

Messaggio

numero

6379

data

13 luglio 2010

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 17 dicembre 2007 presentata da Norman Gobbi e cofirmatari "Pari opportunità... anche per i padri"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con la mozione in oggetto i deputati Norman Gobbi, Lorenzo Quadri e Donatello Poggi chiedono lo smantellamento dell'Ufficio per la condizione femminile e l'introduzione di un ombudsman o di una figura istituzionale che si occupi di tutelare e garantire i diritti del padre in caso di divorzio e vigili onde evitare abusi di diritto della controparte, specie se a beneficio del gratuito patrocinio (cioè a spese del contribuente).

PREMESSA

Occorre innanzitutto precisare, a scanso di equivoci, che l'Ufficio per la condizione femminile, oggetto di richiesta di un'iniziativa parlamentare¹ presentata nella forma elaborata il 10 dicembre 1990 dall'allora deputata Carla Agustoni e cof., non è mai stato istituito.

Per ulteriori informazioni sui fatti e sull'iter del citato atto parlamentare, si rinvia al rapporto della Commissione della legislazione del 5 ottobre 2005², le cui conclusioni³ tendenti alla rieiezione dell'iniziativa sono state accolte dal Gran Consiglio nella seduta del 7 novembre 2005.

Il Consiglio di Stato aveva per contro istituito, il 24 ottobre 1990, la figura della Consulente per la condizione femminile e, il 31 marzo 1993 con ris. gov. n. 2484, la Commissione

¹ Iniziativa parlamentare 10 dicembre 1990 presentata nella forma elaborata dalla deputata Carla Agustoni e cof. per l'istituzione di un Ufficio per la condizione femminile

(<http://www.ti.ch/CAN/SegGC/comunicazioni/GC/inizelaborate/IE164.htm>).

² Rapporto della Commissione della legislazione 5 ottobre 2005 sull'iniziativa parlamentare 10 dicembre 1990 presentata nella forma elaborata dalla deputata Carla Agustoni e cof. per l'istituzione di un Ufficio per la condizione femminile (<http://www.ti.ch/CAN/SegGC/comunicazioni/GC/inizelaborate/rapporti/IE164-r.htm>).

³ Conclusioni del rapporto della Commissione della legislazione 5 ottobre 2005:

- *non dare seguito alla richiesta dell'iniziativa di adottare una legge per istituire un Ufficio per la condizione femminile;*
- *prendere atto della nuova impostazione decisa dal Consiglio di Stato della consulenza per la condizione femminile integrata nel nuovo "Ufficio della legislazione e delle pari opportunità" facente parte dell' "Area della comunicazione elettronica e della documentazione";*
- *prendere atto che la nuova impostazione in larga parte accoglie le considerazioni e le richieste del presente rapporto assicurando anche in futuro un servizio per la condizione femminile con una migliore definizione delle sue attività, ampliate alla promozione delle pari opportunità, e assicurando nel contempo il coordinamento di progetti mirati federali, finanziati dalla Confederazione.*

consultiva per la condizione femminile, cui era stato tra l'altro conferito il mandato di presentare un rapporto in merito alla questione della creazione di un Ufficio per la condizione femminile.

Nonostante le conclusioni del rapporto presentato il 21 ottobre 1994 dalla Commissione consultiva per la condizione femminile fossero favorevoli all'istituzione dell'Ufficio tramite una legge speciale, il Consiglio di Stato aveva comunque deciso di non darvi seguito, ritenendo la soluzione scelta - vale a dire quella legata alla funzione permanente della Consulente per la condizione femminile - più flessibile e incisiva.

In seguito, nell'ambito della discussione sulla revisione dei compiti dello Stato, il Consiglio di Stato aveva riesaminato l'impostazione, il ruolo, la funzione e l'attività della Consulente per la condizione femminile decidendo, con ris. gov. n. 2860 del 10 giugno 2005, di:

- integrare l'unità della Consulente per la condizione femminile nella Cancelleria dello Stato e più precisamente nell'*Area della comunicazione elettronica e della documentazione*;
- istituire all'interno della citata Area l'*Ufficio della legislazione e delle pari opportunità* sotto la responsabilità della Consulente per la condizione femminile.

Pertanto, l'attività della Consulente è stata ampliata alla promozione delle pari opportunità.

A titolo informativo, è utile rilevare che, attualmente, le principali linee di intervento dell'*Ufficio della legislazione e delle pari opportunità* in ambito di pari opportunità contemplano l'uguaglianza giuridica, le pari opportunità nella vita professionale, la prevenzione delle molestie sessuali sul posto di lavoro, la conciliazione fra lavoro e famiglia e la lotta alla violenza domestica. La promozione delle pari opportunità avviene soprattutto attraverso l'informazione, la sensibilizzazione, la partecipazione all'elaborazione di leggi e raccomandazioni, nonché la collaborazione sia a livello intercantonale sia con i servizi federali.

Inoltre, va sottolineato che in data 25 maggio 2010 il Consiglio di Stato, prendendo spunto dal tema sollevato dai promotori della mozione in questione, ha modificato con ris. gov. n. 2565 il nome della Commissione consultiva per la condizione femminile in *Commissione consultiva per le pari opportunità fra i sessi*.

Con questa premessa, la prima parte della richiesta formulata nell'atto parlamentare in oggetto, ossia lo smantellamento dell'Ufficio per la condizione femminile, è quindi da ritenersi superata dagli eventi.

RICHIESTA DI INTRODURRE UN OMBUDSMAN O UNA FIGURA ISTITUZIONALE CHE SI OCCUPI DI TUTELARE E DI GARANTIRE I DIRITTI DEL PADRE IN CASO DI DIVORZIO E CHE VIGILI ONDE EVITARE ABUSI DI DIRITTO DELLA CONTROPARTE, SPECIE SE A BENEFICIO DEL GRATUITO PATROCINIO

Gli autori della mozione sostengono che la tutela femminile nelle normative del diritto di famiglia (in particolare nel diritto del divorzio) creerebbe situazioni di disagio e di prevaricazione per i consorti e per i padri.

A tale proposito è importante rilevare che gli effetti del divorzio (aspetti previdenziali e assicurativi, liquidazione del regime matrimoniale, ripartizione della previdenza professionale, contributo di mantenimento, sorte dei figli minorenni, ecc.) sono disciplinati dal diritto federale, che il Cantone deve applicare.

Per quanto concerne la sorte della cassa pensione, il diritto del divorzio stabilisce il principio della ripartizione a metà delle prestazioni di uscita di ogni coniuge acquisite durante il matrimonio (art. 122 CC). Il giudice del divorzio deve pronunciarsi d'ufficio sulla ripartizione della previdenza professionale.

Il diritto a ricevere un contributo di mantenimento non dipende dalla colpa. L'obbligo di versare un contributo all'ex coniuge dopo il divorzio dipende da criteri oggettivi enunciati all'art. 125 cpv. 2 CC (la ripartizione dei compiti durante il matrimonio e la sua durata, il tenore di vita dei coniugi durante il matrimonio, l'età e lo stato di salute dei coniugi, il reddito e la sostanza degli stessi, la cura dei figli, la formazione professionale e le prospettive di reddito dei coniugi, le aspettative previdenziali). Entrambi i genitori devono partecipare al mantenimento dei figli in base alle loro possibilità (art. 276 e 285 cpv. 1 CC). Il contributo di mantenimento deve essere in un rapporto ragionevole con il tenore di vita e la capacità contributiva del debitore alimentare al quale deve essere garantito almeno il minimo vitale del diritto esecutivo. Il fabbisogno dei figli si determina prendendo come punto di riferimento le tabelle contenute nelle Raccomandazioni pubblicate dall'Ufficio della gioventù e dell'orientamento professionale del Cantone Zurigo, da adattare però di caso in caso, a dipendenza della capacità contributiva dei genitori, del fabbisogno concreto del figlio e del tenore di vita effettivo della famiglia.

L'assistenza giudiziaria e il gratuito patrocinio sono istituti garantiti dalla Costituzione svizzera e da quella ticinese entrata in vigore il 1. gennaio 1998; in base a tali principi ogni persona deve godere della protezione giuridica nel senso di poter accedere ai tribunali e stare in giudizio indipendentemente dai mezzi finanziari di cui dispone. Lo scopo di questi principi è quindi quello di assicurare la migliore parità di trattamento di fronte alla legge. Spesso la moglie si occupa della cura dei figli e non esercita attività lucrativa o lavora a tempo parziale. Di conseguenza non dispone di un reddito sufficiente a far fronte alle spese che la procedura di divorzio comporta e beneficia dell'assistenza giudiziaria. In caso di divorzio o separazione il gratuito patrocinio è accordato separatamente a ciascun coniuge che adempie i requisiti.

Non esistono dati sui costi dell'assistenza giudiziaria specificatamente per le procedure di separazione e divorzio.

Nel 2009 lo Stato ha sopportato costi per assistenza giudiziaria per fr. 4'946'386, di cui 3'372'634 per le Preture. Nel 2008 i costi avevano raggiunto l'importo di fr. 4'561'261 di cui 3'172'911 per le Preture. I dati si riferiscono a tutte le procedure davanti alle Preture; gli stessi possono tuttavia essere indicativi, in quanto la grande maggioranza dei casi di decreti di assistenza giudiziaria riguarda il diritto di famiglia (ad esempio la sezione 6 della Pretura di Lugano, competente per i divorzi, nel 2009 ha emanato 526 decreti di assistenza giudiziaria su un totale di 649 decreti riguardanti la Pretura di Lugano; cfr. Allegato statistico al Rendiconto del Consiglio di Stato).

Per quanto concerne la durata dei divorzi si rileva che ciò dipende da diversi fattori, evidentemente anche dal comportamento e dalla collaborazione delle parti. Il giudice deve statuire sul principio del divorzio e su tutte le conseguenze accessorie di sua competenza (principio dell'unità della sentenza di divorzio). Inoltre, se non c'è accordo sul principio del divorzio, lo stesso viene pronunciato dopo più di un anno dalla separazione visto che, per legge, occorre essere separati da almeno due anni (art. 114 CC). All'inizio del 2009 erano pendenti 735 procedure di divorzio (il dato comprende sia i divorzi su richiesta comune, sia i divorzi su richiesta unilaterale), ne sono entrate 770, ne sono state evase 901 e pendenti a fine anno erano 604. Nel 2008 i procedimenti pendenti il 1. gennaio erano 749, sono state introdotte 904 nuove cause e ne sono state evase 918. La giacenza ammontava alla fine dell'anno a 735 incarti. (cfr. Allegato statistico al Rendiconto del Consiglio di Stato). Non abbiamo dati sulla durata delle cause di divorzio ma, da una nostra valutazione, quelle che durano più di un anno non dovrebbero essere superiori a 1/3 delle procedure.

Per quanto attiene alla proposta di creare una figura istituzionale che si occupi di tutelare e garantire i diritti del padre in caso di divorzio e che vigili onde evitare abusi di diritto della controparte si rileva quanto segue.

Come già esposto in occasione della risposta a un precedente atto parlamentare (cfr. rapporto n. 5964 dell'11 settembre 2007)⁴, lo Stato dispone di diversi strumenti per gestire le conseguenze dei divorzi: strumenti giuridici (norme specifiche nel codice civile e nel codice di procedura civile), strutture forensi (Preture, Commissioni tutorie regionali), istituzioni sociali pubbliche e sostegno a enti privati (Ufficio delle famiglie e dei minorenni, Ufficio del tutore ufficiale, Associazione ticinese famiglie monoparentali e ricostituite, Consulteri matrimoniali familiari, ecc.). Gli stessi sono stati elencati nel rapporto citato e ne sono state illustrate in dettaglio le competenze.

In conclusione, si ribadisce che esistono già un coordinamento e un'ampia collaborazione fra i diversi enti, i servizi e le figure professionali e istituzionali chiamate in gioco in caso di divorzio, motivo per cui non appare opportuno istituire un'ulteriore figura istituzionale.

Alla luce delle considerazioni espresse in questo Rapporto, il Consiglio di Stato invita il Parlamento a respingere la mozione in oggetto.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, L. Pedrazzini

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 17.12.2007

⁴ Rapporto del Consiglio di Stato sulla [mozione 13 dicembre 2006](http://www.ti.ch/CAN/SegGC/comunicazioni/GC/odg-mes/5964.htm) presentata da Yasar Ravi e cofirmatari per la promozione di un rapporto paritario tra bambini, padri e madri, nonostante separazione o divorzio (<http://www.ti.ch/CAN/SegGC/comunicazioni/GC/odg-mes/5964.htm>).

MOZIONE

Pari opportunità... anche per i padri!

del 17 dicembre 2007

Da anni assistiamo ad un processo che ha solidamente migliorato la condizione femminile in ambito di pari opportunità, ma soprattutto nella tutela femminile nelle normative di diritto di famiglia. Una tutela che oggi - in taluni casi - si rivela una prevaricazione nei confronti dei consorti e dei padri. Infatti, il diritto vigente in materia di famiglia (divorzio, affidamenti, ecc.) ha segnato diversi punti in cui il diritto degli ex mariti e padri appare messo in discussione. Significativo l'importo non escusso per gli alimenti, che ha - ancora di recente - infiammato le discussioni in vista del Preventivo 2008 per l'anticipo da parte dello Stato.

Citiamo ad esempio un caso reale dove a fronte di un stipendio mensile netto di 5'200.- franchi, vengono versati 2'020.- franchi per il figlio in affidamento alla madre (dal 13esimo anno sino alla maggiore età o alla conclusione degli studi) ai quali vanno aggiunti 400.- franchi per l'ex moglie. Su 5'200.- franchi di stipendio, ben 2'420.- se ne vanno in alimenti!

Per motivare queste nostre osservazioni citiamo i seguenti punti, dove a nostro modo di vedere la condizione maschile in Ticino è prevaricata:

- le tabelle per il calcolo degli alimenti per i figli sono basate sugli standard di Zurigo. Ne consegue che gli stessi importi sono del 20% superiori rispetto alla reale capacità finanziaria dei padri, in tendenza con il livello dei salari medi di confronto.
- A livello di cassa pensione, il marito deve tutelarsi (e non automaticamente per legge) durante e alla pronuncia della separazione, altrimenti la ex moglie può beneficiare della quota-parte della cassa pensione del marito, tirando alle lunghe la fase di divorzio.
- Spesso i divorzi - anche per il motivo sopraccitato - durano molti anni. In presenza di figli è auspicabile che l'Autorità giudicante pronunci lo stesso entro un anno dalla separazione; spesso succede che nelle lunghe fasi di divorzio chi ottiene l'affidamento dei figli (nella quasi totalità dei casi le mogli) li usa quale "arma coercitiva", senza curarsi delle sofferenze create ai figli.
- In merito a quest'ultimo punto, è necessario che chi abusa dell'affidamento quale arma coercitiva contro il coniuge perda il diritto agli alimenti.
- Spesso le mogli beneficiano di una protezione giuridica, e l'avvocato pagato dallo Stato allunga volontariamente le procedure in modo da aumentare il proprio guadagno. In tal caso, il coniuge maschile deve rispondere direttamente - con enorme perdita finanziaria - alle fatture del proprio difensore legale. Per questo motivo, nel conteggio del calcolo alimenti si dovrebbe inserire una posta per lo scarico di tali costi, evitando così ai malcapitati di dover incidere sul minimo vitale per pagare il proprio avvocato. In alternativa, le spese legali per motivi di diritto familiare dovrebbero essere deducibili fiscalmente.
- Con l'abolizione del "motivo di colpa" dal diritto familiare, i tempi di decisione e gli abusi di diritto sono aumentati. In questa maniera le procedure si allungano e la parte maschile subisce buona parte dei costi e delle iniquità di tali lungaggini ingiustificate.
- A livello di diritto successorio, la moglie dovrebbe perdere ogni diritto di successione dal momento della separazione.

Ci sono poi delle domande di fondo che - con dati alla mano - andranno a comprovare ulteriormente questa situazione di disagio maschile:

- protezione giuridica nei casi di separazione e divorzio: quanto costa al Cantone?
- Quante procedure di divorzio durano più di un anno dalla pronuncia di separazione?

Visto quanto sopra descritto, i sottoscritti deputati propongono

- **di smantellare l'attuale Ufficio sulla condizione femminile, introducendo la figura di un ombudsman o di una figura istituzionale che si occupi di tutelare e garantire i diritti del padre in caso di divorzio e vigili onde evitare abusi di diritto della controparte, specie se a beneficio del gratuito patrocinio (cioè a spese del contribuente).**

Norman Gobbi
Lorenzo Quadri
Donatello Poggi