

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5964 R	20 febbraio 2008	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della legislazione sulla mozione 13 dicembre 2006 presentata da Yasar Ravi e cofirmatari per la promozione di un rapporto paritario tra bambini, padri e madri, nonostante separazione o divorzio

(v. messaggio 11 settembre 2007 n. 5964)

PREMESSA

Le preoccupazioni riguardanti la fragilità dei matrimoni e le difficoltà delle famiglie, in particolare un'efficace protezione dei diritti dei bambini rispetto alle separazioni¹ e ai divorzi sono state oggetto più volte di riflessioni e dibattiti.

Già il rapporto del 1998 "Politica familiare in Ticino" redatto all'attenzione del Consiglio di Stato evidenziava come nel corso degli ultimi decenni in tutti i Paesi industrializzati dell'area occidentale la struttura delle convivenze familiari si era profondamente modificata: le rilevazioni statistiche ne evidenziavano una progressiva riduzione delle dimensioni, una maggior diversificazione e soprattutto un'instabilità sempre più accentuata.

Inoltre si poteva già leggere che l'istituzione del matrimonio aveva in gran parte perduto una delle proprie caratteristiche fondamentali, che era quella della stabilità. A partire dagli anni settanta in Svizzera i tassi di divorzio hanno infatti cominciato a progredire rapidamente in tutte le coorti matrimoniali, prescindendo dall'età dei coniugi e dalla presenza o meno di figli. Nel 2006 sono stati pronunciati 762 divorzi nel Cantone Ticino².

In questa sede, per ragioni evidenti, non entreremo nel merito delle cause e delle ragioni di questa situazione, ma risponderemo alle richieste concrete della mozione.

LE RICHIESTE DELLA MOZIONE

La richiesta principale della mozione del 13 dicembre 2006 è quella della costituzione di un Forum per promuovere un rapporto paritario tra bambini, padri e madri, nonostante separazione o divorzio.

I mozionanti, partendo dal fatto che quasi un matrimonio su due si scioglie con il divorzio, e con l'obiettivo di proteggere i più deboli, cioè i bambini, dalle conseguenze negative del divorzio, ritengono necessaria la creazione di una struttura agile, come può essere un forum per:

- promuovere e incentivare il dialogo per una maggiore consapevolezza sulle conseguenze della separazione, in particolare far sì che i figli possano mantenere relazioni

¹Nel rapporto, quando si parla di separazione si intende sia la separazione tra due coniugi che hanno regolarmente contratto matrimonio, sia la separazione dovuta alla rottura dell'unione di fatto e quindi separazione di conviventi.

²Fonte: Statistica del movimento naturale della popolazione (BEVNAT), Ufficio federale di statistica, Neuchâtel Ustat, ultima modifica: 20.08.2007

personali e contatti diretti in modo regolare con entrambi i genitori e quindi ricevere cure, educazione, istruzione, affetto da ciascuno di essi;

- fare emergere l'importanza, per l'educazione e la crescita psicofisica del bambino, della funzione educante di entrambi i genitori in posizione di assoluta eguaglianza di fronte ai figli ed evidenziare la priorità da dare al mantenimento di buoni rapporti tra gli ex coniugi. Ciò sia prima, sia in modo particolare dopo la separazione;
- la realizzazione di un diritto all'autorità parentale e di un dovere di mantenimento congiunti, nel rispetto del principio dell'uguaglianza e dei diritti dei figli;
- in caso di separazione e/o divorzio, e in particolare in caso di conflitti tra i coniugi, promuovere la mediazione (servizi di mediazione) come soluzione offerta ai genitori in alternativa ai tribunali. Già oggi sono attivi sul territorio cantonale vari consultori che si occupano delle problematiche famigliari;
- tutelare e promuovere i diritti dei genitori, madri o padri, non conviventi e non affidatari, e dei relativi nonni;
- promuovere dibattiti e convegni con esperti e specialisti e associazioni attive in ambito familiare per sensibilizzare l'opinione pubblica e diffondere una nuova cultura della paternità nell'ambito della separazione, fondata sull'importanza del ruolo educativo di entrambi i genitori;
- promuovere attività educative e culturali intese a valorizzare la funzione genitoriale.

Inoltre, stando ai mozionanti, il Forum dovrebbe:

- poter disporre di ampie competenze per monitorare la situazione esistente, analizzarne gli aspetti negativi e proporre correttivi all'indirizzo del Consiglio di Stato;
- essere aperto sia alle istituzioni ufficiali, sia alle associazioni private attive nell'ambito della famiglia e dei minori. Il Forum dovrebbe essere animato da un comitato promotore;
- poter costituire sottogruppi specialistici per l'approfondimento tecnico di temi particolari.

LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato con il suo messaggio n. 5964 elenca tutti gli strumenti di cui si è dotato lo Stato per gestire le conseguenze dei divorzi:

- strumenti giuridici (norme specifiche nel codice civile, CC, e nel codice di procedura civile, CPC),
- 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, Consultori matrimoniali familiari, ecc.).

In particolare sono messi in rilievo tre diversi contesti di lavoro in cui lo Stato cerca di favorire una migliore gestione delle situazioni che possono derivare da separazioni o divorzi e per il mantenimento delle relazioni personali fra figli minorenni e genitori anche dopo la separazione o il divorzio.

Consultori matrimoniali - familiari

I consultori matrimoniali o familiari sono previsti dal diritto federale (art. 171 CC). Sono riconosciuti dallo Stato e sussidiati in base alla Legge cantonale sui consultori matrimoniali - familiari del 20 febbraio 1989.

Sono un punto di riferimento importante per chi deve affrontare una difficile situazione familiare ed offrono oltre alla consulenza anche degli spazi di ascolto e mediazione.

In Ticino questo servizio è assicurato nel Luganese e Bellinzonese dall'associazione Comunità Familiare, e nel Mendrisiotto e Locarnese dall'Associazione centro studi di coppia e famiglia.

Punti d'incontro

Nei casi in cui per motivi gravi e situazioni conflittuali non può essere assicurato l'esercizio del diritto di visita, vengono messi a disposizione dei luoghi neutri, denominati "punti d'incontro". Lo scopo è quello di permettere al minore, in un ambiente rassicurante e protetto, la ripresa delle relazioni affettive con il genitore dal quale vive separato. Funge da luogo d'incontro provvisorio, atto a favorire, nel limite del possibile, la gestione autonoma del diritto di visita. Sono riconosciuti e sussidiati tre punti d'incontro a Bellinzona, Locarno e Lugano.

La nuova Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni³

La Legge per le famiglie si propone come una legge aperta alla nuova realtà delle famiglie e, per il suo carattere sussidiario, alla molteplicità di attori che operano con e per l'infanzia e le famiglie.

Gli obiettivi della legge sono il benessere delle famiglie e dell'infanzia; il recupero progressivo delle competenze familiari e delle relazioni fra genitori e figli, laddove si avverte un disagio o è minacciato lo sviluppo fisico, psichico o sociale del minore; il coordinamento delle risorse sul territorio e l'uso razionale ed equo dei mezzi finanziari dell'ente pubblico.

La Legge prevede la creazione di un organismo propositivo e consultivo del Consiglio di Stato per tutte le tematiche familiari e di politica familiare (osservatorio cantonale della politica familiare). Ciò dovrebbe permettere al Cantone di sviluppare una politica familiare coordinata e integrata.

Il Consiglio di Stato nel suo messaggio, dopo avere esposto gli sforzi compiuti dallo Stato in questo settore, arriva alla conclusione che già oggi vi sono tutti gli strumenti necessari per lo svolgimento delle attività proposte della mozione e quindi non ritiene necessaria l'istituzione di un nuovo organismo, quale il Forum proposto dalla mozione.

LA POSIZIONE DELLA COMMISSIONE

La Commissione della legislazione ha proceduto all'audizione del mozionante e ha analizzato le richieste della mozione e le relative risposte fornite dal Consiglio di Stato.

La preoccupazione principale sia dei mozionanti che del Governo sembra essere la medesima: proteggere efficacemente i diritti dei singoli membri della famiglia, in particolare dei minori, dalle conseguenze negative della separazione o del divorzio e promuovere un

³http://www.ti.ch/dss/temi/politica_familiare/legge.htm

miglior coordinamento dei servizi interessati e una miglior gestione dei conflitti attraverso la promozione del dialogo e della mediazione.

Anche la Commissione condivide questa preoccupazione ed è in questo senso che ha cercato di affrontare le questioni poste dalla mozione.

Sulle separazioni, i divorzi e le difficoltà che ne conseguono per tutti i membri della famiglia molti interventi e testi sono stati scritti. È un problema riconosciuto da tutta la società e anche se, man mano che aumentavano le conoscenze, sono stati posti correttivi e offerti servizi per migliorare la situazione, il problema, in quanto prettamente di natura umana, rimane. È evidentemente un grosso limite il fatto che purtroppo spesso nel momento della separazione o del divorzio è molto difficile che i due partner riescano a mettere da parte la rabbia, i conflitti e le difficoltà inerenti alla loro relazione, il loro matrimonio per concentrarsi a ricercare una soluzione consensuale e rimettere al centro dell'attenzione il loro ruolo di genitori. La legge e lo Stato stesso non possono sostituirsi ai principali attori che si ritrovano a vivere queste problematiche. Tuttavia lo Stato può e deve, nel limite delle sue possibilità e competenze, proporre e sostenere degli interventi e dei servizi che aiutino chi è coinvolto a trovare delle soluzioni negoziate che tengano conto dell'interesse e dei diritti di tutte le persone coinvolte e dei minori in primis.

In questo senso possiamo sicuramente considerare come un passo in avanti la formalizzazione dell'ascolto dei figli, durante la procedura di divorzio, nella recente modifica del diritto del divorzio in Svizzera, anche se non sempre di facile attuazione.

Il legislatore ha scelto con l'art. 144 cpv. 2 nCC l'obbligatorietà dell'ascolto del minore a meno che la sua età o altri motivi vi si oppongano. L'ascolto ha quindi un doppio carattere. D'una parte si tratta di un diritto del minore, d'altra parte di un obbligo del Tribunale. Lo scopo dell'ascolto è di fare chiarezza sugli interessi, i desideri e i bisogni del figlio nonché sulle relazioni genitori-figli. L'ascolto ha quindi come scopo di trovare la migliore soluzione accettata da tutti gli interessati (genitori-figli) concernente la regolamentazione delle relazioni genitori-figli dopo la separazione o il divorzio. L'art. 144 cpv. 1 CC ordina inoltre l'ascolto dei genitori prima di prendere disposizioni riguardo ai figli. L'art. 144 CC non è altro che una concretizzazione dell'art. 12 della convenzione ONU sui diritti dei bambini del 20 novembre 1989 ed è applicabile in tutti i contesti che riguardano il minore⁴.

Un'altra iniziativa positiva, citata anche nel messaggio del Consiglio di Stato, sono gli incontri di riflessione e confronto "dal conflitto al consenso - essere genitori quando l'amore finisce" organizzate dall'associazione genitori non affidatari e dall'associazione ticinese delle famiglie monoparentali.

Al fine di raggiungere gli obiettivi proposti dalla mozione, si pensi in particolare alla promozione del dialogo, di dibattiti e convegni, di attività educative, ecc, è essenziale la collaborazione di enti, come quelli sopraccitati, attivi sul territorio. Affinché possano esserci un cambio di paradigma e la promozione di una cultura basata su una gestione diversa delle problematiche conseguenti al divorzio è necessaria un'ampia alleanza tra i principali attori.

La Commissione della legislazione, pur ritenendo che non esistono soluzioni facili e riconoscendo gli sforzi profusi dagli enti pubblici e privati, esprime però la necessità che queste problematiche possano essere approfondite in una sede che possa almeno in parte rispondere alle esigenze e ai bisogni espressi dal mozionante.

⁴L'ascolto del bambino nella procedura di divorzio, di Maria Silva Ceppi, mediatrice familiare

La Commissione non sostiene la proposta di creare un forum, in quanto non ritiene adeguato oggi creare una nuova struttura che va ad aggiungersi a quelle esistenti, ma è favorevole ad accogliere parzialmente le richieste dei mozionanti.

La Commissione propone infatti che le richieste contenute nella mozione siano affrontate all'interno del nuovo organismo propositivo e consultivo voluto dal Consiglio di Stato e dal Parlamento nella nuova legge sulle famiglie.

L'Osservatorio cantonale della politica familiare recentemente creato per le questioni concernenti le tematiche familiari e di politica familiare sull'insieme del territorio cantonale ha tra i suoi scopi (art. 5 LFam) anche quello di studiare l'evoluzione delle strutture familiari e dei loro bisogni nel territorio cantonale.

La Commissione è arrivata a questa proposta partendo anche dalla richiesta della mozione di migliorare il coordinamento tra le strutture attive e dalla convinzione che in un settore come questo è più che mai necessario integrare i diversi approcci. Per evitare ancora una volta di settorializzare uno specifico problema e non essere più in grado di avere una visione globale del problema e dei diversi interventi, riteniamo più idoneo che le questioni poste della mozione vengano tematizzate all'interno dell'Osservatorio della politica familiare.

CONCLUSIONI

Tenuto conto di quanto esposto e dopo avere sentito il parere del mozionante, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio:

- ad approvare la proposta contenuta nel presente rapporto e quindi ad accogliere parzialmente la mozione;
- a dare mandato al Consiglio di Stato di affrontare e approfondire le questioni inerenti alla promozione di un rapporto paritario tra bambini, padri e bambini, nonostante separazione o divorzio, all'interno dell'Osservatorio cantonale della politica familiare.

Per la Commissione della legislazione:

Pelin Kandemir Bordoli, relatrice
Bergonzoli - Caimi - Carobbio - Dafond - Dominé -
Ducry - Ghisletta D. - Guidicelli - Martignoni - Pantani -
Pedrazzini - Pestoni - Quadri