

Rapporto esplicativo

**sull'avamprogetto in consultazione relativo a una modifica del
Codice civile (mantenimento del figlio),
del Codice di procedura civile (art. 296a)
e della legge federale sull'assistenza (art. 7)**

Luglio 2012

Compendio

L'avamprogetto di modifica del Codice civile (CC) sul diritto in materia di mantenimento del figlio minore costituisce la seconda fase della riforma legislativa relativa alla responsabilità genitoriale, che mette al centro delle riflessioni il bene del figlio. Il diritto in materia di mantenimento, come già l'autorità parentale congiunta, non deve discriminare i figli a causa allo stato civile dei genitori.

La prima parte della citata riforma legislativa è dedicata all'autorità parentale congiunta. Questa non esaurisce tuttavia completamente il tema legato al bene del figlio in quanto, per uno sviluppo armonioso, quest'ultimo ha sì bisogno di un buon rapporto con entrambi i genitori, ma anche di un accudimento stabile e affidabile e della sicurezza economica.

Il Parlamento ha riconosciuto tale bisogno accogliendo la mozione 11.3316 «Rendere l'autorità parentale congiunta la regola e rivedere le relazioni giuridiche tra genitori e figli», depositata l'8 aprile 2011 dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale. Il primo obiettivo della mozione era sottoporre «immediatamente» l'avamprogetto di modifica del Codice civile concernente l'autorità parentale al Parlamento, affinché diventasse rapidamente la regola. Il secondo obiettivo era eliminare le «disparità attuali» tra figli di genitori sposati e non sposati elaborando un nuovo disciplinamento in materia di mantenimento e custodia dei figli che tenesse conto anche delle modalità con cui i genitori stessi accudiscono la prole.

Il primo obiettivo della mozione è stato raggiunto il 16 novembre 2011, data in cui il Consiglio federale ha approvato il disegno di legge che propone di far diventare l'autorità parentale congiunta la regola anche per le coppie divorziate e per quelle non sposate. Secondo il disegno di legge, un genitore sarà privato dell'autorità parentale solamente se necessario per tutelare gli interessi del figlio. Il nuovo testo di legge deve ora essere esaminato dalle due Camere del Parlamento.

Il secondo obiettivo della mozione è l'argomento del presente avamprogetto di modifica del Codice civile ossia il mantenimento del figlio. A prescindere dal destino della coppia, il mantenimento del figlio resta una responsabilità condivisa dei genitori.

I genitori devono anzitutto soddisfare l'obbligo di mantenimento nei confronti del figlio, prima di regolare le ripercussioni economiche derivanti dalla loro separazione. Per questa ragione, l'avamprogetto propone di fissare nella legge la priorità dell'obbligo di mantenimento nei confronti del figlio minore sugli altri obblighi analoghi del diritto di famiglia.

Ogni figlio ha diritto alle stesse prestazioni indipendentemente dallo stato civile dei genitori, assioma che il diritto attuale non garantisce. Di fatto il figlio di coniugi divorziati può beneficiare di un accudimento migliore da parte del genitore che si occupa abitualmente di lui in quanto quest'ultimo percepisce un contributo di mantenimento secondo l'articolo 125 capoverso 2 numero 6 CC che gli consente di ridurre il grado di occupazione. Viceversa tale condizione non è garantita ai figli di conviventi separati in quanto il genitore titolare della custodia deve provvedere da solo al proprio sostentamento. Per questa ragione, l'avamprogetto propone di tener conto, al momento di calcolare il contributo di mantenimento per il figlio, dei costi sostenuti dal genitore per accudirlo.

Attualmente è comunque sempre più frequente che, dopo una separazione o un divorzio, entrambi i genitori partecipino all'accudimento del figlio, talvolta in maniera paritaria. Il disegno di legge sull'autorità parentale congiunta rafforzerà ulteriormente questa tendenza. In linea di massima la custodia alternata esclude il versamento di un contributo per l'accudimento in quanto i genitori partecipano in egual misura al mantenimento «in natura»

del figlio. In questi casi una parte essenziale del presente avamprogetto potrebbe apparire superflua, ma occorre sottolineare che questo modello di partecipazione all'accudimento costituisce ancora un'eccezione. L'obiettivo dell'avamprogetto è dunque di proporre una normativa adeguata per le situazioni in cui una partecipazione paritaria all'accudimento non è auspicata dai genitori, non è compatibile con il bene del figlio o non è possibile per ragioni pratiche.

Non è comunque sufficiente che il figlio abbia diritto a un contributo, è altrettanto importante che riceva per tempo e regolarmente i mezzi necessari a garantire il suo mantenimento.

Per migliorare e armonizzare su scala nazionale l'aiuto all'incasso dei contributi di mantenimento, l'avamprogetto propone di introdurre nella legge una delega di competenza in favore del Consiglio federale affinché possa emanare un'ordinanza in merito.

In caso di separazione dei genitori, i figli di famiglie a basso reddito sono più esposti al rischio povertà. La precaria situazione economica dei figli che crescono in un nucleo monoparentale può migliorare solamente coordinando in modo efficace il contributo di mantenimento prescritto dal diritto civile e il supporto finanziario fornito dall'ente pubblico sotto forma di anticipi degli alimenti o di aiuto sociale. Attualmente un simile coordinamento non è possibile.

Secondo la giurisprudenza, i contributi di mantenimento del diritto di famiglia devono essere calcolati in modo da garantire al genitore debitore il minimo vitale previsto dal diritto esecutivo (principio dell'intangibilità del minimo vitale). Se le risorse finanziarie di tale genitore sono limitate, i giudici civili fissano contributi di mantenimento piuttosto contenuti o non ne fissano affatto, impedendo così di ottenere anticipi degli alimenti che coprano i bisogni dei figli. Tali anticipi infatti possono essere accordati solamente sugli importi fissati in un titolo esecutivo sul contributo di mantenimento. Questo principio è inoltre discriminante per il genitore creditore del contributo, poiché la differenza tra i mezzi disponibili e l'importo totale dei bisogni di mantenimento (ammanco) è completamente a suo carico, il che spinge lui e i figli a ricorrere all'aiuto sociale. Il genitore creditore contrae dunque un debito che, se previsto dal diritto cantonale in materia di aiuto sociale, dovrà rimborsare quando la sua situazione finanziaria migliorerà. È pure possibile che i suoi parenti stretti debbano partecipare al rimborso delle prestazioni ricevute in virtù dell'obbligo di assistenza di cui all'articolo 328 e seguenti CC.

Date queste premesse e tenendo conto delle critiche dello stesso Tribunale federale all'indirizzo del principio dell'intangibilità del minimo vitale del genitore debitore, l'avamprogetto esamina la possibilità di inserire nella legge la regola secondo cui, in mancanza di mezzi sufficienti per fissare l'importo necessario a garantire il minimo vitale della famiglia, la somma mancante (ammanco) sia suddivisa tra i genitori (ripartizione dell'ammanco). Questa modifica consentirebbe di stabilire contributi di mantenimento più conformi ai bisogni reali del figlio e di suddividere equamente tra i due genitori le conseguenze economiche dalla separazione e del divorzio.

Dopo un esame approfondito, l'avamprogetto rinuncia a modificare i principi in materia di determinazione dei contributi di mantenimento secondo il diritto civile. Infatti, senza cambiare le regole in materia di aiuto sociale o di anticipi degli alimenti, abrogare il principio dell'intangibilità del minimo vitale quando si fissano i contributi prescritti dal diritto di famiglia non permette di raggiungere l'obiettivo sperato. Il figlio e il genitore creditore del contributo saranno comunque obbligati a ricorrere all'aiuto sociale per far fronte al loro sostentamento.

Infatti il genitore debitore che, in seguito alla ripartizione dell'ammanco, dovesse vedersi costretto a rivolgersi all'aiuto sociale, non otterrebbe il sostegno finanziario di cui ha bisogno per soddisfare l'obbligo verso il figlio, in quanto i contributi di mantenimento dovuti ai figli che

non vivono con lui non sono riconosciuti nel minimo vitale sociale della persona assistita. Da parte sua, il figlio non potrebbe chiedere all'ente pubblico di anticipare interamente il contributo fissato nel titolo esecutivo sul contributo di mantenimento. Nel sistema attuale, l'anticipo degli alimenti interviene nel caso in cui i genitori non assolvono l'obbligo di mantenimento e non se non dispongono dei mezzi per farlo.

Dal momento che non compete alla Confederazione legiferare né in materia di aiuto sociale né di anticipi degli alimenti, trattandosi di ambiti del diritto pubblico di competenza dei Cantoni, l'avamprogetto rinuncia a modificare le regole relative alla determinazione dei contributi di mantenimento. Per contro propone una serie di modifiche specifiche del Codice civile, del Codice di procedura civile e della legge sull'assistenza, volte ad attenuare le conseguenze ingiuste del principio dell'intangibilità del minimo vitale per il figlio e per il genitore creditore.

1 Oggetto

1.1 Contesto

L'avamprogetto di modifica del Codice civile sul diritto in materia di mantenimento del figlio minorenni costituisce la seconda fase della riforma legislativa dedicata alla responsabilità genitoriale, che mette al centro delle riflessioni il bene del figlio.

1.1.1 Il bambino nella società e nel diritto

Negli ultimi trent'anni, la figura del bambino nella società è profondamente cambiata. Si è passati dall'immagine di un «figlio oggetto/dipendente», una sorta di proprietà dei genitori, a un «figlio soggetto/indipendente» avente dei diritti propri. La Convenzione del 20 novembre 1989 dell'ONU sui diritti del fanciullo ¹, in vigore nel nostro Paese dal 26 marzo 1997, segna una tappa importante in questo processo garantendo i diritti dei bambini e dei giovani minori di 18 anni. La Convenzione si fonda sul principio secondo cui l'«interesse superiore» del fanciullo deve essere una considerazione permanente in tutte le decisioni che lo riguardano, siano esse di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi (art. 3 par. 1). Non si tratta solamente di proteggere il fanciullo in quanto membro più vulnerabile della società, ma anche di riconoscerlo come persona indipendente avente aspirazioni, volontà e diritti propri.

Le recenti modifiche legislative del diritto civile e della relativa procedura sono il riflesso di tale evoluzione. Infatti il nuovo Codice di procedura civile del 19 dicembre 2008² (CPC), in vigore dal 1 gennaio 2011, non prevede solamente norme speciali per gli interessi dei figli nelle questioni inerenti al diritto di famiglia ma sancisce anche il loro diritto a essere ascoltati e rappresentati (art. 295 - 303 CPC, cfr. art. 12 CRC). Il nuovo diritto in materia di protezione degli adulti e dei minori, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2013, contiene disposizioni ispirate agli stessi principi (art. 314 segg. nCC).

Il disegno di modifica del Codice civile concernente l'autorità parentale (congiunta) tiene conto anche delle esigenze poste dalla Convenzione sui diritti del fanciullo. L'obiettivo del nuovo testo di legge non è tanto quello di assicurare la parità di trattamento ai genitori in caso di separazione o divorzio, ma piuttosto di garantire il diritto di ciascun figlio ad avere un buon rapporto con i propri genitori (art. 9 par. 3 della Convenzione) soprattutto in un'epoca in cui la famiglia si fonda sempre meno sulla coppia, la cui tenuta è incerta, e sempre più sul legame genitori-figli. Nel disegno di legge del 16 novembre 2011, il Consiglio federale propone pertanto di far diventare l'autorità parentale congiunta la regola, indipendentemente dallo stato civile dei genitori (art. 296 D-CC). È ancora possibile attribuire l'autorità parentale esclusiva a uno solo dei genitori, esclusivamente se è necessario per proteggere gli interessi del figlio.

In ogni caso un figlio deve poter contare non solo su un rapporto stretto con ciascuno dei suoi genitori, ma anche su un accudimento stabile e affidabile nonché sulla sicurezza economica. Il debito mantenimento del figlio è un diritto fondamentale del fanciullo: l'articolo 27 paragrafo 1 della Convenzione sui diritti del fanciullo recita infatti «Gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.»

Garantire il debito mantenimento del figlio può tuttavia rivelarsi difficile dopo la separazione o il divorzio dei genitori, se le risorse di questi ultimi sono modeste.

¹ RS 0.107

² RS 272

L'attuale realtà sociale indica in effetti che, dopo una separazione o un divorzio, il figlio e il genitore con il quale vive rischiano di dipendere economicamente dall'assistenza sociale.

1.1.2 Maggior rischio povertà per i figli che crescono in un nucleo monoparentale

Secondo il Rapporto statistico sulla situazione sociale della Svizzera 2011, i genitori che crescono da soli i propri figli dipendono in misura determinante dall'aiuto sociale: nel 2009 il 16,9 per cento dei nuclei monoparentali, contro il 3,8 per cento di tutte le famiglie, ha beneficiato di tale aiuto. Mentre tra il 2005 e il 2009 la popolazione ha fatto globalmente meno ricorso all'aiuto sociale, il tasso dei nuclei monoparentali che hanno richiesto tale aiuto non è praticamente cambiato e resta piuttosto elevato da diversi anni. Il dato riflette il crescente numero di nuclei monoparentali che caratterizza la società odierna dove il tasso di divorzi è pari a circa il 50 per cento. Chi divorzia ricorre spesso all'aiuto sociale: mentre, nel 2009, il 3,0 per cento della popolazione si è rivolto all'assistenza pubblica, tale percentuale è salita al 6,8 per i divorziati contro solamente l'1,8 per cento delle persone sposate³.

La situazione delle persone che crescono i propri figli da sole è particolarmente delicata per due ragioni. Da un lato perché lo scioglimento della comunione domestica si traduce in un aumento delle spese legate al finanziamento di due economie domestiche. Dall'altro perché per disporre di maggiori mezzi finanziari di solito è necessario aumentare il grado di occupazionale il che, per un nucleo monoparentale, potrebbe costituire un problema in quanto il tempo disponibile è limitato dall'accudimento della prole. Spesso questi genitori lavorano a tempo parziale, ma può accadere che il loro impiego richieda una flessibilità eccessiva (ad esempio a livello di orari di lavoro) tanto da impedire loro di conciliare attività professionale e organizzazione della vita familiare, costringendoli a ridurre ulteriormente il grado di occupazionale e magari ad essere sottoccupati⁴. Di conseguenza, l'aiuto sociale deve colmare la lacuna finanziaria affinché i bisogni vitali siano soddisfatti⁵.

Attualmente, il problema dei nuclei monoparentali che beneficiano dell'aiuto sociale tocca soprattutto le donne; nel 95,4 per cento si tratta infatti di mamme che si occupano da sole dei propri figli⁶.

1.1.3 Osservazione conclusiva

Alla luce di quanto fin qui esposto, si può affermare che, dopo una separazione o un divorzio, i figli di famiglie a basso reddito sono particolarmente esposti al rischio povertà.

È possibile migliorare la loro situazione solamente coordinando in modo efficiente le norme del diritto privato in materia di mantenimento e quelle che regolano il sostegno finanziario dell'ente pubblico, sotto forma di anticipi degli alimenti o di prestazioni dell'aiuto sociale. Il presente avamprogetto di modifica del Codice civile (AP CC) si propone di rafforzare la posizione del figlio nel diritto privato, tenendo conto dell'evoluzione in corso del diritto pubblico in materia di anticipi degli alimenti e di aiuto sociale.

³ UST, Rapporto statistico sulla situazione sociale della Svizzera, 2011, n. 5.2.4 pag. 82.

⁴ UST, *op. cit.*, n. 2.2.1 pag. 22. Si rimanda anche alla scheda dell'UST sulla disoccupazione e sulla sottoccupazione secondo il sesso e la situazione familiare (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/04/blank/01/04/03.html>). *Solo in francese e tedesco*).

⁵ UST, *op. cit.*, n. 5.2.4 pag. 82.

⁶ UST, *op. cit.*, n. 5.2.4 pag. 82.

1.2 Diritto in vigore

1.2.1 Mantenimento da parte dei genitori

L'obbligo dei genitori di mantenere i figli è un effetto del rapporto di filiazione nel senso giuridico del termine; una discendenza genetica non è sufficiente⁷.

Lo stato civile dei genitori – sposato, divorziato, celibe/nubile – non incide sul loro obbligo di mantenere i figli. Quest'obbligo non è neppure legato all'esercizio dell'autorità parentale, della custodia o del diritto di visita⁸.

Il mantenimento del figlio spetta anzitutto ai genitori i quali, secondo l'articolo 276 capoverso 3 CC, sono liberati da tale obbligo solamente nella misura in cui si possa ragionevolmente pretendere che il figlio vi provveda da sé con il provento del suo lavoro o con altri mezzi. Se né i genitori né il figlio sono in grado di farlo, spetterà all'ente pubblico farsi carico del mantenimento del figlio (art. 293 CC). Le competenze legislative ed esecutive in questo ambito sono di competenza dei Cantoni (art. 115 della Costituzione federale del 18 aprile 1999, Cost; RS 101.).

1.2.2 Oggetto e estensione dell'obbligo di mantenimento

Secondo l'articolo 276 capoversi 1 e 2 CC, l'obbligo di mantenimento non riguarda solamente le spese di sostentamento in senso stretto (cibo, vestiario, alloggio, spese sanitarie, ecc.), ma anche l'educazione e la formazione nonché misure prese a tutela del figlio⁹. Di regola, i genitori adempiono il loro obbligo di mantenimento curando ed educando il figlio nella comunione domestica e assumendosene le spese. Se invece il figlio non vive con loro, il loro obbligo di mantenimento consiste in prestazioni pecuniarie (art. 276 cpv. 2 CC).

Durante il matrimonio, i genitori sopportano le spese del mantenimento del figlio secondo le disposizioni del diritto matrimoniale (art. 278 cpv. 1 CC). In base all'articolo 163 CC, i coniugi provvedono in comune, ciascuno nella misura delle sue forze, al debito mantenimento della famiglia (cpv. 1). Essi si intendono sul loro contributo rispettivo, segnatamente circa le prestazioni pecuniarie, il governo della casa o le cure della prole (cpv. 2). In tale ambito, tengono conto dei bisogni dell'unione coniugale e della loro situazione personale (cpv. 3). Di regola, i genitori non sposati, che vivono insieme, contribuiscono al mantenimento della famiglia sulla base di un accordo interno ispirato agli stessi principi.

Soltanto quando la comunione domestica si scioglie occorre calcolare concretamente il mantenimento del figlio e la relativa suddivisione tra i genitori.

1.2.3 Calcolo dell'importo del contributo di mantenimento per il figlio

Quando la comunione domestica si scioglie e in caso di separazione o divorzio, in linea di principio le cure e l'educazione del figlio sono assunte dal genitore titolare della custodia, ossia dal genitore con il quale il figlio vive prevalentemente, mentre l'altro dovrà versare prestazioni pecuniarie (art. 276 cpv. 2 CC).

⁷ DTF 136 IV 122 consid. 2; 129 III 646 consid. 4.1 pag. 651.

⁸ MEIER/STETTLER, n. 941 pag. 541. Cfr. anche la decisione del 12.12.2011 del Tribunale federale, 5A_618/2011 consid. 3.2: «Nach der Rechtsprechung hängt die Unterhaltspflicht gegenüber unmündigen Kindern nicht vom Recht auf persönlichen Verkehr ab und untersteht auch sonst keiner Bedingung. Die Unmöglichkeit, das Besuchsrecht auszuüben, rechtfertigt daher keine Abänderung des Unterhaltsbeitrags».

⁹ Il mantenimento comprende anche le spese di ricovero (art. 310 CC) o il congruo compenso dovuto ai genitori affilanti (art. 294 cpv. 1 CC).

Secondo l'articolo 285 capoverso 1 CC, il contributo di mantenimento deve corrispondere ai bisogni del figlio, alla situazione sociale e alle possibilità dei genitori; inoltre si terrà conto della sostanza e dei redditi del figlio. Dall'entrata in vigore del nuovo diritto del divorzio, il 1° gennaio 2000, si tiene conto anche della partecipazione all'accudimento del figlio da parte del genitore che non ne ha la custodia, ad esempio nel quadro di un diritto di visita allargato. Tutti questi criteri si condizionano a vicenda. *«Les besoins de l'enfant doivent ainsi être examinés en relation avec les trois autres éléments évoqués et la contribution d'entretien doit toujours être dans un rapport raisonnable avec le niveau de vie et la capacité contributive du débirentier»*¹⁰.

Sebbene nessuno dei criteri elencati all'articolo 285 capoverso 1 CC prevalga sull'altro, la giurisprudenza del Tribunale federale assegna un'importanza privilegiata alla capacità contributiva del genitore debitore se i suoi mezzi finanziari sono limitati. Secondo questa giurisprudenza, il limite minimo dell'obbligo di mantenimento è la capacità contributiva del debitore degli alimenti, il cui minimo vitale previsto dal diritto esecutivo deve essere preservato (principio dell'intangibilità del minimo vitale)¹¹.

L'articolo 285 CC stabilisce i principi cardine di cui tener conto al momento di fissare l'importo del contributo di mantenimento, senza tuttavia imporre un metodo di calcolo specifico, al fine di permettere al giudice cantonale di considerare le circostanze specifiche dei casi. La prassi giudiziaria ha sviluppato diversi metodi per calcolare tale importo. Mentre i metodi «astratti» lo fissano in percentuale al reddito di uno o di entrambi i genitori, quelli «concreti» si rifanno di regola ai dati statistici sul costo dei figli in Svizzera adattandoli poi in funzione della situazione economica dei genitori¹². Partendo dal presupposto che i bisogni del figlio variano con l'età, ogni metodo prevede un adeguamento periodico del contributo; la possibilità di richiedere al giudice una modifica del contributo resta comunque riservata (art. 286 cpv. 1 e 2 CC).

Il Tribunale federale riconosce alle autorità giudiziarie cantonali un ampio margine di apprezzamento per la determinazione del contributo di mantenimento per il figlio e interviene solamente se il giudice cantonale ha preso in considerazione degli elementi irrilevanti ai sensi della legge, non ha tenuto conto di fattori essenziali oppure, secondo l'esperienza della vita, o ha fissato un importo palesemente inadeguato rispetto alle circostanze¹³.

¹⁰ Decisione del 31.10.2011 del Tribunale federale, 5A_483/2011 e 5A_504/2011 consid. 4.1.

¹¹ DTF **137** III 59 consid. 4.2.1 pag. 62.

Esempio: famiglia con tre figli che, dopo la separazione/divorzio vivono con la madre la quale fa la casalinga a tempo pieno. Il debito mantenimento dei tre figli ammonta a 3000 franchi. Il padre (debitore degli alimenti) ha un reddito di 5300 franchi e il suo minimo vitale ammonta a 2800 franchi. In questo caso il contributo destinato ai figli sarà al massimo di 2500 franchi.

¹² Per approfondire il tema sui diversi metodi di calcolo si rimanda a BRENNER; HAUSHEER/ SPYCHER, n. 02.01-02.13a pagg. 43-49, n. 02.20 seg., pagg. 51s, n. 06.135-06.149 pagg. 430-445; MEIER/ STETTLER, n. 972-980 pagg. 563-570; RUMO-JUNGO/STUTZ, Kinderkosten, pag. 272 seg.

¹³ Cfr. anche la decisione del 30.05.2011 del Tribunale federale, 5A_766/2010 consid. 4.2.1.

1.3 Critiche al diritto attuale

1.3.1 Disparità di trattamento tra figli di genitori sposati e figli di genitori non sposati

Nessuno dei metodi di calcolo citati riconosce, tra i bisogni del figlio, il costo sostenuto dal genitore per l'accudimento o, laddove lo fa, è solamente in proporzioni minime¹⁴.

La portata e la durata dell'accudimento dei figli costituiscono semmai uno dei criteri per fissare il contributo di mantenimento dovuto al coniuge divorziato (art. 125 cpv. 2 n. 6 CC). In effetti, l'accudimento del figlio ha conseguenze immediate sulla possibilità del genitore interessato di provvedere al proprio sostentamento, poiché influisce sulla ripresa e anche sull'estensione della sua attività professionale¹⁵.

Viceversa, in caso di separazione, non è previsto alcun contributo di mantenimento per i genitori non sposati. La legge riconosce alla madre solamente il diritto alla rifusione delle spese di mantenimento per le quattro settimane precedenti e per le otto successive alla nascita (art. 295 cpv. 1 n. 2 CC).

Questa situazione crea una disparità tra il figlio di genitori divorziati e quello di concubini separati. Il primo può infatti beneficiare di un migliore accudimento da parte del genitore che si occupa di lui, poiché il contributo di mantenimento cui ha diritto tale genitore (divorziato) permette a quest'ultimo di limitare il tempo di lavoro. Il secondo, invece, risulta svantaggiato, dato che il genitore titolare della custodia deve provvedere da solo al proprio sostentamento. Questa discriminazione ha gravi conseguenze sul piano sociale, visto che negli ultimi dieci anni il numero di figli nati da coppie non sposate è praticamente raddoppiato. Quasi un quinto dei bambini che nascono attualmente in Svizzera ha genitori non sposati.

1.3.2 Contributi di mantenimento troppo bassi per i figli

Principio dell'intangibilità del minimo vitale del genitore debitore

Come già accennato (cfr. 1.2.3), la giurisprudenza del Tribunale federale tiene particolarmente conto della capacità contributiva del genitore debitore se i suoi mezzi finanziari sono limitati. Seconda questa giurisprudenza, l'obbligo di mantenimento è limitato da tale capacità, nel senso che il minimo vitale del genitore debitore non deve essere compromesso.

Questa prassi può indurre i giudici a non fissare alcun contributo di mantenimento oppure a stabilirne uno decisamente inferiore ai bisogni dei figli per evitare di intaccare il minimo vitale del genitore debitore.

Nella decisione del 23 ottobre 2008¹⁶, lo stesso Tribunale federale ha criticato questa prassi. Secondo la legge, il mantenimento dei figli deve infatti essere determinato in base ai criteri che riguardano sia il genitore debitore che i figli beneficiari del contributo (cfr. art. 285 cpv. 1 CC). Osservando il principio dell'intangibilità del minimo vitale del genitore debitore del mantenimento, si tiene conto di un solo criterio determinante (la capacità economica di questo genitore), ignorando l'altro criterio (i bisogni del figlio). Visto che la capacità contributiva del genitore debitore degli alimenti è solo uno dei criteri per fissare il contributo,

¹⁴ MEIER/STETTLER, n. 977 e nota n. 2101, pag. 567, a proposito delle tabelle di Zurigo; cfr. anche la prassi del Tribunale cantonale di Friburgo in materia di «doppio onere», FamPra 2011 pag. 241 segg., in particolare pag. 244, e LEUBA/BASTONS BULLETTI, *Contributions*, nota n. 9 pag. 87.

¹⁵ SCHWENZER, FamKommentar, n. 59 ad art. 125 CC; PICHONNAZ, Commentaire romand, n. 53 ad art. 125 CC; RUMO-JUNGO, Alleinerziehende, pag. 175 seg.

¹⁶ DTF **135** III 66.

non può diventare quello decisivo soltanto perché tale capacità è modesta; anche in un simile caso, sarebbe logico fissare un contributo seppur minimo¹⁷. Il Tribunale federale ha comunque rinunciato a modificare la sua giurisprudenza per ragioni di ordine pratico che saranno esposte di seguito.

Nessuna gerarchizzazione tra il contributo di mantenimento per il figlio minore e quello per il coniuge

Quando i mezzi della famiglia sono modesti, la mancanza di una gerarchizzazione tra i contributi di mantenimento penalizza ulteriormente il figlio. La legge non si esprime a proposito di un'eventuale priorità degli alimenti destinati al coniuge rispetto a quelli per i figli minorenni o viceversa, e il Tribunale federale non si è ancora pronunciato chiaramente al riguardo¹⁸.

Può quindi accadere che il contributo destinato al figlio sia ridotto quando il suo diritto si trova in concorrenza con quello del genitore divorziato¹⁹.

Difficoltà ad attuare un efficace sistema di anticipi degli alimenti

Ai sensi dell'articolo 293 capoverso 2 CC, «il diritto pubblico disciplina il pagamento di anticipazioni quando i genitori non soddisfacciano al loro obbligo di mantenimento del figlio». Si tratta di una misura importante in materia di politica sociale, visto che il contributo di mantenimento è l'unica prestazione finanziaria a cui il figlio ha diritto.

Tutti i Cantoni hanno messo a punto un proprio sistema di anticipi degli alimenti per i figli e fissato importi massimi. Tuttavia, se si stabiliscono contributi di mantenimento troppo bassi, diventa impossibile introdurre un sistema efficace per poterli anticipare, poiché il loro versamento presuppone un titolo esecutivo sul contributo di mantenimento, ossia una decisione di un tribunale, una convenzione di separazione o di divorzio approvata da un giudice, una transazione giudiziale o un contratto di mantenimento approvato dall'autorità tutoria (art. 287 CC). Senza contare che un simile sistema è limitato dagli importi fissati in tale titolo. Se il contributo di mantenimento stabilito nel titolo esecutivo è inferiore agli importi fissati dai Cantoni in materia di anticipi degli alimenti, la somma anticipata non permette di coprire i bisogni del figlio che quindi deve richiedere l'aiuto sociale.

1.3.3 Disparità di trattamento dei genitori nel calcolo dei contributi di mantenimento previsti dal diritto di famiglia

Il principio dell'intangibilità del minimo vitale del debitore è applicato per calcolare ogni tipo di contributo di mantenimento previsto dal diritto di famiglia: per gli alimenti tra coniugi in caso di sospensione della comunione domestica (art. 176 CC) o dopo la richiesta, comune o unilaterale, di divorzio (art. 276 CPC con rinvio all'art. 176 CC), per il mantenimento dopo il divorzio (art. 125 CC) e per il mantenimento del figlio (art. 276 e 285 CC).

Se, dopo una separazione o un divorzio, i redditi comuni non sono sufficienti a coprire i bisogni di genitori e figli, sarà il genitore creditore a farsi carico dell'ammancio che risulta dalla differenza tra i mezzi disponibili e l'importo totale dei bisogni di sostentamento²⁰. Senza

¹⁷ DTF **135** III 66 consid. 4, pag. 71-72

¹⁸ DTF **132** III 209 consid. 2.3

¹⁹ Nell'esempio fatto alla nota n. 11 il contributo per i figli potrebbe essere abbassato a 1500 franchi, per riconoscere anche alla madre un contributo di mantenimento pari a 1000 franchi dopo il divorzio.

²⁰ Esempio delle note n. 11 e 19: famiglia con tre figli che, dopo la separazione/divorzio, vivono con la madre casalinga a tempo pieno. Il padre, tenuto a versare gli alimenti, ha un reddito di 5300 franchi

risorse finanziarie sufficienti, egli e il figlio potrebbero essere costretti a rivolgersi all'aiuto sociale. In questo caso, il genitore creditore contrae un debito personale che dovrà rifondere, se il diritto cantonale in materia di aiuto sociale lo prevede, quando la sua situazione finanziaria migliorerà. In virtù dell'obbligo di assistenza di cui all'articolo 328 CC, non è inoltre escluso che i suoi parenti stretti siano chiamati a partecipare al rimborso delle prestazioni percepite. Viceversa, il genitore debitore può conservare il minimo vitale senza che, né lui né i suoi parenti stretti, corrano il rischio di dover rimborsare le prestazioni di aiuto sociale percepite dal figlio e dall'altro genitore a causa delle condizioni finanziarie insufficienti venutesi a creare dopo la separazione o il divorzio.

Attualmente, solo l'articolo 129 capoverso 3 CC in combinato disposto con l'articolo 282 capoverso 1 lett. c CPC²¹ offre la possibilità di tener conto di una situazione finanziaria insufficiente al momento del divorzio. La disposizione, entrata in vigore il 1° gennaio 2000, avrebbe dovuto mitigare l'ammanco in cui versa il genitore creditore, ma nella prassi la sua efficacia si è rivelata piuttosto minima.

Un'ampia parte della dottrina, critica verso la giurisprudenza che protegge il minimo vitale del debitore degli alimenti al momento di fissare i contributi di mantenimento previsti dal diritto di famiglia, propone di ripartire l'ammanco (*Mankoteilung*)²². Visto che durante il matrimonio i genitori si accordano «sul loro contributo rispettivo, segnatamente circa le prestazioni pecuniarie, il governo della casa, la cura della prole» (art. 163 cpv. 2 CC), non è giusto che, in caso di separazione o di divorzio, solamente uno di loro debba sopportare gli svantaggi economici di tale scelta.

Infine, alcuni autori sottolineano il carattere inconsueto della prassi secondo cui il minimo vitale previsto dal diritto esecutivo limita l'obbligo di mantenimento a carico del genitore debitore. Infatti, il diritto privato svizzero non fa dipendere dal minimo vitale del debitore la validità o l'estensione dell'obbligo assunto, a condizione che tale obbligo (art. 20 del Codice delle obbligazioni, CO; RS 220) non sia impossibile o contrario alle legge od ai buoni costumi, non sia chiaramente sproporzionato alla controprestazione dell'altra parte (art. 21 CO) o costituisca un impegno eccessivo (art. 27 CC). In linea generale, soltanto al momento

e il suo minimo vitale ammonta a 2800 franchi. L'importo che può versare come contributo di mantenimento non può superare i 2500 franchi. La madre non ha alcun reddito e anche il suo minimo vitale è di 2800 franchi. Visto che si occupa dei figli, ha diritto a un contributo di mantenimento secondo l'art. 125 cpv. 2 n. 6 CC. Il debito mantenimento dei tre figli ammonta a 3000 franchi. Il giudice fissa il contributo di mantenimento per i figli a 1500 franchi e quello per la madre a 1000 franchi. L'ammanco di 3300 franchi (totale dei redditi: 5300 franchi; totale dei bisogni 8600 franchi) è completamente a carico della madre.

²¹ Art. 129 cpv. 3 CC (Modifica mediante sentenza): «Entro un termine di cinque anni dal divorzio l'avente diritto può esistere che sia fissata una rendita oppure che essa sia aumentata, qualora nella sentenza di divorzio sia stata constatata l'impossibilità di fissare una rendita sufficiente a coprire un debito mantenimento, ma la situazione economica dell'obbligato sia nel frattempo migliorata».

Art. 282 cpv. 1 lett. c CPC (Contributi di mantenimento): «La convenzione o la decisione che fissa contributi di mantenimento deve menzionare [...] quale importo manca per coprire il debito mantenimento del coniuge avente diritto, qualora sia fatto salvo un successivo aumento della rendita».

²² Cfr. nota 26.

dell'esecuzione forzata del debito sarà preso in considerazione il minimo vitale del debitore²³.

1.4 Genesi dell'avamprogetto

1.4.1 Le critiche al principio dell'intangibilità del minimo vitale del debitore

In seguito ad una separazione o ad un divorzio ci si trova spesso di fronte ad una situazione finanziaria precaria. I redditi comuni non sono più sufficienti a coprire i fabbisogni di coniugi e figli che vivono ormai in due economie domestiche separate. Si tratta allora di determinare chi deve farsi carico del conseguente disavanzo economico (detto «ammanco»), che risulta dalla differenza tra le risorse disponibili e il totale delle spese di mantenimento.

Fino al 1995 il problema era risolto in modi diversi. Alcuni Cantoni suddividevano l'ammanco in parti uguali o in proporzioni determinate tra il creditore e il debitore di alimenti (*ripartizione dell'ammanco*); altri lasciavano al debitore la totalità del minimo vitale e limitavano così l'importo dell'obbligo di mantenimento alla differenza tra il suo reddito e il minimo vitale stabilito dal diritto esecutivo (obbligo unilaterale di sopportare l'ammanco)²⁴.

Nel 1995 il Tribunale federale ha uniformato l'applicazione del diritto in materia, preservando l'integralità del minimo vitale, prescritto dal diritto esecutivo, del coniuge debitore del mantenimento ed estendendo tale principio a tutti gli obblighi di mantenimento del diritto di famiglia.²⁵ Da allora l'ammanco è a carico del coniuge avente diritto.

Come abbiamo esposto, questa giurisprudenza è criticata da buona parte della dottrina che raccomanda la ripartizione dell'ammanco²⁶.

La revisione del diritto del divorzio entrata in vigore il 1° gennaio 2000

La ripartizione dell'ammanco è stata oggetto di animate discussioni anche nel corso delle procedure di consultazione e dei dibattimenti parlamentari sulla revisione del diritto del divorzio. La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale aveva in particolare proposto di introdurre la norma secondo cui, in assenza di mezzi che permettano di fissare l'importo necessario per garantire il minimo vitale, la somma mancante è suddivisa in maniera appropriata tra i coniugi. Contestata dal Consiglio degli Stati e dal Consiglio federale, la proposta è stata infine respinta dal Consiglio nazionale il 15 giugno 1998.

²³ Rumo-Jungo, *Alleinerziehende*, pag. 178-179; Schöbi, n. 7 pag. 32.

²⁴ RÜEGG, pag. 22 segg.

²⁵ DTF **121 I 97** consid. 2 e 3; cfr. anche FREIVOGEL, pagg. 26-27.

²⁶ A titolo di lista non esaustiva:

Autori a favore della ripartizione dell'ammanco:

BIGLER-EGGENBERGER, *Ehetrennung*, pag. 6 segg.; *idem*, *Überschuss und Manko*, pagg. 198-203; BRÄM/HASENBÖHLER, *Zürcher Kommentar*, n. 113 ad art. 163 CC, n. 29 segg. ad art. 176 CC; pag. 1506 seg.; FREIVOGEL, *FamPra* 2007, pag. 501 segg.; LÖRTSCHER-STEIGER/TRINKLER, pag. 835; PERRIN, *Minimo vitale*, pag. 423 segg.; *idem*, *Contributions alimentaires*, pag. 529 segg.; PICHONNAZ/RUMO-JUNGO pag. 81 segg.; RÜEGG, pag. 22 segg.; RUMO-JUNGO, *Vorentwurf Vorsorgeausgleich*, pag. 23; SCHWANDER, *Basler Kommentar*, n. 4 ad art. 176 CC; SUTTER/FREIBURGHANUS, n. 64 ad art. 125 CC; WERRO, pag. 42.

Autori contrari alla ripartizione dell'ammanco:

HAUSHEER, n. 3.11; HAUSHEER/GEISER, pag. 93 segg.; HAUSHEER/REUSSER/GEISER, n. 27 ad art. 176 CC; HAUSHEER/SPYCHER, n. 05.136-05.138, pagg. 303-305; REUSSER, pag. 143 segg., in particolare pag. 147 seg.; GEISER, pag. 63.

Il tema della ripartizione dell'ammanco dopo la separazione o il divorzio è tuttavia rimasto controverso al punto che il Tribunale federale stesso nel dicembre 2006 ha ammesso la necessità di sottoporre a riesame la sua giurisprudenza²⁷. Inoltre nel 2007 la Commissione federale per le questioni femminili (CFQF) ha dedicato il primo numero della pubblicazione «Questioni femminili» al divorzio – dal divorzio all'assistenza sociale il passo è breve? – e ha elaborato una serie di raccomandazioni per avvocati, tribunali, autorità sociali e cerchie politiche ai fini di una ripartizione equa tra i sessi delle ripercussioni economiche della separazione o del divorzio²⁸. Infine, nel 2008 la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) ha organizzato una giornata nazionale sul tema della povertà dopo il divorzio e delle difficoltà di gestione di due economie domestiche²⁹.

DTF 135 III 66

Nella sentenza del 23 ottobre 2008 concernente contributi di mantenimento fissati nel quadro delle misure di protezione dell'unione coniugale, il Tribunale federale ha sottoposto ad un esame molto critico la prassi instaurata nel 1995, senza tuttavia modificarla³⁰. La Corte suprema ha ritenuto che, anche se il sistema della ripartizione dell'ammanco corrisponderebbe a una migliore interpretazione delle norme di diritto civile della famiglia in materia di mantenimento, una modifica della prassi avrebbe portato a difficoltà pratiche su due piani: da un lato in caso di intervento congiunto delle autorità di assistenza al fine di coprire l'ammanco di tutti gli interessati e dall'altro a livello di esecuzione forzata dell'obbligo di mantenimento, in caso di mancato pagamento (parziale o totale) dei contributi.

È stato dunque riaffermato il principio dell'obbligo unilaterale sopportare l'ammanco. Il Tribunale federale ha tuttavia invitato il legislatore ad adattare le leggi e gli ambiti del diritto interessati, elaborando una soluzione adeguata e coerente³¹.

1.4.2 Il rapporto «Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti»

L'aiuto in materia di prestazioni di mantenimento

L'aiuto in materia di prestazioni di mantenimento ha per obiettivo di contribuire alla copertura del fabbisogno vitale delle famiglie separate e di prevenire il rischio di povertà e le conseguenze che ne susseguono. Comprende due ambiti: gli anticipi degli alimenti e l'aiuto all'incasso. Uno strumento supplementare è a disposizione nei casi che coinvolgono altri Paesi: l'aiuto internazionale all'incasso basato su corrispondenti convenzioni internazionali³².

Le prestazioni di mantenimento sono una componente essenziale del reddito delle economie domestiche monoparentali. Per la metà delle donne che crescono da sole i propri figli sono proprio queste prestazioni a far sì che il loro reddito superi la soglia minima delle entrate. Per questo motivo, gli anticipi degli alimenti e l'aiuto all'incasso svolgono un'importante funzione di politica sociale³³.

²⁷ DTF **133** III 57

²⁸ Cfr. Questioni femminili 1.2007.

²⁹ Il programma della giornata può essere consultato sul sito internet della COSAS: <http://www.skos.ch/fr/?page=veranstaltungen/archiv/biel08.php>

³⁰ DTF **135** III 66

³¹ DTF **135** III 66 consid. 10 pag. 79-80

³² Le convenzioni internazionali sono disponibili sul sito internet dell'UFG: http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/internationale_alimentensache.html

³³ LUDWIG GÄRTNER, prefazione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFG) allo studio «La situation économique des ménages monoparentaux et des personnes vivant seules», 2012,

Nel giugno 2006 il Consiglio nazionale ha accolto il postulato (06.3003) della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) del 13 gennaio 2006 che chiedeva l'armonizzazione della legislazione sugli anticipi e l'incasso delle pensioni alimentari. In risposta a questo postulato, il 4 maggio 2011, il Consiglio federale ha adottato il rapporto «Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti», che presenta l'evoluzione, le forme e gli obiettivi dell'aiuto all'incasso e degli anticipi degli alimenti³⁴. Il rapporto giunge alla conclusione che l'obiettivo perseguito dal legislatore con l'aiuto in materia di prestazioni di mantenimento – ossia garantire il diritto al mantenimento – è solo parzialmente raggiunto nei Cantoni e che occorre armonizzare a livello nazionale il dispositivo dell'aiuto in materia di prestazioni di mantenimento.

Necessità di uniformare la prassi nell'ambito degli anticipi degli alimenti

Le disposizioni che disciplinano l'anticipo degli alimenti e la loro esecuzione sono di competenza dei Cantoni. Secondo il rapporto sopra citato, le basi legali – che ad esempio stabiliscono le condizioni per l'erogazione degli anticipi, la loro durata e l'importo massimo – divergono molto da un Cantone all'altro. Occorre adesso decidere se il mezzo migliore per armonizzarle è introdurre una disposizione nella Costituzione federale che attribuisca alla Confederazione la competenza di promulgare una legge in materia, o se è preferibile optare per un concordato intercantonale. La proposta di una disposizione costituzionale è stata sottoposta all'esame del Parlamento a seguito di un'iniziativa parlamentare³⁵.

Necessità di armonizzare la prassi nell'ambito dell'aiuto all'incasso

L'aiuto all'incasso non consiste in versamenti di fondi pubblici. I servizi di aiuto all'incasso, designati dal diritto cantonale, offrono il loro supporto per l'esecuzione dell'obbligo di mantenimento nei confronti di figli e coniugi dopo la separazione o il divorzio.

Il rapporto constata che la qualità e l'esecuzione delle prestazioni fornite dai Cantoni in materia di aiuto all'incasso sono molto diverse, poiché le disposizioni sull'aiuto all'incasso nel Codice civile (art. 131 cpv. 1 e 290 CC) sono formulate in maniera piuttosto generale. Di conseguenza numerosi Cantoni non garantiscono sufficientemente il diritto ad un contributo di mantenimento.

Per migliorare e armonizzare l'aiuto all'incasso, il Consiglio federale si è impegnato a sottoporre al Parlamento le modifiche e le precisazioni da apportare al diritto civile, definendo più chiaramente le prestazioni di aiuto all'incasso.

1.4.3 Interventi politici

La protezione del minimo vitale del debitore nella giurisprudenza del Tribunale federale e le difficoltà che ne derivano per l'attuazione di un sistema efficace di versamento degli anticipi degli alimenti hanno dato luogo a diversi interventi parlamentari; tra questi citeremo solo i più recenti.

Dopo un'iniziativa parlamentare (07.473. «Per un'equa regolamentazione del mantenimento postdivorzio in casi di carenza»), alla quale il Consiglio nazionale ha deciso di non dare

realizzato da PHILIPPE WANNER (<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=43118>).

³⁴ Rapporto del Consiglio federale «Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti». Il rapporto può essere scaricato in versione pdf e ordinato in versione cartacea presso l'UFAS (http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg_id=38967).

³⁵ 07.419. Iniziativa parlamentare Hochreutener. «Base costituzionale per una politica familiare esautistica».

seguito, il 9 giugno 2009 la consigliera nazionale Anita Thanei ha depositato una mozione dal titolo «Divorzio e separazione: per un'equa regolamentazione del mantenimento in casi di carenza (09.3519)». Non essendo stata trattata dal Consiglio nazionale nei due anni seguenti, la mozione è stata tolta dal ruolo il 17 giugno 2011.

Il 24 settembre 2009 sempre la stessa la consigliera ha depositato un'altra mozione dal titolo «Contributo di mantenimento minimo per i figli (09.3847)», nella quale chiedeva al Consiglio federale di elaborare un progetto che prevedesse contributi minimi di mantenimento per i figli che crescono in famiglie monoparentali. Non essendo stata trattata dal Consiglio nazionale nei due anni seguenti, la mozione è stata tolta dal ruolo il 29 settembre 2011.

In seguito alla decisione, presa dal Consiglio federale nel gennaio 2011, di completare il progetto di modifica del Codice civile sull'autorità parentale congiunta con nuove regole sulle questioni patrimoniali, l'8 aprile 2011 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-CN) ha depositato la mozione «Rendere l'autorità parentale congiunta la regola e rivedere le relazioni giuridiche tra genitori e figli (11.3316)». In tale mozione chiedeva in particolare di sottoporre «immediatamente» al Parlamento l'avamprogetto di modifica del Codice civile sull'autorità parentale affinché l'autorità parentale congiunta diventi la norma il più rapidamente possibile e, in un secondo tempo, di procedere all'elaborazione di nuove regole in materia di mantenimento, tenendo conto anche delle modalità di accudimento dei figli da parte dei genitori, al fine di eliminare le disparità attuali tra i figli nati da un matrimonio e quelli di genitori non coniugati. Adottata dalle due Camere del Parlamento, la mozione è stata trasmessa al Consiglio federale nel dicembre 2011.

1.4.4 Tavola rotonda del 30 aprile 2012

Il 30 aprile 2012, una quarantina di rappresentanti di diverse associazioni dei genitori e altre organizzazioni interessate hanno partecipato ad un incontro sulla revisione delle disposizioni in materia di contributi di mantenimento destinati ai figli.

Tutti i partecipanti al dibattito hanno riconosciuto il diritto di ogni figlio agli stessi contributi di mantenimento, indipendentemente dallo stato civile dei genitori, la necessità di separare chiaramente il mantenimento del coniuge dopo il divorzio da quello del figlio e l'urgenza di elaborare nuove regole per i casi di ammanco.

1.5 L'avamprogetto a grandi linee

L'obiettivo principale dell'attuale modifica legislativa è di rinforzare il diritto di mantenimento del figlio per garantire gli stessi contributi di mantenimento a tutti i bambini, indipendentemente dallo stato civile dei genitori (sposati, divorziati, celibi/nubili). L'articolo 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo sancisce il principio secondo cui il figlio deve essere tutelato contro ogni forma di discriminazione motivata dalla situazione giuridica dei genitori.

Ai sensi dell'articolo 27 numeri 1 e 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo, «Gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale. Spetta ai genitori [...] la responsabilità fondamentale di assicurare, entro i limiti delle loro possibilità e dei loro mezzi finanziari, le condizioni di vita necessarie allo sviluppo del fanciullo».

Ciò può rivelarsi particolarmente difficile per i figli di famiglie a basso reddito, in particolare nei casi di ammanco. La loro situazione potrebbe essere migliorata con un coordinamento più efficace tra le norme di diritto privato sul mantenimento e quelle del diritto pubblico sul sostegno finanziario fornito dall'ente pubblico, sia sotto forma di anticipi degli alimenti che di prestazioni di aiuto sociale. Il mantenimento del figlio può infatti essere disciplinato dal diritto privato solo nella misura in cui i genitori (o il figlio stesso) sono in grado di farsene carico. Se

i genitori non dispongono dei mezzi per soddisfare i bisogni del figlio, l'ente pubblico deve assumersene il mantenimento.

Visto quanto precede, l'AP CC si articola intorno a tre temi: il primo riguarda il rafforzamento del diritto di mantenimento del figlio in generale (1.5.1); il secondo esamina la possibilità di coordinare le norme di diritto privato sul mantenimento e quelle di diritto pubblico sul sostegno finanziario fornito dall'ente pubblico nei casi di ammanco (1.5.2); il terzo tratta il mantenimento del figlio nei casi di ammanco (1.5.3).

1.5.1 Rafforzare il diritto di mantenimento del figlio

1.5.1.1 Diritto del figlio a un contributo per l'accudimento da parte di un genitore

L'obbligo di mantenimento da parte dei genitori

Durante la comunione domestica, il padre e la madre contribuiscono congiuntamente al debito mantenimento della famiglia, ciascuno in base alle sue possibilità, e si accordano sul modo in cui ognuno di loro apporta il proprio contributo, sia esso una prestazione in denaro, il lavoro domestico o la cura dei figli.

In seguito ad una separazione o un divorzio, pur rimanendo il mantenimento del figlio una responsabilità comune dei genitori, emerge la necessità di definire concretamente tale obbligo e la sua ripartizione tra i genitori. Solitamente il genitore che ha la custodia del figlio, ossia il genitore presso il quale il figlio risiede principalmente, garantisce la cura e l'educazione (mantenimento *in natura*) mentre il genitore che non ha la custodia assolve l'obbligo di mantenimento versando prestazioni pecuniarie.

Quando la comunione domestica si scioglie, diventa necessario determinare concretamente i costi generati dal mantenimento dei figli.

Il costo dei figli

Il costo dei figli in Svizzera è stato oggetto di uno studio realizzato nel 2009 su mandato dell'Ufficio federale di statistica (UST)³⁶.

Questo studio distingue tra costi diretti e costi indiretti.

I costi diretti dei figli rappresentano anzitutto le spese di consumo a carico dell'economia domestica, ad esempio il vitto, l'alloggio e gli indumenti. Il loro importo dipende dall'età del figlio e dalla capacità contributiva dei genitori. A queste spese si aggiungono quelle effettuate nell'interesse del figlio, quali i premi delle casse malati, le spese legate all'accudimento dei figli da parte di terzi (ad es. mamma diurna o asilo), quelle di scolarizzazione o le spese per lo svago³⁷.

Le spese indirette rispecchiano invece il tempo che i genitori dedicano ai figli espresso sotto forma di riduzione del reddito da un'attività professionale o di aumento del lavoro domestico e familiare, non remunerato, legato alla presenza del figlio nell'economia domestica. L'investimento in tempo dedicato alle cure e all'educazione del figlio comporta infatti una diminuzione dell'attività professionale da parte del genitore che se ne occupa quotidianamente. Inoltre chi riduce o interrompe la sua attività professionale per educare i propri figli deve aspettarsi di incontrare difficoltà quando vorrà rientrare nel mercato del

³⁶ GERFIN/STUTZ/OESCH/STRUB, Le coût des enfants.

³⁷ Lista non esaustiva. Cfr. anche GERFIN/STUTZ/OESCH/STRUB, Le coût des enfants, testo integrale in tedesco, pag. 1-2.

lavoro, rischiando anche di aver minori prospettive di carriera³⁸. In altri termini il genitore, che contribuisce in natura al mantenimento del figlio, fornisce una prestazione supplementare, essendo l'accudimento del figlio un impedimento ad esercitare un'attività professionale e a ritrovare la propria indipendenza economica³⁹.

Contributo per l'accudimento del figlio nel diritto vigente

È proprio per questo motivo che il diritto vigente riconosce, tra i criteri per l'erogazione del contributo di mantenimento al genitore divorziato, «la portata e durata delle cure ancora dovute ai figli» (art. 125 cpv. 2 n. 6 CC).

Non è invece previsto alcun contributo di mantenimento per i genitori non sposati in caso di separazione. Le madri non sposate hanno solo diritto al versamento delle spese di mantenimento per almeno quattro settimane prima e per almeno otto settimane dopo la nascita (art. 295 cpv. 1 n. 2 CC).

Disparità di trattamento tra i figli di coppie sposate e quelli di genitori non sposati

Questa situazione crea una disparità di trattamento tra i figli nati da una coppia sposata e quelli i cui genitori vivono in concubinato. Infatti grazie al versamento del contributo di mantenimento, il genitore divorziato può continuare ad occuparsi del figlio come prima del divorzio, almeno per un determinato periodo di tempo.

Nella situazione di crisi e confusione che la fine della comunione domestica rappresenta per il figlio, è importante potergli garantire una continuità almeno nell'accudimento quotidiano come elemento di stabilità in un momento in cui subisce in maniera passiva un cambiamento di vita fondamentale.

La fine della comunione domestica non è vissuta diversamente dai figli di coppie non sposate. Anche loro hanno bisogno di continuità e stabilità. Come già esposto prima, il diritto vigente non tiene conto di questa esigenza. In caso di disaccordo tra i genitori in merito al contributo per l'accudimento del figlio, il genitore, che si occupava del figlio durante la comunione domestica, è costretto a riprendere, o addirittura aumentare, l'attività lucrativa il più presto possibile.

Tenuto conto dell'evoluzione della società e del fatto che il numero di figli nati da genitori non sposati è quasi raddoppiato negli ultimi dieci anni, questa situazione non può perdurare. In caso di separazione o di divorzio, ogni figlio deve poter beneficiare delle cure e dell'educazione del genitore per tutto il tempo necessario al suo bene⁴⁰.

Contributo per l'accudimento del figlio nell'AP CC

Per eliminare questa disparità di trattamento, una parte della dottrina propone che il genitore che non si occupa personalmente del figlio versi all'altro genitore, indipendentemente dal suo stato civile, un contributo di mantenimento per almeno tre anni dopo la nascita⁴¹. La proposta si ispira al diritto tedesco che riconosce al genitore, che si prende cura del figlio, il diritto ad

³⁸ GERFIN/STUTZ/OESCH/STRUB, *Le coût des enfants*, riassunto in francese, pag. 3 e 7; cfr. anche LEUBA/BASTONS BULLETTI, *Contributions*, pag. 85.

³⁹ DTF **115** II 6, consid. 3c pag. 10: «Indessen ist die Kinderbetreuung, die über die Scheidung hinaus andauert, nicht ausschliesslich nur als Beitrag an den Kindesunterhalt im Sinne von Art. 276 Abs. 2 ZGB zu verstehen, vielmehr bedeutet diese Familienpflicht grundsätzlich auch eine Behinderung des betroffenen Ehegatten in der Wiedererlangung der wirtschaftlichen Selbständigkeit nach der Scheidung».

⁴⁰ Su questo argomento, cfr. anche RUMO-JUNGO, *Alleinerziehende*, pagg. 183-184.

⁴¹ SCHWENZER/EGLI, *Betreuungsunterhalt*, pag. 31; RUMO-JUNGO, *Betreuungsunterhalt*, pag. 32.

un contributo specifico per questo compito (*Betreuungsunterhalt*) per almeno tre anni, ammettendo anche un'ulteriore proroga⁴².

Visto che l'accudimento del figlio da parte di un genitore corrisponde ad un'esigenza del figlio, l'AP CC propone piuttosto di prendere in considerazione il costo legato all'investimento di tempo che il genitore dedica alle cure e all'educazione del figlio nel quadro della determinazione del contributo di mantenimento dovuto al figlio e non nel contributo da versare al genitore. Anche la dottrina sopracitata ammette questa possibilità⁴³. L'articolo 285 CC sarà quindi modificato opportunamente.

L'erogazione di un contributo al figlio per il costo legato al suo accudimento da parte dei genitori, indipendentemente dal loro stato civile, implica l'abrogazione dell'articolo 125 capoverso 2 numero 6 CC. Nel nuovo diritto di mantenimento del figlio, «la portata e durata delle cure ancora dovute ai figli» non sarà più un criterio per la determinazione del contributo di mantenimento del coniuge dopo il divorzio ma solo per la determinazione del contributo dovuto al figlio.

Anche l'articolo 295 capoverso 1 numero 2 CC deve essere parzialmente abrogato, poiché l'AP CC prevede l'erogazione di un contributo per il costo legato all'accudimento del figlio dal momento della sua nascita.

Custodia congiunta o custodia alternata

Il diritto in vigore si fonda su una concezione liberale della famiglia che lascia ai genitori la scelta di decidere in maniera autonoma la ripartizione dei compiti tra di loro. Non vi è motivo di cambiare questo approccio. Per questo l'AP CC rinuncia ad instaurare il principio secondo cui i genitori dovrebbero assumersi l'accudimento e il mantenimento finanziario del figlio in maniera paritaria, in quanto vorrebbe dire sancire nella legge la regola della custodia alternata ed escludere in linea di principio l'erogazione di un contributo legato all'accudimento del figlio. Il carattere rigido di una tale regolamentazione sarebbe in contraddizione con la concezione liberale appena evocata.

Tale proposta non deve essere interpretata come una volontà di escludere questa forma di ripartizione dei compiti tra i genitori dopo una separazione o un divorzio, soprattutto se il padre e la madre seguivano questo schema per espletare le cure e l'educazione del figlio durante la comunione domestica.

È tuttavia necessario ricordare che, anche in simili circostanze, la custodia alternata non è un diritto dei genitori ma deve corrispondere al bene del figlio. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale su questo tema, anche nei casi in cui i genitori chiedono congiuntamente di mantenere l'esercizio comune dell'autorità parentale dopo il divorzio e sottopongono alla ratifica del giudice una convenzione sulla custodia congiunta, l'ammissibilità di un tale accordo va valutata dal punto di vista del bene del figlio e dipende essenzialmente dalle circostanze del singolo caso, come l'età del figlio, la prossimità tra le abitazioni dei genitori e la scuola, la capacità di cooperazione dei genitori e le possibilità concrete che i genitori hanno di ridurre o aumentare il grado di occupazione e/o di affidare l'accudimento del figlio a terzi⁴⁴.

Questi due ultimi elementi rappresentano un ostacolo non indifferente alla custodia alternata. Anche se lentamente, i modelli di ripartizione dei compiti nella coppia stanno cambiando ed

⁴² BRUDERMÜLLER, pagg. 254-256; MENNE, pagg. 1261-1263.

⁴³ SCHWENZER/EGLI, *Betreuungsunterhalt*, pag. 31; RUMO-JUNGO, *Betreuungsunterhalt*, pag. 34; RUMO-JUNGO/STUTZ, *Kinderkosten*, pag. 281.

⁴⁴ DTF 5A_497/2011 del 5.12.2011 consid. 2.13 e giurisprudenza citata.

esiste oggi un ampio consenso sulla necessità di coinvolgere maggiormente i padri nell'educazione e nell'accudimento dei figli. A tal fine si sta pensando a come finanziare un congedo parentale di cui potrebbero beneficiare i padri al momento della nascita dei figli⁴⁵. Ma resta ancora difficile in Svizzera conciliare l'attività professionale e la vita di famiglia, sia per gli uomini che – e soprattutto – per le donne. Alla fine del capitolo dedicato a questo tema in uno studio realizzato nel 2008 dall'Ufficio federale di statistica⁴⁶, si può leggere che negli ultimi decenni il modello tradizionale di ripartizione dei compiti ha perso sempre più terreno, il che porta alla necessità di conciliare meglio vita professionale e vita familiare. Oggi, anche nelle famiglie con figli piccoli, il modello dominante è quello della madre che esercita un'attività professionale a tempo parziale e di un padre occupato a tempo pieno. Le madri continuano ad assumere la responsabilità principale dei lavori domestici e gestiscono la loro vita professionale di conseguenza. Sono dunque loro ad avere maggior bisogno di conciliare lavoro e famiglia. Le cifre dimostrano che il grado di occupazione delle donne è spesso basso e che molte di loro desidererebbero aumentarlo. Esse sono tuttavia confrontate con il problema delle strutture di accoglienza extrafamiliari, la cui offerta è ridotta e i costi elevati. Dai risultati dello studio emerge che le madri hanno orari di lavoro meno flessibili e più irregolari dei padri»⁴⁷.

Visto quando precede è molto probabile che dopo una separazione o un divorzio l'accudimento quotidiano del figlio continui ad essere assunto principalmente da uno dei genitori. Nel quadro della sua ricerca sull'autorità parentale congiunta dopo il divorzio, LINUS CANTIENI ha peraltro constatato che anche quando i genitori hanno convenuto di continuare ad esercitare congiuntamente l'autorità parentale, nella grande maggioranza dei casi l'accudimento del figlio resta organizzato in maniera «classica»⁴⁸. Da qui la necessità di prevedere nella legge il diritto del figlio a ricevere un contributo che gli permetta di beneficiare delle cure fornite dal genitore per il periodo necessario al suo bene.

1.5.1.2 Priorità dell'obbligo di mantenimento di un minorenni sugli altri obblighi analoghi del diritto di famiglia

Un'altra misura da adottare per rinforzare la posizione del figlio consiste nell'introdurre nella legge il principio della priorità dell'obbligo di mantenimento di un minorenni sugli altri obblighi analoghi del diritto di famiglia (art. 276a AP CC)⁴⁹.

In particolare ciò concerne l'obbligo di mantenimento del coniuge dopo il divorzio, dato che è già ampiamente accettato il principio secondo il quale il contributo a favore del figlio minorenni prevale su quello per una persona maggiorenne⁵⁰.

Come spiega il professor STEINAUER, sul piano etico l'obbligo di mantenimento dei figli, generalmente minorenni e senza mezzi finanziari propri, deve prevalere sull'obbligo di aiutare il coniuge maggiorenne, più preparato ad affrontare situazioni difficili. Ma il principio della priorità del contributo dovuto al figlio si basa soprattutto sull'idea che qualsiasi sia il destino della coppia, il mantenimento dei figli è e resta – anche dopo una separazione o un

⁴⁵ In risposta al postulato Fetz (11.3492 Congedo parentale e previdenza familiare facoltativi), il Consiglio federale presenterà alla fine del 2012 un rapporto in cui verranno analizzati i diversi modelli di congedo parentale finanziati tramite il risparmio individuale (UFAS).

⁴⁶ UST, *Les Familles en Suisse*, 2008, pagg. 66-76.

⁴⁷ UST, *Les Familles en Suisse*, 2008, pag. 76.

⁴⁸ CANTIENI, pag. 188 seg.

⁴⁹ Sulla relazione tra i diversi creditori, cfr. HAUSHEER/SPYCHER, n. 08.27 segg. e i riferimenti; MEIER/STETTLER, n. 965 e nota n. 2063 pag. 558.

⁵⁰ HAUSHEER/SPYCHER, n. 08.35.

divorzio – un compito e una responsabilità comune dei genitori, a cui questi ultimi devono far fronte insieme e prioritariamente prima di regolare le ripercussioni economiche della loro separazione. In altri termini, il figlio non dovrebbe soffrire finanziariamente del fatto che la vita separata della coppia genera spese supplementari. È compito dei coniugi assumersi prioritariamente le ripercussioni finanziarie della loro situazione⁵¹.

Di conseguenza, gli alimenti in favore del coniuge saranno fissati in funzione del saldo disponibile dei coniugi dopo aver tenuto conto dei loro bisogni rispettivi e dell'importo necessario al mantenimento del figlio. Il contributo di mantenimento destinato al figlio non potrà più essere ridotto quando il suo diritto si trova in concorrenza con quello del genitore divorziato.

1.5.1.3 Armonizzazione della prassi in materia di aiuto all'incasso

Non è tuttavia sufficiente che il figlio abbia diritto ad un contributo di per sé. È altrettanto importante che riceva per tempo e regolarmente i mezzi finanziari che garantiscono il suo mantenimento. A tal fine, al momento della revisione del diritto della filiazione, in vigore dal 1° gennaio 1978, il legislatore ha introdotto nel Codice civile l'aiuto all'incasso (art. 290 CC), la diffida ai debitori (art. 291 CC) e la possibilità di esigere garanzie appropriate per i contributi di mantenimento futuri (art. 292 CC). A questo sviluppo della regolamentazione del diritto privato corrisponde, nel diritto pubblico, l'anticipo dei contributi di mantenimento (art. 293 cpv. 2 CC).

La creazione di un servizio di aiuto all'incasso risponde in particolare all'esigenza di aiutare il genitore creditore ad esigere il versamento delle prestazioni di mantenimento dovute al figlio. «L'esazione di prestazioni alimentari è una questione complessa e laboriosa sia a livello nazionale che internazionale. L'aiuto all'incasso serve a sgravare i genitori soli 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»⁵².

Dal punto di vista sociale, l'aiuto all'incasso garantisce dunque che dopo una separazione o un divorzio i genitori continuino ad assumersi la responsabilità di mantenere il figlio.

Secondo il diritto vigente, «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). È dunque compito dei Cantoni istituire un servizio in grado di aiutare in maniera appropriata l'avente diritto al contributo di mantenimento. Tuttavia, secondo il rapporto «Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti» (cfr. 1.4.2), la disposizione sull'aiuto all'incasso nel Codice civile è stata formulata in maniera troppo generale e, di conseguenza, la sua attuazione varia molto da un Cantone all'altro. Mentre ad esempio in un Cantone l'aiuto all'incasso si limita alla consegna di un promemoria, in un altro può includere prestazioni quali il contatto con il debitore e la conclusione di un accordo di pagamento, l'avvio di procedure di diritto civile, esecutivo o penale, ecc.⁵³.

⁵¹ STEINAUER, pag. 11.

⁵² Rapporto Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti, pag. 21.

⁵³ Per una lista dettagliata di queste prestazioni cfr. rapporto Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti, pag. 22-23.

Di fronte a questa constatazione, il Consiglio federale si è impegnato ad elaborare delle disposizioni che migliorino ed armonizzino l'aiuto all'incasso. Per questo l'AP CC prevede l'introduzione di una delega di competenza al Consiglio federale affinché possa preparare un'ordinanza su questo tema.

1.5.2 Esame delle possibilità di coordinamento tra le norme di diritto privato sul mantenimento e quelle di diritto pubblico sul sostegno finanziario fornito dall'ente pubblico

1.5.2.1 Diritto vigente

I casi di ammanco

Se, dopo una separazione o un divorzio, i redditi comuni dei genitori non sono sufficienti a coprire i bisogni di genitori e figli che vivono ormai in due economie domestiche separate, si è in presenza di un caso di «ammanco»⁵⁴.

Il contributo di mantenimento dovuto al figlio nei casi di ammanco

Dopo una separazione o un divorzio, il mantenimento in natura del figlio (cure ed educazione) è in linea di principio assunto dal genitore titolare della custodia, vale a dire colui con il quale il figlio risiede principalmente, mentre l'altro genitore è tenuto a versare prestazioni pecuniarie del figlio (art. 276 cpv. 2 CC).

Come spiegato poc'anzi (cfr. 1.2.3), benché nessuno dei criteri enumerati all'articolo 285 capoverso 1 CC per determinare l'importo del contributo di mantenimento dovuto al figlio prevalga sull'altro, nei casi di ammanco la giurisprudenza del Tribunale federale accorda un'importanza privilegiata alla capacità contributiva del debitore del mantenimento. Secondo questa giurisprudenza, il limite minimo dell'obbligo di mantenimento è la capacità contributiva del debitore degli alimenti, ciò per preservare sempre il minimo vitale, prescritto dal diritto esecutivo, del debitore (principio dell'intangibilità del minimo vitale)⁵⁵. Questo può portare i giudici a non attribuire alcun contributo di mantenimento perché l'obbligato dovrebbe intaccare il minimo vitale oppure a fissare un contributo nettamente inferiore ai bisogni effettivi dei figli.

Obbligo unilaterale di sopportare l'ammanco

Nei casi di ammanco, è quindi il genitore titolare della custodia che alla fine si assume non solo la responsabilità principale del mantenimento in natura del figlio ma anche quella – totale o parziale – del suo mantenimento finanziario⁵⁶. In assenza di mezzi finanziari sufficienti per soddisfare le loro esigenze, il genitore e il figlio possono vedersi costretti a ricorrere all'aiuto sociale. In questo caso il genitore contrae un debito personale che, se così previsto dal diritto cantonale, dovrà rimborsare qualora la sua situazione finanziaria migliori⁵⁷. È anche possibile che i parenti stretti siano chiamati a partecipare al rimborso delle prestazioni ricevute in virtù dell'obbligo di assistenza di cui all'articolo 328 seg. CC.

⁵⁴ Esempio presentato nelle note n. 11, 19 e 20: famiglia con tre figli, i quali dopo la separazione/il divorzio abitano con la madre casalinga a tempo pieno. Il padre (debitore degli alimenti) dispone di un reddito di 5300 franchi e il suo minimo vitale è di 2800 franchi. La madre non dispone di alcun reddito e il suo minimo vitale è di 2 800 franchi. Il debito mantenimento dei tre figli è di 3000 franchi. L'ammanco è di 3300 franchi. (totale redditi 5300 ./ totale bisogni 8600).

⁵⁵ DTF **137** III 59 consid. 4.2.1 pag. 62

⁵⁶ Esempio presentato nella nota n. 54: il contributo a carico del padre sarà di massimo 2500 franchi. L'ammanco è di 3300 ed interamente a carico della madre.

⁵⁷ Cfr. FREIVOGEL, CFQF, pag.31 : l'obbligo di rimborso per i beneficiari dell'aiuto sociale varia da Cantone a Cantone: Vaud, Ginevra e Friburgo hanno eliminato in linea di principio questo obbligo; per Neuchâtel, Sciaffusa, Svitto, Zurigo, Nidvaldo, Obvaldo e Zugo, la persona è tenuta a rimborsare gli importi ricevuti solo in caso di vincita al lotto, eredità, ecc.; nei restanti Cantoni tale persona è di norma tenuta al rimborso se la sua situazione finanziaria migliora per qualsiasi motivo.

Il genitore debitore, per contro, può continuare a disporre del suo minimo vitale, senza che lui o i suoi parenti stretti corrano il rischio di essere successivamente chiamati a partecipare al rimborso delle prestazioni di aiuto sociale versate al figlio e all'altro genitore a seguito dell'ammancio venutosi a creare dopo la separazione o il divorzio – questo anche se la sua situazione finanziaria migliora notevolmente, ad esempio grazie a un'eredità.

1.5.2.2 La ripartizione dell'ammancio e il coordinamento con le regole in materia di aiuto sociale

La ripartizione dell'ammancio

Numerosi autori si sono espressi a favore della ripartizione dell'ammancio al momento della determinazione dei contributi di mantenimento basati sul diritto di famiglia⁵⁸; a loro parere, al momento dell'esecuzione forzata della decisione in materia di mantenimento, il minimo vitale, prescritto dal diritto esecutivo, del debitore è sufficientemente tutelato dagli articoli 92 e 93 LEF⁵⁹.

La ripartizione dell'ammancio permetterebbe al genitore creditore e al figlio di ottenere un contributo di mantenimento superiore più elevato, poiché esso corrisponderebbe all'importo che il debitore può pagare tenuto conto della sua capacità economica *più* la metà dell'ammancio. La loro dipendenza dall'aiuto sociale si ridurrebbe quindi in maniera corrispondente⁶⁰. Inoltre la ripartizione permetterebbe di garantire il trattamento equo dei genitori al momento della determinazione del contributo di mantenimento.

Benché del parere che la ripartizione dell'ammancio corrisponderebbe a una migliore interpretazione delle norme di diritto civile della famiglia in materia di mantenimento, il Tribunale federale ha rinunciato a modificare la sua giurisprudenza a causa degli effetti della ripartizione dell'ammancio al momento della determinazione del contributo di mantenimento⁶¹.

Il Tribunale federale ha in particolare evocato le difficoltà di coordinamento con le regole di aiuto sociale in relazione alla situazione del debitore che, a seguito della ripartizione dell'ammancio, dovesse vedersi costretto a sollecitare l'aiuto sociale per poter pagare il contributo di mantenimento⁶².

Le regole in materia di aiuto sociale

⁵⁸ cfr. nota n. 26.

⁵⁹ RS **281.1**; Legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento (LEF).

Il creditore dei contributi di mantenimento può in effetti intaccare il minimo vitale del debitore solo se ha bisogno dei contributi per coprire il proprio minimo vitale. Per il resto, anche nel quadro dell'«esecuzione forzata privilegiata» prevista agli art. 132 cpv. 1, 177 e 291 CC (DTF **138** III 11 consid. 4, non pubblicata), il giudice che ordina a terzi debitori che facciano i pagamenti (per prestazioni di mantenimento scadute o pendenti) nelle mani del coniuge divorziato (art. 132 cpv. 1 CC), del coniuge (art. 177 CC) o del rappresentante legale del figlio (art. 291 CC), deve applicare le norme che le autorità incaricate dell'esecuzione utilizzano per determinare ciò che è indispensabile al debitore, conformemente all'art. 93 cpv. 1 LEF e attenersi al limite del minimo vitale LEF del debitore.

⁶⁰ Esempio presentato nelle note n. 54 e 56: a seguito della ripartizione dell'ammancio, il contributo di mantenimento a carico del padre è di 4150 franchi. (2500 + 1650 (½ di 3300)). Entrambi i genitori si fanno carico di un ammanco di 1650 franchi ciascuno.

⁶¹ DTF **135** III 66 consid. 10 pag. 80

⁶² DTF **135** III 66 consid. 7 e 8 pagg. 74-78

Secondo l'articolo 115 Cost. «Gli indigenti sono assistiti dal loro Cantone di domicilio. La Confederazione disciplina le eccezioni e le competenze». La Confederazione non è quindi autorizzata ad influire sul contenuto del diritto di assistenza pubblica di competenza dei Cantoni.

Ogni Cantone regola le condizioni e la portata delle prestazioni di assistenza. Il principale strumento per coprire il minimo vitale è l'aiuto sociale, che garantisce il mantenimento di una persona incapace con i propri mezzi di provvedere a sé stessa in maniera sufficiente o a tempo debito (art. 12 Cost.). Nella maggior parte dei Cantoni l'aiuto sociale è di competenza dei Comuni che talvolta gestiscono insieme i compiti in materia. Ne consegue che la prassi è spesso molto diversa non solo da un Cantone all'altro ma anche tra i Comuni. Questo squilibrio è parzialmente compensato dal fatto che diversi Cantoni si rifanno alle norme applicabili al calcolo dell'aiuto sociale emanate dalla Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS)⁶³.

Dal punto di vista dell'aiuto sociale si è di fronte ad una situazione di bisogno dal momento in cui il reddito mensile disponibile non è più sufficiente per coprire il minimo vitale. La norma COSAS F.3.1 prevede che: «l'importo degli alimenti a carico di un beneficiario non è conteggiato nel budget di sostegno sociale», poiché non è destinato al suo mantenimento né a quello della sua economia domestica. Di conseguenza, solitamente le legislazioni cantonali riconoscono nel minimo vitale della persona assistita solo i contributi destinati al coniuge e ai figli minorenni con cui vive in comunione domestica. In materia di aiuto sociale la norma è infatti di fornire prestazioni assistenziali per il mantenimento di una sola economia domestica.

Impossibilità di coordinare efficacemente la ripartizione dell'ammacco e l'aiuto sociale

Riassumendo, quando, in seguito alla ripartizione dell'ammacco, il genitore debitore è costretto a far appello all'aiuto sociale perché non è in grado di soddisfare i suoi bisogni personali e, cumulativamente, di versare il contributo di mantenimento fissato nel relativo titolo esecutivo, l'obbligo di mantenimento a suo carico non sarà preso in considerazione nel calcolo del suo minimo vitale. Se i suoi redditi gli consentono di coprire le spese personali, egli non avrà diritto ad alcuna prestazione di aiuto sociale. Di conseguenza non disporrà dell'importo necessario per pagare il contributo di mantenimento così come è stato calcolato in applicazione della regola ripartizione dell'ammacco

Questa situazione non impedirà tuttavia al genitore creditore e al figlio – nonché all'ente pubblico che ha versato gli anticipi degli alimenti (art. 289 cpv. 2 CC) – di avviare ogni mese un'esecuzione nei suoi confronti per l'importo del contributo, fissato nel relativo titolo esecutivo, che non è stato versato⁶⁴. Inoltre la giurisprudenza autorizza l'avente diritto agli alimenti, che ha bisogno di questi contributi per coprire il proprio minimo vitale, a intaccare il minimo vitale del debitore per recuperare le prestazioni alimentari scadute nell'anno precedente la notifica dell'obbligo di pagamento⁶⁵. Anche in questa ipotesi, comunque, il

⁶³ L'associazione professionale per l'aiuto sociale COSAS si occupa di organizzare e sviluppare l'aiuto sociale in Svizzera. In assenza di una legge quadro federale in materia di aiuto sociale, la COSAS assume un'importante funzione di coordinamento a livello nazionale. In particolare pubblica direttive concernenti la struttura e il calcolo dell'aiuto sociale (http://www.skos.ch/store/pdf_it/Ringbuch_ital_2010.pdf).

⁶⁴ Il creditore degli alimenti può inoltre chiedere il sequestro dei beni del debitore (art. 271 cpv. 1 n. 6 LEF), inoltre nel fallimento dispone di un credito di prima classe (art. 219 LEF).

⁶⁵ DTF **123** III 332 e giurisprudenza citata; Sentenza 5A_400/2011 del 15.8.2011 consid. 5.2. OCHSNER, n. 136-139 ad art. 93 LEF. Il privilegio di toccare il minimo vitale del debitore spetta solo

genitore creditore e il figlio saranno rapidamente confrontati con l'impossibilità pratica di incassare i contributi di mantenimento fissati dal giudice, perché gli importi pignorati non saranno sufficienti a coprire le prestazioni alimentari.

In conclusione, il genitore creditore sarà costretto a sollecitare l'aiuto sociale come se la ripartizione dell'ammanco non avesse avuto luogo. Dal canto suo, il genitore debitore degli alimenti si troverà in una situazione di sovraindebitamento permanente.

Osservazione conclusiva

Per ottenere l'effetto desiderato, ossia la riduzione della metà dell'ammanco a carico del genitore creditore, l'introduzione della ripartizione dell'ammanco al momento di determinare il contributo presuppone che l'obbligo di mantenimento nei confronti del figlio, che non vive con la persona assistita, sia considerato nel budget dell'aiuto sociale⁶⁶.

Come illustrato sopra, questa condizione non è attualmente soddisfatta; spetterebbe ai Cantoni (o alla COSAS) modificare le regole concernenti il minimo vitale sociale. Secondo il tenore dell'articolo 115 Cost., la Confederazione non è infatti autorizzata a prescrivere ai Cantoni degli standard minimi per la determinazione del minimo vitale sociale. Una legge quadro sul minimo vitale – che stabilisca principi e struttura e nel contempo armonizzi le procedure – richiederebbe anzitutto una modifica di ordine costituzionale e la creazione di una nuova competenza federale in materia di aiuto sociale⁶⁷.

Dato che non può essere garantita la possibilità di un coordinamento efficace tra la ripartizione dell'ammanco e l'aiuto sociale, l'AP CC rinuncia ad introdurre nel Codice civile il principio della ripartizione dell'ammanco al momento della determinazione dei contributi di mantenimento del diritto di famiglia.

1.5.2.3 Garanzia di un contributo minimo di mantenimento per il figlio e coordinamento con le regole in materia di anticipi degli alimenti

Il sistema del mantenimento garantito per il figlio

Altri autori propongono un sistema che combina l'introduzione di un contributo minimo a favore del figlio, destinato a coprire le sue spese dirette, l'introduzione di un contributo per l'accudimento del figlio da parte dei genitori e la protezione del minimo vitale dell'obbligato⁶⁸.

Secondo questo sistema, occorrerebbe in un primo tempo fissare il contributo di mantenimento del figlio sulla base dei suoi bisogni effettivi tenendo conto di un minimo legale; a questo importo si sommerebbe il contributo per il suo accudimento. Successivamente si verificherebbe se la capacità finanziaria del genitore debitore gli permette di pagare il contributo di mantenimento così calcolato. Se ciò non fosse possibile, l'importo sarebbe abbassato fino al minimo vitale del diritto esecutivo per evitargli di ritrovarsi in una situazione di sovraindebitamento permanente. La differenza tra l'importo che il

al creditore di alimenti e non può essere trasmesso agli enti pubblici incaricati degli anticipi delle pensioni, che eventualmente sono surrogati nei diritti del creditore di alimenti (art. 131 cpv. 3 e art. 289 cpv. 2 CC).

⁶⁶ STUTZ/KNUPFER, pag. 105

⁶⁷ Su questo argomento cfr. anche: 12.3013 Mozione della Commissione della sicurezza sociale e della sanità CN. «Legge quadro sull'aiuto sociale»; 11.3638 Mozione Humbel Ruth; «Legge quadro sulla garanzia del fabbisogno vitale»; 11.3714 Mozione Weibel. «Legge quadro in materia di aiuto sociale».

⁶⁸ STUTZ/KNUPFER, pag.100; KNUPFER, pag. 181; Raccomandazioni della CFQF, 2007, in particolare n. 2.

genitore debitore può pagare e il minimo legale più il contributo per l'accudimento del figlio sarebbe assunta dallo Stato attraverso il versamento degli anticipi degli alimenti.

In altri termini, secondo questo modello, lo Stato verserebbe anticipi non solo per gli alimenti a carico del debitore, che non adempie all'obbligo di mantenimento (cfr. art. 293 cpv. 2 CC), ma anche per l'importo che il debitore non è in grado di pagare perché non dispone dei mezzi finanziari necessari. Questo sistema permetterebbe al figlio di ottenere un contributo minimo di mantenimento garantito dallo Stato anche in caso di insolvibilità del genitore cui spetta l'obbligo del mantenimento.

La regolamentazione in materia di anticipi degli alimenti

Occorre osservare che nel sistema attuale del versamento degli anticipi degli alimenti da parte dell'ente pubblico, quest'ultimo non interviene in caso di insolvibilità del genitore cui spetta l'obbligo del mantenimento.

La concezione attuale degli anticipi degli alimenti è diversa.

Al momento della revisione del diritto della filiazione, in vigore dal 1° gennaio 1978, il legislatore federale ha sottolineato l'importanza di facilitare l'esercizio e l'esecuzione del diritto di mantenimento del figlio, essendo il relativo contributo generalmente l'unica prestazione finanziaria a cui il figlio ha diritto. Al fine di garantire al figlio la possibilità di ricevere per tempo e regolarmente il contributo di mantenimento, il diritto civile prevede in particolare l'aiuto all'incasso (art. 290 CC), la diffida ai debitore (art. 291 CC) e le garanzie (art. 292 CC).

Sempre in occasione della revisione del diritto della filiazione, il legislatore federale ha auspicato – in mancanza di competenza legislativa in materia (cfr. art. 115 Cost.) – che a questo sviluppo del diritto privato corrisponda, nel diritto pubblico cantonale in materia di assistenza, l'anticipo degli alimenti. L'articolo 293 capoverso 2 CC enuncia infatti che «Inoltre, il diritto pubblico disciplina il pagamento di anticipazioni quando i genitori non soddisfacciano al loro obbligo di mantenimento del figlio». Nel messaggio sul nuovo diritto della filiazione si precisa che «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 figlio abbisogna per il suo mantenimento. In controparte, il diritto del figlio al mantenimento passa alla collettività pubblica. [...] le anticipazioni non sono un'assistenza ai poveri e devono essere rimborsati soltanto dagli obbligati in mora»⁶⁹. In altri termini, con il versamento di anticipi, lo Stato si sostituisce all'obbligato che non adempie l'obbligo di mantenimento perché non vuole farlo e non perché non dispone dei mezzi per farlo.

Tutti i Cantoni hanno dato seguito alla richiesta espressa dal legislatore e hanno creato un sistema di anticipi degli alimenti destinati ai figli, anche se in misura molto variabile. Nel quadro dell'elaborazione del rapporto «Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti», si è constatato che le basi legali – che fissano ad esempio le condizioni di erogazione degli anticipi, la loro durata e importo massimo – divergono molto da un Cantone all'altro. Da qui la necessità di armonizzare le disposizioni in materia (cfr. 1.4.2). L'armonizzazione offrirebbe anche l'opportunità di ridefinire, eventualmente, il contenuto degli anticipi degli alimenti e in particolare di decidere se lo Stato voglia continuare a garantire il versamento di anticipi solo in caso di «rifiuto» da parte del genitore debitore, come avviene attualmente, oppure se intende estendere il suo intervento ai casi di

⁶⁹ Messaggio del 5 giugno 1974 del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla modificazione del Codice civile svizzero (Filiazione), FF 1974 II 70.

insolubilità del genitore debitore, in maniera da garantire a ogni figlio il diritto ad un contributo di mantenimento minimo, come auspicato nella proposta illustrata.

Non è tuttavia sicuro che questa armonizzazione possa effettivamente aver luogo. Attualmente, ci si chiede se il miglior sistema per armonizzare le prassi cantonali sia introdurre nella Costituzione federale una disposizione che attribuisca alla Confederazione la competenza di promulgare una legge federale in materia oppure optare per un concordato intercantonale. Nel suo parere sul rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 10 novembre 2011, concernente il nuovo articolo costituzionale per la politica familiare⁷⁰, il Consiglio federale ha proposto di riprendere sotto forma di disposizione potestativa l'articolo 115a capoverso 4 Cost. così come presentato dalla minoranza della Commissione: «Se gli sforzi dei Cantoni per l'armonizzazione intercantonale dell'anticipo degli alimenti non bastano, la Confederazione può stabilire principi applicabili in materia; tiene in considerazione...»⁷¹. Il Parlamento ha tuttavia respinto questa proposta⁷².

Osservazioni conclusive

Attualmente non è possibile garantire un coordinamento efficace tra il contributo di mantenimento fissato secondo il modello appena esposto e il versamento degli anticipi degli alimenti.

In mancanza dei mezzi per pagare il contributo fissato sulla base del sistema di mantenimento appena descritto, il genitore debitore si troverebbe nella situazione di sovraindebitamento già esposta in relazione alla proposta di ripartire l'ammanco. Il figlio e il genitore con il quale vive dovrebbero comunque richiedere l'aiuto sociale, come se il minimo vitale dell'obbligato fosse stato tutelato al momento della determinazione del contributo di mantenimento. Nella sua struttura attuale, il versamento di anticipi degli alimenti non copre infatti gli importi che il debitore non è in grado di pagare né garantisce al figlio il minimo vitale.

Visto quanto precede, l'AP CC rinuncia a scostarsi dal principio dell'intangibilità del minimo vitale del genitore debitore al momento della determinazione del contributo di mantenimento per il figlio ed a introdurre, nel Codice civile, il principio di un contributo minimo di mantenimento per il figlio.

1.5.3 Mantenimento del figlio nei casi di ammanco

Situazione iniziale

Come illustrato, né la ripartizione dell'ammanco né la rinuncia al principio dell'intangibilità del minimo vitale dell'obbligato al momento della determinazione del contributo di mantenimento per il figlio permetterebbero, attualmente, di migliorare la situazione del figlio e del genitore titolare della custodia nei casi in cui vi è un ammanco.

Se le risorse finanziarie del genitore debitore sono limitate, il genitore che vive con il figlio si trova a dover assumere non solo la responsabilità principale del mantenimento in natura del figlio ma anche quella – totale o parziale – del suo sostentamento economico, e ciò anche quando non disponga dei mezzi per farlo. In assenza di mezzi finanziari sufficienti per soddisfare i propri bisogni e quelli del figlio, tale genitore dovrà ricorrere all'aiuto sociale e

⁷⁰ FF **2012** 1533 segg.

⁷¹ FF **2012** 1540.

⁷² 07.419 Iniziativa parlamentare Hochreutener. «Base costituzionale per una politica familiare esaustiva». www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4904/381983/d_s_4904_381983_382162.htm

dovrà rimborsare le prestazioni ricevute, se così previsto dal diritto cantonale, qualora la sua situazione finanziaria migliori.

Può anche accadere che i parenti stretti siano chiamati a partecipare al rimborso delle prestazioni percepite in virtù dell'obbligo di assistenza di cui all'articolo 328 seg. CC. Il genitore debitore, per contro, può continuare a disporre del suo minimo vitale, senza che lui o i suoi parenti stretti corrano il rischio di essere successivamente chiamati a partecipare al rimborso delle prestazioni di aiuto sociale versate al figlio, questo anche se la sua situazione finanziaria migliora notevolmente, ad esempio a seguito di un'eredità.

Si tratta di una situazione ingiusta, in contrasto con il principio secondo il quale, anche dopo una separazione o un divorzio, il mantenimento del figlio resta una responsabilità congiunta dei due genitori. Per questo, nei casi di ammanco, l'AP CC propone delle misure puntuali che non solo rinforzano il diritto di mantenimento del figlio ma ristabiliscono anche un equilibrio tra i due genitori.

1.5.3.1 Abrogazione dell'obbligo di assistenza a carico dei parenti stretti

Una prima misura che può essere adottata per riequilibrare la situazione dei due genitori concerne l'obbligo di assistenza a carico dei parenti stretti.

Secondo l'articolo 328 capoverso 1 CC «chi vive in condizioni agiate è tenuto a soccorrere i parenti in linea ascendente e discendente quando senza di ciò essi cadessero nel bisogno».

Il 5 gennaio 2009 la COSAS ha pubblicato una nuova direttiva (F.4) sull'obbligo di mantenimento da parte dei parenti stretti secondo la quale in futuro tale obbligo sarà verificato solo per chi dichiara un reddito imponibile superiore a 120 000 franchi, vivendo da solo, e maggiore di 180 000 franchi, vivendo in coppia. Questa nuova prassi limita di fatto questo tipo di obbligo alle persone con reddito elevato o agiate.

Benché questa direttiva limiti già notevolmente l'applicazione pratica della norma, l'AP CC propone di sopprimere completamente l'azione di assistenza se la situazione di bisogno interviene in seguito ad una separazione o ad un divorzio e la persona bisognosa si trova impossibilitata ad esercitare o espandere la sua attività professionale dovendo accudire i propri figli (art. 329 cpv. 1^{bis} AP CC). Appare infatti decisamente ingiusto imporre ai parenti stretti della persona, tenuta a sopportare da sola l'ammanco, l'obbligo di aiutarla e quindi di rimborsare le prestazioni di aiuto sociale che le sono state versate, mentre i parenti stretti dell'altro genitore non saranno mai chiamati a fornire un simile aiuto.

1.5.3.2 Apertura di un fascicolo separato di aiuto sociale per il figlio

Come è già stato illustrato sopra, la Confederazione non ha la competenza per armonizzare materialmente l'aiuto sociale o per fissare procedure o standard minimi. Affinché possa emanare una legge sull'aiuto sociale – o per lo meno una legge quadro – servirebbe una nuova base costituzionale. Questo significa che il legislatore federale non può sopprimere l'obbligo di rimborso delle prestazioni sociali versate al genitore a seguito della situazione di ammanco che si è creata dopo il divorzio.

Il legislatore federale può tuttavia fare in modo che al figlio sia riconosciuto lo statuto di unità assistita indipendente, quantomeno a livello intercantonale. La Confederazione è infatti incaricata di determinare in maniera dettagliata quale Cantone è competente e in quale momento, come previsto dalla legge federale del 24 giugno 1977⁷³ sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno, che indica il Cantone competente per l'assistenza delle

⁷³ Legge federale del 24 giugno 1977 sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (Legge federale sull'assistenza, LAS; RS 851.1), art. 1 cpv. 1 e 2 LAS.

persone bisognose che soggiornano in Svizzera e regola il rimborso delle spese di assistenza tra i Cantoni.

Ai sensi dell'articolo 32 capoverso 3 LAS (Regolamento dei conti) «i coniugi o i partner registrati che vivono in comunione domestica e i figli minorenni con lo stesso domicilio assistenziale devono essere trattati, dall'aspetto contabile, come un solo caso assistenziale». Il domicilio assistenziale è invece disciplinato all'articolo 7 LAS secondo cui il domicilio del minorenne è quello dei suoi genitori o del genitore che esercita l'autorità parentale. Questa dichiarazione copre non solo la norma (genitori che vivono insieme ed esercitano congiuntamente l'autorità parentale) ma anche i casi in cui l'autorità parentale è assunta da un solo genitore in applicazione della legge o di una decisione giudiziaria (madri nubili, vedovi, divorziati che si assumono da soli l'educazione dei figli, ecc.). Il criterio della comunione domestica con il figlio si applica solo se i genitori che esercitano l'autorità parentale non hanno domicilio comune giusta il diritto civile e il minorenne vive con uno di loro (art. 7 cpv. 2 LAS)⁷⁴.

Visto che l'obiettivo del presente progetto legislativo è di rinforzare il diritto di mantenimento del figlio e di rendere i due genitori parimenti responsabili di questo compito, occorre modificare l'articolo 7 LAS in modo da riconoscere al minorenne un domicilio assistenziale indipendente da quello dei genitori qualora non vi sia o non vi sia più comunione domestica. Il figlio va quindi considerato un'unità assistita indipendente.

In virtù di questa modifica, l'autorità di aiuto sociale competente può aprire un fascicolo concernente il figlio, separato da quello del genitore con cui vive, in modo da distinguere chiaramente il budget a lui destinato da quello per il genitore e le prestazioni a lui versate a titolo personale da quelle di cui beneficia il genitore. In questo modo il genitore che esercita la custodia non sarà più obbligato a rimborsare le prestazioni di aiuto sociale ricevute per il figlio. L'obbligo di rimborso a suo carico sarà limitato alle prestazioni che ha percepito per se stesso.

Il figlio non può essere tenuto al rimborso delle prestazioni a lui accordate. Un tale obbligo sarebbe in contrasto con la Convenzione sui diritti del fanciullo e in particolare con l'articolo 27 (diritto ad un livello di vita sufficiente).

Il rimborso delle prestazioni versate al figlio potrà, eventualmente, essere richiesto al genitore debitore. L'apertura di un fascicolo separato per il figlio consente all'ente pubblico di tenere debitamente conto dei crediti che il figlio ha nei confronti del genitore debitore degli alimenti. Nei casi di ammanco, l'AP CC riconosce infatti all'ente pubblico il diritto di chiedere il rimborso delle prestazioni di aiuto sociale versate al figlio se la situazione patrimoniale del genitore è migliorata in modo straordinario dalla decisione sul contributo o il contratto di mantenimento, ad esempio in seguito ad un'eredità o una vincita al lotto (cfr. art. 286a° cpv. 2 AP CC).

1.5.3.3 Diritto del figlio alla corresponsione dell'ammanco se la situazione del genitore debitore migliora in modo straordinario

Secondo il diritto vigente, se la situazione del genitore debitore migliora notevolmente il figlio può chiedere che il contributo di mantenimento sia modificato per il futuro (art. 286 cpv. 2 CC).

Il figlio non può invece far valere alcun diritto retroattivamente, e questo anche se, al momento della decisione sul contributo alimentare, non è stato possibile garantire il suo

⁷⁴ Messaggio del 22 novembre 1989 concernente la revisione della legge sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (FF 1990 I 46, in particolare pag. 58).

debito mantenimento per non intaccare il minimo vitale del genitore debitore e le risorse di quest'ultimo sono da allora migliorate in modo straordinario (p. es. a seguito di un'eredità, di una vincita al lotto o di un aumento molto considerevole dei suoi redditi). Questa situazione è ingiusta nei confronti del figlio che non solo non ha avuto la possibilità di beneficiare del debito mantenimento ma non può nemmeno beneficiare della migliorata situazione finanziaria del genitore debitore.

Per questo motivo, l'AP CC prevede di introdurre una nuova disposizione secondo la quale, se il contratto o la decisione sul contributo di mantenimento constata che non è stato possibile fissare un contributo tale da garantire il debito mantenimento del figlio e, successivamente, la situazione del debitore migliora in modo straordinario, il figlio può chiedere il versamento dell'importo che sarebbe stato necessario per il suo debito mantenimento (ammanco). Per evitare un onere eccessivo a carico del genitore responsabile, questo diritto è stato sottoposto ad un limite temporale. Il figlio può infatti chiedere il versamento dell'importo che sarebbe stato necessario per il suo debito mantenimento per i cinque anni precedenti il miglioramento della situazione patrimoniale del genitore debitore (art. 286a cpv. 1 AP CC). Questa pretesa passa all'ente pubblico, a concorrenza degli importi versati, se l'ente si è assunto il mantenimento del figlio (art. 286a cpv. 2 AP CC).

Pertanto l'ente pubblico, che ha versato anticipi o prestazioni di aiuto sociale per garantire il mantenimento del figlio fissato in un titolo esecutivo sul contributo di mantenimento (contratto o decisione), può far valere i pertinenti «diritti di esecuzione» (cfr. art. 289 cpv. 2 CC), in particolare la diffida ai debitori (art. 291 CC) e le garanzie (art. 292 CC). Questa possibilità è già prevista dal diritto vigente. L'AP CC estende i diritti dell'ente pubblico. Per le prestazioni di aiuto sociale versate al figlio a seguito dell'impossibilità dell'obbligato di provvedere al debito mantenimento, l'ente pubblico può infatti anche chiedere il rimborso delle somme versate, se la situazione dell'obbligato migliora in modo straordinario.

Affinché il figlio possa far valere il diritto previsto all'articolo 286a AP CC, il contratto o la decisione sul contributo di mantenimento devono necessariamente contenere determinati elementi.

Di fronte ad una domanda di modifica della decisione sul contributo di mantenimento dovuto al figlio (art. 286 CC) o ad una domanda basata sull'articolo 286a AP CC, il giudice deve infatti conoscere gli elementi essenziali sui quali si basa la decisione, in particolare il reddito e la sostanza di ciascun genitore (e del figlio) presi in considerazione per il calcolo del contributo e, nel caso di ammanco, dell'importo che sarebbe stato necessario per garantire il debito mantenimento di ciascun figlio. Lo stesso vale per l'adeguamento di un contributo fissato nel contratto di mantenimento ai sensi dell'articolo 287 CC.

Per questo motivo l'AP propone di introdurre nel CPC una norma analoga all'articolo 282 CPC che si riferisca però esclusivamente al contributo di mantenimento destinato al figlio e si applichi nel quadro sia di una procedura di diritto matrimoniale sia di una procedura che concerne esclusivamente il mantenimento del figlio.

1.6 Diritto comparato e rapporti con il diritto internazionale

1.6.1 Diritto comparato

In generale si può affermare che il calcolo del contributo di mantenimento per il figlio tiene conto in egual misura sia dei bisogni del figlio stesso sia della disponibilità economica del genitore tenuto a versare il contributo. Tuttavia, i metodi utilizzati per fissare l'importo variano molto: alcuni lasciano completa libertà al giudice, mentre altri cercano di garantire

determinati standard imponendo il ricorso a tabelle di riferimento. Il fatto che i genitori siano o meno sposati non sembra avere più alcun peso.

Germania

Il diritto tedesco prevede un «contributo all'accudimento» (*Betreuungsunterhalt*): un genitore divorziato può esigere dall'altro il versamento di un contributo per il mantenimento e l'educazione del figlio per almeno i primi tre anni di vita. Questo diritto è prorogato quando il principio dell'equità lo impone in base a criteri legati sia alla situazione del figlio sia a quella dei genitori ma soprattutto tenendo conto degli interessi del figlio e dell'eventuale accudimento che quest'ultimo richiede (par. 1570 del *Bürgerliches Gesetzbuch - BGB*). Gli stessi criteri si applicano ai genitori non sposati (par. 1615l *BGB*). Se i genitori esercitano congiuntamente l'autorità parentale, il contributo di mantenimento può essere ridotto solo se il figlio trascorre circa la metà del suo tempo con ognuno di loro.

Austria

Per il diritto austriaco, il genitore che risiede con il figlio soddisfa già pienamente l'obbligo di mantenimento, sarà dunque l'altro genitore ad assumersi interamente le spese di mantenimento. Si può esigere un contributo finanziario dal genitore presso il quale vive il figlio solamente se l'altro genitore non è in grado di provvedere da solo al mantenimento del figlio oppure se assumersi interamente le spese comprometterebbe eccessivamente il suo tenore di vita. Quando i genitori esercitano congiuntamente l'autorità parentale, quello che dedica meno tempo al figlio può essere tenuto a contribuire finanziariamente al suo mantenimento. In questo caso, dal contributo di mantenimento che deve pagare sono dedotte le spese corrispondenti al tempo che dedica al figlio al posto del genitore titolare della custodia. Il calcolo tiene conto del reddito dei genitori e di quello del figlio.

Francia

In Francia il calcolo del contributo di mantenimento, chiamato *pension alimentaire* (pensione alimentare) si basa su tabelle di riferimento contenenti gli importi fissati in funzione del tempo (giorni e notti) che il figlio trascorre con il genitore con il quale prevalentemente non vive. La tabella di riferimento indica un contributo minimo calcolato in base al costo del mantenimento di un figlio, al reddito del genitore debitore, al numero di figli e all'estensione del diritto di visita e di alloggio. Rispetto all'estensione il diritto di alloggio può essere ridotto, classico o alternato.

Inghilterra

In Inghilterra è l'ente governativo *Child Support Agency (CSA)* a calcolare l'importo del contributo da versare. Secondo il regolamento della CSA, il genitore, che ricorre all'aiuto sociale per il mantenimento della prole, può depositare presso la CSA una domanda di versamento di alimenti a carico dell'altro genitore. Il contributo di base equivale a una percentuale del reddito del genitore debitore, al netto delle imposte, dei contributi sociali e di quelli pensionistici e corrisponde al 15, al 20 o al 25 per cento (tasso di base) a seconda che vi siano uno, due, tre o più figli. Inoltre si applicano altri criteri: il contributo è ridotto di un settimo per ogni periodo, costituito da 52 notti, che i figli trascorrono dal genitore non titolare della custodia durante l'anno in oggetto.

1.6.2 Nazioni Unite (ONU)

L'articolo 2 numero 2 della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo obbliga gli Stati parti a tutelare i fanciulli contro ogni forma di discriminazione motivata dalla condizione sociale dei loro genitori. Secondo l'articolo 3 numero 1, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione permanente in tutte le decisioni che lo riguardano, mentre secondo l'articolo 27 numero 1 gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale e sociale. L'AP CC persegue gli obiettivi posti dalla Convenzione.

La Convenzione del 18 dicembre 1979⁷⁵ sull'eliminazione di ogni discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) obbliga gli Stati parti a prendere tutte le misure adeguate per realizzare la parità, di diritto e di fatto, tra l'uomo e la donna. Nelle raccomandazioni che ha presentato nel 2009, il Comitato CEDEF⁷⁶ esorta la Svizzera a impegnarsi di più per eliminare le disparità di genere e quelle economiche sopraggiunte dopo il divorzio. In parte si tratta di obiettivi perseguiti anche dall'avamprogetto. Invece di introdurre il principio della ripartizione dell'ammanto al momento di stabilire il contributo di mantenimento, cosa che non produrrebbe il miglioramento auspicato, l'avamprogetto propone una serie di modifiche precise delle leggi pertinenti, in modo tale da ridurre, giustamente, gli effetti iniqui di un divorzio o di una separazione nei casi di ammanco.

1.6.3 Diritto internazionale privato

Vista la crescente mobilità della società odierna, la questione legata al mantenimento del figlio si colloca sempre più spesso in un contesto internazionale. Può accadere ad esempio che le due parti, il figlio e il genitore debitore, non vivano nello stesso Paese.

Una volta stabilita la sua competenza territoriale, sulla base della Convenzione di Lugano del 30 ottobre 2007⁷⁷ (CLug) o dell'articolo 79 della legge federale del 18 dicembre 1987⁷⁸ sul diritto internazionale privato (LDIP), il giudice svizzero, cui è stata affidata un'azione di mantenimento, deve determinare il diritto applicabile all'obbligo di mantenimento tra genitori e figlio.

L'articolo 83 capoverso 1 LDIP rinvia esplicitamente alla Convenzione dell'Aia del 2 ottobre 1973⁷⁹ sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari che disciplina soltanto i conflitti di legge in materia d'obbligazioni alimentari (art. 2 cpv. 1). Secondo questa convenzione è la legge applicabile all'obbligazione alimentare che determina segnatamente «1. se, in quale misura e a chi il creditore può chiedere gli alimenti; 2. chi è ammesso a proporre l'azione alimentare e quali sono i termini per proporla; 3. i limiti dell'obbligazione del debitore, qualora l'istituzione pubblica che ha fornito alimenti al creditore domandi il rimborso della sua prestazione» (art. 10). L'articolo 11 della convenzione precisa infine che «L'applicazione della legge designata dalla convenzione può essere omessa soltanto se manifestamente incompatibile con l'ordine pubblico. Tuttavia, anche se la legge applicabile dispone altrimenti, *nella determinazione dell'ammontare della prestazione alimentare deve essere tenuto conto dei bisogni del creditore e delle risorse del debitore*». L'avamprogetto soddisfa tale esigenza.

⁷⁵ RS 0.108.

⁷⁶ Cfr. n. 41-42 delle Raccomandazioni del Comitato CEDAW. Il documento è consultabile sul sito dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) alla rubrica «Diritto internazionale» (<http://www.ebg.admin.ch/themen/00007/00070/index.html?lang=it>).

⁷⁷ RS 0.275.12. Convenzione concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale; cfr. in particolare l'art. 5 n. 2.

⁷⁸ RS 291. Applicabile in via sussidiaria, in assenza di un trattato internazionale (cfr. art. 1 cpv. 2, LDIP), come nel caso, ad esempio, nei confronti degli Stati Uniti.

⁷⁹ RS 0.211.213.01.

2 Commento

2.1 Modifica del Codice civile

Art. 125 cpv. 2 n. 6 abrogato

Cfr. il commento agli articoli 285 e 285a AP CC.

Art. 131 (modificato) e 131a (nuovo), 176a (nuovo), 290 capoverso 2 (nuovo)
Aiuto all'incasso

Secondo il rapporto «Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti», le prestazioni di aiuto all'incasso variano fortemente da Cantone a Cantone. In un Cantone, ad esempio l'assistenza si limita alla consegna di un promemoria, mentre in altri tali prestazioni possono comprendere il contatto diretto con il genitore debitore e la conclusione di un accordo di versamento, l'avvio di procedimenti civili, di esecuzione ecc. (cfr. 1.5.1.3).

Dal rapporto appena citato emerge inoltre che l'aiuto all'incasso prestato ai creditori stranieri di alimenti, sulla base di accordi di assistenza amministrativa e giudiziaria per l'esazione internazionale di prestazioni alimentari, supera quello offerto ai creditori svizzeri per l'incasso dei contributi di mantenimento in Svizzera. Conformemente all'articolo 27 numero 4 della Convenzione dell'ONU, gli Stati parti 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. In Svizzera, è l'Autorità centrale in materia di prestazioni alimentari internazionali dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) a fornire una consulenza alle autorità svizzere o straniere oppure ai patrocinatori legali privati sulle possibilità esistenti per l'esazione delle prestazioni di mantenimento all'estero⁸⁰. L'Autorità centrale 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. Le autorità d'incasso designate dai Cantoni trattano i casi sul piano materiale, svolgendo i compiti e le procedure previsti nelle convenzioni. Esse prestano la loro assistenza ai creditori residenti in Svizzera, 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. Come accennato, il creditore residente in Svizzera che intende far valere un diritto al mantenimento in Svizzera non beneficia necessariamente delle stesse prestazioni.

Vista la situazione, il Consiglio federale si è impegnato a elaborare una serie di disposizioni per migliorare e armonizzare l'aiuto all'incasso. Per questa ragione, l'AP CC propone, all'articolo 290 capoverso 2 CC, di introdurre una delega di competenza a favore del Consiglio federale affinché disciplini l'aiuto al rimborso in un'ordinanza e compili un catalogo di prestazioni che le autorità d'incasso saranno tenute a fornire. Per farlo si richiamerà alle prassi in uso nei Cantoni e alle prestazioni previste dalle convenzioni internazionali. È

⁸⁰ 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). 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. L'attività dell'autorità centrale dell'UFG è descritta in dettaglio nel citato rapporto sull'Armonizzazione a pag. 20 seg. (cfr. anche http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/gesellschaft/internationale_alimentensache.html)

fondamentale che i creditori di alimenti in Svizzera abbiano gli stessi diritti di quelli stranieri. Affinché le prestazioni elencate nel catalogo possano effettivamente essere fornite, è imprescindibile che le autorità d'incasso dei contributi di mantenimento dispongano delle competenze necessarie. Per questa ragione, il Consiglio federale intende far sì che i Cantoni affidino tale compito a servizi specializzati. Nei Cantoni dove l'aiuto all'incasso compete all'autorità di protezione dei minori e degli adulti, questa condizione sarà sicuramente soddisfatta, visto che il nuovo diritto della protezione degli adulti, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2013, sottolinea chiaramente gli elevati standard dal profilo professionale e interdisciplinare posti a detta autorità (cfr. art. 440 D-CC)⁸¹. Negli altri Cantoni sarà necessario delegare tale compito a un servizio specializzato.

Lo stesso vale per l'aiuto all'incasso dei contributi di mantenimento dovuti al coniuge (art. 131 AP CC), introdotto in occasione della revisione del diritto del divorzio entrata in vigore nel 2000. Mentre l'aiuto all'esecuzione del contributo di mantenimento concesso ai figli è sempre gratuito, quello accordato al coniuge lo è solo «di regola». Secondo il messaggio sulla revisione del diritto del divorzio, di fronte a una buona situazione finanziaria del coniuge divorziato beneficiario del contributo oppure responsabile delle spese fatte, non vi è ragione di 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'unico⁸². Dal momento che queste considerazioni continuano ad essere pertinenti, la norma non subisce alcuna modifica. Per maggiore chiarezza, l'AP CC propone invece di regolare l'aiuto all'incasso e l'anticipo degli alimenti in due disposizioni separate.

Infine il nuovo articolo 176a AP CC rinvia esplicitamente alle disposizioni relative all'aiuto all'incasso e agli anticipi in caso di divorzio. In questo modo si introduce espressamente la possibilità di ricorrere all'aiuto in materia di prestazioni di mantenimento per i contributi stabiliti nel quadro della procedura di protezione dell'unione coniugale.

Art. 176 cpv. 1 n. 1 (modificato) *Organizzazione della vita separata*

Nel francese l'espressione dell'articolo 176 capoverso 1 CC «conjoint» è sostituita con «époux» per ragioni di coerenza terminologica.

Nell'articolo 176 capoverso 1 numero 1 CC, all'espressione «all'altro» si aggiunge «a ciascun figlio». L'aggiunta si è resa necessaria in quanto il giudice deve distinguere, nel dispositivo della decisione, il contributo per il coniuge da quello per il figlio (cfr. art. 282 cpv. 1 lett. b CPC e art. 296a AP CPC). Indicando chiaramente l'importo del contributo per il figlio, sarà possibile riscuotere in modo efficace gli anticipi degli alimenti se il genitore debitore non soddisfa il suo obbligo.

Art. 276 cpv. 2 (modificato) *Oggetto e estensione dell'obbligo di mantenimento del figlio*

Secondo l'articolo 276 capoverso 2 AP CC, il figlio può beneficiare dell'accudimento dei genitori fino a quando lo esige il suo bene.

La precisazione introdotta al capoverso 2 riveste un'importanza particolare quando la comunione domestica finisce. Anche se, in caso di separazione o divorzio, si parte dal presupposto che ogni genitore debba provvedere in modo autonomo al proprio

⁸¹ Messaggio del 28 giugno 2006 concernente la modifica del Codice civile (Protezione degli adulti, diritto della persona e diritto della filiazione), FF **2006** 6391.

⁸² Messaggio del 15 novembre 1995 sulla revisione del Codice civile svizzero (stato civile, matrimonio, divorzio, filiazione, assistenza tra parenti, asili di famiglia, tutela e mediazione matrimoniale), FF **1996** I 125.

sostentamento, il capoverso 2 ricorda che il bene del figlio prevale sull'obbligo dei genitori di ritrovare il più rapidamente possibile l'indipendenza economica. La fine della comunione domestica può essere vissuta dal figlio in modo traumatico; egli deve poter contare, finché ne ha bisogno, su un accudimento stabile e affidabile, eventualmente assicurato da uno o da entrambi i genitori magari secondo un modello alternato.

Art. 276a (nuovo) Priorità dell'obbligo di mantenimento nei confronti del figlio minore

Questa disposizione sancisce il principio secondo cui l'obbligo di mantenimento nei confronti di un figlio minore prevale su quello verso il coniuge e i figli maggiorenni. Alcuni Cantoni applicano già questo principio per altro condiviso da gran parte della dottrina⁸³.

Al momento di calcolare i contributi di mantenimento, si fissa anzitutto l'importo del debito di mantenimento del figlio prima di verificare se, ed eventualmente in quale misura, anche il coniuge ha diritto a un contributo. Il contributo di mantenimento del coniuge è fissato in funzione del saldo disponibile di entrambi i coniugi, ossia dell'importo che resta loro una volta dedotta la copertura dei rispettivi bisogni e la somma necessaria al mantenimento del figlio.

Introducendo a livello di legge la priorità del contributo per il figlio minore su quello per il coniuge, risulta particolarmente rafforzata la posizione del figlio nei casi di ammanco, quando il diritto di mantenimento di quest'ultimo si trova in concorrenza con quello del genitore divorziato. In effetti, in questi casi, l'intero importo disponibile va al figlio che potrà beneficiare degli anticipi degli alimenti, se il genitore debitore non assolve tale obbligo⁸⁴.

Art. 285 e 285a Commisurazione del contributo di mantenimento

L'AP CC propone di dedicare l'articolo 285 solamente ai criteri di determinazione del contributo di mantenimento a carico dei genitori e di regolare la questione delle prestazioni delle assicurazioni sociali e degli assegni sociali destinati al mantenimento del figlio all'articolo 285°, il cui contenuto corrisponde al vigente articolo 285 capoversi 2 e 2^{bis}.

L'articolo 285 capoverso 1 AP CC corrisponde in sostanza al diritto in vigore ed elenca i criteri da applicare per il calcolo del contributo di mantenimento del figlio a carico dei genitori ossia i bisogni del figlio nonché la situazione sociale e la capacità contributiva dei genitori stessi. Inoltre occorre tener conto del reddito o del patrimonio di cui il figlio dovesse eventualmente disporre.

L'AP CC non prescrive né un metodo di calcolo specifico né una gerarchia dei diversi criteri; in particolare, il criterio dei bisogni del figlio non prevale sugli altri. Il contributo destinato al figlio deve essere proporzionato alla capacità contributiva dei genitori. L'introduzione dell'obbligo di indicare l'importo necessario a garantire il debito di mantenimento del figlio nella

⁸³ Ad esempio nel Cantone di Friburgo: cfr. LEUBA/BASTONS BULLETTI, Contributions, pag. 84-85; STEINAUER, pag. 10. Sull'argomento in generale si rimanda anche a: HAUSHEER/SPYCHER, n. 08.27 segg. e riferimenti; MEIER/STETTLER, n. 965 e nota n. 2063 pag. 558.

⁸⁴ Nell'esempio già citato alle note 56 e 60, il debito di mantenimento dei tre figli ammonta a 3000 franchi. Il reddito del padre (debitore degli alimenti) ammonta a 5300 franchi e il suo minimo vitale è di 2800 franchi. Di conseguenza i contributi di mantenimento a carico del padre non possono superare i 2500 franchi. Secondo il diritto vigente, il contributo per i figli potrebbe ridursi a 1500 franchi, per riconoscere anche alla madre un contributo di mantenimento pari a 1000 franchi dopo il divorzio. Secondo il nuovo diritto l'importo disponibile di 2500 franchi sarà interamente versato ai tre figli di modo che i loro bisogni saranno quasi completamente coperti. Inoltre, se il genitore debitore non adempie il suo obbligo di mantenimento, i figli potranno beneficiare dell'anticipo degli alimenti.

decisione che fissa i contributi di mantenimento (cfr. art. 296a AP CPC) metterà fine alla prassi, applicata nei casi di ammanco, di prendere in considerazione solamente la capacità contributiva del genitore, senza tener conto dei bisogni del figlio. Secondo il nuovo diritto, nei casi di ammanco la capacità contributiva del genitore debitore determina sì l'importo massimo che quest'ultimo deve versare al figlio, ma non l'ammontare del debito mantenimento del figlio.

Tra i bisogni del figlio minorenni vi è il suo accudimento. L'articolo 285 capoverso 2 AP CC (nuovo) regola espressamente tale argomento. Come illustrato al numero 1.5.1.1, l'accudimento del figlio minorenni può generare costi diretti e indiretti. L'accudimento del figlio comporta costi diretti in particolare quando è affidato a terzi ad esempio a un asilo o a una mamma diurna. In questo caso, i costi dell'assistenza extrafamiliare del minorenni ridurranno altre spese dirette per il figlio come ad esempio quelle alimentari. Lo stesso vale quanto il genitore titolare della custodia contribuisce in modo consistente all'accudimento, ad esempio nel quadro di un diritto di visita allargato. I costi indiretti rispecchiano invece il costo del tempo che il genitore titolare della custodia dedica quotidianamente al figlio. Il diritto attuale inserisce i costi indiretti causati dall'accudimento del figlio nella determinazione del contributo di mantenimento destinato al genitore divorziato (cfr. art. 125 cpv. 2 n. 6 CC). La presente modifica invece prevede di tenerne conto al momento di fissare il contributo per il figlio. Se il figlio ha ancora bisogno dell'accudimento dei genitori (cfr. art. 276 cpv. 2 AP CC), il contributo di mantenimento che gli spetta deve tener conto dei costi legati a tale accudimento indipendentemente dallo stato civile dei genitori.

L'articolo 285 capoverso 2 AP CC non prescrive alcuna forma particolare di accudimento; i genitori possono quindi fissarne direttamente le modalità a condizione che si rispetti il bene del figlio. Si può optare per un modello di accudimento *classico* dove il figlio risiede abitualmente da un genitore e trascorre con l'altro un fine settimana su due e metà delle vacanze, oppure per un accudimento *in alternanza o condiviso* dove il figlio abita per metà del tempo con ciascun genitore. In questo secondo caso, si potrebbe fare a meno di fissare un contributo di mantenimento legato all'accudimento, in quanto ciascun genitore assume di persona i costi indiretti del figlio.

Il Tribunale federale ha già stabilito diversi criteri per determinare *la portata e la durata dell'accudimento* che un genitore deve assicurare alla prole dopo la separazione o il divorzio. Secondo la corte suprema, non si può esigere da un genitore, che accudisce la prole, che lavori a tempo pieno prima che il più giovane dei figli abbia raggiunto i 16 anni. Tuttavia, quando quest'ultimo ha compiuto 10 anni, è possibile aspettarsi dal genitore affidatario che eserciti un'attività con un grado di occupazione tra il 30 e il 50 per cento. Questa giurisprudenza tiene conto della ripartizione dei compiti che i genitori avevano stabilito durante la comunione domestica. I limiti di età indicati dal Tribunale federale non sono comunque vincolanti; si tratta piuttosto di direttive la cui applicazione va esaminata caso per caso⁸⁵. Inoltre, questi limiti appaiono problematici in quanto possono complicare il reinserimento lavorativo del genitore titolare della custodia. L'attuale revisione offre dunque ai giudici l'occasione di riesaminare la loro giurisprudenza e riservare, se possibile e ragionevolmente auspicabile, maggiore importanza al reinserimento professionale del genitore che si occupa quotidianamente del figlio; per questo si rinuncia all'introduzione, nel testo di legge, di regole restrittive sull'estensione e la durata dell'accudimento. Nel quadro

⁸⁵ DTF **137** III 102 consid. 4.2.2.2 pag. 109; SCHWENZER, FamKommentar, n. 59 ad art. 125 CC; PICHONNAZ, Commentaire romand, n. 53 ad art. 125 CC; RUMO-JUNGO, Alleinerziehende, pag. 175 seg.

del loro esame i giudici potrebbero ispirarsi alla prassi tedesca, che riconosce il diritto a un contributo per una durata limitata di tre anni dopo la nascita del figlio. Neanche le direttive COSAS⁸⁶ fissano esigenze troppo severe per quanto riguarda il reinserimento professionale del genitore che accudisce un figlio di meno di tre anni⁸⁷. Anche in questo caso, il limite dei tre anni non è vincolante, soprattutto se il genitore può evitare di interrompere l'attività professionale che esercitava prima della nascita del figlio ricorrendo alle possibilità di affidare l'accudimento a terzi (asilo nido, mamma diurna). Ad ogni modo, occorre determinare in ogni singolo caso se una ripresa dell'attività lucrativa sia ragionevolmente opportuna e auspicabile.

Al momento di stimare e calcolare *i costi legati all'accudimento del figlio*, occorre considerare che i mezzi disponibili dovranno bastare per due economie domestiche; pertanto potrebbe risultare difficile mantenere lo stesso tenore di vita precedente alla separazione⁸⁸. Alcuni autori propongono piuttosto di indennizzare la perdita di guadagno subita dal genitore che accudisce il figlio tenendo conto di un costo opportunità (*Opportunitätskosten*)⁸⁹.

L'assegnazione di un contributo al figlio per i costi legati all'accudimento indipendentemente dallo stato civile dei genitori implica l'abrogazione dell'articolo 125 capoverso 2 numero 6 CC. Anche l'articolo 295 CC può essere parzialmente abrogato.

Art. 286a (nuovo) *Miglioramento straordinario delle condizioni in caso di contributo insufficiente*

In base al diritto attuale, se la situazione economica del genitore debitore migliora notevolmente, il figlio può chiedere che sia aumentato il contributo di mantenimento (art. 286 cpv. 2 CC).

L'articolo 286a capoverso 1 AP CC concede al figlio un diritto supplementare vincolato a due presupposti precisi, ossia che al momento di redigere il contratto o la decisione sul contributo, non sia stato possibile garantire il debito mantenimento al figlio in seguito all'applicazione del principio dell'intangibilità del minimo vitale del genitore debitore e che la situazione economica di quest'ultimo sia successivamente migliorata in maniera straordinaria grazie a un'eredità, a una vincita al lotto, a una donazione, a un consistente aumento dei suoi redditi, ecc. Se queste due condizioni sono soddisfatte, il figlio può chiedere il versamento della differenza dell'importo che gli avrebbe garantito il debito mantenimento durante i cinque anni precedenti il miglioramento delle condizioni patrimoniali del genitore debitore.

Spetterà al giudice stabilire se i due presupposti citati sono soddisfatti e determinare in che misura è possibile dar seguito alla richiesta nel caso specifico. La procedura è retta dal principio inquisitorio e non vincolatività delle conclusioni delle parti (art. 296 CPC).

Secondo l'articolo 286a capoverso 2 AP CC, il diritto del figlio passa all'ente pubblico, fino a concorrenza degli importi corrisposti, se tale ente si è assunto il mantenimento del figlio, in particolare versando prestazioni di aiuto sociale.

⁸⁶ Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS).

⁸⁷ Direttiva C.I.3 (http://www.skos.ch/store/pdf_it/Ringbuch_ital_2010.pdf).

⁸⁸ RUMO-JUNGO/STUTZ, *Kinderkosten*, pag. 284.

⁸⁹ KNUFFER, nota n. 6 pag. 180.

L'espressione «costo opportunità» (dall'inglese *opportunity cost*), o costo alternativo, definisce i costi che si presentano quando, in caso di scelta, si opta per una alternativa e se ne scarta un'altra. È il costo di una scelta stimato in termini di opportunità non realizzate. Cfr. GERFIN/STUTZ/OESCH/STRUB, testo integrale in tedesco, nota n. 6 pag. 2.

Art. 295 cpv. 1 n. 2 *Parziale abrogazione*

L'introduzione di un contributo per l'accudimento del figlio dal momento della sua nascita, indipendentemente dallo stato civile dei genitori, rende superfluo l'articolo 295 capoverso 1 numero 2 CC in quanto riconosce alla madre nubile il diritto all'indennità delle spese di mantenimento «per almeno otto settimane dopo la nascita».

Introdotta in occasione della riforma del diritto della filiazione, in vigore dal 1° gennaio 1978, allo scopo di garantire alla madre nubile una certa tutela al momento della nascita del figlio, l'articolo 295 CC ha perso molta efficacia con il costante aumento del numero di donne che esercitano un'attività lucrativa. In questo caso le lavoratrici beneficiano delle prestazioni previste dalla legge sul lavoro e dall'assicurazione per la maternità o in caso di malattia comprese nelle indennità di cui all'articolo 295 capoverso 1 CC (cfr. cpv. 3)⁹⁰.

Ciononostante l'AP CC rinuncia ad abrogare completamente questa disposizione soprattutto per i diritti che sancisce in caso di gravidanze conclusesi prematuramente.

Art. 329 cpv. 1^{bis} *Obbligo di assistenza fra parenti*

Secondo il nuovo capoverso 1^{bis}, l'azione di assistenza è esclusa quando la persona bisognosa cade in miseria dopo una separazione o un divorzio, in quanto, dovendo accudire i propri figli, ha ridotto il grado di occupazione.

Diritto transitorio

In virtù dell'articolo 12 del titolo finale del Codice civile, il nuovo diritto è applicabile senza restrizioni ai rapporti di filiazione che sorgono dopo l'entrata in vigore del nuovo diritto.

Analogamente a quanto previsto dal nuovo diritto del divorzio⁹¹, l'entrata in vigore della nuova legge può essere considerata una modificazione importante delle circostanze che giustifica un adattamento della decisione sul contributo di mantenimento per il figlio (art. 7a cpv. 3 tit. fin. CC). Di conseguenza, dall'entrata in vigore del nuovo diritto, il figlio potrà depositare una richiesta presso il tribunale competente affinché sia modificato il contributo di mantenimento per il futuro. Tale richiesta non sottostà a un termine.

Le nuove disposizioni non hanno effetto retroattivo sulle decisioni relative ai contributi di mantenimento pronunciate in base al vecchio diritto.

Ai sensi dell'articolo 7b del titolo finale CC, applicabile per analogia, i processi, riguardanti contributi di mantenimento del diritto di famiglia di competenza di un'istanza cantonale, sono invece retti dal nuovo diritto con l'entrata in vigore della presente revisione.

2.2 Modifica del Codice di procedura civile (CPC)

Art. 296a *Contributi di mantenimento*

Il giudice, incaricato di esaminare un'istanza di modifica della decisione che fissa contributi di mantenimento del figlio (art. 286 CC) o una richiesta fondata sull'articolo 286a AP CC, può statuire solamente se conosce gli elementi essenziali su cui si è basata detta decisione.

Analogamente al vigente articolo 282 CPC, l'articolo 296a dell'avamprogetto del Codice di procedura civile (AP CPC) sancisce il principio secondo cui la decisione sul contributo di mantenimento deve indicare gli elementi del reddito (effettivo o ipotetico) e della sostanza di ciascun genitore (e di ciascun figlio) presi in considerazione per il calcolo del contributo,

⁹⁰ PERRIN, Commentaire romand, n. 1-3 ad art. 295 CC.

⁹¹ Messaggio citato alla nota 82.

nonché, nei casi di ammanco, l'importo che sarebbe stato necessario per assicurare il debito mantenimento di ciascun figlio. Lo stesso vale per quanto riguarda la modifica di un contributo fissato in un contratto circa l'obbligo di mantenimento ai sensi dell'articolo 287 CC.

L'articolo 296a AP CPC concerne le decisioni sul mantenimento del figlio in tutte le procedure siano esse in materia di divorzio, di misure a tutela dell'unione coniugale, di provvedimenti cautelari durante la procedura di divorzio o le azioni di mantenimento di cui all'articolo 279 CC. Se la questione del contributo di mantenimento del figlio si presenta nel quadro di una procedura di diritto matrimoniale, non occorre redigere una decisione separata. Tuttavia bisogna che la decisione riporti chiaramente i punti elencati all'articolo 296a AP CPC.

Anche nei casi di ammanco il giudice dovrà dunque tener conto del debito mantenimento del figlio sulla base dei suoi bisogni, della sua età, delle modalità del suo accudimento, della regione in cui vive e della situazione sociale dei suoi genitori. La capacità contributiva del genitore debitore è fondamentale semplicemente per fissare il contributo che tale genitore potrebbe essere chiamato a pagare. Il minimo vitale previsto dal diritto esecutivo resta un elemento intangibile.

2.3 Modifica della legge federale sull'assistenza (LAS)

Art. 7 LAS *Figlio minorenni con proprio domicilio assistenziale se i genitori non hanno un domicilio comune giusta il diritto civile*

Al capoverso 1 del testo tedesco la parola *Gewalt* è sostituita con *Sorge*.

La modifica del capoverso 2 mira a definire meglio la situazione del figlio minorenni se i genitori non vivono insieme. In questo caso, il figlio ha diritto di pretendere che il genitore che non vive con lui gli versi un contributo di mantenimento (cfr. art. 276 cpv. 2 CC) mentre l'aiuto sociale deve intervenire solo a titolo sussidiario.

Il figlio minorenni ha un proprio domicilio assistenziale presso il genitore con cui vive. Costituire tale domicilio implica riconoscere al figlio minorenni lo statuto di unità assistita indipendente (*Unterstützungseinheit*). Di conseguenza il figlio minorenni e il genitore con cui vive non possono più essere trattati, dall'aspetto contabile, come un solo caso assistenziale (cfr. art. 32 cpv. 3 LAS). Il servizio sociale competente dovrà dunque tenere due fascicoli distinti: uno per il figlio e l'altro per il genitore titolare della custodia in modo da distinguere chiaramente il budget destinato all'uno da quello riservato all'altro e separare le prestazioni fornite a titolo personale al figlio da quelle di cui beneficia il genitore. In questo modo l'ente pubblico potrà tenere debitamente conto del credito che il figlio, cui ha fornito prestazioni di aiuto sociale, vanta nei confronti del genitore debitore.

A titolo di esempio, può essere descritto il caso di un figlio che non riceve dal genitore debitore la pensione alimentare mensile di 1000 franchi, fissata nel contratto o nella decisione sul contributo di mantenimento. Il primo tipo d'intervento a suo sostegno da parte dell'ente pubblico è costituito dal versamento dell'anticipo. È tuttavia possibile che le disposizioni cantonali in materia fissino un tetto massimo degli anticipi nettamente inferiore all'importo previsto dalla decisione del giudice, per esempio di 400 franchi. In una simile evenienza non è escluso che l'ente pubblico versi al figlio anche una prestazione di aiuto sociale, pari ad esempio a 300 franchi. In questo caso l'ente pubblico ha la possibilità, in virtù dell'articolo 289 capoverso 2 CC già in vigore, di procedere contro il genitore debitore – che ha intenzionalmente omesso di versare l'importo dovuto – fino a concorrenza della prestazione versata, di 700 franchi, in quanto creditore concessionario del mantenimento dovuto al figlio.

In base alle modifiche del presente avamprogetto, l'ente pubblico potrà far valere dei diritti anche nei casi di ammanco, vale a dire quando il genitore debitore non ha potuto versare un contributo adeguato al figlio a causa della sua situazione finanziaria precaria. Se nel contratto o nella decisione sul contributo di mantenimento si attesta che non è stato possibile fissare un contributo suscettibile di assicurare il debito mantenimento del figlio e se da allora le condizioni patrimoniali del genitore debitore sono decisamente migliorate, l'articolo 286a capoverso 2 AP CC prevede in effetti che l'ente pubblico possa richiedere il rimborso delle prestazioni di aiuto sociale che ha versato per il figlio durante gli ultimi cinque anni.

3 Consequenze

3.1 Per la Confederazione

Il presente avamprogetto non ha ripercussioni finanziarie né alcuna conseguenza sull'effettivo del personale della Confederazione.

3.2 Per i Cantoni

Per quanto riguarda i Cantoni, la modifica della LAS comporterà verosimilmente un aumento dell'onere amministrativo a carico delle autorità preposte all'aiuto in materia di prestazioni di mantenimento e assistenziali. Non è tuttavia possibile quantificare l'impatto che avrà la revisione sul volume di lavoro di tali autorità.

Inoltre è difficile stimare il numero di casi supplementari di cui dovranno occuparsi i tribunali in seguito alla presente revisione.

3.3 Consequenze economiche

In linea di massima l'avamprogetto non ha conseguenze economiche.

3.4 Necessità di legiferare

Ai sensi degli articoli 8 e 11 Cost., la protezione del figlio contro qualsiasi discriminazione e il suo bene sono due principi la cui attuazione è fondamentale sia sul piano politico che su quello giuridico.

4 Programma di legislatura

La presente revisione è prevista nel Programma di legislatura 2011-2015.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La revisione proposta si fonda sull'articolo 122 capoverso 1 Cost., secondo cui la legislazione nel campo del diritto civile compete alla Costituzione, e sull'articolo 115 Cost., secondo cui la Confederazione disciplina le competenze sull'assistenza alle persone nel bisogno.

5.2 Delega della competenza legislativa

L'avamprogetto comporta una delega di competenza in favore del Consiglio federale incaricato di redigere un'ordinanza che definisca le prestazioni in materia di incasso valide su scala nazionale.

6 Bibliografia

MARGRITH BIGLER-EGGENBERGER, Ehetrennung und Getrenntleben – und wo bleibt die Gleichstellung der Ehegatten?, in AJP 1996, pag. 3 segg. [BIGLER-EGGENBERGER, Ehetrennung]

MARGRITH BIGLER-EGGENBERGER, Überschuss und Manko bei Ehetrennung und Ehescheidung – ein Problem rechtlicher und tatsächlicher Gleichstellung von Frau und Mann?, in Festschrift für Heinz Hausheer, Berna 2002, pag. 189 segg. [BIGLER-EGGENBERGER, Überschuss und Manko]

VERENA BRÄM/FRANZ HASENBÖHLER, Zürcher Kommentar, Zurigo 1998, art. 163 e art. 176 CC

ANDREAS BRENNER, Der Kindesunterhalt – Ökonomische Bewertung der verschiedenen Unterhaltsberechnungsmethoden, in AJP 2012 pag. 5 segg.

GERD BRUDERMÜLLER, Nachehelicher Unterhalt – der deutsche Weg, in: Festschrift für Ingeborg Schwenzer, Berna 2011, pag. 251 segg.

LINUS CANTIENI, Gemeinsame elterliche Sorge nach der Scheidung, Berna 2007

ELISABETH FREIVOGEL, Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe, in FamPra 2007, pag. 497 segg. [FREIVOGEL, FamPra 2007]

ELISABETH FREIVOGEL, Contribution d'entretien après le divorce - Soutien financier par des proches parents - Aide sociale, in Question au féminin 01.2007, pag. 25 segg. [FREIVOGEL, CFQF]

THOMAS GEISER, Neuere Rechtsprechung zum Eherecht, in AJP 2009 pag. 57 segg.

MICHAEL GERFIN, HEIDI STUTZ, THOMAS OESCH, SILVIA STRUB, Le coût des enfants en Suisse, studio realizzato su mandato dell'Ufficio federale di statistica (UST), Sezione Demografia e migrazione, 2009, testo integrale in tedesco e riassunto in francese

HEINZ HAUSHEER, Vom alten zum neuen Scheidungsrecht, Berna 1999

HEINZ HAUSHEER/THOMAS GEISER Zur Festsetzung des Scheidungsunterhalts bei fehlenden Mitteln im neuen Scheidungsrecht, in ZBJV 1998 pag. 93 segg.

HEINZ HAUSHEER/RUTH REUSSER/THOMAS GEISER, Berner Kommentar, Berna 1999, art. 176 CC

HEINZ HAUSHEER/ANNETTE SPYCHER, Handbuch des Unterhaltsrechts, 2a edit., Berna 2010

DANIEL KÄNEL, Harmonisation de l'aide au recouvrement à la lumière des pratiques cantonales, in Sécurité sociale CHSS 4/2011, pag. 184 segg.

CAROLINE KNUPFER, Des contributions d'entretien égales pour Zoé, Luca et Moritz, in Sécurité sociale CHSS 4/2011 179 segg.

CAROLINE KNUPFER/HEIDI STUTZ, Reconnaissance du travail de care dans le système de sécurité sociale suisse, in Sécurité sociale CHSS 1/2012, pag. 9 segg.

AUDREY LEUBA/FRANÇOISE BASTONS BULLETTI, Atelier sur la contribution d'entretien de l'enfant dans le cadre du divorce, in Pichonnaz/Rumo-Jungo (edit.), *Enfant et divorce*, Symposium en droit de la famille 2005, Ginevra-Zurigo-Basilea 2006, pag. 127 segg. [LEUBA/BASTONS BULLETTI, Enfant]

AUDREY LEUBA/FRANÇOISE BASTONS BULLETTI, Les contributions d'entretien après divorce, in: Pichonnaz/Rumo-Jungo (edit.), Le droit du divorce, Symposium en droit de la famille 2007, Ginevra-Zurigo-Basilea 2008, pag. 82 segg. [LEUBA/BASTONS BULLETTI, Contributions]

ANNA LIECHTI, Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement, in Sécurité sociale CHSS 4/2011, pag. 169 segg.

BRUNO LÖTSCHER-STEIGER/JUDITH TRINKLER, Unterhalt bei knappen (Mankofällen) bis mittleren finanziellen Verhältnissen, in FamPra 2004 pag. 828 segg.

PHILIPPE MEIER/MARTIN STETTLER, Droit de la filiation, 4a edit., Ginevra, 2009

MARTIN MENNE, Betreuungsunterhalt in der Schweiz und in Deutschland, in Festschrift für Ingeborg Schwenger, Berna, 2011, pag. 1251 segg.

ANDREA METZLER, Mankoverteilung – gemeinsame elterliche Sorge, in Anwaltsrevue 2011, pag. 125 segg.

MICHEL OCHSNER, Commentaire romand - Poursuite et faillite, Basilea/Ginevra, 2005, art. 93 LEF

UST, Rapporto statistico sulla situazione sociale della Svizzera 2011, Ufficio federale di statistica, 2011

UST, Les familles en Suisse: Rapport statistique 2008, Ufficio federale di statistica, 2008

JEAN-FRANÇOIS PERRIN, La méthode du minimum vital, in SJ 1993, pag. 423 segg. [PERRIN, Minimum vital]

JEAN-FRANÇOIS PERRIN, La détermination des contributions alimentaires dans les situations de surendettement, in: Festgabe für Bernhard Schnyder, Friburgo 1995, pag. 529 segg. [PERRIN, Contributions alimentaires]

JEAN-FRANÇOIS PERRIN, Commentaire romand - CC I, Basilea 2010, art. 295 CC [PERRIN, Commentaire romand]

PASCAL PICHONNAZ, Commentaire romand - CC I, Basilea 2010, art. 125 CC. [PICHONNAZ, Commentaire romand]

PASCAL PICHONNAZ, Les contributions d'entretien des enfants et les nouvelles structures familiales, in Pichonnaz/Rumo-Jungo (edit.), Enfant et divorce, Symposium en droit de la famille, 4 e 5 ottobre 2005, Università di Friburgo, Schulthess 2006, pag. 1 segg. [PICHONNAZ, Symposium 2005]

PASCAL PICHONNAZ/ALEXANDRA RUMO-JUNGO, La protection du minimum vital du débirentier en droit du divorce: évolution récente, in SJZ 2004, pag. 81 segg. [PICHONNAZ/RUMO-JUNGO]

DENIS PIOTET, Commentaire romand - CC I, Basilea 2010, art. 276 e 277 CC

RUTH REUSSER, Aktuelles aus dem Familienrecht unter besonderer Berücksichtigung der Revisionstendenzen bei der elterlichen Sorge, in ZBJV 2008, pag. 143 segg.

VIKTOR RÜEGG, Für die Frau den Gang aufs Sozialamt, in Plädoyer 1994, pag. 22 segg.

ALEXANDRA RUMO-JUNGO, Betreuungsunterhalt bei getrennt lebenden nicht verheirateten Eltern, in recht 2008 pag. 27 segg. [RUMO-JUNGO, Betreuungsunterhalt]

ALEXANDRA RUMO-JUNGO, Der Vorentwurf zur Revision des Vorsorgeausgleichs bei Scheidung: Lösungen für alte Probleme, in FamPra 2011 pag. 1 segg. [RUMO-JUNGO, Vorentwurf Vorsorgeausgleich]

ALEXANDRA RUMO-JUNGO, Finanzielle Sicherung Alleinerziehender, in Innovatives Recht - Festschrift für Ivo Schwander, Zurigo 2011, pag. 171 segg. [RUMO-JUNGO, Alleinerziehende]

ALEXANDRA RUMO-JUNGO/HEIDI STUTZ, Kinderkosten, in: Schwenger (edit.), Fünfte Familienrechtstage, Berna 2010, pag. 263 segg. [RUMO-JUNGO/STUTZ, Kinderkosten]

FELIX SCHÖBI, Mankoteilung oder Mankoüberbindung?, in recht 2009, pag. 27 segg.

INGEBORG SCHWENGER, in: Schwenger (éd.), FamKommentar Scheidungsrecht, 2a edit., Berna 2011, art. 125 CC

INGEBORG SCHWENGER/ISABELLE EGLI, Betreuungsunterhalt - Gretchenfrage des Unterhaltsrechts, in FamPra 2010 pag. 18 segg.

THOMAS SUTTER/DIETER FREIBURGHANUS, Kommentar zum neuen Scheidungsrecht, Zurigo 1999, art. 125 CC

PAUL-HENRI STEINAUER, La fixation de la contribution d'entretien due aux enfants et au conjoint en cas de vie séparée, in RFJ/FZR 1992, pag. 3 segg.

HEIDI STUTZ/CAROLINE KNUPFER, La protection sociale du travail de care non rémunéré – Les besoins d'adaptation de l'État social liés à l'évolution du partage du travail entre femmes et hommes, Étude commandée par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, Berna 2012

FRANZ WERRO, L'obligation d'entretien après le divorce dans le Code civil révisé, in: Pfister-Liechti (éd.), De l'ancien au nouveau droit du divorce, Berna 1999, pag. 35 segg.

Sommario

Compendio	2
1 Oggetto	5
1.1 Contesto	5
1.1.1 Il bambino nella società e nel diritto	5
1.1.2 Maggior rischio povertà per i figli che crescono in un nucleo monoparentale	6
1.1.3 Osservazione conclusiva.....	6
1.2 Diritto in vigore	7
1.2.1 Mantenimento da parte dei genitori.....	7
1.2.2 Oggetto e estensione dell'obbligo di mantenimento.....	7
1.2.3 Calcolo dell'importo del contributo di mantenimento per il figlio.....	7
1.3 Critiche al diritto attuale	9
1.3.1 Disparità di trattamento tra figli di genitori sposati e figli di genitori non sposati	9
1.3.2 Contributi di mantenimento troppo bassi per i figli.....	9
1.3.3 Disparità di trattamento dei genitori nel calcolo dei contributi di mantenimento previsti dal diritto di famiglia	10
1.4 Genesi dell'avamprogetto	12
1.4.1 Le critiche al principio dell'intangibilità del minimo vitale del debitore	12
1.4.2 Il rapporto «Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti».....	13
1.4.3 Interventi politici.....	14
1.4.4 Tavola rotonda del 30 aprile 2012.....	15
1.5 L'avamprogetto a grandi linee	15
1.5.1 Rafforzare il diritto di mantenimento del figlio.....	16
1.5.1.1 Diritto del figlio a un contributo per l'accudimento da parte di un genitore	16
1.5.1.2 Priorità dell'obbligo di mantenimento di un minorenni sugli altri obblighi analoghi del diritto di famiglia.....	19
1.5.1.3 Armonizzazione della prassi in materia di aiuto all'incasso.....	20
1.5.2 Esame delle possibilità di coordinamento tra le norme di diritto privato sul mantenimento e quelle di diritto pubblico sul sostegno finanziario fornito dall'ente pubblico	22
1.5.2.1 Diritto vigente	22
1.5.2.2 La ripartizione dell'ammanto e il coordinamento con le regole in materia di aiuto sociale	23
1.5.2.3 Garanzia di un contributo minimo di mantenimento per il figlio e coordinamento con le regole in materia di anticipi degli alimenti	25
1.5.3 Mantenimento del figlio nei casi di ammanco.....	27
1.5.3.1 Abrogazione dell'obbligo di assistenza a carico dei parenti stretti	28

1.5.3.2	Apertura di un fascicolo separato di aiuto sociale per il figlio	28
1.5.3.3	Diritto del figlio alla corresponsione dell'ammanto se la situazione del genitore debitore migliora in modo straordinario	29
1.6	Diritto comparato e rapporti con il diritto internazionale	30
1.6.1	Diritto comparato	30
1.6.2	Nazioni Unite (ONU).....	32
1.6.3	Diritto internazionale privato.....	33
2	Commento	34
2.1	Modifica del Codice civile.....	34
2.2	Modifica del Codice di procedura civile (CPC).....	39
2.3	Modifica della legge federale sull'assistenza (LAS).....	40
3	Conseguenze	41
3.1	Per la Confederazione.....	41
3.2	Per i Cantoni	41
3.3	Conseguenze economiche	41
3.4	Necessità di legiferare	41
4	Programma di legislatura	41
5	Aspetti giuridici	41
5.1	Costituzionalità e legalità	41
5.2	Delega della competenza legislativa	41
6	Bibliografia	42