupfer, Caroline, 2003, Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz. Schlussbericht, Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

Zingaro, Marco, 1989, Die Arbeit mit dem New Yorker-Übereinkommen vom 20. Juni 1956, in: Hangartner, Ivo / Volken, Paul (Hrsg): Alimenteninkasso im Ausland: Die Schaffung und Vollstreckung schweizerischer Unterhaltstitel: Referate und Unterlagen der Tagung des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse vom 6. Mai 1988 in Luzern, St. Gallen: Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse.

Allegato 7: Panoramica delle disposizioni cantonali in materia di anticipo degli alimenti

A) Anticipo delle prestazioni di mantenimento per i figli (situazione al 1° gennaio 2009)¹

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|-----------|--|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|--|---|---|
| AG | Gesetz (§ 31 ff.) und Verordnung (§ 26 ff.) über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (SPG / SPV) Vom 6.03.2001 / 28.08.2002 851.200 / 851.211 | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.- | Ja | Gemeinde | 3 Monate vor Gesuchstellung | 20. Altersjahr | <i>Steuerbares Einkommen:</i> A: Fr. 40'629.- + 10'691.- p. Ki V: Fr. 56'651.- + Fr. 10.691.- p. Ki + Fr. 10'691.- p. SKi Ko: Fr. 32'076.- + Fr. 10'691.- p. Ki KA: Fr. 16'038.- ohne Sozialhilfe, freiwillige Zuwendungen Dritter, Stipendien | <i>Vermögen:</i> A: Fr. 51'844.- + Fr. 10'369.- Ki V: Fr. 103'689.- + Fr. 10'369.- Ki + Fr. 10'369.- SK Ko: Fr. 51'844.- + Fr. 10'369.-Ki KA: Fr. 20'738.- Ko: nach 2 Jahren gilt Grenze V | Ja nach zwei Jahren Konkubinat gleiche Bemessung wie bei Verheirateten |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigter Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:

| | |
|--|--|
| A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil | Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind |
| BV: Bevorschussung | Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat |
| KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt | Sk: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person) |
| | V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil |

¹ La panoramica si basa su un sondaggio condotto dallo Schweizerische Verband für Alimentenfachleute (SVA) nei mesi di marzo e aprile 2009 per conto dell'UFAS. I dati dei Cantoni non sono stati verificati. Laddove i Cantoni non hanno fornito le indicazioni richieste, i dati sono stati tratti dalle pertinenti normative cantonali.

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|--|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|--|--|---|
| AI | <p>Gesetz (Art. 24) über die öffentliche Sozialhilfe (ShiG) Vom 29.04.2001 850.000</p> <p>Verordnung über die Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IBV) Vom 25.02.2002 850.350</p> | <p>Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz</p> <p>Ausländ. Kinder: Schuldner hat Niederlassung und wohnt in der Schweiz</p> | Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.- | Ja | Kantonales Sozialamt | Monat nach Gesuchstellung | Mündigkeit (18 Jahre alt) | Massgebender allgemeiner Lebensbedarf für ordentl. EL (Anrechenbares Einkommen gem. Art. 7 VO) | 1/15 des den Freibetrag gem. EL-Gesetzgebung übersteigenden Reinvermögen = Einkommen | Ja |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|---|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|--|--------------------------|---|
| AR | Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unmündige Kinder (IBG) Vom 27.041980 212.33 | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.- | Ja | Gemeinde | 1 Monat vor Gesuchstellung | 20. Altersjahr | BV nur, wenn sorgeberechtigter Elternteil die Voraussetzungen für den Bezug von EL gemäss EL-Gesetzgebung erfüllt. | Gemäss EL-Gesetzgebung | Nein |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigter Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|-----------|--|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|---|---|
| BL | Sozialhilfegesetz (§ 22-25) (SHG) Vom 21.06.2001 850 Verordnung über die Bevorschussung und das Inkasso von Unterhaltsbeiträgen (BIV) Vom 25.09.2001 850.12 | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz BV nicht für niedergelassene Kinder ausländ. Staatsangehörigkeit, deren UH-Pflichtige sich im Ausland befinden | Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.- | Nein | Kant. Sozialamt | 1 Monat vor Gesuchstellung | Vollendetes 20. Altersjahr | Ki: Einkünfte + BV Fr. 12'480.- A: Fr. 52'000.- V: Fr. 78'000.- | Ki: realisierbares Vermögen: Fr. 20'000.- A: > Fr. 50'000.- V: > Fr. 75'000.- | Ja |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|--|--|--|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|--|---|
| BS | <p>Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen/SoHaG) 890.700</p> <p>Verordnung über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaV) vom 25.11.2008</p> <p>Verordnung über das Inkasso und die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (Alimentenbevorschussungsverordnung, ABVV) vom 25.11.2008</p> | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | <p>Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-</p> <p>Minimalgrenze: Fr. 50.-</p> | Ja | Kanton; Amt für Sozialbeiträge | Monat der Gesuchstellung | <p>Mündigkeit</p> <p>(bei Titeln vor 1996 bis vollendetes 20. Altersjahr)</p> | <p>2 Pers.Haushalt: Fr. 45'000.- 3 Pers.Haushalt: Fr. 55'000.- 4 Pers.Haushalt: Fr. 63'000.- 5 Pers.Haushalt: Fr. 69'000.- 6 Pers.Haushalt: Fr. 73'000.- Jede weitere Pers.: plus Fr. 4'000.-</p> <p>Einkommen aller zum Haushalt gehörenden Personen: Bruttolohn plus weitere Einkünfte abzüglich Sozialversicherungen des Bundes und Vorsorge 2. Säule Bei Selbständigen: Gewinn gem. Steuerverfügung Nicht Erwerbstätige: hypothetisches. Eink. Fr. 28'800.- Freibetrag auf Erwerbseinkommen</p> | <p>Ki: Fr. 15'000.- A: Fr. 37'500.- Paare: Fr. 60'000.-</p> <p>1/10 des übersteigenden Betrags = Einkommen</p> | Ja |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigter Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|-----------|--|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|--------------------------|---|
| BE | <p>Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (GIB) vom 6.02.1980 213.22</p> <p>Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder (VIB) vom 10.09.1980 213.221</p> | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.- | – | Gemeinde / Regionale Sozialdienste | Monat der Gesuchstellung | Gemäss Rechtstitel | Keine (nur bei systemfremden Ausnahmefällen ohne Rechtstitel; entspricht in etwa Überbrückungshilfe) | Keine | Nein |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|--|----------------------------------|---|---|--------------------------------------|---|---|---|--|---|
| FR | <p>Loi du 22.11.1911 d'application du code civil suisse, art. 46, 79 et 81 (LACC ; RSF 210.1)</p> <p>Arrêté fixant les modalités du recouvrement des créances d'entretien et du versement d'avances pour l'entretien des enfants, des conjoints ou des ex-conjoints Du 14.12.1993 (RSF 212.0.22)</p> <p>Directives cantonales d'application de l'arrêté susmentionné du 25.04.1997</p> | Domicile au sens du CC en Suisse | Fr. 400.- | Oui, en fonction des revenus et de la fortune qui dépassent les limites ci-contre | Canton ; Service de l'action sociale | À partir du mois au cours duquel la demande est déposée | Selon le titre juridique | <p><i>Revenus bruts :</i></p> <p>→ de l'enfant : Fr. 18'000.-</p> <p>→ du créancier de la contribution d'entretien s'il:</p> <ul style="list-style-type: none"> • est seul avec 1 enfant : Fr. 57'600.- • fait ménage commun avec une tierce personne (autre que le père, la mère ou les grands-parents de l'enfant) avec 1 enfant : Fr. 81'600.- <p>→ du couple marié avec 1 enfant : Fr. 81'600.-</p> | <p><i>Fortune nette :</i></p> <p>→ de l'enfant : Fr. 20'000.-</p> <p>→ du créancier de la contribution d'entretien qui vit seul ou qui fait ménage commun avec une tierce personne avec 1 enfant : Fr. 40'000.-</p> <p>→ de deux adultes mariés avec 1 enfant : Fr. 60'000.-</p> <p>Ces montants sont doublés s'il y a une propriété immobilière</p> | Oui, intégralement pour le nouveau conjoint ; de manière forfaitaire pour le concubin (Fr. 2'000.- par mois, soit Fr. 24'000.- par année) |

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|---|--|---|-------------------|---|--|--|---|--------------------------|---|
| GE | Loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (LARPA) du 22.04.1977 Règlement modifiant le règlement d'application de la loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (- RARPA) du 01.12.2008 | Domicile au sens du CC en Suisse Délai de carence : l'enfant doit être domicilié dans le canton depuis un an au moins à moins qu'il recevait des avances dans un autre canton | Fr. 673.- | Oui | Canton ; Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires | 1 ^{er} du mois suivant celui au cours duquel la convention avec le Service est signée | 36 mois après l'entrée en vigueur de la convention, mais exceptionnellement 48 mois après si l'avance concerne un enfant qui n'a pas atteint l'âge de la scolarité enfantine | Revenu annuel déterminé, nant du créancier de la contribution d'entretien : Fr. 125'000.- | - | Non |

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|--|--|---|-------------------|--|--------------------------------------|---|---|--|---|
| GL | Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Art. 36) (SHG) vom 7.05.1995 VIII E/21/3 Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen vom 27.06.2001 VIII E/21/10 | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.- | Nein | Kanton; Soziale Dienste des Kantons GL | 6 Monate vor Gesuchstellung | Gemäss Rechtstitel | <i>Steuerbares Einkommen:</i> A: Fr. 41'500.- + Fr. 3'500.- p. Ki V: Fr. 51'500.- + Fr. 3'500.- p. Ki / SKi | <i>Vermögen:</i> Fr. 120'000.- (in allen Fällen, gesamt, ohne Wohneigentum) | Ja |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|--|---|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|---|---|
| GR | Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder (VBU) vom 31.05.1986 215.050 | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz Kein Anspruch, wenn sich Alimentenschuldner dauernd im Ausland aufhält, sofern Kind keine Niederlassungsbewilligung besitzt | Fr. 742.- | Ja | Gemeinde | 2 Monate vor Gesuchstellung | 25. Altersjahr | Anrechenbares Einkommen gem. Art. 5 VO: A: Fr. 44'505.- (inkl. 1 Ki) + Fr. 7'427.- p. zus. Ki V / Ko: Fr. 59'359.- (inkl. 1 Ki) + Fr. 7'427.- p. zus. Ki / Ski Halbwaisenkind: Fr. 14'854.- | 1/10 des Fr. 74'215.- übersteigenden Nettovermögens zählt zum Einkommen | Ja |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|---|----------------------------------|---|-------------------|--------------------------------------|--|---|--|--|--|
| JU | <p>Loi sur l'aide au recouvrement, l'avance et le versement provisionnel de contributions d'entretien (LARPA) du 21.06.2000 851.1</p> <p>Ordonnance concernant l'avance et le versement provisionnel de contributions d'entretien (OARPA) du 05.12.2000 851.11</p> <p>Arrêté portant adaptation des limites de revenu et du montant maximal des avances en matière d'avance et de versement provisionnel de contributions d'entretien du 18.12.2008 851.111</p> | Domicile au sens du CC en Suisse | <ul style="list-style-type: none"> • Fr. 815.- par enfant pour les 2 premiers enfants • Fr. 543.- pour le 3^{ème} et le 4^{ème} enfant • Fr. 272.- par enfant dès le 5^{ème} | Oui | Canton ; Service de l'action sociale | Dès le mois au cours duquel la demande est déposée | Jusqu'à la fin de la formation de l'enfant pour autant qu'elle soit achevée dans des délais normaux | <p><i>Revenus nets :</i></p> <p>→ de l'enfant : Fr. 29'124.-</p> <p>→ du créancier de la contribution d'entretien: Fr. 37.860.-</p> <p>Ce montant est augmenté :</p> <p>- par enfant à charge pour les 2 premiers enfants</p> <p>→ et -(mariage ou situation analogue) de : Fr. 8'928.- s'il est en couple</p> | <p><i>Fortune imposable:</i></p> <p>→ de l'enfant: Fr. 10'633.-</p> <p>→ du créancier de la contribution d'entretien: Fr. 31'898.-</p> | <p>Conjoint : oui</p> <p>Concubin: après 2 ans ou s'ils ont un enfant commun</p> |

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|--|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|--|--|---|
| LU | Sozialhilfegesetz (§ 44 ff.) und Sozialhilfeverordnung (§ 23 ff.) (SHG / SHV) Vom 24.10.1989 / 13.07.1990 892 / 892a | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.- | Nein | Gemeinde | Monat nach Gesuchstellung | Gemäss Rechtstitel | <i>Steuerbares Einkommen:</i> A: Fr. 33'000.- + Fr. 10'000.- p. Ki V: Fr. 50'000.- + Fr. 10'000.- p. Ki / SKi | <i>Reinvermögen gemäss Steuergesetz:</i> A: Fr. 33'000.- V: Fr. 55'000.- | Nein |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigter Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
SKi: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|---|----------------------------------|---|-------------------|---|--|---|--|---|---|
| NE | Loi sur le recouvrement et l'avance de contributions d'entretien (LRACE) du 19.06.1978 213.221 Arrêté concernant le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (ARACE) du 08.06.1998 213.221.1 | Domicile au sens du CC en Suisse | Fr. 450.- | Oui | Canton ; Office de recouvrement et d'avance des contributions d'entretien | Dès le mois au cours duquel la demande est déposée | Après 24 mois si le débiteur de la contribution d'entretien est absent ou durablement insolvable et que le recouvrement de la créance est exclue. On considère que le débiteur est insolvable lorsque le découvert qui est dû à l'Etat équivaut à 24 mensualités d'avances. | <i>Revenus effectifs :</i> personne seule: jusqu'à Fr. 32'300.- → avance max. Fr. 450.- entre Fr. 32'300.- et Fr. 37'300.- → avance max. Fr. 200.- couple: jusqu'à Fr. 48'000.- → avance max. Fr. 450.- entre Fr. 48'000.- et Fr. 53'000.- → avance max. Fr. 200.- Ces montants sont augmentés de 8'000.- par enfant à charge | <i>Fortune effective :</i> - personne seule: Fr. 55'000.- couple: Fr. 88'000.- Ces montants sont doublés s'il y a des biens immobiliers ou commerciaux habités ou exploités | Oui |

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|-----------|--|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|--------------------------------------|--------------------------------------|---|
| NW | Sozialhilfegesetz (Art. 45 ff.) und Sozialhilfeverordnung 1 (§ 20 ff.) (SHG / SHV) vom 29.01.1997 / 2.07.1997 761.1 / 761.11 | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.- | Ja | Kantonales Sozialamt | Monat nach Gesuchstellung | Gemäss Rechtstitel | Gemäss § 25 ff. VO / AHV-Merkblätter | Gemäss § 25 ff. VO / AHV-Merkblätter | Nein |
| OW | Sozialhilfegesetz (Art. 29) Vom 23.10.1983 870.1 Verordnung über das Inkasso und die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen vom 10.11.1983 870.12 | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.- | Ja | Gemeinde | Folgemonat nach Antragstellung | Gemäss Rechtstitel | Gemäss EL-Gesetzgebung | Auf Basis EL | Ja |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtignte Elternteil des unterhaltsberechtignten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|--|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|--|---|---|
| SG | <p>Gesetz und Vollzugsverordnung über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (GIVU / VV GIVU) vom 28.06.1979 / 15.10.1979 911.51 / 911.511</p> <p>Regierungsbeschluss über die Übergangsregelungen zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge vom 17.11.1998 911.512</p> | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | <p>Maximale einfache Waisenrente</p> <p>2009/10: Fr. 912.-</p> | Ja | Gemeinde | 3 Monate vor Gesuchstellung | 25. Altersjahr | <p><i>Anrechenbares Einkommen gemäss GIVU / RRB:</i></p> <p>A: Fr 39'312.- + 1/4 / 1/5 / 1/6 für 1./2./3. Kind von Fr.19'656.-</p> <p>V / Ko: Fr. 58'968.- Kinder wie bei A</p> <p>Teilweise BV, wenn Einkommen = anrechenbares Einkommen + Fr.19'656.-</p> | 1/15 des Fr. 30'000.- übersteigenden Reinvermögens wird zum anrechenbaren Einkommen gezählt | Ja |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:

A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|--|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|---|---|
| SH | Einführungsgesetz zum ZGB (Art. 42a) (EGzZGB) vom 27.06.1911 210.100 Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder vom 14.12.1999 211.222 | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.- | Ja | Gemeinde | Monat der Gesuchstellung | Gemäss Rechtstitel | <i>Anrechenbares Einkommen 2009:</i> A: Fr. 43'570+ 20% jährl. Bruttoeinkommen + Fr. 6'470.- p. Ki V: Fr. 59'700.- + Fr. 6'470.- p. Ki / SKi Ko: Fr. 27'550.- + 20% jährliches Bruttoeinkommen + Fr. 6'470.- p. Ki Ki: Fr. 16'870.- Brutto einkommen- | <i>Reinvermögen 2009:</i> A: Fr. 44'980.- + Fr. Fr. 11'250.- K V: Fr. 101'190.- + Fr. 11'250.- K Ko: Fr. 44'980.- + Fr. 11'250.- K Ki: Fr. 22'490.- Anteile des Vermögens zählen zum Einkommen | Ehe: Ja Konkubinats: ab 2 Jahren oder gemeinsame s Kind |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinats mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinats
SKi: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|---|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|--|-------------------------------------|---|
| SO | Sozialgesetz (SG) Vom 31. Januar 2007 831.1 Sozialverordnung (SV) vom 29. Oktober 2007 831.2 | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | Durchschnitt zwischen der min. und max. einfachen Waisenrente 2009/10: Fr. 684.- | Nein | Oberamt | 3 Monate vor Gesuchstellung | Zurückgelegt es 25. Altersjahr | <i>Steuerbares Einkommen:</i> A/V: Fr.44'000.- Ki: Fr.14'000.- | Keine BV, wenn steuerbares Vermögen | Ja |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigter Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|--|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|-------------------------|--------------------------|---|
| SZ | Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder (IBG) vom 24.04.1985 380.200 | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.- | Ja | Gemeinde | Ab Abtretung fällig werdende Beträge | Mündigkeit (18 Jahre alt) | Gemäss EL-Gesetzgebung | Gemäss EL-Gesetzgebung | Nein |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|--|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|-------------------------------------|--|
| TG | <p>Gesetz über die Inkassohilfe für familienrechtliche Unterhaltsbeiträge und die Bevorschussung von Kinderalimenten vom 07.03.2007 In Kraft ab 1.1.2008 836.4</p> <p>Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Inkassohilfe für familienrechtliche Unterhaltsbeiträge und die Bevorschussung von Kinderalimenten vom 18.09.2007 836.41</p> | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.- | Ja | Gemeinde | Monat nach Gesuchstellung | Mündigkeit (18 Jahre alt) | Gemäss EL-Gesetzgebung (anrechenbares Einkommen gemäss SHV-RRV) | Vermögensertrag zählt zum Einkommen | Ehe: Ja Konkubinat: nach Ablauf eines Jahres oder gemeinsame Kinder |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|--|------------------------------|---|-------------------|--------------------------------------|---|---|-------------------------|--------------------------|---|
| TI | Legge sull'assistenza sociale (art. 27) (LSAS) del 08.03.1971 6.4.11.1 Regolamento concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per i figli minorenni (RAIA) del 18.05.1988 6.4.11.2 | Domicilio civile in Svizzera | Fr. 700.- | – | Cantone | Dal mese in cui è presentata la domanda | 60 mesi | No | No | No |

^{a)} Se il contributo stabilito nel titolo di mantenimento è inferiore all'anticipo massimo previsto per ciascun figlio, è versato al massimo quell'importo.

^{b)} Questo criterio è rilevante nei casi in cui il genitore che ha la custodia parentale per il figlio avente diritto al mantenimento si è risposato o vive in concubinato con un nuovo partner. A seconda del Cantone, il reddito del nuovo partner/coniuge è preso in considerazione o meno per la determinazione del diritto.

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|---|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|--|--------------------------|---|
| UR | Gesetz über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (ABG) vom 06.12.1987 20.3461 | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.- | Nein | Gemeinde | 3 Monate vor Gesuchstellung | 20. Altersjahr | Gemäss Gesetzgebung über EL zur AHV (anrechenbares Einkommen ebenfalls gemäss EL zu AHV) | Gem. AHVG / AHVV | Nein |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|---|----------------------------------|---|-------------------|--|--|---|---|--|---|
| VD | Loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (LRAPA) du 10.02.2004 850.36 Règlement d'application de la loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (RLRAPA) du 30.11.2005 850.36.1 | Domicile au sens du CC en Suisse | Fr. 670.- | Oui | Canton ; Service de prévoyance et d'aide sociale | Dès le mois au cours duquel la demande est déposée | Selon le titre juridique | <i>Revenus nets</i> : → du requérant seul : Fr. 33'960.- → du requérant en ménage commun avec 1 enfant : Fr.47'820.- →du couple (mariage ou lié par un partenariat enregistré) avec 1 enfant : Fr.55'752.- | <i>Fortune nette</i> du requérant seul : Fr. 13'000.- Ce montant est augmenté : →s'il a des enfants de : Fr. 7'000.- par enfant → s'il est en couple (marié ou lié par un partenariat enregistré) de : Fr.10'000.- | Oui |

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|-----------|--|---|---|-------------------|--|--------------------------------------|---|--|---|---|
| VS | <p>Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und Entrichtung von Vorschüssen vom 13.11.1980 850.3</p> <p>Ausführungsreglement zum Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und die Entrichtung von Vorschüssen vom 15.04.1981 850.301</p> | <p>Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz</p> <p>Mindestens ein Jahr Wohnsitz im Kanton</p> | Fr. 550.- | Nein | Kanton; Amt für Eintreibung und Vorschüsse von Unterhaltsbeiträgen | Monat nach Gesuchstellung | 20. Altersjahr | <p><i>Steuerbares Einkommen:</i></p> <p>A: Fr.32'000.- + Fr. 6'500.- je Kind</p> <p>V: Fr.40'000.- + Fr. 6'500.- je Kind</p> | <p><i>Steuerpflichtiges Vermögen :</i></p> <p>Fr. 65'000.-</p> <p>Verdoppelt, wenn es Immobilien gibt</p> | Ja |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigter Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:

A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil

BV: Bevorschussung

KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind

Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat

Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)

V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|---|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|--|---|---|
| ZG | <p>Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IBG) Vom 29.04.1993 213.711</p> <p>Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen Vom 17.08.1993 213.712</p> <p>Verordnung 07 über Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung bei der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (VO 07) Vom 12.12.2006 213.713</p> | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | Fr. 1'228.-für das 1. und das 2. Kind Fr. 820.- für das 3. und das 4. Kind Fr. 411.- ab dem 5. Kind | Ja | Gemeinde | 2 Monate vor Gesuchstellung | Gemäss Rechtstitel | <p><i>Steuerbares Einkommen:</i></p> <p>A: Fr. 47'490.- V: Fr. 56'970.-</p> <p>Kann in Härtefällen erhöht werden</p> | <p><i>Reinvermögen:</i></p> <p>A: Fr. 47'490.- V: Fr. 56'970.-</p> <p>Kann in Härtefällen erhöht werden</p> | Ehe: Ja Konkubinät: Nein |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinät mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinät
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

| Cantone | Basi legali | Domicilio | Importo massimo mensile anticipato per ciascun figlio ^{a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|--|--|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|--|---|
| ZH | <p>Gesetz (§ 19 ff.) und Verordnung (§ 24 ff.) über die Jugendhilfe (JHG / JHV) vom 14.06.1981 / 21.10.1981 852.1 / 852.11</p> <p>Anpassung für Mündige: Kant.JA Information Nr. 6, Dez.1995</p> | Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz | <p>Fr. 650.-</p> <p>Minimalgrenze: Fr. 65.-</p> | Ja | Bezirks-Jugendsekretariat | Monat der Gesuchstellung | Gemäss Rechtstitel | <p>Anrechenbares Einkommen:</p> <p>A: Fr. 41'600.- + Fr. 3'900.- p. Ki V: Fr. 54'600.- + Fr. 3'900.- p. Ki + Fr. 4'500.- p. SKi KA: Fr. 12'480.- (auch wenn daheim lebend) Mündige: in den meisten Gemeinden verdoppelt (Fr. 24'960.-)</p> <p>ohne Fürsorgeleistungen, freiwillige Zuwendungen Dritter, Stipendien</p> | <p>Anrechenbares Vermögen:</p> <p>A: Fr. 130'000.- V: Fr. 156'000.- Mündige: Fr. 50'000.-</p> <p>1/15 des Fr. 39'000.-(A) / Fr. 52'000.- (V) / Fr. 25'000.- (Mündige) übersteigenden Familienvermögens zählt zum Einkommen</p> | Ehe: ja / Konkubinat: nein |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigter Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Sk: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

B) Anticipo delle prestazioni di mantenimento per il coniuge o l'ex coniuge (situazione al 1° gennaio 2009)²

| Cantone | Basi legali | Termine di carenza | Importo massimo mensile anticipato s ^a) | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|--|--------------------|---|-------------------|--------------------------------------|---|---|--|--|---|
| FR | Loi d'application du Code civil suisse (§ 79-81) (LACC) Du 22.11.1911 210.1 Arrêté fixant les modalités du recouvrement des créances d'entretien et du versement d'avances pour l'entretien des enfants, des conjoints ou des ex-conjoints du 14.12.1993 212.0.22 Directives d'application de l'arrêté fixant les modalités du recouvrement des créances d'entretien et du versement d'avances pour l'entretien des enfants, des conjoints ou des ex-conjoints du 25.04.1997 | - | Fr. 250.- | Non | Canton ; Service de l'action sociale | À partir du mois au cours duquel la demande est déposée | Selon le titre juridique | <i>Revenus bruts</i> du bénéficiaire : →seul : Fr. 24'000.- →en ménage commun avec une tierce personne : Fr. 48'000.- →avec 1 enfant : Fr. 31'200.- | <i>Fortune nette</i> du : →bénéficiaire seul : Fr. 20'000.- →bénéficiaire qui vit seul ou qui fait ménage commun avec une tierce personne avec 1 enfant : Fr. 40'000.- →couple marié avec 1 enfant : Fr. 60'000.- Ces montants sont doublés s'il y a une propriété immobilière | Oui |

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte (ou non) dans le calcul du montant.

² La panoramica si basa su un sondaggio condotto dallo Schweizerische Verband für Alimentenfachleute (SVA) nei mesi di marzo e aprile 2009 per conto dell'UFAS. I dati dei Cantoni non sono stati verificati. Laddove i Cantoni non hanno fornito le indicazioni richieste, i dati sono stati tratti dalle pertinenti normative cantonali.

| Cantone | Basi legali | Termine di carenza | Importo massimo mensile anticipato s ^a) | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|---|--|---|-------------------|---|---|--|--|--------------------------|---|
| GE | Loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (LARPA) du 22.04.1977 Règlement modifiant le règlement d'application de la loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (RARPA) du 01.12.2008 | le bénéficiaire doit être domicilié dans le canton depuis un an au moins à moins qu'il recevait des avances dans un autre canton | Fr. 833.- | Oui | Canton ; Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires | 1 ^{er} Mois suivant celui au cours duquel la convention avec le Service est signée | 36 mois après l'entrée en vigueur de la convention | Revenu annuel déterminant de Fr. 43'000.00.- (si pas d'enfants à charge) et de Fr. 50'000.00.- (si enfant(s) à charge) | – | Non |

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte (ou non) dans le calcul du montant.

| Cantone | Basi legali | Termine di carenza | Importo massimo mensile anticipato ^{s^a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|---|--------------------|--|-------------------|--------------------------------------|--|---|--|--|---|
| JU | <p>Loi sur l'aide au recouvrement, l'avance et le versement provisionnel de contributions d'entretien (LARPA) du 21.06.2000 851.1</p> <p>Ordonnance concernant l'avance et le versement provisionnel de contributions d'entretien (OARPA) du 05.12.2000 851.11</p> <p>Arrêté portant adaptation des limites de revenu et du montant maximal des avances en matière d'avance et de versement provisionnel de contributions d'entretien du 18.12.2008 851.111</p> | - | Fr. 780.- | Oui | Canton ; Service de l'action sociale | Dès le mois au cours duquel la demande est déposée | L'avance est versée pour une durée maximale de 12 mois si la bénéficiaire n'a plus d'enfants à charge. Tant et aussi longtemps qu'elle a des enfants à charge, l'avance est accordée dans la mesure des limites de revenus. | <p><i>Revenu net</i></p> <p>du bénéficiaire: Fr. 37'284.-</p> <p>Ce montant est augmenté : →s'il a des enfants de Fr. 9'480.- par enfant pour les 2 premiers enfants</p> <p>→s'il est en couple (mariage ou situation analogue) de Fr. 8'928.-</p> | <p><i>Fortune imposable</i></p> <p>du bénéficiaire: Fr. 31'898.-</p> | Oui |

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte (ou non) dans le calcul du montant.

| Cantone | Basi legali | Termine di carenza | Importo massimo mensile anticipato ^{s a)} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|---|--------------------|--|-------------------|--|--|---|---|---|---|
| NE | Loi sur le recouvrement et l'avance de contributions d'entretien (LRACE) du 19.06.1978 213.221 Arrêté concernant le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (ARACE) du 08.06.1998 213.221.1 | - | Fr. 450.- | Oui | Canton ; Office de recouvrement et d'avance des contributions d'entretien | Dès le mois au cours duquel la demande est déposée | Après 24 mois si le débiteur de la contribution d'entretien est absent ou durablement insolvable et que le recouvrement de la créance est exclue On considère que le débiteur est insolvable lorsque le découvert qui est dû à l'Etat équivaut à 24 mensualités d'avances. | <i>Revenus -effectifs :</i> personne seule: jusqu'à Fr. 32'300.- → avance max. Fr. 450.- entre Fr. 32'300.- et Fr. 37'300.- → avance max. Fr. 200.- couple: jusqu'à Fr. 48'000.- → avance max. Fr. 450.- entre Fr. 48'000.- et Fr. 53'000.- → avance max. Fr. 200.- Ces montants sont augmentés de Fr. 8'000.- par enfant à charge | <i>Fortune -effective :</i> personne seule: Fr. 55'000.- couple: Fr. 88'000.- Ces montants sont doublés s'il y a des biens immobiliers ou commerciaux habités ou exploités | Oui |

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte (ou non) dans le calcul du montant.

| Cantone | Basi legali | Termine di carenza | Importo massimo mensile anticipato s ^a) | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|---|--------------------|--|-------------------|--|--|--|---|---|---|
| VD | Loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (LRAPA) du 10.02.2004 850.36 Règlement d'application de la loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (RLRAPA) du 30.11.2005 850.36.1 | - | Bénéficiaire seul, en ménage commun ou en couple (marié ou lié par un partenariat enregistré) s'il est : →seul : Fr. 345.- →s'il est avec : 1 enfant : Fr. 1'015.- 2 enfants : Fr. 1'585.- 3 enfants : Fr. 2'030.- dès le 4 ^{ème} : Fr. 227.- de plus | Oui | Canton ; Service de prévoyance et d'aide sociale | Dès le mois au cours duquel la demande est déposée | Au moment où le requérant atteint l'âge AVS et lorsque l'insolvabilité du débiteur a pu être démontrée | <i>Revenus nets</i> : →du bénéficiaire seul sans enfant : Fr. 33'960.- →du bénéficiaire seul ou en ménage commun avec 1 enfant : Fr. 47'820.- →du couple (mariage ou lié par un partenariat enregistré) avec 1 enfant : Fr. 55'752.- | <i>Fortune nette</i> : du bénéficiaire seul : Fr. 13'000.- Ce montant est augmenté : →s'il a des enfants de : Fr. 7'000.- par enfant →s'il est en couple (marié ou lié par un partenariat enregistré) de : Fr. 10'000.- | Oui |

^{a)} Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

^{b)} Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte (ou non) dans le calcul du montant.

| Cantone | Basi legali | Termine di carenza | Importo massimo mensile anticipato ^{s^a} | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|-----------|--|--------------------------------------|---|-------------------|--|--------------------------------------|---|--|---|---|
| VS | <p>Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und Entrichtung von Vorschüssen vom 13.11.1980 850.3</p> <p>Ausführungsreglement zum Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und die Entrichtung von Vorschüssen vom 15.04.1981 850.301</p> | Mindestens 1 Jahr Wohnsitz im Kanton | Fr. 480.- | Nein | Kanton; Amt für Eintreibung und Vorschüsse von Unterhaltsbeiträgen | Monat nach Gesuchstellung | AHV-Alter | <p><i>Steuerbares Einkommen:</i></p> <p>A: Fr. 32'000.- + Fr. 6'500.- je Kind</p> <p>V: Fr. 40'000.- + Fr. 6'500.- je Kind</p> | <p><i>Steuerpflichtiges Vermögen:</i></p> <p>Fr. 65'000.-</p> <p>Verdoppelung bei Besitz von Immobilien</p> | Ja |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der unterhaltsberechtignte Elternteil sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Sk: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

| Cantone | Basi legali | Termine di carenza | Importo massimo mensile anticipato s ^a) | Anticipo parziale | Autorità cui presentare la richiesta | Inizio del versamento degli anticipi | Durata massima di versamento degli anticipi | Limite di reddito annuo | Limite di sostanza annuo | Computo del reddito del nuovo coniuge / concubino ^{b)} |
|---------|---|--------------------|---|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|---|---|
| ZG | <p>Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IBG) vom 29.04.1993 213.711</p> <p>Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen vom 17.08.1993 213.712</p> <p>Verordnung 07 über Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung bei der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (VO 07) vom 12.12.2006 213.713</p> | - | Mit Kindern im Alter von weniger als 18 Jahren Fr. 1641.- | Ja | Gemeinde | 2 Monate vor Gesuchstellung | Gemäss Rechtstitel | <p>Steuerbares Einkommen:</p> <p>A: Fr. 47'490.- V: Fr. 56'970.-</p> <p>Kann in Härtefällen erhöht werden</p> | <p><i>Reinvermögen:</i></p> <p>A: Fr. 47'490.- V: Fr. 56'970.-</p> <p>Kann in Härtefällen erhöht werden</p> | Ehe: Ja Konkubinat: Nein |

^{a)} Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

^{b)} Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der unterhaltsberechtigter Elternteil sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen: **A:** Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt

Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Sk: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

