

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7525	18 aprile 2018	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 21 giugno 2006 presentata da Marina Carobbio per il gruppo PS (ripresa da Pelin Kandemir Bordoli) “Istituzione di un servizio d'incasso alimenti”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con la mozione in oggetto si chiedeva al Consiglio di Stato di

- *allestire uno studio sulle conseguenze che la limitazione temporale dell'anticipo alimenti ha avuto sulle famiglie monoparentali e sulla situazione d'incasso in Ticino: numero di casi colpiti; importi anticipati e recuperati dallo Stato; conseguenze sul numero di domande LAPS (sussidio CM, assegni integrativi, assistenza, borse di studio ecc.) e prestazioni complementari AI/AVS; effettivo risparmio, tenuto conto dell'aumento delle richieste di sussidio CM, assegni integrativi, sostegno sociale, borse di studio, prestazioni complementari AI/AVS, ecc.; conseguenze a lungo termine sull'indebitamento delle famiglie monoparentali, sulla salute dei suoi componenti, sul rendimento scolastico e sulla formazione dei suoi figli, ecc.*
- *istituire un servizio d'incasso alimenti semplice, facilmente accessibile, poco burocratico e che si occupi di tutti gli aspetti dell'incasso di contributi alimentari (per minorenni, maggiorenni e coniugi): dalla consulenza al servizio d'incasso vero e proprio, alle misure di sicurezza, alle denunce penali, sia per chi è al beneficio dell'anticipi alimenti, sia per chi non lo è.*

La mozionante precisa inoltre che *“tale servizio dovrà essere dotato di personale sufficiente e sarà gratuito, con il solo obbligo del creditore alimentare di riversare al Cantone le eventuali spese d'incasso recuperate dal debitore alimentare”.*

La mozione oggetto del presente rapporto si riferisce alla modifica del 14 dicembre 2004 del Regolamento concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per i figli minorenni, con il quale il Consiglio di Stato aveva limitato l'anticipo alimenti a 60 mesi complessivi.

Il Consiglio di Stato si scusa per il lungo lasso di tempo impiegato nell'evasione dell'atto parlamentare, ritardo determinato sia dalle modifiche e adattamenti delle disposizioni sull'anticipo alimenti nel frattempo messe in atto, così come dai lavori in corso a livello nazionale sull'armonizzazione dell'aiuto all'incasso che, si auspicava, avrebbero permesso di determinare una soluzione generale intercantonale.

Il Consiglio di Stato, con il [Messaggio n. 5997](#) del 21 novembre 2007, ha già risposto a tre mozioni e ad un'interrogazione sul tema in oggetto, nello specifico:

- mozione “Ripristino immediato dell'anticipo alimenti per i figli minorenni senza limitazioni temporali” di Giovanni Jelmini e cofirmatari del 16 ottobre 2006”;

- mozione “Ripristinare l'anticipo alimenti e potenziare il servizio dei recuperi” di Moreno Colombo e cofirmatari del 26 febbraio 2007;
- mozione “Anticipo alimenti: stralciare immediatamente il cpv. 2 dell'art. 10 del Regolamento concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per i figli minorenni” di Lorenzo Quadri e cofirmatari del 4 giugno 2007
- interrogazione 26 giugno 2007 n. 160.07 presentata da Pelin Kandemir Bordoli e cofirmatari “Dal divorzio all'assistenza sociale il passo è breve: situazione delle famiglie monoparentali”.

Nel citato messaggio, il Consiglio di Stato aveva concluso che non vi erano ragioni per modificare la disposizione relativa alla limitazione temporale dei 60 mesi e che, in alternativa al potenziamento dell'organico di personale del servizio recuperi dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI) chiesto dalla mozione di Moreno Colombo e cofirmatari del 26 febbraio 2007, aveva preferito optare per un partenariato con società specializzate nella riscossione di crediti, per tramite di un mandato esterno.

La Commissione della gestione e delle finanze incaricata di esaminare il Messaggio n. 5997, ha deciso di istituire una Sottocommissione che analizzasse in dettaglio la situazione e, se del caso, facesse proposte alternative. Nel rapporto n. [R5997](#) del 1° settembre 2009, sono stati presentati i lavori svolti da questa Sottocommissione.

La Sottocommissione ha proceduto con alcune audizioni, tra le quali con i rappresentanti delle autorità tutorie, i rappresentanti del servizio anticipo e incasso alimenti, un giudice civile e un procuratore pubblico e ha anche incontrato le rappresentanti dell'Associazione ticinese famiglie monoparentali e ricostituite per discutere con loro delle risultanze di questi approfondimenti.

A parere della Sottocommissione, la misura più contestata, ossia la sua limitazione a 60 mesi, poteva essere confermata, ma necessitava di alcune correzioni importanti, tra le quali due analoghe a quanto richiesto con la mozione oggetto del presente rapporto:

- promuovere un lavoro in tandem, tra Commissioni tutorie regionali (ora Autorità regionali di protezione ARP) e USSI, quindi tra accompagnamento dell'avente diritto nel far valere i propri diritti, se non rispettivamente del debitore nel far fronte ai suoi obblighi, e prestazione d'anticipo/servizio incassi
- l'estensione dell'anticipo anche oltre il termine di 60 mesi quando le possibilità di recupero degli importi anticipati sono sufficienti, poiché l'obbligato debitore può essere escusso mediante le ordinarie procedure dell'esecuzione forzata o della trattenuta diretta senza troppi problemi. In questo caso, infatti, l'abbandono dell'avente diritto a sé stesso non si giustifica.

Il rapporto della Commissione della gestione e delle finanze è stato discusso in Gran Consiglio nella [sessione del 9 novembre 2009](#). Le conclusioni del rapporto sono accolte all'unanimità dei 74 voti espressi.

Dando seguito a questa decisione, il Consiglio di Stato ha proceduto con i necessari approfondimenti e, nel 2011, è entrata in vigore la modifica del Regolamento concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per figli minorenni che permette di estendere il diritto alla prestazione oltre i 60 mesi nei casi in cui il tasso di recupero, inteso quale percentuale di recupero effettivo (incasso dall'obbligato) sia superiore al 50% di quanto anticipato.

Per quanto concerne l'aiuto all'incasso, lo stesso è un compito affidato alle autorità regionali di protezione (ARP). Secondo l'art. 7 lettera b) del Regolamento della legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto (ROPMA) (RL 4.1.2.2.1), le Autorità regionali di protezione (ARP) sono infatti tenute ad

aiutare l'avente diritto ad ottenere l'esecuzione del contributo di mantenimento (art. 131 del Codice Civile svizzero). La consulenza è assicurata anche dall'Ufficio dell'aiuto e della protezione (UAP), ente competente per l'invio della domanda dell'anticipo degli alimenti. Si evidenzia infine che, con effetto 1° gennaio 2017 sono intervenute delle modifiche degli artt. 131 e 290 CC che delegano al Consiglio federale la competenza di definire a livello nazionale le prestazioni di aiuto all'incasso:

Art. 131a¹E. Obbligo di mantenimento dopo il divorzio / IV. Esecuzione / 2. Anticipi

¹ È fatta salva la competenza del diritto pubblico di disciplinare l'erogazione di anticipi allorché l'obbligato non adempia l'obbligo di mantenimento.

² La pretesa di mantenimento passa, con i diritti ad essa connessi, all'ente pubblico nella misura in cui quest'ultimo assuma il mantenimento dell'avente diritto.

Art. 290 F. Adempimento / II. Esecuzione / 1. Aiuto all'incasso

¹ Se il padre o la madre non adempie l'obbligo di mantenimento, un ufficio specializzato designato dal diritto cantonale aiuta in maniera adeguata e gratuitamente il figlio o l'altro genitore che ne faccia richiesta a ottenere l'esecuzione della pretesa di mantenimento.

² Il Consiglio federale definisce le prestazioni di aiuto all'incasso.

Queste modifiche, tese ad armonizzare a livello nazionale le prestazioni relative all'incasso degli alimenti, potrebbero rendere necessario l'adattamento dell'attuale apparato cantonale attivo in tale settore.

Il catalogo di prestazioni che, in base all'ordinanza federale prevista per il 2018/19, dovrà essere fornito dai Cantoni in materia d'aiuto all'incasso potrebbe dunque imporre un significativo cambiamento dell'attuale organizzazione.

CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato invita a respingere la mozione, in quanto già evasa con i citati approfondimenti, la modifica del Regolamento concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per figli minorenni e i servizi gratuiti di consulenza messi a disposizione dalle Autorità regionali di protezione (ARP), dall'Ufficio dell'aiuto e della protezione (UAP) e dall'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento.

La modifica dell'attuale organizzazione cantonale in materia di aiuto all'incasso e l'eventuale necessità di adeguamento di risorse di personale dedicato a questo compito, saranno valutate successivamente all'emanazione delle disposizioni valide a livello federale in applicazione dell'art.290 cpv.2 del Codice Civile.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Claudio Zali

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Annessa: mozione 21 giugno 2006

¹ Introdotta dal n. I della LF del 20 mar. 2015 (Mantenimento del figlio), in vigore dal 1° gen. 2017 (RU **2015** 4299; FF **2014** 489).

MOZIONE

Istituzione di un servizio d'incasso alimenti

del 21 giugno 2006

INTRODUZIONE

Con modifica 14.12.04 del Regolamento concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per i figli minorenni, il Consiglio di Stato ha limitato l'anticipo alimenti a 60 mesi complessivi. Tale modifica ha comportato la necessità, per molte famiglie monoparentali, di dover far capo agli assegni integrativi e, in ultima analisi, all'assistenza, sia perché l'assegno integrativo non basta, sia perché non possono farvi capo per raggiunti limiti di età (15 anni).

In virtù dell'art. 290 CC² e 131 CC il Cantone è tenuto ad istituire carente il servizio di aiuto all'incasso. Le commissioni tutorie, incaricate del compito, devono riconoscere questo compito non solo per i minorenni, ma anche per i maggiorenni e le donne (cfr. art. 131 CC), ma spesso non hanno infatti la necessaria dotazione di personale (sia per quanto concerne il numero che la formazione). Non è inoltre definito in che cosa consiste l'aiuto all'incasso, per cui sembra venga limitato alla pura e semplice consulenza.

LA SITUAZIONE DELLE FAMIGLIE MONOPARENTALI - MADRI E FIGLI

Alcuni dati statistici

Nel 2000, in Ticino, 21'188 persone vivevano in famiglie monoparentali, rappresentanti il 6.9% della popolazione cantonale (il 6.2% delle economie domestiche)³ Il 66.5% di questi nuclei nasce dalla fine di un precedente matrimonio, il 22.1% dalla morte del coniuge e il restante 11.3% è formato di casi in cui il capofamiglia ha dei figli pur non essendosi mai sposato.⁴ Dal punto di vista della nazionalità, le famiglie monoparentali sono marcatamente svizzere, sia nei genitori che nei figli (essi superano addirittura l'80% di questa componente).⁵

L'87.4% delle famiglie monoparentali è "guidato" da donne.⁶

Le famiglie monoparentali costituiscono il 20.4% dei working poors in Ticino.⁷

Il tasso di attività delle madri divorziate o nubili è assai elevato⁸.

Rischio di povertà

Da anni, studi e statistiche documentano che i bambini in famiglie monoparentali sono particolarmente toccati dalla povertà. Fra gli aspetti specifici della situazione delle donne e dei figli è sicuramente la prassi degli anticipi sui contributi al mantenimento, che riguarda perlopiù le donne in quanto genitore affidatario che amministra il contributo (per i figli) e in qualità di aventi diritto (per sé).⁹⁻¹⁰

L'assenza di risorse finanziarie si ripercuote sulla qualità della vita, sull'habitat e sulla salute. La povertà provoca il ritiro sociale, l'abbandono di attività sportive, culturali e altre. Le madri risentono delle conseguenze della povertà: stress e angoscia derivano spesso dalla mancanza di risorse finanziarie. Le diverse ricerche sulla povertà eseguite all'estero dimostrano che la povertà può di nuovo divenire un fenomeno ereditario (fenomeno di riproduzione sociale della povertà). La povertà colpisce infatti molto direttamente lo sviluppo del bambino, produce uno shock psicologico. Isolamento, tristezza, paura, umiliazione, perdita delle sicurezze elementari, vergogna, difficoltà

² art. 290 CC - aiuto appropriato - 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

³ Matteo Borioli e Pier Zanetti, Ustat, Foto di famiglia (dall'esterno) in dati 2-2005, p. 27

⁴ Matteo Borioli e Pier Zanetti, Ustat, Foto di famiglia (dall'esterno) in dati 2-2005, p. 27

⁵ Matteo Borioli e Pier Zanetti, Ustat, Foto di famiglia (dall'esterno) in dati 2-2005, p. 27

⁶ Matteo Borioli e Pier Zanetti, Ustat, Foto di famiglia (dall'esterno) in dati 2-2005, p. 27

⁷ Davide Perozzi, Ustat, Nuove forme di povertà: i working poor ticinesi nel 2003, in dati 2-2005, p. 75 ss.

⁸ Fabio B. Losa e Pau Origoni, Ustat, Tra famiglia e lavoro, in dati 2-2005, p. 108 ss.

⁹ cfr. Walter Schmid, Lotta alla povertà e situazione delle donne in Frauenfragen 1.2004, p. 34 ss.

¹⁰ Marianne Bovay, L'avance des pensions alimentaires, in questioni femminili 1.2004, p. 20 ss.

scolastiche e disturbi comportamentali possono manifestarsi presso i bambini che crescono in seno a famiglie povere.¹¹

Ma povertà significa anche privazione della propria capacità progettuale, del proprio spazio di autodeterminazione, al di là del fattore prettamente economico.¹²

Una persona sola necessita di entrate superiore del 44% per mantenere il proprio standard di vita con un figlio a carico, mentre a una coppia basta il 18%. Alcuni studi indicano che nel caso di famiglie monoparentali, il costo dei figli è superiore addirittura del 50%¹³ (di questa circostanza non risulta p.es. venga tenuto particolare conto neppure nell'ambito degli assegni integrativi, il cui importo non varia a dipendenza della composizione del nucleo familiare).

Il fatto di dover rincorrere, mese per mese, gli alimenti per i figli e per il coniuge, viene indicato da molte donne come fattore di stress importante che si aggiunge al carico non indifferente di essere responsabile, da sola, per i figli e al lavoro necessario per garantire il budget familiare.¹⁴

La situazione particolare delle famiglie monoparentali è spesso misconosciuta. S'intanto che i genitori vivono insieme, il rischio di povertà per i figli è molto minore.

MISURE E QUADRO LEGALE

Non per nulla, in tutti gli studi viene indicata l'importanza dell'esecuzione rapida e regolare dei contributi alimentari:

- *"Il est donc fondamental que tous les créanciers d'une contribution d'entretien fixée par un juge puissent en obtenir l'exécution rapide et régulière. Les conditions posées par des lois cantonales qui sanctionnent encore le divorce comme une faute, crée des discriminations injustes."*¹⁵
- Tra le misure del piano d'azione della Svizzera per la parità tra donna e uomo, al capitolo povertà, viene menzionato, oltre all'accesso gratuito a servizi di consulenza (misura 2), l'istituzione di servizi di incasso e anticipo di alimenti (misura 12). Misura che permetterebbe di ridurre la richiesta di prestazioni sociali.
- Il piano d'azione ha dato spunto al rapporto del gruppo di lavoro dipartimentale (www.ti.ch/DSS/temi/parit/sintesi.htm). Tra le misure proposte figurano in particolare: evitare che misure prese nell'intento di risanare le finanze statali vadano a scapito dei più poveri e dunque soprattutto delle donne; informare capillarmente sulle prestazioni finanziarie di diritto; assicurare l'accesso e sostenere i servizi di consulenza e giuridici gratuiti o poco costosi; istituire servizi di riscossione e anticipo degli alimenti.
- Per quanto concerne i bambini in particolare, la Convenzione sui diritti del fanciullo, all'art. 27 cpv. 4, prevede che: "Gli Stati adottano ogni adeguato provvedimento al fine di provvedere al ricupero 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."
- Questi impegni sono stati ripresi al già citato art. 290 CC, per quanto concerne i figli, e agli art. 131 CC per quanto concerne il coniuge.
- A livello cantonale, l'anticipo degli alimenti è limitato ai figli minorenni e - dal 1.1.05 - ad un periodo massimo di 60 mesi complessivi (Regolamento concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per i figli minorenni).
- Per quanto concerne l'aiuto all'incasso, l'art. 4 lit. u del Regolamento d'applicazione della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele elenca tra i compiti delle commissioni tutorie regionali quello di aiutare l'avente diritto ad ottenere l'esecuzione del contributo di mantenimento.

¹¹ cfr., per molti, Povertà e disoccupazione: ripercussioni sulle famiglie, Raccomandazioni della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari, Berna 1998, p. 16. s.

¹² Marazzi, La povertà in Ticino, p. 238 s.

¹³ cfr. riferimenti in Hausherr/Faschon, Wie schützen di Kantone di Rechte der Kinder? Untersuchung zur Alimenterbevorschußung und Inkassohilfe in den Kantonen (www.einelternforum.ch/www.svamv-fsfm.ch), p. 8-9)

¹⁴ EinElternForum 3/2005, Von A wie Alimente bis Z wie Zahlungsmoral

¹⁵ Marianne Bovay, L'avance des pensions alimentaires, in Questioni femminili 1.2004, p. 20 s.

Nel caso di anticipo degli alimenti per i figli minorenni, è invece l'ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento che dovrebbe provvedere, previa diffida all'obbligato, all'incasso degli alimenti dovuti (art. 7 Regolamento concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per i figli minorenni).

SITUAZIONE IN TICINO

In Ticino l'aiuto all'incasso va migliorato. Già nell'ambito dell'anticipo alimenti, l'ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento sarebbe tenuto a provvedere al ricupero degli alimenti: ma mentre che nel Canton Berna p.es. la quota di ricupero è del 55.9%, a BL del 43% e nel JU del 54% ca., in Ticino si arriva solo al 30%¹⁶.

Per quanto concerne gli alimenti non anticipati, le tutorie per legge sono tenute a fornire un aiuto all'incasso per gli alimenti non solo dei figli minorenni, ma anche di quelli maggiorenni e del coniuge, o comunque non hanno né le forze né la formazione per fornire un aiuto appropriato.

Aiuto che, per essere incisivo, dovrebbe comprendere, oltre alla consulenza del creditore alimentare:

- la presa di contatto con il debitore per la ricerca di una soluzione consensuale quali ordine di versamento permanente, costituzione di garanzie, cessione di stipendio
- il mandato d'incasso, per l'avvio di procedure esecutive, diffide al debitore (trattenuta su versamenti ricorrenti), richieste di garanzia
- querele penali.

Il tutto in modo semplice e poco burocratico e evitando agli interessati di doversi continuamente recare allo sportello.

Va inoltre messo l'accento sul fatto che il diritto al contributo alimentare è un diritto del figlio nei confronti del genitore non affidatario. Il coniuge affidatario non può essere tenuto a garantire, da solo, il mantenimento dei figli.

RICHIESTE

Tutto ciò premesso, con questa mozione chiediamo pertanto:

- che venga allestito uno studio sulle conseguenze che la limitazione temporale dell'anticipo alimenti ha avuto sulle famiglie monoparentali e sulla situazione d'incasso in Ticino: numero di casi colpiti; importi anticipati e recuperati dallo Stato; conseguenze sul numero di domande LAPS (sussidio CM, assegni integrativi, assistenza, borse di studio ecc.) e prestazioni complementari AI/AVS; effettivo risparmio, tenuto conto dell'aumento delle richieste di sussidio CM, assegni integrativi, sostegno sociale, borse di studio, prestazioni complementari AI/AVS, ecc.; conseguenze a lungo termine sull'indebitamento delle famiglie monoparentali, sulla salute dei suoi componenti, sul rendimento scolastico e sulla formazione dei suoi figli, ecc.
- che il Cantone istituisca un servizio d'incasso alimenti semplice, facilmente accessibile, poco burocratico e che si occupi di tutti gli aspetti dell'incasso di contributi alimentari (per minorenni, maggiorenni e coniugi): dalla consulenza al servizio d'incasso vero e proprio, alle misure di sicurezza, alle denunce penali, sia per chi è al beneficio dell'anticipi alimenti, sia per chi non lo è.

Tale servizio dovrà essere dotato di personale sufficiente e sarà gratuito, con il solo obbligo del creditore alimentare di riversare al Cantone le eventuali spese d'incasso recuperate dal debitore alimentare.

Marina Carobbio
Per il gruppo PS

¹⁶ Hausherr/Faschon, Wie Schützen die Kantone die Rechte der Kinder? Untersuchung zur Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe in den Kantonen, www.einelternforum.ch e www.svamv.fsfm.ch