Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di giustizia UFG
Ambito direzionale Diritto privato

30 agosto 2017

Ordinanza sull'aiuto all'incasso di pretese di mantenimento fondate sul diritto di famiglia (ordinanza sull'aiuto all'incasso, OAInc)

Rapporto esplicativo

Indice

1 Situazione iniziale 3

1.1 Contributi di mantenimento del diritto di famiglia 3
1.2 Necessità di ricevere per tempo e regolarmente i contributi di mantenimento 3
1.3 Assistenza in materia di prestazioni alimentari 4
1.3.1 Anticipo dei contributi di mantenimento 4
1.3.2 Aiuto all'incasso 5
1.3.3 Dati statistici 5
1.3.4 Rapporto tra anticipo degli alimenti e aiuto all'incasso 6
1.4 Rapporto «Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti» 8
1.5 Revisione del diritto in materia di mantenimento del figlio 10

2 Armonizzazione dell'aiuto all'incasso 11

3 Metodo di lavoro 12

4 Commento alle singole disposizioni 13

4.1 Sezione 1: Disposizioni generali 13
4.2 Sezione 2: Richiesta di aiuto all'incasso 25
4.3 Sezione 3: Prestazioni dell'aiuto all'incasso 29
4.4 Sezione 4: Imputazione degli importi incassati 42
4.5 Sezione 5: Fine dell'aiuto all'incasso 44
4.6 Sezione 6: Costi dell'aiuto all'incasso 46
4.7 Sezione 7: Fattispecie transfrontaliere 49
4.8 Sezione 8: Disposizioni finali 56

5 Ripercussioni 56

5.1 Per la Confederazione 56
5.2 Per i Cantoni e i Comuni 56
5.3 Per l'economia 57
5.4 Per la società 57

6 Aspetti giuridici 57

7 Documentazione e bibliografia 57

7.1 Documentazione 57
7.2 Bibliografia 57

8 Allegato 60

Allegato 1: questionario UFG

Allegato 2: elenco dei partecipanti

Allegato 3: organizzazione dell'aiuto all'incasso nei Cantoni

Allegato 4: prestazioni di aiuto all'incasso nei Cantoni

Allegato 5: moduli UFG-UFAS

1 Situazione iniziale

1.1 Contributi di mantenimento del diritto di famiglia

Durante la convivenza, la coppia provvede in comune, ciascuno nella misura delle proprie forze, al debito mantenimento dell'unione domestica. Di regola, si accorda sul contributo che ognuno fornisce, e in particolare sui pagamenti in denaro, sulla gestione dell'economia domestica o sulla cura dei figli. Il giudice interviene soltanto in caso di disaccordo a richiesta di parte, fissando in una sentenza i contributi individuali al mantenimento della coppia e degli eventuali figli (contributo di mantenimento, art. 13 cpv. 2 della legge federale del 18 giugno 2004[1] sull'unione domestica registrata, LUD; art. 173 CC[2]).

Nella prassi, tuttavia, la questione della concreta fissazione dei contributi di mantenimento si pone in genere soltanto alla fine della convivenza. Nell'ambito della procedura di protezione dell'unione coniugale, possono essere accordati contributi di mantenimento segnatamente al momento della sospensione della vita comune tra i partner di un'unione domestica registrata (art. 17 cpv. 2 lett. a LUD) o di una coppia di coniugi: in tale ambito, il giudice stabilisce i contributi in denaro destinati al coniuge e ai figli (art. 176 cpv. 1 n. 1 CC). Successivamente, al momento dello scioglimento dell'unione domestica registrata o del divorzio, il giudice deciderà di nuovo in merito a un eventuale contributo di mantenimento per il partner (art. 34 cpv. 2 e 3 LUD) o per il coniuge divorziato (art. 125 segg. CC) e per i figli (art. 133, 276 e 277 CC). Per i figli di genitori non coniugati la legge prevede la possibilità di un contratto circa l'obbligo di mantenimento, che può essere sottoposto per approvazione all'autorità di protezione dei minori (art. 287 CC); in caso di disaccordo, il figlio può proporre azione (art. 279 CC).

Benché la legge preveda la possibilità di una liquidazione (art. 126 cpv. 2 e art. 288 CC), il contributo di mantenimento consiste di regola in un obbligo di versamento mensile da effettuare in anticipo all'inizio del mese.

1.2 Necessità di ricevere per tempo e regolarmente i contributi di mantenimento

Il versamento dei contributi di mantenimento può certo rappresentare un pesante carico economico per l'obbligato, ma per l'avente diritto, e in particolare per i figli, i contributi hanno spesso un'importanza vitale, poiché di regola sono l'unica prestazione in denaro a cui hanno diritto e servono loro per far fronte alle necessità quotidiane. Spesso, purtroppo, i figli non ricevono il contributo di mantenimento loro assegnato nonostante l'esistenza di un titolo di mantenimento (sentenza o contratto di mantenimento). Secondo una stima di Caritas Svizzera, più di un quinto dei debitori non versa del tutto o in parte il contributo di mantenimento ai figli oppure non rispetta le scadenze previste[3].

Un diritto riconosciuto a un contributo di mantenimento non è dunque sufficiente. Per l'avente diritto è essenziale anche ricevere per tempo e regolarmente il denaro indispensabile per coprire le necessità quotidiane. A questo scopo il legislatore ha introdotto nel Codice civile la possibilità di rivolgersi direttamente ai debitori dell'obbligato che trascura il proprio obbligo di mantenimento, e segnatamente al datore di lavoro (diffida ai debitori: art. 132 cpv. 1, art. 177 e art. 291 CC; art. 13 cpv. 3 e art. 34 cpv. 3 LUD). All'obbligato può anche essere imposto di prestare garanzie adeguate per i contributi di mantenimento futuri (art. 132 cpv. 2, art. 178 e art. 292 CC). Inoltre, l'ente pubblico è tenuto ad aiutare l'avente diritto che ne faccia richiesta a ottenere l'esecuzione della pretesa di mantenimento (aiuto all'incasso, art. 131 e 290 CC).

---

1 RS **211.231**
2 RS **210**
3 Statistiche citate nel «rapporto di armonizzazione», pag. 17.

A questo sviluppo della regolamentazione di diritto privato (a livello federale) corrisponde, nel diritto pubblico (cantonale), l'anticipo dei contributi di mantenimento preconizzato dal legislatore federale (art. 131*a* e art. 293 cpv. 2 CC)[4]. In ultima analisi, spetta al diritto assistenziale (cantonale) (aiuto sociale) stabilire chi debba sopportare le spese di mantenimento quando queste eccedano i mezzi dei diretti interessati (art. 293 cpv. 1 CC).

1.3 Assistenza in materia di prestazioni alimentari

L'aiuto all'incasso e l'anticipo dei contributi di mantenimento prestati dallo Stato perseguono entrambi uno scopo di natura sociale, consistente nel garantire il mantenimento dei figli, del coniuge e del partner registrato quando il debitore trascura i propri obblighi e prevenire così il rischio di povertà. L'aiuto all'incasso e gli anticipi dei contributi di mantenimento costituiscono i due strumenti della cosiddetta «assistenza in materia di prestazioni alimentari».

L'assistenza in materia di prestazioni alimentari è destinata agli aventi diritto che non ricevono per intero, in tempo utile, regolarmente o del tutto le prestazioni di mantenimento cui hanno diritto. Di principio, può trattarsi di bambini, donne o uomini, ma nella pratica coloro che hanno diritto agli alimenti sono di regola bambini e donne, mentre coloro che devono versare gli alimenti sono per lo più uomini[5]. La situazione può essere molto difficile per donne e bambini che vivono in famiglie monoparentali, poiché questo tipo di nucleo familiare è particolarmente esposto al rischio di povertà[6]. Secondo la statistica svizzera dell'aiuto sociale per il 2015, la percentuale di donne tra i richiedenti di anticipo degli alimenti corrisponde al 98,6 per cento[7]. L'assistenza in materia di alimenti, volta a garantire le prestazioni di mantenimento, corrisponde dunque a una necessità di politica sociale. È quindi opportuno dare a questi strumenti un assetto ottimale[8].

1.3.1 Anticipo dei contributi di mantenimento

Quando il debitore non adempie i propri obblighi, l'ente pubblico può anticipare i contributi di mantenimento. L'anticipo è inteso a garantire il pagamento dei contributi che spettano all'avente diritto e che gli servono per coprire le proprie necessità quotidiane.

Il Codice civile invita i Cantoni a disciplinare l'erogazione di anticipi in favore sia del coniuge sia dei figli (art. 131*a* cpv. 1 e art. 293 cpv. 2 CC). Trattandosi del versamento di fondi pubblici in favore di indigenti, l'emanazione delle pertinenti disposizioni è di competenza cantonale (art. 115 Cost.)[9].

Tutti i Cantoni si sono dotati di basi giuridiche in materia di anticipo degli alimenti per i figli, ma solo i Cantoni romandi e il Canton Zugo hanno varato disposizioni di legge che prevedono l'anticipo degli alimenti anche per i coniugi[10].

Essendo di competenza cantonale, l'anticipo degli alimenti è strutturato in modo diverso da Cantone a Cantone[11], ma segue sempre lo stesso principio di base: l'avente diritto deve pre-

---

4 Gli articoli 131–132 CC sono applicabili per analogia all'unione domestica registrata (art. 34 cpv. 4 LUD).
5 Rapporto di armonizzazione, pag. 14.
6 Messaggio sul mantenimento del figlio, pag. 505; Amacker/Funke, FamPra.ch 2016, pagg. 148–170.
7 Disponibile in Internet al seguente indirizzo: www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > Sicurezza sociale > Aiuto sociale > Beneficiari dell'aiuto sociale in senso lato > Prestazioni anteposte all'aiuto sociale.
8 Rapporto di armonizzazione, pag. 29.
9 Messaggio sul mantenimento del figlio, pag. 545. Secondo la definizione dell'Ufficio federale di statistica (UFS), l'anticipo degli alimenti è una forma di aiuto sociale in senso lato (cfr. www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > Sicurezza sociale > Aiuto sociale > Beneficiari dell'aiuto sociale in senso lato > Anticipo degli alimenti).
10 Rapporto di armonizzazione, pag. 18.
11 Per una sintesi dei sistemi cantonali di anticipo degli alimenti, cfr. Rapporto di armonizzazione, allegato 7;
per una sintesi delle diverse soluzioni adottate dai Cantoni per l'anticipo degli alimenti, cfr. CDOS, raccomandazioni del

sentare una richiesta di anticipo al servizio designato dal Cantone. Se la richiesta è approvata, l'ente pubblico anticipa interamente o in parte il contributo di mantenimento dovuto. In tal caso la pretesa di mantenimento passa all'ente pubblico a titolo di cessione legale (surrogazione; art. 131 cpv. 3 e art. 289 cpv. 2 CC), con i diritti ad essa connessi. In seguito l'ufficio competente provvede all'incasso dei contributi di mantenimento anticipati, procedendo legalmente contro l'obbligato o, se del caso, avviando una procedura esecutiva nei suoi confronti[12].

1.3.2 Aiuto all'incasso

Contrariamente all'anticipo degli alimenti, l'aiuto all'incasso non comporta l'erogazione di fondi pubblici agli aventi diritto. Il sistema istituito dagli articoli 131 capoverso 1 e 290 capoverso 1 CC consiste invece nel fornire all'avente diritto un sostegno per l'esecuzione delle pretese fissate in un titolo di mantenimento (contributi di mantenimento)[13].

In questo contesto occorre considerare che, secondo le anzidette disposizioni, l'aiuto all'incasso è offerto a tutti gli aventi diritto che ne fanno richiesta, anche a coloro che non beneficiano dell'anticipo degli alimenti[14]. È dunque possibile beneficiare dell'aiuto all'incasso pur non adempiendo i presupposti dell'anticipo.

1.3.3 Dati statistici

Oggi come oggi non esistono in Svizzera statistiche sull'assistenza in materia di prestazioni alimentari e sull'aiuto all'incasso in particolare. Si ignora sia il numero degli aventi diritto, sia quanti di essi ricorrano all'aiuto all'incasso[15]. Tuttavia, una cosa è certa: la questione dell'aiuto all'incasso è tutt'altro che secondaria.

Secondo un comunicato stampa dell'Ufficio federale di statistica (UFS) del 30 giugno 2016, nel 2015 il numero di nascite fuori dal matrimonio e di divorzi (preceduti da una fase di separazione) è ulteriormente aumentato. La quota di quelle registrate al di fuori del matrimonio era del 22,9 per cento. Se le tendenze osservate nel 2015 dovessero confermarsi, è possibile pronosticare che due matrimoni su cinque (41,4%) potrebbero presto o tardi sfociare in un divorzio. Alla luce di questi dati e del numero di casi che potrebbero dare adito all'assegnazione di contributi di mantenimento (cfr. n. 1.1), si può facilmente immaginare quante persone un giorno potrebbero presentare una richiesta di aiuto all'incasso. E se si considera anche la già evocata stima di Caritas Svizzera, secondo cui più di un quinto dei debitori di alimenti non versa del tutto o in parte il contributo di mantenimento ai figli oppure non rispetta le scadenze previste, il problema diviene evidente in tutta la sua portata[16].

---

28 giugno 2013 sull'organizzazione dell'anticipo degli alimenti («Empfehlungen zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung», disponibili in tedesco e in francese), allegato 3.1.

12 Rapporto di armonizzazione, pag. 14.

13 Cfr. Hegnauer, Berner Kommentar II/2/2/1, N. 7 ad art. 290: «Der Unterhaltsanspruch lässt sich nur verwirklichen, wenn das Gemeinwesen die zur Vollstreckung nötige Hilfe anbietet. Der Bundeszivilgesetzgeber ist daher befugt, ihm diese Aufgabe zu überbinden» (La pretesa di mantenimento può concretizzarsi soltanto se l'ente pubblico offre l'aiuto necessario all'esecuzione. Il legislatore federale in materia civile è pertanto abilitato a imporre questo compito all'ente pubblico.).

14 Cfr. anche Mani, n. 14.

15 Rapporto di armonizzazione, pag. 17.

16 In un articolo pubblicato nel 2003, Albert Guler ha indicato che nel 2002 il Canton Zurigo ha condotto, su una popolazione di 1,22 milioni di persone, procedure di incasso per circa 16 600 aventi diritto nei confronti di circa 10 500 debitori di alimenti, ossia una procedura di incasso ogni 116 abitanti (Guler, FamPra.ch 2003, pag. 36).

1.3.4 Rapporto tra anticipo degli alimenti e aiuto all'incasso

Due strumenti di politica sociale disciplinati da regimi diversi, la cui esecuzione è però affidata, di regola, alla stessa autorità

L'emanazione di disposizioni sull'anticipo degli alimenti e la loro esecuzione rientrano nella competenza legislativa dei Cantoni, poiché si tratta di erogare fondi pubblici per l'assistenza agli indigenti (art. 115 Cost.). Le disposizioni sull'aiuto all'incasso competono invece alla Confederazione (art. 122 Cost.), poiché riguardano l'aiuto all'esecuzione delle pretese di mantenimento fondate sul diritto civile (diritto di famiglia)[17].

Nei Cantoni, tuttavia, l'esecuzione dell'anticipo degli alimenti e dell'aiuto all'incasso sono di regola affidate alla stessa autorità[18], la quale si occupa inoltre anche dell'incasso dei contributi di mantenimento anticipati dall'ente pubblico.

L'anticipo degli alimenti e l'aiuto all'incasso sono interdipendenti

All'ente pubblico si rivolgono solamente gli aventi diritto che non ricevono per intero, in tempo utile, regolarmente o del tutto le prestazioni di mantenimento cui hanno diritto. Spesso queste persone combinano la richiesta di aiuto all'incasso con una richiesta di anticipo degli alimenti, sempreché vi abbiano diritto secondo i limiti previsti dal diritto cantonale applicabile[19].

In generale, più efficace è l'aiuto all'incasso, meno alimenti è necessario anticipare. Detto in altre parole: maggiore è la frequenza con cui le autorità d'incasso riescono a riscuotere i contributi di mantenimento dovuti inducendo la persona debitrice ad adempiere appieno i suoi obblighi di mantenimento, tanto più contenute sono le risorse finanziarie che lo Stato deve versare a titolo di anticipo degli alimenti[20].

Anticipo parziale degli alimenti e aiuto all'incasso

Tutte le legislazioni cantonali prevedono un tetto massimo per l'anticipo degli alimenti. Se questo tetto è basso, l'avente diritto ottiene solo raramente un anticipo corrispondente al contributo di mantenimento fissato nella sentenza o nel contratto di mantenimento. In tal caso l'ente pubblico versa all'avente diritto un anticipo parziale e se questi ne fa richiesta lo aiuta al tempo stesso a incassare l'importo non anticipato[21]. Questa soluzione è vantaggiosa anche per l'ente pubblico, che percependo i contributi per conto dell'avente diritto può limitare al minimo indispensabile le proprie prestazioni (anticipo ed eventuale assistenza sociale)[22].

Nella prassi si può immaginare una situazione di questo tipo[23]: «Zoe abita a Neuchâtel, Luca a Bellinzona e Moritz a San Gallo. Hanno tutti sei anni e vivono con le rispettive madri. I genitori sono divorziati [e nella sentenza di divorzio il contributo di mantenimento per il figlio è stato fissato a 900 franchi mensili]. Dato che i padri non pagano gli alimenti per i figli, le madri si sono trovate in difficoltà finanziarie. [In tutti e tre i Cantoni i figli hanno] il diritto di ricevere l'anticipo del contributo di mantenimento, ma l'importo accordato varia molto da un Cantone all'altro. Infatti, secondo la legislazione neocastellana sull'assistenza in materia di alimenti, Zoe riceve soltanto 450 franchi di anticipo […]. Moritz è più fortunato, poiché a San Gallo, come in altri 14 Cantoni, l'anticipo viene accordato fino a concorrenza dell'importo massimo

---

17 Messaggio sul mantenimento del figlio, pagg. 505 e 516.
18 Rapporto di armonizzazione, pag. 15.
19 Attualmente le basi di calcolo per la concessione dell'anticipo degli alimenti variano molto da un Cantone all'altro, anche se quasi tutti i Cantoni considerano il reddito e la sostanza del nucleo familiare in cui vive il bambino (cfr. CDOS, raccomandazioni del 28 giugno 2013, pag. 13).
20 Rapporto di armonizzazione, pag. 15; Nigg, CHSS 4/2011, pag. 174.
21 Mani, n. 18.
22 Cfr. Bastons Bulletti, Commentaire Romand CC I, n. 14 ad art. 131/132.
23 Esempio citato da Knupfer, CHSS 4/2011, pagg. 179–181.

della rendita semplice per orfani, pari a 928 franchi[24]. […] A Bellinzona Luca riceve 700 franchi di anticipo.». A San Gallo Moritz riceve dunque l'intero importo che gli spetta, mentre a Neuchâtel e in Ticino Zoe e Luca devono presentare richiesta di aiuto all'incasso per ricevere l'importo non anticipato, ossia rispettivamente 450 e 200 franchi.

Tensione tra l'esecuzione dei contributi di mantenimento anticipati dall'ente pubblico e l'aiuto all'incasso

Se ha parzialmente anticipato il contributo di mantenimento, l'ente pubblico acquisisce per surrogazione la pretesa di mantenimento dell'avente diritto nella misura dell'importo anticipato (art. 131*a* cpv. 2 e art. 289 cpv. 2 CC). Come già esposto, la maggior parte dei Cantoni ha istituito un'unica autorità che si occupa sia dell'aiuto all'incasso sia delle domande di anticipo degli alimenti e in generale avvia le procedure necessarie nei confronti dell'obbligato per ottenere il rimborso degli importi anticipati dall'ente pubblico. L'ufficio specializzato interviene dunque in una duplice funzione: da un lato presta all'avente diritto l'aiuto all'incasso per la parte dei contributi di mantenimento non anticipata (art. 131 e 290 CC), e dall'altro si incarica di ottenere il rimborso dell'anticipo prestato dall'ente pubblico, divenuto titolare del credito per surrogazione a concorrenza della somma anticipata (art. 131*a* cpv. 2 e art. 289 cpv. 2 CC)[25]. Se gli importi incassati dall'ufficio specializzato non bastano a coprire entrambi i crediti, occorre chiedersi a quale debito vanno imputati, se al debito nei confronti dell'ente pubblico surrogato o a quello nei confronti dell'avente diritto che rivendica dall'obbligato il pagamento del saldo residuo dei contributi di mantenimento non anticipati.

Per meglio comprendere il problema che si pone, si può riprendere il già citato esempio di Zoe, domiciliata a Neuchâtel. A Neuchâtel l'ente pubblico acquisisce per surrogazione i diritti di Zoe nella misura dell'anticipo accordato di 450 franchi, mentre Zoe rimane creditrice per il restante importo di 450 franchi mensili. In questo caso, l'ufficio specializzato condurrà due procedure parallele nei confronti del padre di Zoe: una come rappresentante dell'ente pubblico, per il rimborso dell'anticipo parziale (art. 289 cpv. 2 CC) e l'altra a nome di Zoe, che ha presentato all'ufficio specializzato una richiesta di aiuto all'incasso (art. 290 cpv. 1 CC). Nella migliore delle ipotesi, l'ufficio specializzato otterrà l'intero importo del contributo di mantenimento, ossia 900 franchi. Quindi verserà a Zoe 450 franchi e accrediterà il resto all'ente pubblico. Ma se l'ufficio specializzato incassasse soltanto 500 franchi al mese, cosa succederebbe? Dovrebbe versare prioritariamente 450 franchi a Zoe, affinché possa disporre dell'intero contributo di mantenimento fissato dal giudice, e quindi accreditare all'ente pubblico che ha effettuato l'anticipo i 50 franchi residui, oppure viceversa? Nel Cantone di Neuchâtel, come nella maggior parte dei Cantoni, l'importo incassato viene accreditato prioritariamente all'ente pubblico. Ciò significa che dei 500 franchi incassati, Zoe ne riceverà soltanto 50. In totale Zoe riceverà dunque 500 franchi al mese (450 di anticipo e 50 grazie all'aiuto all'incasso), benché in virtù del titolo di mantenimento gliene spetterebbero 900. Detto altrimenti, il diritto dell'ente pubblico a recuperare gli anticipi prestati è prioritario rispetto al diritto di Zoe di ricevere l'intero contributo di mantenimento che le spetta.

La dottrina è in parte favorevole alla prassi illustrata, che consiste nell'addossare in un certo qual modo all'avente diritto il prezzo da pagare in cambio della regolarità degli anticipi pre-

---

[24] Per una panoramica degli importi massimi accordati dai Cantoni, cfr. CDOS, raccomandazioni del 28 giugno 2013, pag. 18. L'importo massimo della rendita semplice per orfani ammonta attualmente a 940 franchi.

[25] Di conseguenza, per l'incasso dei rispettivi importi occorrerebbe di principio avviare due procedure nei confronti dell'obbligato a nome di due creditori diversi (Haffter, n. 23 segg.; Degoumois, pag. 175). Tuttavia, siccome l'ufficio specializzato rappresenta entrambi gli aventi diritto ed entrambe le pretese si fondano sullo stesso titolo di mantenimento, per ragioni di economia processuale può riunire le due domande in un'unica procedura (cumulo soggettivo di azioni). L'ente pubblico e l'avente diritto formano dunque, in tutte le procedure giudiziarie, un litisconsorzio semplice con rappresentante comune, e l'autorità adita si pronuncia su entrambe le pretese in un'unica decisione (art. 71 e 72 CPC; cfr. Jeandin, Commentaire CPC, n. 1–13 ad art. 71).

stati dall'ente pubblico, poiché con gli anticipi la sua situazione è comunque migliore[26]. La dottrina contraria a questa prassi obietta invece che un sistema giuridico votato a uno scopo sociale non può far passare in primo piano l'interesse dello Stato rispetto all'interesse legittimo e già verificato giudizialmente della parte più debole[27].

È lecito chiedersi se questa prassi sia compatibile con l'obbligo legale dell'ente pubblico di aiutare Zoe a ottenere l'esecuzione della propria pretesa di mantenimento, poiché tale è proprio lo scopo precipuo dell'aiuto all'incasso (art. 131 cpv. 1 e art. 290 cpv. 1 CC). Questo scopo non implica anche l'obbligo di astenersi da tutto ciò che potrebbe vanificare la completa soddisfazione della pretesa dell'avente diritto? Occorre rilevare che il contributo di mantenimento per il quale è chiesto l'aiuto all'incasso ed è versato l'anticipo degli alimenti è stato preventivamente verificato da un'autorità. Soprattutto quando le risorse sono limitate, l'avente diritto ha bisogno di ricevere l'intera somma che gli spetta, poiché il contributo fissato nel titolo di mantenimento corrisponde al minimo necessario che gli occorre per far fronte alle sue necessità correnti. Verosimilmente, le persone che, come Zoe nell'esempio esaminato, mancano dei mezzi di sostentamento saranno prima o poi costrette a ricorre all'assistenza sociale: l'ente pubblico dovrà quindi in un modo o nell'altro provvedere al loro mantenimento. Pur essendo in possesso di un titolo di mantenimento valido, in definitiva l'avente diritto dovrà rivolgersi due o addirittura tre volte all'ente pubblico, con una richiesta di aiuto all'incasso, una di anticipo degli alimenti e infine anche una domanda di assistenza sociale.

La nuova ordinanza non può però eliminare questa tensione esistente tra l'esecuzione dei contributi di mantenimento anticipati dall'ente pubblico e l'aiuto all'incasso. In particolare, il Consiglio federale non può prescrivere all'ente pubblico il modo in cui imputare gli importi incassati nell'ambito dell'esecuzione dei contributi di mantenimento parzialmente anticipati. L'anticipo degli alimenti, e quindi anche il suo rifinanziamento, è di competenza cantonale e in virtù dell'articolo 6 CC il diritto civile federale non può limitare le competenze di diritto pubblico dei Cantoni.

Il Consiglio federale invita tuttavia le competenti autorità cantonali e comunali a rivedere i rispettivi disciplinamenti e la rispettiva prassi e a dare precedenza al diritto dei beneficiari dell'aiuto all'incasso di poter disporre dell'intero importo fissato nel titolo di mantenimento.

1.4 Rapporto «Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti»

Nel rapporto del 4 maggio 2011 «Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti» in risposta al postulato (06.3003) della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) del 13 gennaio 2006 («rapporto di armonizzazione»), il Consiglio federale analizza lo sviluppo, le forme e gli obiettivi dell'aiuto all'incasso e dell'anticipo degli alimenti in Svizzera. Il rapporto giunge alla conclusione che nei Cantoni l'obiettivo perseguito dal legislatore con l'assistenza in materia di prestazioni alimentari, ossia garantire il diritto al mantenimento e ridurre la povertà, è solo parzialmente raggiunto[28].

Come già esposto in precedenza, i Cantoni applicano modelli alquanto disparati per l'anticipo dei contributi di mantenimento[29]. La prassi andrebbe però unificata. Dato che in questo ambito l'emanazione e l'attuazione della legislazione compete ai Cantoni[30], l'armonizzazione potrebbe essere raggiunta con una norma costituzionale che deleghi alla Confederazione la

[26] Degoumois, pag. 175; Haffter, pag. 224.
[27] Bastons Bulletti/Farine, ZVW 2008, pag. 45.
[28] Cfr. messaggio sul mantenimento del figlio, pag. 505.
[29] CDOS, raccomandazioni del 28 giugno 2013, pag. 8.
[30] Cfr. *supra*, n. 1.3.1.

competenza di emanare una pertinente legge federale o con la conclusione di un concordato intercantonale, ma al momento attuale non è possibile stabilire quando e come ciò potrebbe avvenire[31]. Un primo passo in questa direzione è stato compiuto dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) con l'elaborazione delle raccomandazioni sull'organizzazione dell'anticipo degli alimenti («Empfehlungen zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung», disponibili in tedesco e in francese), adottate il 28 giugno 2013.

Secondo il rapporto di armonizzazione esistono importanti differenze tra i Cantoni anche per quanto riguarda la qualità delle prestazioni fornite in materia di aiuto all'incasso. Siccome le pertinenti disposizioni del Codice civile sono formulate in modo molto generico, l'esecuzione nei vari Cantoni assume forme molto varie e in molti di essi i contributi di mantenimento non sono sufficientemente garantiti. Si avverte la mancanza di prescrizioni del diritto federale che stabiliscano in modo vincolante le prestazioni che le autorità competenti in materia di incasso sono tenute a fornire, la qualità di tali prestazioni e i termini da rispettare. Per questi motivi, gli aventi diritto non possono dunque né valutare se nel caso specifico otterranno un aiuto, né se l'eventuale aiuto sarà sufficiente, e non hanno nemmeno a disposizione un rimedio giuridico per difendere i loro diritti. Tale situazione è fonte non solo di una disparità di trattamento, ma anche di una notevole incertezza del diritto[32].

Contrariamente alle disposizioni sull'anticipo degli alimenti, quelle sull'aiuto all'incasso competono alla Confederazione[33]. Per migliorare e unificare la materia, nel rapporto di armonizzazione il Consiglio federale si è impegnato a proporre al Parlamento le necessarie modifiche e precisazioni[34]:

> «Il Consiglio federale ritiene necessario intervenire, in particolare, nei seguenti ambiti:
>
> – **Prestazioni**: attualmente, la legislazione non definisce chiaramente le prestazioni da fornire nell'ambito dell'aiuto all'incasso. Ne consegue che l'assistenza fornita ai creditori di alimenti varia molto da un caso all'altro. Il Consiglio federale propone pertanto di stabilire un elenco di prestazioni che le autorità d'incasso sono tenute a fornire.
>
> – **Costi**: mentre alcuni Cantoni forniscono gratuitamente determinate prestazioni, altri ne addebitano i costi ai creditori di alimenti. Questa disparità di trattamento è particolarmente deprecabile laddove i costi d'incasso inducono le persone povere o a rischio di povertà a rinunciare a far valere le loro pretese di mantenimento. Il Consiglio federale auspica un'armonizzazione soprattutto per quanto concerne l'assunzione delle spese procedurali e di traduzione.
>
> – **Aventi diritto**: il legislatore federale prescrive alle autorità d'incasso di fornire assistenza anche per l'esecuzione delle pretese di mantenimento stabilite nell'ambito di misure a tutela dell'unione coniugale o di misure provvisionali pronunciate durante la procedura di divorzio. Tra i Cantoni e le autorità d'incasso competenti regna tuttavia una notevole incertezza giuridica riguardo a questo obbligo. Una parte delle legislazioni cantonali non lo rispetta e le autorità d'incasso hanno sviluppato prassi eterogenee. Occorrerà pertanto valutare come procedere per eliminare l'incertezza giuridica.

---

31 Per quanto riguarda l'impegno profuso a livello federale su questo tema, cfr. messaggio sul mantenimento del figlio, pag. 505.
32 Rapporto di armonizzazione, pag. 47.
33 Cfr. *supra*, n. 1.3.2.
34 Cfr. messaggio sul mantenimento del figlio, pag. 506.

- **Qualità**: la qualità delle prestazioni fornite dalle autorità d'incasso dipende sostanzialmente dal livello di qualificazione dei loro collaboratori. Nella pratica si osserva che i collaboratori delle autorità d'incasso spesso non sono in grado di utilizzare appropriatamente gli strumenti giuridici di cui dispongono. Bisognerebbe dunque obbligare i Cantoni a prendere provvedimenti per garantire una qualità sufficiente dell'aiuto all'incasso.
- **Competenza**: ai sensi degli articoli 131 capoverso 1 e 290 CC, l'aiuto all'incasso è di competenza dell'autorità tutoria o di un altro servizio designato dal diritto cantonale. I maggiori problemi si registrano nei Cantoni che hanno delegato questa attività ai Comuni. I Comuni di piccole dimensioni, anche a causa dello scarso numero di casi gestiti, hanno evidenti difficoltà ad acquisire le competenze tecniche necessarie. Per questa ragione, occorre valutare se non sia il caso di imporre a tutti i Cantoni di trasferire la competenza dell'aiuto all'incasso a un'autorità specializzata.

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

- **Garanzia delle prestazioni di mantenimento mediante gli averi della previdenza professionale**: quando il debitore di alimenti si fa versare il suo avere della previdenza professionale a titolo di liquidazione in capitale, spesso le autorità d'incasso non riescono a bloccare o sequestrare per tempo una parte di questa somma per garantire il pagamento dei contributi di mantenimento futuri o estinguere i debiti alimentari arretrati.

Per questa ragione, il Consiglio federale proporrà al Parlamento la creazione di una base legale che imponga agli istituti di previdenza e di libero passaggio di informare le autorità d'incasso qualora un assicurato con debiti di mantenimento presenti una richiesta di versamento della prestazione di uscita. Parallelamente andrà introdotta nella legge sul libero passaggio una nuova disposizione che preveda l'obbligo per gli istituti di libero passaggio di inoltrare questa informazione.»[35].

1.5 Revisione del diritto in materia di mantenimento del figlio

Nell'ambito della revisione delle disposizioni in materia di mantenimento del figlio, adottata dal Parlamento il 20 marzo 2015[36], il legislatore ha concretizzato una serie di promesse formulate dal Consiglio federale nel rapporto di armonizzazione:

- il *nuovo articolo 176a CC* precisa che le disposizioni relative all'aiuto all'incasso e agli anticipi sono applicabili anche ai contributi di mantenimento accordati nell'ambito delle misure di protezione dell'unione coniugale[37];
- nella legge federale del 25 giugno 1982[38] sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) e nella legge federale del 17 dicembre 1993[39] sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità

[35] Rapporto di armonizzazione, pagg. 4–5.
[36] Entrata in vigore in parte il 1° gennaio 2017 (RU 2015 4299 e 5017).
[37] Messaggio sul mantenimento del figlio, pag. 541.
[38] RS **831.40**
[39] RS **831.42**

(LFLP) sono state introdotte nuove misure per favorire gli uffici specializzati nell'aiuto all'incasso in caso di versamento di prestazioni in capitale del 2° pilastro agli obbligati che persistono a trascurare i loro obblighi di mantenimento. Secondo le nuove disposizioni, se sa a quale istituto di previdenza o di libero passaggio è affiliato uno di questi obbligati, l'ufficio di aiuto all'incasso può notificare la situazione all'istituto. Se l'obbligato chiede il versamento di una prestazione in capitale sui propri averi di previdenza, l'istituto interessato deve a sua volta informare senza indugio l'ufficio specializzato dal quale è stato contattato, per permettergli d'intraprendere i passi necessari a garantire le pretese di mantenimento dell'avente diritto.

– Il testo degli *articoli 131 capoverso 1 e 290 capoverso 1 CC* è stato adeguato: d'ora in poi l'aiuto all'incasso sarà garantito da un ufficio *specializzato* designato dal diritto cantonale. In effetti, la qualità delle prestazioni degli uffici di aiuto all'incasso dipende in grande misura dalle qualifiche dei collaboratori incaricati di questo compito.

– Infine, per migliorare e uniformare a livello nazionale l'aiuto all'incasso, il legislatore ha delegato al Consiglio federale, agli *articoli 131 capoverso 2 e 290 capoverso 2 CC*, la competenza necessaria a emanare una pertinente ordinanza.

2 Armonizzazione dell'aiuto all'incasso

L'importanza di un'unificazione a livello nazionale dell'aiuto all'incasso non deve essere sottostimata.

L'unificazione è intesa a garantire agli aventi diritto in tutta la Svizzera lo stesso competente ed efficiente sostegno «di base» nell'intraprendere i passi necessari alla rivendicazione dei contributi di mantenimento che spettano loro in virtù di un titolo di mantenimento. A questo riguardo è importante ricordare che il compito di intraprendere i passi giuridici necessari quando l'obbligato trascura i propri obblighi tocca di principio all'avente diritto. Le relative procedure possono essere molto onerose e richiedere conoscenze giuridiche. In particolare, può essere necessario adire le vie legali contro l'obbligato, con un'esecuzione forzata o una procedura giudiziaria oppure, di fronte a fattispecie con elementi internazionali, con una richiesta internazionale di aiuto all'incasso. L'aiuto all'incasso sgrava gli aventi diritto, spesso donne e bambini già confrontati con una situazione particolarmente pesante[40], dal lavoro necessario a ottenere i contributi di mantenimento dovuti, estenuante e anche impegnativo per l'investimento di tempo che richiede. Inoltre, il rispetto dell'obbligato nei confronti delle autorità fa sì che gli sforzi da esse compiuti per l'incasso siano spesso più fruttuosi dei passi intrapresi dal solo avente diritto[41].

Occorre inoltre ricordare che nell'ambito della revisione del diritto sul mantenimento del figlio il legislatore ha rinunciato a introdurre nel Codice civile la ripartizione dell'ammanco o un contributo di mantenimento minimo per i figli[42]. I contributi di mantenimento vengono ancora fissati tenendo conto del minimo esistenziale necessario all'obbligato[43]. Salvo prova contraria, occorre pertanto presumere che il contributo di mantenimento fissato in una sentenza sia il risultato di una procedura contraddittoria e di un'assunzione completa delle prove relative alla situazione finanziaria delle parti, oppure, se il contributo è stato fissato in un contratto di mantenimento, che esso sia stato verificato da un giudice o dall'autorità di protezione competente. Si può dunque partire dal principio che un contributo di mantenimento fissato in un

[40] Cfr. anche Haselbach, pag. 109.
[41] Rapporto di armonizzazione, pag. 22.
[42] Messaggio sul mantenimento del figlio, pagg. 517–522.
[43] De Poret Bortolaso, SJ 2016, pagg. 158–159.

titolo di mantenimento verificato ufficialmente sia *a priori* compatibile con le possibilità finanziarie dell'obbligato[44]. A queste condizioni il contributo deve poter essere incassato.

Le carenze dell'aiuto all'incasso aggravano il rischio di povertà legato alla separazione o al divorzio. Dal Rapporto sociale 2008 del Cantone di Berna, citato nel rapporto di armonizzazione, si evince che i contributi di mantenimento espletano un effetto di riduzione della povertà non trascurabile. Sulla base dei dati fiscali è stato fatto un confronto tra economie domestiche che percepiscono contributi di mantenimento, e per le quali questi ultimi costituiscono una parte del reddito, ed economie domestiche che non ne percepiscono. La quota di famiglie monoparentali povere o a rischio di povertà risulta nettamente inferiore tra le prime[45]. Per questo motivo ci si aspetta che l'ufficio di aiuto all'incasso costringa gli obbligati ad adempiere i loro obblighi e persegua gli inadempienti nella misura in cui la legge lo permette.

Dal punto di vista sociale, l'aiuto all'incasso è inteso a garantire che l'obbligato – e non l'ente pubblico (con l'anticipo di alimenti o l'assistenza sociale) – adempia il proprio obbligo di mantenimento nei confronti dell'avente diritto. Un aiuto all'incasso insufficiente incoraggia gli obbligati renitenti a sottrarsi ai propri obblighi ai danni dell'avente diritto e in fin dei conti anche della collettività, che dovrà di conseguenza assumere i costi del mantenimento degli interessati. Si spiega così l'importanza di introdurre un aiuto all'incasso efficace su tutto il territorio svizzero[46]. Si deve assolutamente impedire che l'obbligato ritenga di potersi sottrarre al proprio obbligo di mantenimento o ai passi intrapresi ai fini dell'incasso[47].

Infine, un aiuto all'incasso competente ed efficace fa gli interessi della collettività anche per un'altra ragione. Come già esposto in precedenza, il compito di provvedere all'aiuto all'incasso e all'incasso degli alimenti anticipati dall'ente pubblico è affidato in genere alla stessa autorità. Un'elevata percentuale d'incasso dei contributi di mantenimento anticipati può ridurre i costi sociali a carico della collettività.

3 Metodo di lavoro

Tanto l'organizzazione dell'aiuto all'incasso quanto le prestazioni fornite in tale ambito variano molto da Cantone a Cantone e talvolta anche all'interno di uno stesso Cantone. Dato che le pertinenti disposizioni di legge sono formulate in modo generico, le singole autorità hanno sviluppato ciascuna una propria prassi. Per disporre di un quadro completo dell'organizzazione dell'aiuto all'incasso e delle relative prassi, nel luglio 2015 l'Ufficio federale di giustizia (UFG), con il sostegno della CDOS, ha trasmesso agli uffici preposti all'aiuto all'incasso un questionario da compilare[48]. Tra luglio e ottobre 2015 l'UFG ha ricevuto di ritorno 148 questionari compilati[49]. Le risposte sono state sintetizzate per quanto possibile nelle tabelle allegate al presente rapporto. Peraltro, le risposte dei servizi cantonali, regionali e comunali sono anche puntualmente menzionate nel commento alle singole disposizioni dell'ordinanza.

L'UFG ha inoltre istituito un gruppo di accompagnamento per acquisire le conoscenze teoriche e pratiche necessarie all'elaborazione di un'ordinanza che possa servire come strumento di lavoro per gli uffici specializzati di tutti i Cantoni. Il gruppo di accompagnamento era composto di esperti di vari dipartimenti dell'Amministrazione federale, di organizzazioni non governative e di membri della *Conférence des autorités compétentes en matière d'avance et*

---

44 Bastons Bulletti/Farine, ZVW 2008, pagg. 39–40.
45 Citato nel rapporto di armonizzazione, pagg. 26–27.
46 Messaggio sul mantenimento del figlio, pag. 516.
47 Nigg, CHSS 4/2011, pag. 174; Bastons Bulletti/Farine, ZVW 2008, pag. 39; Haselbach, pag. 98: «Durch die Tatsache, dass viele Urteile Papierurteile [bleiben], ist die öffentliche Ordnung berührt» (Il fatto che molte sentenze rimangano lettera morta è lesivo per l'ordine pubblico).
48 Cfr. allegato 1: questionario UFG.
49 Cfr. allegato 2: Elenco dei partecipanti.

de recouvrement des contributions d'entretien des cantons romands et du Tessin e dello Schweizerischer Verband für Alimentenfachleute (SVA). La maggior parte dei membri delle citate organizzazioni è anche al servizio, in qualità di specialista, delle autorità cantonali di aiuto all'incasso. In seno al gruppo di lavoro erano rappresentate le seguenti istituzioni: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Autorità centrale in materia di prestazioni alimentari internazionali (UFG), CDOS e Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS).

4 Commento alle singole disposizioni

4.1 Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

Come già illustrato in precedenza, il diritto di famiglia prevede diversi casi in cui può essere necessario stabilire un contributo di mantenimento, di regola mensile, che una persona è tenuta a versare a uno o più familiari per la copertura dei bisogni quotidiani (cfr. *supra,* n. 1.1). In questi casi, gli articoli 131 capoverso 1 e 290 capoverso 1 CC dispongono che quando l'obbligato è inadempiente un ufficio specializzato designato dal diritto cantonale deve aiutare in maniera adeguata, e di regola gratuitamente, l'avente diritto che ne faccia richiesta a ottenere l'esecuzione della pretesa di mantenimento (cfr. art. 3 cpv. 1). Detto altrimenti, l'avente diritto può fare ricorso al sostegno dell'ente pubblico per l'incasso delle somme che gli spettano[50]. Il diritto di famiglia prevede però anche altre pretese di mantenimento[51] per le quali l'ufficio specializzato può prestare un aiuto all'incasso secondo le medesime modalità, purché tale aiuto sia previsto dal diritto cantonale (cfr. art. 3 cpv. 4). Pertanto, in questa prima disposizione dell'ordinanza l'espressione «pretese di mantenimento fondate sul diritto di famiglia» deve essere intesa *in senso lato.*

Nel rapporto di armonizzazione si è stabilito che il testo generico degli articoli 131 capoverso 1 e 290 capoverso 1 CC («aiuta in maniera adeguata») accorda ai Cantoni – o agli uffici di aiuto all'incasso, dato che la pertinente legislazione cantonale è spesso piuttosto sommaria – un margine di manovra eccessivo sul piano dell'esecuzione che assume forme molto diverse da un Cantone all'altro; in numerosi Cantoni il diritto a un contributo di mantenimento non è sufficientemente garantito. Da ciò derivano disparità di trattamento e in certi casi una notevole incertezza del diritto. Per rimediare a questa situazione, il legislatore federale ha incaricato il Consiglio federale il compito di elaborare un'ordinanza (cfr. n. 1.4). Il Consiglio federale intende armonizzare la prassi per mezzo di un disciplinamento uniforme dell'aiuto all'incasso, per garantire che tutti gli aventi diritto residenti in Svizzera beneficino di tale aiuto alle stesse condizioni e che siano loro concesse le stesse prestazioni e misure «di base»[52]. Questa soluzione garantisce la parità di trattamento e crea una situazione chiara, non solo per gli aventi diritto e gli obbligati ma anche per gli uffici specializzati chiamati ad applicare il diritto federale.

---

[50] Hegnauer, Berner Kommentar II/2/2/1, n. 6 ad art. 290.

[51] Le pretese di mantenimento del diritto di famiglia *in senso lato* comprendono ad esempio anche le pretese di assistenza tra parenti in linea diretta (art. 328 segg. CC) e le pretese della donna nubile (art. 295 CC), che però sono relativamente poco frequenti.

[52] Tuttavia, i Cantoni possono offrire anche un sostegno più ampio (cfr. art. 12 cpv. 3).

Art. 2 Organizzazione dell'aiuto all'incasso

Cpv. 1 L'organizzazione dell'aiuto all'incasso compete ai Cantoni

I Cantoni sono tenuti a istituire un aiuto adeguato all'incasso (art. 131 cpv. 1 e art. 290 cpv. 1 CC), ma possono scegliere liberamente come organizzare tale aiuto. Per questo motivo, l'attuazione dell'aiuto all'incasso presenta notevoli differenze da Cantone a Cantone e persino all'interno di uno stesso Cantone[53], e ciò rappresenta una grossa sfida per l'armonizzazione della pratica in materia.

In dieci Cantoni (AI, AR, BL, LU, OW, SG, SH, SZ, TG, UR) l'aiuto all'incasso è di competenza dei Comuni. Nei Cantoni di Argovia, Berna, Grigioni e Zugo la responsabilità spetta sempre ai Comuni, che però hanno in parte delegato questa competenza a enti privati, tra cui spesso associazioni femminili regionali (ad es. la Federazione Associazioni femminili Svizzere). Nei Cantoni di Soletta e Zurigo, e in parte anche in Ticino, l'aiuto all'incasso è regolamentato a livello distrettuale. In nove Cantoni (BS, FR, GE, GL, JU, NE, NW, VD e VS) il compito è stato affidato a un servizio cantonale.

Nella maggior parte dei Cantoni l'autorità che tratta le domande di anticipo degli alimenti si occupa anche dell'aiuto all'incasso, e di regola è anche competente per procedere contro l'obbligato onde ottenere il rimborso degli importi anticipati dall'ente pubblico. A questo riguardo il Cantone Ticino ha adottato un sistema particolare: se l'aiuto all'incasso è combinato con l'anticipo di contributi di mantenimento, la competenza spetta a un'autorità cantonale, mentre in tutti gli altri casi essa appartiene alle autorità regionali di protezione dei minori e degli adulti[54].

Nel Cantone di San Gallo, nel quale l'aiuto all'incasso è di competenza comunale, la città di San Gallo ha scelto un sistema analogo: l'anticipo dei contributi di mantenimento compete ai servizi sociali cittadini, i quali prestano anche l'aiuto all'incasso per l'eventuale parte non anticipata dei contributi alimentari per i figli, per gli assegni per i figli e di formazione e per i contributi alimentari per il coniuge, ma soltanto per chi beneficia dell'anticipo degli alimenti o di prestazioni dell'assistenza sociale. I casi riguardanti unicamente l'aiuto all'incasso competono invece al consultorio familiare, gestito da un'associazione privata in virtù di un accordo di prestazioni con la città di San Gallo[55].

Nei Cantoni in cui l'aiuto all'incasso è di competenza comunale, l'assistenza sociale, l'anticipo dei contributi di mantenimento e l'aiuto all'incasso competono spesso alla stessa autorità. Tuttavia, il fatto che una sola autorità o addirittura una sola persona debba occuparsi di questi tre settori può anche risultare svantaggioso, poiché è raro che una persona disponga di conoscenze approfondite di questi tre campi di attività. In particolare, le conoscenze specialistiche necessarie per l'incasso di crediti sono in parte molto diverse da quelle necessarie per valutare una richiesta di anticipo di contributi di mantenimento o di prestazioni dell'assistenza sociale. Nei piccoli Comuni, inoltre, il numero esiguo di casi trattati impedisce di acquisire la necessaria esperienza e di sviluppare una prassi efficace che consenta di difendere al meglio gli interessi dell'avente diritto che chiede aiuto alla collettività. Gli specialisti interpellati raccomandano pertanto di centralizzare (a livello cantonale o regionale) e professionalizzare l'assistenza in materia di prestazioni di mantenimento.

Cpv. 2 Il diritto cantonale designa l'ufficio specializzato

Al Consiglio federale non è riconosciuta la competenza di imporre ai Cantoni una riorganizzazione territoriale dell'aiuto all'incasso. Questi ultimi sono però vincolati dalla decisione del

[53] Cfr. allegato 3: Organizzazione dell'aiuto all'incasso nei Cantoni.
[54] Cfr. allegato 3: Organizzazione dell'aiuto all'incasso nei Cantoni.
[55] Disponibile in Internet al seguente indirizzo: www.familienberatung-sg.ch > Beratungsstelle.

legislatore federale di affidare questo compito a un ufficio *specializzato* (art. 131 cpv. 1 e art. 290 cpv. 1 CC)[56].

Di conseguenza, i Cantoni sono liberi di organizzare l'aiuto all'incasso a loro discrezione e quindi di scegliere se affidarlo a enti comunali, regionali o cantonali. Possono anche decidere di delegare tale compito al servizio che già si occupa dell'anticipo degli alimenti e dell'assistenza sociale. A prescindere dalla forma organizzativa adottata, il servizio di aiuto all'incasso deve però essere un ufficio *specializzato* che disponga delle necessarie conoscenze specialistiche per valutare gli incarti e decidere quali prestazioni fornire e quali misure adottare, tra quelle enumerate nell'ordinanza (art. 12 e 13).

Inoltre, i Cantoni possono designare un ufficio specializzato distinto per l'aiuto all'incasso transfrontaliero (sez. 7).

Cpv. 3 Vigilanza dell'autorità designata dal diritto cantonale

L'ufficio specializzato designato dal diritto cantonale è sottoposto alla vigilanza di un'autorità pure designata dal diritto cantonale. Non si tratta tanto di istituire una nuova autorità di vigilanza, quanto piuttosto di attribuire all'autorità già esistente, a seconda delle circostanze, nuovi compiti nell'ambito dell'organizzazione dell'aiuto all'incasso secondo le disposizioni di legge e della presente ordinanza.

L'autorità di vigilanza dovrà in particolare garantire che gli uffici di aiuto all'incasso adempiano in modo efficiente e competente i loro compiti. A tal fine occorre stabilire un'organizzazione adeguata dal punto di vista delle risorse di personale e delle conoscenze professionali specifiche[57]. Nella maggior parte dei casi, nei Cantoni che hanno affidato l'aiuto all'incasso a un (unico) servizio cantonale queste condizioni sono già realizzate. Negli altri casi l'autorità di vigilanza vi provvederà elaborando direttive e altri documenti e organizzando la necessaria formazione. L'importanza del ruolo dell'autorità di vigilanza è illustrato in modo esemplare dai due casi seguenti:

- nel Cantone di Berna, la delega dell'aiuto all'incasso da parte del Comune a un servizio sociale regionale, a un'altra autorità o a un ente di pubblica utilità deve essere approvata dall'Ufficio cantonale dei minori (art. 3 dell'ordinanza cantonale sull'aiuto all'incasso e l'anticipo dei contributi di mantenimento [Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, IBV]). L'Ufficio cantonale dei minori fornisce ai servizi competenti in materia di aiuto all'incasso anche la necessaria consulenza giuridica e può emanare istruzioni (art. 23 cpv. 1 IBV). L'Ufficio dei minori, in collaborazione con il Bildungszentrum für Wirtschaft und Dienstleistung (BWD), ha inoltre organizzato la formazione cui si accenna in seguito dichiarandola obbligatoria;
- anche nel Cantone di Turgovia l'aiuto all'incasso è di competenza comunale; l'Ufficio cantonale dell'assistenza sociale ha elaborato diversi documenti sull'assistenza in materia di prestazioni di mantenimento[58], e in particolare la guida intitolata «Inkasso von Unterhaltsbeiträgen», che contiene numerose liste di controllo e modelli di documenti (solleciti all'obbligato, riconoscimenti di debito, cessioni di salario ecc.)[59]. Inoltre, l'Ufficio propone una volta all'anno un corso di aggiornamento di una giornata e mezza[60]. Infine,

---

56 Messaggio sul mantenimento del figlio, pag. 540. A proposito dell'interesse della collettività a un aiuto all'incasso competente ed efficiente si rimanda alla parte introduttiva del presente rapporto (2. Armonizzazione dell'aiuto all'incasso).
57 Mani, n. 56.
58 Cfr. «Leitfaden Alimentenhilfe» e «Weiterführende Erklärungen zu Begriffen in der Alimentenhilfe», scaricabili in Internet al seguente indirizzo: http://www.sozialamt.tg.ch > Sozialhilfe > Alimentenhilfe.
Anche il Cantone di Svitto ha pubblicato un manuale per i servizi interessati: Handbuch «Alimentenwesen» parte 1, disponibile in Internet al seguente indirizzo: https://www.sz.ch > (Privatpersonen) Gesundheit, Soziales > Fachbereiche Soziales > Alimentenhilfe.
59 Cfr. «Leitfaden Inkasso von Unterhaltsbeiträgen». Questo documento è disponibile in Internet all'indirizzo già indicato.
60 Disponibile in Internet al seguente indirizzo: http://www.sozialamt.tg.ch > Weiterbildung.

gli specialisti di assistenza in materia di prestazioni di mantenimento hanno la possibilità di partecipare a uno scambio di esperienze che si tiene tre volte all'anno[61].

Cpv. 4 Formare adeguatamente i collaboratori dell'ufficio specializzato

L'attuazione uniforme delle nuove disposizioni presuppone in particolare una formazione adeguata dei collaboratori degli uffici specializzati. Per questo motivo l'ordinanza prevede espressamente l'obbligo per i Cantoni di assicurare tale formazione. Gli uffici specializzati sono chiamati a svolgere un compito difficile, poiché l'esecuzione delle pretese di mantenimento è un'attività trasversale e complessa, che presuppone anzitutto pertinenti conoscenze giuridiche ma anche conoscenze in campo commerciale oltre che competenze metodologiche e sociali. L'aiuto all'incasso implica infatti anche l'accompagnamento dell'avente diritto, per un periodo che talvolta può protrarsi per parecchi anni. Per l'esecuzione di pretese di mantenimento transfrontaliere sono inoltre necessarie ulteriori competenze professionali[62].

Nei Cantoni romandi, il requisito della specializzazione è soddisfatto con la creazione di un (unico) servizio cantonale che fa capo a specialisti dei vari settori coinvolti. Secondo le risposte fornite nel questionario dell'UFG, l'*Office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE)* del Cantone di Neuchâtel occupa dodici collaboratori, tra cui sette giuristi incaricati di trattare gli incarti e cinque impiegati d'ufficio per l'amministrazione e la contabilità. La successiva acquisizione delle competenze professionali specifiche è garantita in parte all'interno del servizio stesso, che offre ai collaboratori corsi di aggiornamento interni e mette loro a disposizione una serie di direttive, e in parte anche nell'ambito della *Conférence romande des autorités compétentes en matière d'avances et de recouvrement des contributions d'entretien* dei Cantoni romandi e del Cantone Ticino, che si riunisce due volte l'anno.

Nel Cantone di Soletta, l'aiuto all'incasso è affidato a quattro servizi regionali[63]. Secondo le risposte fornite nel questionario dell'UFG, i quattro servizi in questione occupano in totale otto collaboratori, sei dei quali hanno assolto il corso di formazione per specialisti in materia di alimenti organizzato dalla SVA in collaborazione con la Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW)[64]. In caso di problemi giuridici complessi i collaboratori possono inoltre rivolgersi all'Ufficio della sicurezza sociale (Amt für soziale Sicherheit).

Nel Cantone di Argovia, l'aiuto all'incasso compete ai 230 Comuni, i quali possono però delegare il compito a un'altra autorità o a un'impresa privata. Secondo le risposte fornite nel questionario dell'UFG, circa 130 Comuni argoviesi hanno delegato l'aiuto all'incasso e l'incasso dei contributi di mantenimento anticipati dall'ente pubblico a due servizi privati specializzati in questo campo[65]. Una soluzione di questo tipo può essere particolarmente interessante soprattutto per i Comuni che sono confrontati a domande di aiuto all'incasso soltanto di rado.

Il Cantone di Berna ha espressamente sottolineato l'importanza di una formazione adeguata dei collaboratori degli uffici preposti all'aiuto all'incasso nei lavori preparatori della revisione della legge cantonale sull'aiuto all'incasso e l'anticipo di contributi di mantenimento e della pertinente ordinanza, entrata in vigore il 1° gennaio 2015. Nel rapporto concernente l'ordinanza, presentato dal Dipartimento cantonale di giustizia (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion) al Consiglio di Stato, si legge quanto segue: «Ferner wird im Herbst 2015 erstmals eine spezifisch auf den Kanton Bern ausgerichtete Weiterbildung für Alimenten-

---

61 ERFA (Erfahrungsaustauschgruppe) Thurgau. Disponibile in Internet al seguente indirizzo: http://www.alimente.ch > Allgemeines > Aktuelles > ERFA.
62 Rapporto di armonizzazione, pag. 56.
63 Cfr. allegato 3: Organizzazione dell'aiuto all'incasso nei Cantoni.
64 Cfr. Weiterbildung zur Alimentenfachperson, disponibile su Internet: https://weiterbildung.zhaw.ch > Departemente > Soziale Arbeit > Weiterbildung > Weiterbildung nach Thema > Kindheit, Jugend und Familie «WBK Alimentenhilfe». Circa l'origine di questa formazione, cfr. Guler, FamPra.ch 2003, pagg. 39–40.
65 Cfr. allegato 3: Organizzazione dell'aiuto all'incasso nei Cantoni.

fachpersonen in deutscher und französischer Sprache angeboten.» (Inoltre, nell'autunno 2015 verrà proposto per la prima volta un corso di perfezionamento specifico in lingua tedesca e francese per specialisti in materia di alimenti)[66]. Nel frattempo le intenzioni espresse nel rapporto sono state concretizzate: il corso di formazione presso il BWD è infatti iniziato[67]. Nelle risposte al questionario dell'UFG è stato inoltre indicato che a partire dal 1° gennaio 2018 tutte le persone attive nel Cantone nel settore dell'assistenza in materia di prestazioni di mantenimento dovranno assolvere una formazione specifica in questo campo.

Da alcuni anni, anche la SVA organizza una formazione analoga: «Einführung in die Organisation und Durchführung der Alimentenhilfe»[68]. La stessa associazione organizza anche, in collaborazione con la ZHAW, la «Weiterbildung zur Alimentenfachperson», un corso di perfezionamento della durata di 15,5 giorni per persone che possiedono già esperienza nel settore dell'assistenza in materia di alimenti e suddivisa in otto moduli. Per capire la portata e la complessità dei compiti svolti dai servizi incaricati dell'assistenza in materia di alimenti, basta enumerare i titoli di questi otto moduli: organizzazione dell'assistenza in materia di alimenti/basi legali; principi fondamentali della procedura amministrativa e giudiziaria; principi fondamentali dell'anticipo di alimenti/organizzazione di un mandato di incasso; incasso in via amichevole; incasso giudiziale 1a parte: esecuzione in via di pignoramento; conduzione dei colloqui; incasso giudiziale 2a parte: prosecuzione dell'esecuzione; gestione di colloqui difficili e dei conflitti; incasso giudiziale 3a parte: fallimento/atto di carenza beni/ricorso secondo la LEF; misure speciali di incasso (sequestro, diffida ai debitori, garanzie); strumenti speciali di esecuzione; pretese in materia di assicurazioni sociali; incasso all'estero; giornata dedicata alla prassi; gestione della violenza.

Visto quanto precede, appare chiaro che esistono diverse possibilità per istituire un ufficio *specializzato* di aiuto all'incasso secondo i criteri definiti dalla legislazione in vigore dal 1° gennaio 2017. Alcuni Cantoni dispongono già di un'organizzazione conforme ai requisiti del diritto federale. Gli altri potranno eventualmente ispirarsi a queste organizzazioni. Ogni Cantone dovrà organizzarsi per fare in modo che al momento dell'entrata in vigore della presente ordinanza l'autorità competente per l'aiuto all'incasso designata dal diritto cantonale possa essere qualificata come ufficio specializzato ai sensi degli articoli 131 capoverso 1 e 290 capoverso 1 CC.

Art. 3 Oggetto dell'aiuto all'incasso

Cpv. 1 Contributi di mantenimento esigibili nel mese della richiesta e in futuro

Gli articoli 131 capoverso 1 e 290 capoverso 1 CC fanno obbligo all'ente pubblico di prestare aiuto per l'esecuzione delle pretese di mantenimento fondate sul diritto di famiglia che assicurano il mantenimento corrente degli aventi diritto. L'aiuto prestato dall'ufficio specializzato concerne anzitutto le pretese di mantenimento enumerate all'inizio del presente rapporto e risultanti dal diritto della filiazione, dal diritto matrimoniale e del divorzio e dalla legge sull'unione domestica registrata (cfr. n. 1.1). Per l'avente diritto, l'incasso di queste pretese fissate in un titolo di mantenimento (contributi di mantenimento) ha spesso un'importanza vitale (cfr. n. 1.2). Per questa ragione, è urgentemente necessario che l'ufficio specializzato aiuti gli aventi diritto che ne fanno richiesta a ottenerne l'incasso.

---

[66] Cfr. Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IBV) – Vortrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion an den Regierungsrat zur Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (Totalrevision) vom 10. Oktober 2014, Erläuterung zu Artikel 25 (neu), pag. 12.

[67] Cfr. Lehrgang Alimentenfachperson, disponibile in Internet al seguente indirizzo: http://www.bwdbern.ch > bwd-wb Weiterbilung Bern > Weiterbildungsangebot > Verwaltungsrecht > «Lehrgang Alimentenfachperson».

[68] Disponibile in Internet al seguente indirizzo: www.alimente.ch.

Benché la legge preveda una possibilità di liquidazione definitiva sotto forma di indennità in capitale (art. 126 cpv. 2 e art. 288 CC), di regola il contributo di mantenimento consiste in una pretesa mensile fissata in un titolo di mantenimento (cfr. art. 4) da versare anticipatamente all'inizio del mese, alla data fissata dal giudice (art. 125 cpv. 1 e 285 cpv. 3 CC) o concordata tra le parti. Quando il contributo di mantenimento non viene pagato per intero, in tempo utile, regolarmente o del tutto, l'avente diritto può chiedere aiuto all'ufficio specializzato (cfr. art. 8). La data di inoltro della richiesta è determinante per l'inizio dell'aiuto all'incasso. Il tempo necessario all'ufficio per il trattamento della richiesta non deve ritardare l'inizio dell'aiuto all'incasso. Pertanto, l'ufficio specializzato presta aiuto per l'incasso dei contributi di mantenimento esigibili nel mese in cui è presentata la richiesta e per tutti i contributi esigibili in futuro a partire da tale data. Secondo le risposte fornite nel questionario dell'UFG, tutti i Cantoni offrono già un aiuto all'incasso per queste pretese. Sotto questo aspetto l'ordinanza si limita dunque a riprendere la prassi corrente.

L'aiuto all'incasso deve essere prestato anche nei rari casi di liquidazione mediante versamento unico fondati sull'articolo 126 capoverso 2 e sull'articolo 288 CC. Il versamento unico può essere vantaggioso per l'avente diritto ad esempio nel caso in cui l'obbligato intende trasferirsi in un Paese in cui sarebbe difficile ottenere l'incasso di contributi di mantenimento mensili. Al momento della presentazione della richiesta di aiuto all'incasso, il versamento unico sarà sicuramente già scaduto (cfr. cpv. 3), ma occorre tener conto del fatto che esso serve a coprire le necessità correnti e future dell'avente diritto.

Cpv. 2 Aiuto all'incasso per gli assegni familiari

Gli assegni familiari sono destinati a compensare parzialmente l'onere finanziario sostenuto dai genitori per il mantenimento dei figli (art. 2 della legge federale del 24 marzo 2006[69] sugli assegni familiari, LAFam). Oltre agli assegni per i figli e di formazione, comprendono anche le indennità di nascita e di adozione introdotte da alcuni Cantoni[70].

Gli assegni familiari sono disciplinati dal diritto federale e cantonale. Ma vi sono anche datori di lavoro che oltre a questi assegni versano ai loro collaboratori con figli anche prestazioni volontarie supplementari, le quali sono disciplinate da un contratto[71] o da un regolamento[72].

Secondo la legge, gli assegni familiari versati al genitore obbligato al mantenimento devono essere pagati in aggiunta al contributo di mantenimento (art. 285*a* cpv. 1 CC e art. 8 LAFam). Perciò l'ufficio specializzato deve occuparsi anche degli assegni familiari, purché figurino nel titolo di mantenimento. A questo riguardo l'ordinanza concretizza una prassi già esistente.

Per quanto riguarda gli assegni familiari previsti dalla legge va però menzionata anche la possibilità del versamento a terzi. L'articolo 9 capoverso 1 LAFam dispone quanto segue: «Qualora gli assegni familiari non siano impiegati per provvedere alle necessità della persona cui sono destinati, quest'ultima o il suo rappresentante legale può esigere che gli assegni le siano versati […], anche se essa non dipende dall'assistenza pubblica o privata.» Secondo le direttive dell'UFAS concernenti la legge federale sugli assegni familiari (DAFam), la persona che auspica il versamento a terzi deve presentare una richiesta alla cassa che versa gli assegni familiari. Ad esempio, una donna il cui ex marito non le riversa gli assegni per il figlio

---

69 In vigore dal 1° gennaio 2009; RS **836.2**.

70 Una sintesi dei tipi di assegno familiare e dei relativi importi è disponibile in Internet al seguente indirizzo: www.bsv.admin.ch > Assicurazioni sociali > Assegni familiari > Informazioni di base & legislazione > Tipi e importi degli assegni familiari.

71 Cfr. p. es. Convenzione relativa alle condizioni di lavoro degli impiegati di banca (CIB), stato 1° gennaio 2016, art. 27.

72 In virtù dell'art. 51*a* dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3), ad esempio, la Confederazione versa ai propri impiegati prestazioni che integrano l'assegno familiare. Ad esempio per il primo figlio, tale disposizione prevede il versamento, oltre agli assegni familiari previsti dal Cantone, di una prestazione integrativa della Confederazione fino a un importo massimo di 365.90 franchi al mese.

comune che vive con lei può chiedere alla cassa di compensazione per assegni familiari di versarle gli assegni direttamente. Deve rendere plausibile il fatto che gli assegni familiari non le sono versati, ad esempio con «un documento in cui il servizio incaricato dell'incasso degli alimenti conferma che i contributi di mantenimento per il figlio non sono versati per tempo e/o sono inferiori all'importo dovuto, oppure [con] estratti conto da cui risulta che i pagamenti non sono effettuati per tempo e/o sono inferiori all'importo dovuto»[73]. È inoltre interessante sapere che su richiesta motivata l'assegno di formazione può essere versato direttamente al figlio maggiorenne (art. 9 cpv. 2 LAFam). La LAFam mette dunque a disposizione un utile strumento per l'incasso degli assegni familiari. Tuttavia, tale strumento riguarda soltanto le prestazioni future, poiché esso non consente di esigere l'incasso di assegni già versati.

Cpv. 3 Aiuto all'incasso per contributi di mantenimento scaduti

Lo scopo principale dell'aiuto all'incasso previsto agli articoli 131 e 290 CC consiste nell'assicurare la copertura delle necessità correnti dell'avente diritto. Pertanto, l'ente pubblico non è tenuto a prestare aiuto se la richiesta di aiuto riguarda soltanto l'incasso di contributi di mantenimento già scaduti e i contributi correnti vengono pagati o non possono più nascere nuove pretese.

La situazione è diversa se il richiedente chiede l'aiuto all'incasso per le pretese future e per quelle esigibili nel mese della richiesta e contemporaneamente chiede aiuto anche per l'incasso di pretese già scadute prima della presentazione della richiesta. Si può certamente immaginare che in passato un obbligato abbia adempiuto i propri obblighi solo parzialmente o in modo irregolare. Secondo gli esperti interpellati, gli uffici specializzati confrontati con una richiesta di aiuto all'incasso per il mantenimento corrente hanno interesse a prestare aiuto anche per le pretese già scadute al momento della presentazione della richiesta. L'ufficio potrà così organizzare meglio il proprio intervento e in particolare evitare sovrapposizioni con l'attività di un servizio privato incaricato dell'incasso dei contributi di mantenimento scaduti.

Le risposte date al questionario dell'UFG evidenziano che tutti i Cantoni offrono un aiuto all'incasso anche per le pretese scadute quando intervengono già per l'esecuzione delle pretese di mantenimento correnti, benché generalmente tale questione non sia disciplinata dal diritto cantonale. A livello di prassi emergono però notevoli differenze tra i Cantoni e persino all'interno di uno stesso Cantone: talune autorità circoscrivono l'aiuto all'incasso alle pretese scadute da pochi mesi, altre a quelle scadute da cinque anni (termine di prescrizione previsto dall'art. 128 CO[74] per le prestazioni periodiche), altre ancora non prevedono limiti di tempo o stabiliscono tale limite di caso in caso.

Nell'ordinanza si rinuncia a disciplinare l'aiuto all'incasso per le pretese scadute. L'ufficio specializzato decide al riguardo secondo il proprio apprezzamento (cfr. art. 11 cpv. 1). Per questo aspetto vanno evitate soluzioni schematiche. Sulla base dell'incarto, e in particolare della situazione finanziaria dell'obbligato, l'ufficio specializzato valuterà nel caso specifico se vale la pena di prestare un aiuto all'incasso per le pretese scadute, e nell'affermativa a quali pretese circoscrivere la procedura[75]. Un limite di cinque anni basato sul termine di prescrizione dei crediti (art. 128 CO) non è indispensabile, tanto più che a partire dal 1° gennaio 2017 la prescrizione dei crediti del figlio nei confronti dei genitori inizia a decorrere soltanto col raggiungimento della maggiore età[76]. La prescrizione non comporta automaticamente l'estinzione del credito, consente soltanto all'obbligato che la invoca di opporsi

---

[73] Cfr. direttive dell'UFAS concernenti la legge federale sugli assegni familiari (DAFam), stato al 1° gennaio 2017, n. marg. 246 1/17; Kieser/Reichmuth, Praxiskommentar FamZG, n. 6–13 ad art. 9.

[74] RS **220**

[75] Cfr. anche Mani, n. 21.

[76] Cfr. anche art. 134 cpv. 1 n. 1 CO. La sospensione della prescrizione ha però effetto, a prescindere dall'età del figlio, soltanto fino al momento in cui la pretesa di mantenimento è trasmessa all'ente pubblico che ha (parzialmente) anticipato il contributo di mantenimento (art. 298 cpv. 2 CC)(cfr. messaggio sul mantenimento del figlio, pag. 537).

all'esecuzione della pretesa. L'obbligato può però anche rinunciare a invocare la prescrizione. In materia di mantenimento fondato sul diritto di famiglia, questa ipotesi non è da escludersi. Infatti, si può senz'altro immaginare che l'obbligato, pur essendo perfettamente consapevole dei propri obblighi, per ragioni da lui indipendenti si sia trovato del tutto o in parte nell'impossibilità di adempierli, ma in seguito sia disposto a tacitare il proprio debito, ad esempio dopo aver ricevuto un'eredità. Perciò, non vi è motivo di limitare *a priori* l'aiuto dell'ufficio specializzato.

Cpv. 4 Altre pretese del diritto di famiglia

La legge obbliga la collettività a prestare aiuto per l'incasso dei contributi di mantenimento che assicurano la copertura delle necessità correnti dell'avente diritto (art. 131 cpv. 1 e art. 290 cpv. 1 CC).

Ma se il diritto cantonale lo prevede, l'ufficio specializzato può prestare aiuto anche per l'esecuzione di altre pretese del diritto di famiglia, fondate sul rapporto di filiazione o derivanti dallo scioglimento dell'unione. L'ordinanza cita a titolo di esempio i contributi speciali per bisogni straordinari imprevisti del figlio (art. 286 cpv. 3 CC), le pretese della madre non sposata (art. 295 CC)[77] e le pretese fondate sull'obbligo di assistenza tra parenti (art. 328 CC)[78]. L'enumerazione non è esaustiva: il diritto cantonale può estendere l'aiuto all'incasso anche ad altre pretese, ad esempio ai crediti derivanti dallo scioglimento del regime matrimoniale[79], dalla divisione degli averi di previdenza[80] o dall'equa indennità spettante al coniuge che ha collaborato in misura straordinaria nella professione o nell'impresa dell'altro (art. 165 CC). In tal caso il diritto cantonale disciplina l'assunzione dei costi dell'aiuto all'incasso anche per le altre pretese fondate sul diritto di famiglia.

Sono fatte salve le convenzioni internazionali sull'assistenza amministrativa che talvolta prevedono un campo d'applicazione più esteso per l'aiuto all'incasso, ad esempio per le pretese di assistenza tra parenti in linea diretta (art. 328 segg. CC)[81] o soltanto per l'incasso degli arretrati (art. 21).

Art. 4 Titolo di mantenimento

L'ente pubblico presta il proprio aiuto per l'*esecuzione* della pretesa di mantenimento (art. 131 cpv. 1 e 290 cpv. 1 CC). Tale pretesa deve pertanto essere fissata in un titolo di mantenimento, vale a dire in una decisione esecutiva di un giudice o di un'autorità oppure in un contratto scritto di mantenimento in cui sia indicato chiaramente l'importo del contributo dovuto all'avente diritto. Sono fatte salve le convenzioni internazionali sull'assistenza amministrativa (cfr. al riguardo il commento ad art. 21) che talvolta prevedono prestazioni anche in assenza di un titolo di mantenimento, e in particolare la costituzione di un tale titolo[82].

---

77 Cfr. Leitfaden TG, pag. 18.

78 L'obbligo di assistenza tra parenti in linea diretta (art. 328 segg. CC) non configura un obbligo di mantenimento del diritto di famiglia in senso stretto (Meier, ZBGR 2010, pag. 6). Esso non si fonda tanto sul rapporto giuridico creato dal matrimonio, dall'unione registrata o dalla filiazione quanto sul diritto fondamentale al minimo esistenziale (Burgat/Christinat/Guillod, n. 10; cfr. anche Brauchli, pag. 170 seg.). In questi casi l'assistenza sociale viene di regola accordata senza accertare l'esistenza di eventuali pretese fondate sull'obbligo di assistenza tra parenti. L'ente pubblico fornisce dunque, di fatto, prestazioni anticipate per le quali in seguito agirà, se del caso, nei confronti dei parenti tenuti a prestare assistenza (art. 329 cpv. 3 in combinato disposto con l'art. 289 cpv. 2 CC). A causa di questo meccanismo, la maggior parte delle procedure giudiziarie in materia non oppone i parenti direttamente, bensì l'ente pubblico e i parenti tenuti a prestare assistenza (Brunner, Handbuch des Unterhaltsrechts, n. 07.05 seg.).

79 Mani, n. 46.

80 Bastons Bulletti, Commentaire Romand CC I, n. 5 ad art. 131/132.

81 Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale del 9 aprile 1975 concernente la convenzione sull'esazione delle prestazioni alimentari all'estero, FF **1975** I 1557 segg., 1559; cfr. anche le dichiarazioni di reciprocità con le province del Canada, che fanno tutte riferimento agli obblighi alimentari «derivanti da un rapporto familiare, genitoriale o coniugale».

82 Ad es. art. 6 della Convenzione di New York del 20 giugno 1956 sull'esazione delle prestazioni alimentari all'estero; RS **0.274.15**.

Se l'avente diritto non dispone (ancora) di un titolo di mantenimento, l'ufficio specializzato può indicargli l'ufficio in grado di assisterlo al meglio per far valere processualmente la propria pretesa: un consultorio giuridico, un'altra autorità oppure, nel caso dei minori, l'autorità di protezione dei minori, che può nominare un curatore per salvaguardare il diritto al mantenimento (art. 308 cpv. 2 CC)[83].

L'articolo 4 comprende anche i titoli di mantenimento costituiti all'estero. La sua formulazione è volutamente ampia, per non escludere i titoli esteri costituiti da autorità o in procedure diverse da quelle previste in Svizzera. Per semplicità, il commento a questo articolo si riferisce soprattutto ai titoli di mantenimento costituiti in Svizzera, ma vale per analogia anche per i titoli esteri.

Lett. a Decisioni esecutive di un'autorità svizzera o estera

L'aiuto all'incasso è senz'altro concesso quando l'avente diritto dispone di una sentenza esecutiva di un giudice svizzero (cfr. art. 336 cpv. 1 del Codice di procedura civile; CPC[84]). Può trattarsi segnatamente di una misura giudiziale di protezione dell'unione coniugale (art. 173 cpv. 1 e art. 176 CC), della fissazione giudiziale del contributo pecuniario per il mantenimento dell'unione domestica registrata (art. 13 cpv. 2 LUD, art. 305 CPC), di provvedimenti cautelari nella procedura di divorzio (art. 276 cpv. 2 CPC) o nella procedura di scioglimento dell'unione domestica registrata (art. 307 con rimando all'art. 276 CPC), di una sentenza di divorzio (art. 125 CC, art. 282 CPC), di una sentenza sul contributo di mantenimento dovuto in seguito a scioglimento dell'unione domestica registrata (art. 34 LUD), di provvedimenti cautelari nell'ambito dell'azione di paternità (art. 303 CPC) o dell'azione di mantenimento del figlio (art. 303 CPC) oppure di una sentenza sul contributo di mantenimento per il figlio minorenne o maggiorenne (art. 279 CC). All'avente diritto conviene presentare all'ufficio preposto all'aiuto all'incasso una sentenza munita di un'attestazione di esecutività (cfr. art. 336 cpv. 2 CPC). Tale attestazione è di regola necessaria per consentire al giudice di pronunciare il rigetto definitivo dell'opposizione (art. 80 cpv. 1 della legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento; LEF[85]).

Lett. b Contratti scritti di mantenimento, a prescindere dalla stesura sotto forma di atto pubblico o dall'approvazione di un'autorità svizzera o estera

Secondo le risposte fornite nel questionario dell'UFG, tutti i Cantoni prevedono l'aiuto all'incasso anche quando la pretesa di mantenimento è fissata in un contratto approvato dall'autorità di protezione dei minori (art. 287 CC) o da un'autorità estera equivalente. Un simile contratto di mantenimento consente di ottenere il rigetto definitivo dell'opposizione (art. 80 cpv. 2 LEF).

Per assistere al meglio l'avente diritto, l'ordinanza gli consente però di presentare all'ufficio specializzato una richiesta di aiuto all'incasso non appena è in possesso di un contratto scritto di mantenimento in cui è fissato un contributo di mantenimento, anche se il contratto non vale (ancora) come titolo per il rigetto definitivo dell'opposizione, non essendo stato approvato da un'autorità giudiziaria o dall'autorità di protezione dei minori. Potrebbe trattarsi in particolare di un accordo extragiudiziale tra coniugi o ex coniugi o tra partner registrati in caso di unione domestica registrata, oppure di un contratto di mantenimento tra genitori (o genitore) e figlio minorenne[86] o tra genitori (o genitore) e figlio maggiorenne. Se riceve una richiesta di aiuto all'incasso basata su un tale contratto, l'ufficio specializzato può offrire diverse presta-

---

[83] Hegnauer, Berner Kommentar II/2/2/1, n. 11 ad art. 290.
[84] Codice di diritto processuale civile svizzero del 19 dicembre 2008 (Codice di procedura civile, CPC); RS **272.**
[85] RS **281.1.**
[86] Gloor/Umbricht, Fachhandbuch KESR, n. 12.52. Fintanto che non è stato approvato dall'autorità di protezione dei minori un contratto di mantenimento non è vincolante per il figlio (art. 287 cpv. 1 CC). Per l'obbligato il contratto è invece vincolante già dal momento della conclusione o della firma.

zioni tra quelle enumerate all'articolo 12 e avviare l'esecuzione forzata. Il contratto in cui l'obbligato riconosce il proprio obbligo di versare un determinato importo all'avente diritto per il mantenimento di quest'ultimo costituisce un riconoscimento di debito ai sensi dell'articolo 82 LEF, per mezzo del quale l'avente diritto può chiedere il rigetto provvisorio dell'opposizione[87].

La possibilità di chiedere l'aiuto all'incasso sulla base di un contratto scritto sarà utile soprattutto ai figli maggiorenni confrontati al rifiuto del genitore obbligato di adempiere il proprio obbligo di mantenimento nonostante l'esistenza di un contratto di mantenimento[88]. Il figlio maggiorenne potrà così beneficiare gratuitamente (art. 290 cpv. 1 CC) di un colloquio di consulenza personale (art. 12 cpv. 1 lett. c) e chiedere che l'ufficio specializzato contatti direttamente l'obbligato (art. 12 cpv. 1 lett. h) o avvii l'esecuzione forzata (art. 12 cpv. 1 lett. j n. 1). L'articolo 12 capoverso 1 lettera d prevede inoltre l'obbligo per l'ufficio specializzato di fornire delucidazioni in merito alla procedura per la costituzione di un titolo di mantenimento esecutivo e alla possibilità di beneficiare del gratuito patrocinio[89]. In alcuni Cantoni, l'ufficio specializzato comunica già al figlio il servizio al quale può rivolgersi. Nel Cantone di Basilea Città, ad esempio, l'ufficio preposto all'aiuto all'incasso indica al figlio maggiorenne la possibilità di chiedere informazioni al giudice civile[90].

Benché le suddette prestazioni possano essere richieste anche per mezzo di un contratto di mantenimento non approvato da un'autorità, è importante che l'ufficio specializzato spieghi chiaramente all'avente diritto che con un titolo del genere non potrà ottenere un anticipo degli alimenti[91], e che per il rigetto definitivo dell'opposizione (art. 79 e 80 LEF) e le altre prestazioni elencate all'articolo 12 capoverso 1 lettera j numeri 2–4 e capoverso 2 e all'articolo 13 è necessaria una decisione dell'autorità giudiziaria o, se del caso, per quanto riguarda il mantenimento di figli minorenni, un contratto di mantenimento approvato dall'autorità di protezione dei minori (art. 287 CC). Anche se un contratto scritto ma non approvato basta già per ottenere determinate prestazioni di aiuto all'incasso (p. es. l'avvio di una procedura di rigetto provvisorio dell'opposizione, art. 82 LEF), l'avente diritto ha interesse a proseguire la procedura per ottenere un titolo di mantenimento esecutivo.

Art. 5 Competenza

Cpv. 1 Domicilio o luogo di dimora

Come già esposto in precedenza, spetta al diritto cantonale designare un ufficio specializzato che su richiesta aiuta l'avente diritto (art. 2 cpv. 2). Attualmente tutti i Cantoni accordano l'aiuto all'incasso al luogo di domicilio o di dimora a tutti gli aventi diritto domiciliati o soggiornanti legalmente in Svizzera (art. 23 segg. CC). L'articolo 5 capoverso 1 ha dunque carattere meramente dichiarativo.

L'avente diritto presenta la propria richiesta di aiuto all'incasso all'ufficio specializzato designato dal diritto cantonale del proprio domicilio o luogo di dimora. Dato che l'organizzazione dell'aiuto all'incasso compete ai Cantoni, potrà trattarsi di un servizio cantonale o comunale (cfr. art. 2). Quindi, l'aiuto all'incasso può essere chiesto, ad esempio, anche da un avente

---

87 Cfr. decisione del Tribunale federale del 24 settembre 2012 nella causa 5A_436/2012, consid. 2.5.

88 Il Cantone di Zurigo ha già previsto l'aiuto all'incasso per questi casi, cfr. § 6 cpv. 1 lett. c Verordnung über die Alimentenhilfe und die Kleinkinderbetreuungsbeiträge (del 21 novembre 2012), in vigore dal 1° gennaio 2013.

89 Cfr. decisione del Tribunale federale del 16 luglio 2012 nella causa 5A_395/2012, consid. 4.4.2 e 5.3.3.

90 Il Tribunale civile di Basilea Città offre due volte alla settimana un servizio di consulenza nell'ambito del quale uno dei presidenti del tribunale fornisce informazioni su questioni di diritto coniugale e di diritto di famiglia. Nei casi urgenti il presidente può anche adottare provvedimenti cautelari. Cfr. www.zivilgericht.bs.ch > Rechtsauskunft > Ehe- und familienrechtliche Fragen.

91 In tutti i Cantoni, un titolo di rigetto definitivo dell'opposizione costituisce un presupposto necessario per il versamento dell'anticipo.

diritto che ha presentato una domanda d'asilo pendente[92] o che beneficia dell'ammissione provvisoria[93].

In materia di aiuto all'incasso, la nazionalità dell'avente diritto non ha alcuna importanza. Nemmeno il domicilio dell'obbligato influisce sul diritto del creditore di chiedere l'aiuto all'incasso. L'ufficio specializzato del domicilio o del luogo di dimora dell'avente diritto dovrà quindi dar seguito alla richiesta di aiuto all'incasso anche se l'obbligato si trova all'estero. Sono fatte salve le pertinenti disposizioni del diritto internazionale (cfr. art. 21).

Cpv. 2 Cambiamento di domicilio o del luogo di dimora

Se il trasferimento del domicilio o del luogo di dimora da parte dell'avente diritto comporta un cambiamento della competenza, la procedura pendente di aiuto all'incasso cessa (cfr. art. 17 cpv. 1 lett. c e cpv. 4).

Cpv. 3 Prosecuzione delle procedure di aiuto all'incasso pendenti

L'ufficio specializzato precedente rimane però di principio competente per le procedure già avviate per l'esecuzione di contributi di mantenimento impagati e scaduti durante il periodo di sua competenza. Di conseguenza, l'esecuzione dei contributi di mantenimento dovuti per un determinato periodo rimane di competenza di un unico servizio. Secondo gli esperti interpellati, l'interruzione delle procedure pendenti e il loro trasferimento all'avente diritto o a un altro ufficio specializzato darebbe origine a procedure complesse che potrebbero creare confusione tra gli interessati e le autorità.

Non è comunque escluso che in un caso particolare possa essere opportuno, d'intesa tra i due uffici specializzati, procedere in altro modo. In una fattispecie internazionale di aiuto all'incasso, ad esempio, potrebbe essere più semplice affidare a un unico ufficio specializzato il compito di far valere tutte le pretese di mantenimento (correnti e scadute). L'ordinanza prevede pertanto espressamente, come eccezione al principio della prosecuzione dell'aiuto all'incasso da parte dell'ufficio specializzato precedente, l'ammissibilità di accordi tra uffici specializzati implicanti il trasferimento al nuovo ufficio specializzato competente.

Art. 6 Scambio di informazioni e coordinamento tra uffici specializzati

Cpv. 1 Scambio di informazioni tra uffici specializzati

Per poter offrire un aiuto all'incasso efficiente, ogni ufficio specializzato ha la possibilità di richiedere informazioni all'ufficio specializzato di un altro Cantone o Comune. In particolare, l'ufficio specializzato al quale l'avente diritto si rivolge dopo un trasferimento di domicilio (cfr. art. 5 cpv. 2) può rivolgersi all'ufficio specializzato del precedente domicilio per accertare se la persona in questione ha presentato una richiesta di aiuto all'incasso presso tale ufficio e, se del caso, di quali prestazioni ha già beneficiato. L'ufficio specializzato potrebbe anche venire a sapere che un obbligato deve versare un contributo di mantenimento a un figlio domiciliato in un altro Cantone e desidera sapere se è in corso una procedura di aiuto all'incasso. Simili informazioni consentono di meglio valutare quali prestazioni debbano essere offerte nel caso specifico.

---

92 Le persone che soggiornano in Svizzera in virtù della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi; RS **142.31**) e non sono in grado di provvedere al proprio mantenimento ricevono le necessarie prestazioni d'aiuto sociale, sempreché nessun terzo sia tenuto a soccorrerle in virtù di un obbligo legale o contrattuale (art. 81 LAsi).

93 Gli stranieri ammessi provvisoriamente che non sono in grado di provvedere al proprio mantenimento ricevono le necessarie prestazioni d'aiuto sociale, sempreché nessun terzo sia tenuto a soccorrerle in virtù di un obbligo legale o contrattuale. Il disciplinamento applicabile è uguale a quello previsto in materia d'asilo (art. 86 cpv. 1 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri, LStr; RS **142.20**).

L'ordinanza rinuncia a prescrivere una determinata forma per lo scambio reciproco di informazioni, il quale può spaziare da una semplice informazione telefonica alla consultazione degli atti. Gli uffici specializzati sono liberi di decidere quali siano le prestazioni adeguate nel caso specifico per salvaguardare gli interessi delle persone interessate. Va però ricordato che lo scambio di informazioni deve rispettare i principi della protezione dei dati e in ogni caso svolgersi tra persone assoggettate al segreto d'ufficio[94].

Cpv. 2 Coordinamento tra uffici specializzati

A seconda delle circostanze, oltre allo scambio di informazioni può essere utile anche un coordinamento delle attività dei vari uffici specializzati coinvolti parallelamente, ad esempio nel caso in cui l'avente diritto trasloca e presenta una nuova richiesta di aiuto all'incasso al nuovo domicilio (cfr. art. 5 cpv. 2). Il coordinamento è inteso a impedire che a causa dell'intervento parallelo di due uffici nei confronti di uno stesso obbligato l'avente diritto non riceva il contributo di mantenimento corrente di cui ha bisogno per coprire le proprie necessità quotidiane. Questa ipotesi potrebbe verificarsi se l'ufficio dell'ultimo domicilio procedesse all'incasso delle pretese di mantenimento ancora impagate e degli alimenti anticipati, e l'ufficio del nuovo domicilio si adoperasse per incassare le pretese di mantenimento correnti.

Art. 7 Richiesta di informazioni ad altre autorità

Un aiuto all'incasso efficiente implica che l'ufficio specializzato disponga di informazioni complete e aggiornate sulla situazione personale e professionale dell'obbligato e sul suo patrimonio. Secondo gli esperti interpellati, uno dei problemi che si pongono più di frequente nell'ambito dell'esecuzione delle pretese di mantenimento consiste nella difficoltà di localizzare l'obbligato e/o di determinare la sua reale situazione patrimoniale. In un gran numero di casi, l'ufficio preposto all'aiuto all'incasso non conosce la situazione dell'obbligato (ad es. ignora dove sia domiciliato, la professione che svolge, le sue condizioni personali e finanziarie) o possiede informazioni incoerenti (p. es. l'obbligato dichiara di non avere alcun reddito, ma il suo tenore di vita non corrisponde affatto a tale affermazione, oppure dichiara di essere domiciliato a un determinato indirizzo ma la corrispondenza postale inviata a tale indirizzo viene respinta). Le procedure intentate contro l'obbligato – procedure civili o penali per trascuranza degli obblighi di mantenimento – possono a volte fornire utili informazioni, ma se l'obbligato non collabora o è contumace e pertanto non può fornire indicazioni utilizzabili, l'interessato rimane irreperibile. Secondo gli esperti interpellati, una simile situazione non rappresenta un caso eccezionale, e per gli obbligati in mala fede è piuttosto facile sottrarsi ai propri obblighi. Un obbligato moroso, ad esempio, può nascondere un reddito conseguito, cambiare spesso datore di lavoro per sfuggire a pignoramenti di salario e diffide ai debitori o fornire indicazioni false o incomplete quando viene eseguito un pignoramento. Può anche cambiare spesso domicilio o trasferirlo in uno Stato dove è più difficile intentare procedure di incasso[95].

Siccome per garantire un aiuto all'incasso efficiente gli uffici specializzati devono poter accedere alle informazioni necessarie per adempiere il compito conferitogli dalla legge (art. 131 cpv. 1 e 290 cpv. 1 CC), le autorità amministrative a livello comunale, cantonale e federale sono tenute a fornire loro tutte le informazioni utili in rapporto con la situazione dell'obbligato[96]. In particolare, gli uffici specializzati devono poter ottenere dagli uffici controllo abitanti[97] dell'ultimo domicilio dell'obbligato informazioni sul luogo in cui si è trasferito e

---

94 Art. 320 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937, CP; RS **311.0**.
95 Bastons Bulletti/Farine, ZVW 2008, pag. 39.
96 Mani, n. 56 e n. 313–315.
97 Oppure ufficio della popolazione o sim.

devono potersi rivolgere anche all'ufficio controllo abitanti del supposto nuovo domicilio per ricevere conferma del fatto che l'obbligato vi si è effettivamente domiciliato. In questo contesto vanno ricordati gli sforzi compiuti dalla Confederazione per creare una banca dati nazionale degli indirizzi a disposizione delle pubbliche amministrazioni federali, cantonali e comunali. Tale banca dati consentirebbe alle autorità di adempiere i loro compiti in modo più efficiente e semplificherebbe gli iter amministrativi[98].

Per evitare una paralisi delle loro attività, gli uffici specializzati devono anche poter ricevere, sulla base dell'assistenza amministrativa, informazioni da enti statali che possiedono dati sulla situazione familiare, professionale e finanziaria degli obbligati, come ad esempio gli uffici di esecuzione e fallimenti (cfr. art. 8*a* LEF), le amministrazioni delle contribuzioni[99] o gli uffici dell'assistenza sociale. Inoltre, gli uffici specializzati dovrebbero poter richiedere al servizio competente per le prestazioni complementari AVS/AI, e da altri servizi sociali che dovessero erogare prestazioni all'obbligato, un quadro sulla sua situazione finanziaria. Dovrebbero anche poter esigere dalle casse di compensazione l'indirizzo dell'obbligato all'estero o chiarimenti sulla sua situazione finanziaria. Anche in questo ambito sono previste modifiche: il 1° febbraio 2017 il Consiglio federale ha confermato che intende in futuro agevolare l'utilizzo sistematico dei numeri AVS da parte delle autorità federali, cantonali e comunali[100].

La necessità di ottenere informazioni attendibili per poter garantire un aiuto all'incasso efficiente è dunque evidente. In definitiva, la disponibilità di informazioni attendibili contribuisce a evitare procedure inutili e condannate al fallimento sin dall'inizio (ad es. perché l'obbligato ha abbandonato il proprio domicilio o è insolvente) i cui costi ricadono sulla collettività.

Alla luce di quanto precede, l'ordinanza autorizza gli uffici specializzati ad accedere alle informazioni di cui necessitano per adempiere il loro compito. L'esigenza della forma scritta e l'obbligo di motivare la richiesta di informazioni dà ai destinatari la possibilità di controllare che l'ufficio specializzato abbia bisogno delle informazioni richieste per adempiere i compiti affidatigli dalla legge, e quindi di verificare che la richiesta soddisfi i requisiti della legislazione in materia di protezione dei dati[101]. L'esigenza di forma tutela anche gli interessi dell'obbligato, poiché assicura che le informazioni in questione non vengano rilasciate a chiunque. Infine, tali informazioni vengono trasmesse a persone assoggettate al segreto d'ufficio[102].

4.2 Sezione 2: Richiesta di aiuto all'incasso

L'aiuto all'incasso non è prestato d'ufficio, ma solo su richiesta dell'avente diritto (cfr. art. 131 cpv. 1 e 290 cpv. 1 CC). Inoltre, quest'ultimo non ha l'obbligo di rivolgersi all'ente pubblico se l'obbligato non versa i contributi di mantenimento dovuti, ma può agire personalmente o rivolgersi a un avvocato o a un ufficio di incasso privato.

---

98 Il 12 aprile 2017 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di elaborare un avamprogetto entro fine agosto 2018 (cfr. comunicato stampa del 12 aprile 2017 «Registro nazionale degli indirizzi per gli enti pubblici»).

99 Secondo l'art. 164 cpv. 3 della legge tributaria del Cantone di Berna (Steuergesetz, SG; 661.11), ad esempio, i terzi che dimostrano un interesse economico possono chiedere in ogni tempo al Comune informazioni sugli elementi imponibili di una persona fisica risultanti dall'ultima tassazione passata in giudicato (ad es. reddito imponibile e sostanza imponibile). Questo diritto di ottenere informazioni deve essere a maggior ragione riconosciuto al servizio specializzato che adempie un compito affidatogli dalla legge.

100 Il 1° febbraio 2017 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di elaborare un avamprogetto di legge entro l'autunno 2017 (cfr. comunicato stampa del 1° febbraio 2017 «Utilizzazione più ampia del numero AVS»).

101 Dato che le informazioni richieste possono riguardare in parte dati dell'obbligato degni di particolare protezione (cfr. art. 3 lett. c della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati, LPD; RS **235.1**], occorre verificare l'esistenza delle necessarie basi legali (a livello federale o cantonale).

102 Art. 320 CP.

L'ufficio specializzato che aiuta l'avente diritto a incassare il contributo di mantenimento che gli spetta adempie un compito pubblico. Benché intervenga soltanto su richiesta, tra l'ufficio specializzato – designato dal diritto cantonale e tenuto per legge a prestare aiuto – e l'avente diritto si instaura un rapporto *di diritto pubblico*[103]*.* Non si tratta dunque di un rapporto di mandato di diritto privato ai sensi del Codice delle obbligazioni (art. 394 segg. CO). Di conseguenza, l'avente diritto non può né impartire istruzioni vincolanti all'ufficio specializzato, né scegliere personalmente le prestazioni che l'ufficio specializzato deve fornirgli. Spetta invece all'ufficio specializzato determinare le prestazioni utili e necessarie nel caso specifico (art. 11 cpv. 1). Nel far ciò terrà conto per quanto possibile dei desideri dell'avente diritto. Se quest'ultimo ha l'impressione che l'ufficio federale non svolga il proprio compito con competenza o la diligenza richiesta, può rivolgersi all'autorità di vigilanza designata dal diritto cantonale e tenuta a vigilare sul buon funzionamento dell'ufficio specializzato (cfr. art. 2)[104]. L'avente diritto ha anche la possibilità di interporre presso l'istanza competente secondo il diritto cantonale un ricorso per denegata giustizia se l'ufficio specializzato si rifiuta di assumersi il caso, oppure un ricorso per ritardata giustizia se ha assunto il caso ma rimane inattivo o agisce con eccessiva lentezza. Se provoca un danno, l'ufficio specializzato è tenuto a risponderne nell'ambito della normativa cantonale in materia di responsabilità dello Stato[105]. L'applicazione per analogia di determinate disposizioni sul contratto di mandato può essere però ammissibile[106], e in particolare delle disposizioni concernenti la diligenza e l'obbligo di fedeltà, l'obbligo di rendere conto in qualsiasi momento sui passi intrapresi e sui relativi risultati[107] e la possibilità dell'avente diritto di rinunciare in qualsiasi momento all'aiuto all'incasso prestato dall'ente pubblico (art. 17 cpv. 1 lett. b).

Art. 8 Ammissibilità della richiesta

Per l'avente diritto, il contributo di mantenimento è di estrema importanza, poiché serve a coprire le sue necessità correnti. Pertanto, per poter presentare richiesta di aiuto all'incasso basta che l'obbligato non versi il contributo dovuto alla scadenza stabilita. L'ordinanza non prevede alcun termine di attesa (ad es. tre mesi) per poter adire l'ufficio specializzato.

Secondo l'articolo 285 capoverso 3 CC, il contributo di mantenimento è pagato anticipatamente. Se viene fissato nell'ambito di una procedura giudiziaria, di regola il giudice fissa anche le scadenze esatte del pagamento. Se il contributo è oggetto di un contratto di mantenimento, di regola le parti si accordano anche sulle scadenze del pagamento (art. 287 CC). Se tali scadenze non sono precisate nel titolo di mantenimento, si può presumere di principio una trascuranza dell'obbligo di mantenimento quando al 10 del mese in cui il contributo è esigibile l'obbligato non ha ancora effettuato il pagamento.[108]

Per beneficiare dell'aiuto all'incasso, l'avente diritto non deve comprovare di aver già intrapreso dei passi per ottenere il versamento del contributo di mantenimento. Le informazioni sui passi già intrapresi aiutano semplicemente l'ufficio specializzato a farsi un'idea esaustiva della situazione nel valutare quali siano le prestazioni adeguate (art. 11).

---

[103] Mani, n. 4; Hegnauer, Berner Kommentar II/2/2/1, n. 37 ad art. 290; Bastons Bulletti, Commentaire Romand CC I, n. 7 ad art. 290.

[104] Cfr. anche Hegnauer, Berner Kommentar II/2/2/1, n. 19 ad art. 290: «Die sachgerechte, speditive Führung der Inkassostellen ist zu überwachen.» (Occorre vegliare alla corretta gestione e alla prontezza degli uffici di incasso).

[105] Hegnauer, Berner Kommentar II/2/2/1, n. 57-58 ad art. 290; Mani, n. 154–170.

[106] Hegnauer, Berner Kommentar II/2/2/1, n. 37 ad art. 290; Bastons Bulletti, Commentaire Romand CC I, n. 7 ad art. 290.

[107] Mani, n. 33 .

[108] In questi casi il Cantone di Zurigo ammette le domande a partire dal giorno 16: www.zh.ch > Der Kanton Zürich nach Organisation > Amt für Jugend und Berufsberatung > Kinder- & Jugendhilfe > Alimentenhilfe > Alimenteninkasso > Neugesuch Inkasso ohne finanzielle Leistungen.

Data l'importanza spesso vitale dei contributi di mantenimento, l'ordinanza consente di richiedere l'aiuto all'incasso ad esempio anche quando l'obbligato versa i contributi di mantenimento integralmente ma soltanto ogni tre mesi, oppure ogni mese ma solo parzialmente.

Il tempo necessario all'ufficio specializzato per trattare la richiesta non deve ritardare l'aiuto all'incasso. Perciò, come già esposto nel commento all'articolo 3 capoverso 1, l'aiuto all'incasso inizia retroattivamente alla data della presentazione della richiesta.

Art. 9 Contenuto e forma della richiesta

Cpv. 1 Contenuto

L'articolo 9 capoverso 1 enumera le indicazioni necessarie per qualsiasi procedura di aiuto all'incasso. L'ufficio specializzato può richiedere altre indicazioni e documenti che considera necessari all'adempimento del proprio compito (art. 9 cpv. 3), a condizione che tali richieste non ostacolino l'accesso dell'avente diritto all'aiuto all'incasso. La richiesta di informazioni aggiuntive può riguardare ad esempio le coordinate bancarie. Per poter svolgere il suo compito in modo efficiente, in determinate circostanze l'ufficio specializzato riceverà i pagamenti del contributo di mantenimento e li riverserà all'avente diritto (art. 12 cpv. 1 lett. k). Per quanto riguarda il titolo di mantenimento (lett. c), l'ordinanza rinuncia a imporre l'esibizione dell'originale: una copia autenticata è sufficiente.

La richiesta di aiuto all'incasso viene presentata dall'avente diritto. Il figlio minorenne è rappresentato di regola dal proprio rappresentante legale oppure, in caso di autorità parentale congiunta, dal genitore che ne ha la custodia. In caso di custodia alternata, il genitore legittimato a rappresentare il figlio nella procedura di aiuto all'incasso è quello designato dal giudice in applicazione dell'articolo 289 capoverso 1 CC o al quale devono essere versati i contributi di mantenimento secondo il contratto di mantenimento[109]. Se l'avente diritto è un figlio maggiorenne, questi deve presentare la richiesta di aiuto all'incasso personalmente[110], anche per i contributi di mantenimento scaduti durante la minore età[111].

In considerazione del rapporto di diritto pubblico esistente tra l'ufficio specializzato e l'avente diritto, quest'ultimo non sarebbe di per sé tenuto a firmare una procura di rappresentanza per l'ufficio. La firma apposta in calce alla richiesta di aiuto all'incasso potrebbe bastare. Tuttavia, gli esperti interpellati ritengono unanimemente che il potere dell'ufficio di rappresentare l'avente diritto debba essere formalmente attestato da un documento. Tale attestazione chiarisce non solo il ruolo dell'ufficio di fronte alle autorità adite (ufficio esecuzione e fallimenti, autorità giudiziarie o di perseguimento penale), ma rende anche consapevole l'avente diritto della portata della richiesta di aiuto all'incasso. Firmare la procura per l'incasso deve rendere chiaro all'avente diritto che a partire da quel momento non deve più intraprendere passi di sua iniziativa per l'incasso dei contributi di mantenimento (art. 10 cpv. 3). Se intende occuparsi personalmente dell'incasso o affidare questo compito a terzi (p. es. a un avvocato), deve ritirare la richiesta di aiuto (art. 17 cpv. 1 lett. b).

Cpv. 2 Modulo standard

Per garantire l'uniformità delle domande di aiuto all'incasso e della relativa documentazione, tutti i Cantoni chiedono già all'avente diritto che richiede l'aiuto di compilare un modulo standard. Alcuni Cantoni utilizzano lo stesso modulo per le domande di anticipo degli alimenti e

---

[109] Messaggio sul mantenimento del figlio, pag. 539.
[110] Messaggio sul mantenimento del figlio, pag. 524 seg.
[111] Dopo che il figlio ha raggiunto la maggiore età, il genitore che deteneva l'autorità parentale non è più legittimato a richiedere a proprio nome l'esecuzione forzata o il rigetto dell'opposizione per contributi di mantenimento per il periodo in cui il figlio era minorenne (DTF 142 III 78 consid. 3).

di aiuto all'incasso, benché le condizioni per le due prestazioni siano diverse. Il Cantone di Zurigo, invece, distingue chiaramente tra richiesta di aiuto all'incasso (Gesuch um Inkassohilfe: Ehegatten- und/oder Kinderalimente) e richiesta di aiuto all'incasso associata a una richiesta di anticipo di alimenti (Gesuch um Inkassohilfe und finanzielle Leistungen gemäss Kinder- und Jugendhilfegesetz: Alimentenbevorschussung, Überbrückungshilfe)[112]. La presente ordinanza farà probabilmente aumentare le domande di aiuto all'incasso non associate a una richiesta di anticipo di alimenti, ed è per questo che l'esempio del Cantone di Zurigo potrebbe essere interessante anche per gli altri Cantoni.

L'ufficio specializzato è tenuto ad aiutare i richiedenti che, ad esempio a causa di difficoltà linguistiche, non fossero in grado di compilare il modulo standard. Questo compito può essere eventualmente delegato a un servizio sociale. Secondo gli esperti interpellati, l'aiuto dell'ufficio specializzato nella compilazione del modulo è di regola necessario anche quando l'incasso deve essere ottenuto all'estero, ad esempio quando l'obbligato non è domiciliato in Svizzera[113]. Occorre assolutamente evitare che gli aventi diritto rinuncino a presentare una richiesta di aiuto all'incasso a causa di ostacoli burocratici.

Cpv. 3 Ulteriori indicazioni e documenti necessari

Nel corso della propria attività, l'ufficio specializzato può pretendere in qualsiasi momento ulteriori indicazioni e documenti che dovessero essere necessari per tutelare gli interessi dell'avente diritto. Può chiedere indicazioni più precise sulla situazione patrimoniale dell'obbligato (automobile, immobili, cassa pensioni, cambiamenti riguardanti l'attività professionale, eredità)[114], ad esempio per poter presentare un'istanza di sequestro, oppure può richiedere i documenti necessari per chiedere il gratuito patrocinio se intende adire le vie legali (ad es. per una diffida ai debitori). L'ufficio specializzato potrebbe anche aver bisogno di informazioni specifiche per l'incasso dei contributi di mantenimento all'estero.

Art. 10 Obbligo di collaborazione dell'avente diritto

Cpv. 1 Obbligo di collaborazione

Per poter adempiere il proprio compito in modo efficiente, l'ufficio specializzato deve disporre di informazioni esaustive sulla situazione dell'avente diritto e possibilmente anche su quella dell'obbligato. La prima fonte di queste informazioni è lo stesso avente diritto, il quale può informare segnatamente in merito alla situazione personale e professionale dell'obbligato: indirizzo, datore di lavoro, reddito, rendite delle assicurazioni sociali, cassa pensioni, sostanza immobiliare, conti bancari eccetera[115].

All'ufficio specializzato devono essere comunicati senza indugio anche eventuali cambiamenti delle circostanze rilevanti, che potrebbero influire sulla procedura di aiuto all'incasso in corso. I cambiamenti possono riguardare ad esempio l'importo del contributo fissato nel titolo di mantenimento, lo stato civile dell'avente diritto[116] oppure il domicilio o il datore di lavoro dell'obbligato, o il fatto che sono state chieste prestazioni dell'assistenza sociale, che

---

112 Cfr. www.zh.ch > Der Kanton Zürich nach Organisation > Amt für Jugend und Berufsberatung > Kinder- & Jugendhilfe > Alimentenhilfe > Formulare und Merkblätter > Neugesuch Inkasso ohne finanzielle Leistungen – Neugesuch finanzielle Leistungen.

113 Cfr. elenco dei documenti da allegare alla domanda e dei moduli per l'incasso internazionale degli alimenti, pubblicato nel sito Internet dell'UFG: www.bj.admin.ch > Pagina iniziale UFG > Società > Obbligazioni alimentari internazionali > Documenti e moduli.

114 Secondo gli esperti interpellati, per ottenere simili informazioni è proficuo proporre all'avente diritto di informarsi anche presso la famiglia allargata dell'obbligato.

115 Riguardo all'obbligo di informazione e cooperazione, cfr. anche Mani, n. 32.

116 L'obbligo di mantenimento si estingue di principio se l'avente diritto passa a nuove nozze o a una nuova unione domestica registrata (art. 130 cpv. 2 CC e art. 34 cpv. 4 LUD).

l'obbligato ha effettuato un versamento e così via. Le prestazioni di aiuto all'incasso possono così essere adeguate alla nuova situazione e si possono evitare procedure (e costi) inutili.

Cpv. 2 Rinuncia a intraprendere passi di propria iniziativa per l'incasso

L'avente diritto collabora anche astenendosi dall'intraprendere passi di propria iniziativa per l'incasso dei contributi di mantenimento oggetto dell'aiuto all'incasso. Presentando all'ufficio specializzato una richiesta di aiuto all'incasso, rinuncia ad affidare a un avvocato o a un ufficio di incasso l'esecuzione delle stesse pretese di mantenimento. L'avente diritto conserva però la possibilità di ritirare la propria richiesta (cfr. art. 17 cpv. 1 lett. b) e di porre così termine all'aiuto.

Cpv. 3 Fissazione di un termine con avvertimento in caso di inadempienza dell'obbligo di collaborazione

All'avente diritto può occorrere un certo tempo per procurarsi le informazioni e i documenti richiesti dall'ufficio specializzato. Quest'ultimo, in base alle circostanze del caso specifico, gli assegna un termine per produrre tali informazioni e documenti e decide anche le modalità di comunicazione del termine assegnato, ad esempio semplicemente per telefono o per posta elettronica.

Se l'avente diritto omette reiteratamente di produrre i documenti necessari, o se per evitare procedure inutili l'ufficio specializzato ritiene necessario disporre a una data precisa di determinate informazioni, per avere ad esempio la conferma che l'avente diritto ha fatto ricorso a un avvocato, l'ufficio può comunicargli le proprie richieste in forma scritta contro ricevuta[117]. Con l'assegnazione del termine per l'adempimento delle richieste, avverte l'avente diritto che l'inadempienza dell'obbligo di collaborazione comporterà la reiezione della richiesta di aiuto all'incasso o la fine della procedura di aiuto in corso (cfr. art. 17 cpv. 2 lett. a)[118]. L'ordinanza rinuncia a prescrivere termini precisi e dà facoltà all'ufficio specializzato di fissare il termine adeguato nel caso specifico.

4.3 Sezione 3: Prestazioni dell'aiuto all'incasso

Siccome in Svizzera l'aiuto prestato agli aventi diritto varia molto da un Cantone all'altro, nel rapporto di armonizzazione il Consiglio federale si è impegnato a stendere un elenco delle prestazioni che gli uffici preposti all'aiuto all'incasso devono obbligatoriamente fornire[119]. Inoltre, in detto rapporto la CDOS aveva già sottoposto ai Cantoni, per colmare le lacune in materia di aiuto all'incasso, una serie di proposte che ora hanno trovato ingresso nell'ordinanza[120]. Ogni avente diritto residente in Svizzera ha diritto a un aiuto all'incasso garantito secondo gli stessi principi e alle stesse prestazioni «di base». L'elenco delle prestazioni figuranti nelle disposizioni d'ordinanza commentate qui di seguito, che tutti gli uffici specializzati devono offrire, è stato compilato sulla base delle risposte date al questionario dell'UFG[121]. Si tratta dunque in buona parte della concretizzazione di una prassi già invalsa[122].

Se è vero che ogni ufficio specializzato deve poter offrire le prestazioni enumerate agli articoli 12 e 13, ciò non significa però che tali prestazioni debbano essere fornite sistematicamente

---

117 Date le pesanti conseguenze della cessazione dell'aiuto all'incasso, un invio per posta A non è evidentemente sufficiente per soddisfare le esigenze di simili notificazioni. Occorre garantire che la persona interessata prenda effettivamente conoscenza dello scritto dell'ufficio specializzato. La disposizione è formulata in aderenza all'art. 138 cpv. 1 CPC (a questo proposito cfr. anche DTF 142 III 599).

118 Bastons Bulletti, Commentaire Romand CC I, n. 7 ad art. 290.

119 Cfr. *supra*, n. 1.4.

120 Rapporto di armonizzazione, allegato 5, pag. 81–85.

121 Cfr. allegato 4: Prestazioni dell'aiuto all'incasso nei Cantoni.

122 Cfr. anche Mani, n. 25–31; Haselbach, pagg. 129–141.

in tutti i casi. Le situazioni che si presentano devono essere valutate una per una e l'ufficio specializzato determina quali sono le prestazioni che meglio sostengono gli interessi dell'avente diritto nel caso specifico (art. 11). Questa esigenza dimostra anche quanto sia importante una formazione adeguata dei collaboratori degli uffici specializzati (cfr. art. 2 cpv. 3). L'elenco contemplato agli articoli 12 e 13 va inoltre inteso come standard minimo. Nel caso specifico l'ufficio specializzato ha poi facoltà di proporre ulteriori prestazioni.

Come già esposto in precedenza, anche nel rapporto di armonizzazione si evidenzia che il versamento in contanti dell'avere di previdenza secondo la LPP in caso di partenza definitiva dell'assicurato dalla Svizzera rappresenta un rischio maggiore di inadempienza dell'obbligo di mantenimento[123]. Mantenendo quanto promesso nell'ambito di tale rapporto, per salvaguardare l'avere previdenziale in caso di trascuranza dell'obbligo di mantenimento il Consiglio federale ha elaborato una serie disposizioni di legge, che sono state adottate dal Parlamento il 20 marzo 2015 ed entreranno in vigore alla stessa data della presente ordinanza[124]. Il diritto previgente dispone quanto segue: *fintanto che non sono esigibili*, le prestazioni della previdenza professionale non sono di principio pignorabili (cfr. art. 39 cpv. 1 LPP e art. 92 cpv. 1 n. 10 LEF). Pertanto, prima che una pretesa diventi esigibile, vale a dire prima che venga presentata una domanda di versamento del capitale di previdenza e siano adempiute le relative condizioni, le autorità preposte all'aiuto all'incasso non hanno alcuna presa sulle pretese dell'obbligato in materia di previdenza professionale*. Una volta che la prestazione d'uscita o il capitale di previdenza diventa esigibile* è di principio possibile chiedere al giudice di ordinare al debitore di fornire adeguate garanzie per il pagamento dei futuri contributi di mantenimento o che venga disposto il sequestro. In molti casi, tuttavia, quando l'avere di previdenza è versato in forma di capitale, l'autorità di aiuto all'incasso non riceve alcuna informazione al riguardo e di conseguenza l'obbligato può far sparire il capitale ricevuto e sottrarsi in tal modo all'obbligo di mantenimento. Per l'avente diritto, questa situazione è carica di conseguenze, poiché con il versamento in forma di capitale vengono a mancare anche le eventuali future prestazioni per superstiti della previdenza professionale che avrebbero dovuto garantire il suo mantenimento in caso di morte dell'assicurato[125]. Per risolvere questo problema, il legislatore ha previsto, negli articoli 13 e 14 dell'ordinanza, un sistema di reciproca informazione e notificazione tra uffici specializzati e istituti di previdenza e di libero passaggio (cfr. art. 40 LPP[126] e art. 24*f*^{bis} LFLP[127]). Per garantire una procedura uniforme per le notificazioni tra uffici specializzati e istituti di previdenza e di libero passaggio, l'UFG e l'UFAS hanno elaborato quattro moduli[128].

Art. 11 Procedura dell'ufficio specializzato

Cpv. 1 Trattamento della richiesta di aiuto all'incasso

Se i presupposti dell'aiuto all'incasso sono adempiuti, l'ufficio specializzato decide quali sono le prestazioni più opportune in funzione dell'apprezzamento del caso specifico[129] ed effettua tale apprezzamento nella duplice prospettiva prevista dal Codice civile per l'aiuto all'incasso. Da un lato si tratta di riscuotere un credito: l'aiuto all'incasso solleva l'avente diritto dal carico della procedura di incasso e gli dà la possibilità di rivolgersi ufficialmente all'autorità a tal fine

123 Cfr. *supra*, n. 1.4.
124 RU **2015** 5017.
125 BSV, Erläuternder Bericht vom 12. Mai 2014, pag. 1 (pubblicato soltanto in tedesco e francese)..
126 RS **831.40**
127 RS **831.42**
128 Cfr. allegato 4: Prestazioni dell'aiuto all'incasso nei Cantoni.
129 Nella prassi, la maggior parte dei Cantoni rinuncia a emanare una decisione per attestare l'inizio formale dell'aiuto all'incasso (come ad es. il Cantone di Zurigo, cfr. Mani, n. 7). Alcuni Cantoni prevedono invece l'emanazione di una decisione formale (come ad es. il Cantone di Svitto: cfr. Handbuch Alimentenwesen Kanton Schwyz, pag. 46 segg.).

designata per ottenere il versamento del contributo di mantenimento che gli spetta. Le conoscenze tecniche specifiche dell'ufficio specializzato in materia di incasso consentono di ottenere il miglior risultato possibile nell'interesse dell'avente diritto. D'altro lato, si tratta di ottenere l'esecuzione di una pretesa di mantenimento fondata sul diritto di famiglia: l'obbligo di mantenimento è la conseguenza di un matrimonio, di un'unione domestica registrata o di un rapporto di filiazione e si basa pertanto su rapporti personali. È dunque possibile che le difficoltà di incasso non derivino da difficoltà finanziarie dell'obbligato, ma piuttosto da una degradazione delle relazioni personali, ad esempio da difficoltà nell'esercizio del diritto di mantenere una relazione personale con i figli. In simili casi l'ufficio specializzato può tentare, nell'ambito dei suoi contatti con l'avente diritto e l'obbligato, di aiutare le parti a meglio comprendere i loro obblighi nei confronti dei figli[130]. Nell'esaminare l'incarto l'ufficio deve saper tener conto di questi diversi aspetti.

Se l'obbligato è domiciliato all'estero o per altre ragioni è assoggettato alla giurisdizione di uno Stato straniero[131], l'ufficio specializzato deve anche verificare se l'aiuto all'incasso sia retto da una convenzione sull'assistenza amministrativa (cfr. art. 21 segg.)[132].

Cpv. 2 Proporzionalità dell'intervento dell'ufficio specializzato

Un aiuto all'incasso «adeguato» (cfr. art. 131 cpv. 1 e 290 cpv. 1 CC) implica che siano intrapresi tutti i passi necessari alla riscossione, senza però imporre un metodo standard da seguire. Un aiuto all'incasso proporzionato alle circostanze significa anzitutto informazione e consulenza dell'avente diritto e una presa di contatto con l'obbligato per indurlo a saldare volontariamente il suo debito, al di fuori di una procedura di esecuzione forzata. La prassi evidenzia che può essere vantaggioso rinunciare a una procedura civile o penale se l'obbligato è disposto a fornire tutte le necessarie informazioni sulla propria situazione finanziaria e a pagare almeno in parte i contributi di mantenimento in attesa di trovare una soluzione migliore[133]. L'adempimento volontario in tal senso può essere affiancato da determinate garanzie, ad esempio un ordine permanente alla banca o al datore di lavoro o una cessione di crediti salariali (art. 325 cpv. 1 CO)[134]. Se l'obbligato riconosce il proprio debito, si può prendere in considerazione anche l'eventualità di un pagamento rateale degli arretrati combinato con un riconoscimento completo del debito per tutti i contributi impagati[135].

---

130 Degoumois, pag. 29; Hegnauer, Berner Kommentar II/2/2/1, n. 47–48 ad art. 290. Il Cantone di Vaud è attualmente l'unico a finanziare due sedute di mediazione nell'ambito delle prestazioni dell'aiuto all'incasso prima dell'avvio di una procedura formale (cfr. www.vd.ch > Thèmes > Social > Prestations, assurances et soutien > Prestations familles > Pensions alimentaires).

131 Ad esempio se l'obbligato è domiciliato in Svizzera ma lavora in uno Stato limitrofo.

132 Per quanto riguarda le basi legali e la procedura per le domande presentate dalla Svizzera all'estero (a uno Stato contraente), cfr. www.bj.admin.ch > Società > Obbligazioni alimentari internazionali > Documenti e moduli.

133 Känel, CHSS 4/2011, pag. 185 seg. «Eine weitere Schwierigkeit [im Zusammenhang mit dem Alimenteninkasso] liegt oft darin, dass es für manche Personen […] objektiv unmöglich ist, ihre Unterhaltspflicht zu erfüllen, zumindest so, wie sie vom Zivilrichter oder der Vormundschaftsbehörde zu einem bestimmten Zeitpunkt festgelegt wurde […] Nicht selten verändern sich die finanziellen Verhältnisse aber in der Folge (Einkommensverlust, Langzeitarbeitslosigkeit, Geburt eines weiteren Kindes usw.), so dass die Beitragsfähigkeit abnimmt oder wegfällt. In einem solchen Fall ist die Anwendung der üblichen Inkassomittel wie Schuldbetreibung keine grosse Hilfe für die unterhaltsberechtigte Person» (Un'ulteriore difficoltà [dell'aiuto all'incasso] è spesso rappresentata, per alcune persone, dall'impossibilità oggettiva […] di adempiere il proprio obbligo di mantenimento, perlomeno nel modo in cui è stato fissato dal giudice civile o dall'autorità tutoria in un determinato momento […] Succede infatti con una certa frequenza che in seguito la situazione finanziaria cambi (perdita del reddito, periodo prolungato di disoccupazione, nascita di altri figli ecc.), al punto da ridurre o annientare la capacità di versare il contributo dovuto. In questi casi il ricorso agli strumenti di incasso consueti, come l'esecuzione forzata, non è di grande aiuto per il creditore).

134 Mani, n. 317 e n. 319–322; Bastons Bulletti, Commentaire Romand CCI, n. 6 ad art. 290; cfr. anche Hegnauer, Berner Kommentar II/2/2/1, n. 26 segg. ad art. 290.

135 Il riconoscimento di debito per l'intero importo dei crediti arretrati interrompe la prescrizione (art. 135 cpv. 1 CO) e un nuovo termine decennale inizia a decorrere (art. 137 cpv. 2 CO). Un riconoscimento di debito per l'intero importo semplifica un eventuale procedura di esecuzione forzata per l'incasso di tutti gli arretrati. Ma affinché un simile passo sia davvero efficace, nel documento deve essere chiaramente specificato che firmando l'accordo di rateazione del pagamento e il riconoscimento di debito non viene accordata all'obbligato alcuna moratoria (cfr. art. 81 cpv. 1 LEF). A questo proposito cfr. anche Mani, n. 318.

Se invece i tentativi di incasso in via amichevole falliscono o paiono condannati al fallimento sin dall'inizio, l'ufficio specializzato deve fornire ulteriori prestazioni adeguate, ad esempio avviando l'esecuzione forzata e/o una procedura giudiziaria (cfr. art. 12 cpv. 1 lett. j). L'ufficio è inoltre tenuto a esaminare l'opportunità di procedere penalmente (art. 12 cpv. 2).

Art. 12 Prestazioni dell'ufficio specializzato

Cpv. 1 lett. a Promemoria

I promemoria spiegano in linguaggio comune lo scopo, l'oggetto e il funzionamento dell'aiuto all'incasso nel Cantone. Secondo le risposte fornite nel questionario dell'UFG, tutti i Cantoni mettono già a disposizione simili documenti. Un numero crescente di Cantoni pubblica nel proprio sito Internet non solo informazioni sull'anticipo degli alimenti e l'aiuto all'incasso, ma anche il modulo per la presentazione della richiesta[136]. La disponibilità di questi documenti in Internet consente agli aventi diritto di comprendere l'offerta dell'ente pubblico e di accedervi rapidamente.

Cpv. 1 lett. b Modelli di documenti

Secondo le risposte date al questionario dell'UFG, diversi Cantoni rinunciano a proporre modelli di lettera, ad esempio per i solleciti (art. 102 cpv. 1 CO) all'obbligato o per la domanda d'esecuzione (art. 67 LEF). Stando agli esperti interpellati, di regola le persone che si rivolgono agli uffici specializzati cercano un aiuto competente da parte dell'ufficio piuttosto che indicazioni sui passi da compiere per provvedere personalmente all'incasso del contributo di mantenimento. Alcuni Cantoni hanno comunque pubblicato modelli di lettere destinati agli uffici stessi ma che possono essere utilizzati anche dagli aventi diritto che desiderano provvedere di persona all'incasso dei contributi[137].

L'ordinanza generalizza questa prassi. Può senz'altro darsi che alcuni aventi diritto, perlomeno fintanto che la procedura non si complica, dispongano di conoscenze sufficienti e siano in grado di intraprendere di persona i passi necessari all'incasso dei crediti loro spettanti senza aver bisogno di ricorrere a un avvocato o all'aiuto dell'ente pubblico. La possibilità di utilizzare simili modelli facilita il compito a queste persone. L'ufficio specializzato potrebbe ad esempio creare un modello di lettera che, unitamente all'attestazione dell'ufficio del fatto che i contributi di mantenimento non vengono pagati per tempo e/o in modo completo, consenta all'avente diritto di richiedere il versamento degli assegni familiari (cfr. commento all'art. 3 cpv. 2). L'avente diritto potrà così far valere autonomamente le proprie pretese dimostrando all'obbligato di essere sicuro del fatto proprio. In caso di insuccesso gli rimarrà sempre la possibilità di chiedere aiuto all'ente pubblico.

L'ufficio specializzato può creare modelli di documenti da mettere a disposizione degli interessati o rimandare a modelli già disponibili. Per una domanda d'esecuzione, ad esempio, può rimandare allo sportello elettronico del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)[138]. Anche l'UFG mette a disposizione dei moduli per determinate procedure giudiziarie, ad esempio per la domanda di rigetto (provvisorio o definitivo) dell'opposizione[139].

---

136 Cfr. ad es. per il Cantone di Zurigo: www.zh.ch > Der Kanton Zürich nach Organisation > Bildungsdirektion > Amt für Jugend und Berufsberatung > Kinder- und Jugendhilfe > Alimentenhilfe > Formulare und Blätter > Neugesuch Inkasso ohne Finanzielle Leistung – Neugesuch Finanzielle Leistung; per il Cantone di Ginevra: www.ge.ch > thèmes > social > pensions alimentaires.

137 Cfr. Leitfaden TG, pag. 77 segg.

138 Cfr. www.bj.admin.ch > Economia > Esecuzione e fallimento > Moduli.
Cfr. anche lo sportello elettronico dell'esecuzione: www.bj.admin.ch > Economia > Esecuzione e fallimento.

139 Cfr. www.bj.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Casellario giudiziale e altri servizi > Diritto processuale civile > Moduli per gli atti scritti delle parti.

Cpv. 1 lett. c Colloquio di consulenza personale con l'avente diritto

Di principio, ogni procedura di aiuto all'incasso inizia con un colloquio con l'avente diritto. Il colloquio può tenersi quando l'ufficio specializzato lo aiuta a compilare il modulo (art. 9 cpv. 2). Eventualmente, può svolgersi anche presso un altro servizio. Nel Cantone di Basilea Città, ad esempio, l'ufficio specializzato non convoca sistematicamente l'avente diritto per un colloquio, bensì intraprende direttamente i passi occorrenti per l'incasso dei contributi di mantenimento. Nella maggior parte dei casi trattati da questo ufficio specializzato, l'avente diritto si era già rivolto ai servizi sociali, che lo avevano consigliato in merito alle varie possibilità di incasso e lo avevano aiutato a riunire le informazioni e i documenti necessari (art. 9 cpv. 2). In questi casi un colloquio successivo con l'ufficio specializzato non è necessariamente indispensabile. Se però l'avente diritto lo desidera, potrà comunque usufruirne.

Tuttavia, il colloquio si svolge perlopiù dopo la ricezione della richiesta di aiuto all'incasso e dei relativi documenti, una volta che l'ufficio specializzato ha esaminato l'incarto. Secondo gli esperti interpellati, questo primo incontro con l'avente diritto è generalmente molto importante, tantopiù che nella maggioranza dei casi quest'ultimo associa alla richiesta di aiuto all'incasso anche una richiesta di anticipo degli alimenti. L'incontro dà l'opportunità all'avente diritto di porre domande precise sull'assistenza in materia di alimenti e di ricevere ragguagli esaustivi sui propri diritti e doveri. Il colloquio consente di instaurare un rapporto di fiducia tra l'avente diritto e l'ufficio specializzato che in seguito faciliterà il compito di quest'ultimo.

Cpv. 1 lett. d Informazioni ai figli maggiorenni in merito alla possibilità di ottenere una decisione esecutiva e di richiedere il gratuito patrocinio

Nel rapporto di armonizzazione si suggeriva agli uffici preposti all'aiuto all'incasso di comprendere tra le loro prestazioni anche la rappresentanza – giudiziale ed extragiudiziale – del figlio maggiorenne nelle procedure volte alla costituzione di un titolo di mantenimento, come in parte già previsto attualmente per le fattispecie internazionali[140]. La presente ordinanza, che disciplina l'aiuto prestato dall'ente pubblico per l'esecuzione delle pretese di mantenimento, non recepisce questa proposta, ma migliora comunque considerevolmente la posizione del figlio maggiorenne, al quale riconosce il diritto di beneficiare – gratuitamente (cfr. art. 290 cpv. 1 CC) – dell'aiuto all'incasso se solo dispone di un contratto di mantenimento con l'obbligato (art. 4 lett. b). Il figlio può dunque beneficiare di un colloquio di consulenza personale (art. 12 cpv. 1 lett. c) e chiedere all'ufficio specializzato di occuparsi direttamente dei contatti con l'obbligato (art. 12 cpv. 1 lett. h). Secondo l'ordinanza, l'ufficio specializzato è inoltre tenuto a informare il figlio maggiorenne in merito alla possibilità di procedere giudizialmente nei confronti dell'obbligato (o degli obbligati) (art. 12 cpv. 1 lett. d) e di richiedere in tale contesto anche il gratuito patrocinio[141]. Di regola, l'ufficio specializzato indica al figlio maggiorenne un'autorità o un avvocato in grado di assisterlo.

Cpv. 1 lett. e Calcolo dei contributi di mantenimento impagati

L'avente diritto deve allegare alla richiesta di aiuto all'incasso un conteggio dei contributi di mantenimento impagati (art. 9 cpv. 1 lett. d). Se il titolo di mantenimento prevede l'adeguamento all'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo, l'ufficio specializzato è tenuto a calcolare tale adeguamento (indicizzazione). Grazie a questo calcolo sarà sempre in grado di comunicare all'avente diritto l'ammontare dell'importo impagato in funzione dell'adeguamento al rincaro.

---

[140] Rapporto di armonizzazione, pag. 51 seg.; cfr. ad es. la Convenzione di New York; RS **0.274.15**.

[141] Se la situazione economica dell'obbligato è buona, il figlio può anche presentare una domanda di anticipo delle spese processuali (cosiddetta *provisio ad litem*). Il diritto del figlio maggiorenne di chiedere ai propri genitori di anticipare le spese processuali deriva dal diritto al mantenimento previsto dagli art. 276 e 277 cpv. 2 CC (sentenza del Tribunale federale del 16 luglio 2012 nella causa 5A_395/2012, consid 4.4.2 e 5.3.3). Tale diritto è prioritario rispetto al diritto di chiedere allo Stato il gratuito patrocinio (Emmel, Kommentar ZPO, n. 5 ad art. 117).

Cpv. 1 lett. f Organizzazione della traduzione del titolo di mantenimento, se necessario ai fini dell'esecuzione

Con il generale aumento della mobilità della popolazione, cresce costantemente anche il numero di titoli di mantenimento allestiti in una lingua diversa da quella del luogo di esecuzione. Se l'ufficio specializzato o le autorità adite non sono in grado di capire la lingua del titolo, l'ufficio specializzato deve aiutare l'avente diritto a organizzare la traduzione del documento. Gli esperti interpellati hanno espresso scetticismo riguardo alla proposta di basarsi su traduzioni private messe a disposizione dallo stesso avente diritto, perché tali traduzioni non offrono garanzie di qualità. Tuttavia, considerati i costi elevati della traduzione, inizialmente ci si può limitare a far tradurre la parte introduttiva e finale di un documento[142]. Lo scopo consiste nel consentire all'ufficio specializzato (e alle autorità adite successivamente) di assicurarsi che chi richiede l'aiuto all'incasso è effettivamente l'avente diritto menzionato nel titolo, di verificare l'identità dell'obbligato e di determinare con esattezza l'importo del contributo di mantenimento. Sulla base di questi elementi, l'ufficio potrà definire le prestazioni occorrenti nel caso specifico. Se il risultato di questa prima traduzione parziale non dovesse bastare, occorrerà provvedere alla traduzione dell'intero documento.

Cpv. 1 lett. g Ricerca dell'obbligato, se non comporta un onere sproporzionato

L'importanza delle informazioni riguardanti l'obbligato è già stata illustrata nel commento all'articolo 7. L'informazione più urgente e indispensabile è il suo indirizzo. Per questo motivo, la ricerca dell'obbligato è esplicitamente menzionata nell'elenco delle prestazioni offerte dall'ufficio specializzato, a patto che non rappresenti un onere sproporzionato. La ricerca può essere effettuata in modo informale, ad esempio con una ricerca su Google o Facebook, oppure con una richiesta scritta e motivata agli uffici controllo abitanti o alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Occorre assolutamente impedire che l'obbligato possa sottrarsi al proprio obbligo di mantenimento semplicemente cambiando domicilio senza annunciarsi al controllo abitanti del nuovo Comune[143].

Cpv. 1 lett. h Presa di contatto con l'obbligato

Il primo contatto con l'obbligato avviene di regola per iscritto, con una lettera che lo informa della richiesta di intervento presentata all'ufficio specializzato e gli spiega che d'ora in poi qualsiasi pagamento dovrà essere effettuato sul conto di quest'ultimo. Nella lettera gli viene indicato l'esatto importo dei contributi di mantenimento scaduti e viene informato in merito alle conseguenze del mancato pagamento. Secondo gli esperti interpellati, solitamente questa lettera non contiene ancora una vera e propria interpellazione ai sensi dell'articolo 102 cpv. 1 CO: l'ufficio specializzato comunica semplicemente che presterà all'avente diritto un aiuto per l'incasso.

Viste le risposte date al questionario dell'UFG, l'ordinanza rinuncia a inserire il colloquio personale con l'obbligato tra le misure che l'ufficio specializzato è tenuto a fornire obbligatoriamente. Tuttavia, la possibilità di organizzare un simile incontro è garantita in virtù del capoverso 3, secondo cui l'ufficio specializzato può offrire ulteriori prestazioni oltre a quelle enumerate ai capoversi 1 e 2. Gli esperti interpellati hanno sottolineato quanto sia importante, in certe situazioni, concedere all'obbligato la possibilità di esprimere il proprio punto di vista e di rendersi conto che si tiene conto anche della sua situazione. Questo aspetto è particolarmente importante quando l'obbligato non trascura il proprio obbligo di mantenimento per malafede, ma ad esempio a causa di difficoltà relazionali con l'avente diritto, di problemi per-

[142] Se si tratta di una sentenza, la traduzione potrebbe dunque limitarsi al *rubrum* e al dispositivo.
[143] In questo contesto occorre menzionare ancora una volta gli sforzi profusi dalla Confederazione per creare una banca dati nazionale degl indirizzi per le pubbliche amministrazioni federali, cantonali e comunali. Tale registro degli indirizzi consentirebbe alle autorità di svolgere i loro compiti in modo più efficiente e semplificherebbe gli iter burocratici (cfr. commento all'art. 7).

sonali o di un imprevisto peggioramento della sua situazione finanziaria. Nel corso di un siffatto colloquio personale, l'obbligato può venir informato sulle possibilità che gli si offrono per poter garantire volontariamente il pagamento regolare e tempestivo del contributo stabilito nel titolo di mantenimento; può essere ipotizzato anche un pagamento rateale degli arretrati (cfr. commento all'art. 11 cpv. 2).

Cpv. 1 lett. i Interpellazione dell'obbligato

Se l'obbligato non reagisce alla prima lettera, l'ufficio specializzato gli notifica un'interpellazione, ossia la chiara ingiunzione a effettuare i versamenti da lui dovuti[144]. Con il sollecito l'obbligato è avvertito che se non verserà il dovuto entro il termine assegnato, l'ufficio specializzato adotterà le necessarie misure (cfr. lett. j e cpv. 2).

Cpv. 1 lett. j Adozione delle misure adeguate per l'esecuzione dell'aiuto all'incasso

Per ottenere il versamento del contributo di mantenimento spettante all'avente diritto che ha fatto richiesta di aiuto all'incasso, l'ufficio specializzato deve essere in grado di condurre diverse procedure. Si tratta in particolare delle procedure di esecuzione forzata, illustrate succintamente qui di seguito, e delle menzionate procedure di diritto civile[145]. Nell'ambito di queste procedure, l'ufficio specializzato agisce in rappresentanza dell'avente diritto, a suo nome e per suo conto. Per legittimarsi dinanzi alle autorità adite, dispone della procura per l'incasso (cfr. art. 9 cpv. 1 lett. e). Per quanto riguarda la procedura civile, come già esposto nel rapporto di armonizzazione all'ufficio specializzato non si applica la limitazione prevista all'articolo 68 capoverso 2 CPC, disposizione che enumera esaustivamente le persone autorizzate alla rappresentanza «professionale» delle parti dinanzi al giudice civile. L'ufficio specializzato non partecipa alla procedura di diritto civile come «rappresentante professionale», bensì adempie un compito pubblico affidatogli dalla legge[146].

N. 1 Esecuzione forzata (art. 67 segg. LEF)

I contributi di mantenimento scaduti che non sono stati pagati possono essere oggetto delle misure di esecuzione forzata previste dalla LEF. Se l'obbligato non ha adempiuto il proprio obbligo di mantenimento, l'ufficio specializzato può presentare una domanda d'esecuzione all'ufficio esecuzione e fallimenti. Dopo aver ricevuto la domanda, l'ufficio esecuzione e fallimenti emette il precetto esecutivo. L'obbligato può dar seguito al precetto e onorare il debito oppure contestare il credito e fare opposizione. L'opposizione sospende l'esecuzione. In tal caso, per poter proseguire l'esecuzione forzata l'ufficio specializzato deve chiedere il rigetto dell'opposizione.

Se la pretesa di mantenimento si fonda su una sentenza esecutiva o su un contratto di mantenimento approvato dall'autorità di protezione dei minori, l'ufficio specializzato può chiedere il rigetto definitivo dell'opposizione, vale a dire il suo annullamento[147]. L'esecuzione forzata prosegue allora in via di pignoramento, poiché l'articolo 43 numero 2 LEF esclude l'esecuzione in via di fallimento per «contributi periodici di mantenimento o d'assistenza in virtù del diritto di famiglia e contributi di mantenimento secondo la legge del 18 giugno 2004 sull'unione domestica registrata».

---

144 Per quanto riguarda il contenuto, il sollecito non deve solo avvertire chiaramente il debitore che l'ufficio specializzato intende definitivamente incassare i contributi di mantenimento impagati, ma deve anche indicare l'esatto ammontare del credito e il corretto luogo di adempimento (cfr. Wiegand, Basler Kommentar OR I, n. 5 ad art. 102 CO).

145 A proposito delle domande d'esecuzione relative alle pretese di mantenimento fondate sul diritto di famiglia, cfr. in particolare Burgat/Christinat/ Guillod; Brauchli, pagg. 103–309 e Mani, n. 351 segg.

146 Rapporto di armonizzazione, pag. 49.

147 Se la pretesa di mantenimento si fonda su un riconoscimento di debito, l'ufficio specializzato può chiedere il rigetto provvisorio dell'opposizione. Il giudice lo pronuncia, sempreché il debitore non giustifichi immediatamente delle eccezioni che infirmano il riconoscimento di debito (art. 82 LEF). Spirato il termine del pagamento, l'ufficio specializzato può chiedere il pignoramento provvisorio. Tuttavia l'escusso, entro 20 giorni dal rigetto dell'opposizione, può domandare con la procedura ordinaria il disconoscimento del debito al giudice del luogo dell'esecuzione. Se l'escusso omette di fare tale domanda o se questa è respinta, il rigetto dell'opposizione e, secondo i casi, il pignoramento provvisorio diventano definitivi (art. 83 LEF).

Il *pignoramento* è l'atto con il quale la pubblica autorità espropria beni dell'escusso per realizzarli in favore del creditore istante[148]. La procedura di pignoramento è disciplinata in dettaglio nella legge[149]. Nel contesto dell'esecuzione delle pretese di mantenimento fondate sul diritto di famiglia, gli aspetti da evidenziare sono tre: la possibilità di pignorare per un anno il reddito dell'obbligato[150], la possibilità di intaccare il minimo vitale dell'obbligato se l'avente diritto ha bisogno del contributo di mantenimento per coprire le proprie necessità di base[151] e la possibilità, a determinate condizioni, di beneficiare del diritto di partecipazione privilegiata al pignoramento. L'articolo 111 LEF privilegia il coniuge o il partner registrato e i figli del debitore conferendo loro il diritto di partecipare, senza preventiva esecuzione, al pignoramento durante 40 giorni a contare dall'esecuzione del pignoramento[152].

N. 2 Sequestro (art. 271–281 LEF)

In determinate circostanze, l'avente diritto può ottenere anche il sequestro di oggetti appartenenti all'obbligato e situati in Svizzera[153]. Il sequestro è una misura cautelare urgente intesa a impedire che l'obbligato sottragga i propri beni a una procedura esecutiva in corso o futura promossa dall'avente diritto[154]. Tale misura consente dunque all'avente diritto di garantire l'esito della procedura di esecuzione forzata. Il sequestro serve di principio a garantire crediti scaduti, ma si può domandare altresì per crediti non ancora scaduti se l'obbligato non ha domicilio fisso in Svizzera o si prepara a prendere la fuga (cfr. art. 271 cpv. 2 LEF e art. 14). Tuttavia, gli oggetti da sequestrare devono essere descritti con esattezza nell'istanza di sequestro. È perciò importante che l'ufficio specializzato possa accedere alle informazioni sulla situazione patrimoniale dell'obbligato (cfr. art. 7).

Il giudice del sequestro decide in procedura sommaria[155], senza udire l'obbligato e fondandosi sulla semplice verosimiglianza dei fatti. In seguito il sequestro dovrà essere convalidato, ad esempio con una procedura esecutiva ordinaria o un'azione civile[156]. In tale ambito l'obbligato potrà esercitare il proprio diritto di essere sentito e opporsi al sequestro. Se il sequestro è convalidato, gli oggetti sequestrati vengono pignorati[157].

N. 3 Diffida ai debitori (art. 132 cpv. 1 e art. 291 CC; art. 13 cpv. 3 LUD)

La diffida ai debitori[158] è una misura con la quale il giudice ordina ai debitori dell'obbligato (terzi debitori) che trascura il proprio obbligo di mantenimento di versare interamente o in parte l'importo dovuto all'avente diritto in possesso di un titolo di rigetto definitivo dell'opposizione[159]. I terzi debitori non hanno però qualità di parte nella procedura giudiziaria nei confronti dell'obbligato[160]. La diffida non comporta una cessione di credito. L'obbligato rimane creditore del terzo, ma non può più disporre del proprio credito, e in particolare non può più incassarlo, costituirlo in pegno o cederlo[161]. Contrariamente alla procedura esecuti-

---

148 Stoffel/Chabloz, pag. 158 segg.
149 Cfr. art. 89–115 LEF.
150 Art. 93 cpv. 2 LEF; Stoffel/Chabloz, pag. 169.
151 Stoffel/Chabloz, pag. 169–171; DTF 138 III 145 consid. 3.4.3 e DTF 116 III 10.
152 In virtù dell'art. 289 cpv. 2 CC, anche l'ente pubblico ha il diritto di chiedere la partecipazione privilegiata al pignoramento (DTF 138 III 145 consid. 3). S. Burgat/Christinat/Guillod, n. 96–113.
153 Art. 271 cpv. 1 LEF.
154 Stoffel/Chabloz, pag. 246 segg.
155 Art. 251 lett. a CPC.
156 Art. 279 cpv. 1 LEF.
157 Art. 279 cpv. 3 LEF.
158 Sulla diffida ai debitori in generale, cfr. in particolare Steiner. Sulla diffida nell'ambito dell'aiuto all'incasso, cfr. Mani, n. 324 segg.
159 Se l'ente pubblico ha parzialmente anticipato i contributi di mantenimento per i figli, la legge riconosce d'ufficio anche ad esso il diritto di chiedere la diffida ai debitori (art. 289 cpv. 2 CC; DTF 137 III 193 consid. 2 e 3).
160 Hegnauer, Berner Kommentar II/2/2/1, n. 10 ad art. 291.
161 Bastons Bulletti, Commentaire Romand CC I, n. 14 ad art. 291. Sul rapporto tra diffida ai debitori e procedure di esecuzione forzata nei confronti dell'obbligato, cfr. Bastons Bulletti, Commentaire Romand CC I, n. 16-21 ad art. 291 e Breitschmid/Kamp, Basler Kommentar ZGB I, n. 5-6 ad art. 291.

va, la diffida ai debitori garantisce anticipatamente l'incasso dei futuri contributi di mantenimento senza dover aspettare che i futuri crediti rimangano impagati; invece di una domanda d'esecuzione per ogni singolo contributo scaduto e impagato, è sufficiente un'unica procedura[162]. Si tratta di una misura meno laboriosa, globalmente più efficiente e meno costosa rispetto all'introduzione di una procedura esecutiva[163]. Di norma la diffida ai debitori si riferisce a pretese periodiche, in genere al salario dell'obbligato, dato che il datore di lavoro è spesso il suo unico debitore[164]. Ma può anche trattarsi di pretese al pagamento di pigioni o di interessi su prestiti. La diffida ai debitori è non solo più facilmente e direttamente attuabile dell'esecuzione forzata, ma è anche più efficace, poiché essendo rivolta a qualsiasi datore di lavoro scoraggia l'obbligato a cambiare datore di lavoro per sottrarsi alla misura. Pur essendo controversa in dottrina, questa prassi è però palesemente ammessa in diversi Cantoni[165].

La diffida ai debitori può anche estendersi a pretese periodiche nei confronti delle assicurazioni sociali, ad esempio a rendite LPP o indennità giornaliere dell'assicurazione contro la disoccupazione[166]. In questo contesto occorre menzionare che al 1° gennaio 2011 il Consiglio federale ha posto in vigore una modifica dell'ordinanza del 31 ottobre 1947 [167] sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS) in virtù della quale il versamento a terzi della rendita per i figli dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS) e dell'assicurazione per l'invalidità (AI) può essere chiesto non soltanto dai figli minorenni ma anche da quelli maggiorenni.

N. 4 Garanzie (art. 132 cpv. 2 e art. 292 CC)

Se l'obbligato persiste nel negligere l'obbligo di mantenimento o se si presume che prepari la fuga, dilapidi la sostanza o la faccia scomparire, il giudice può obbligarlo a prestare adeguate garanzie per i contributi di mantenimento futuri[168]. L'ammontare della garanzia corrisponde al massimo ai futuri contributi capitalizzati[169]. La garanzia è dunque un provvedimento conservativo che serve ad assicurare il futuro pagamento di pretese di mantenimento già fissate ma non ancora scadute[170]. Essa restringe il margine di manovra dell'obbligato togliendogli la facoltà di disporre di determinati beni, nella maggiore parte dei casi un capitale, ad esempio un'eredità o una prestazione in capitale che l'istituto di previdenza o di libero passaggio sta per versargli (cfr. art. 14). La garanzia può assumere varie forme: blocco di averi bancari, deposito di una somma di denaro su un conto bancario, deposito di un oggetto di valore o iscrizione di una restrizione della facoltà di disporre nel registro fondiario[171].

Secondo la dottrina, il blocco preventivo di beni suscettibili di servire da garanzia può essere utile e viene disposto mediante sequestro. Il sequestro, una volta ordinato, deve essere convalidato entro dieci giorni con un'esecuzione volta a ottenere la prestazione di garanzie (art. 38 cpv. 1 LEF). Per fare in modo che anche l'obbligo di prestare una garanzia sia esigibile al momento dell'introduzione dell'esecuzione per la convalida del sequestro, è necessario disporre rapidamente di un corrispondente ordine del giudice, emanato se del caso in via superprovvisionale[172].

---

[162] Bastons Bulletti, Commentaire Romand CC I, n. 1 ad art. 291, Breitschmid/Kamp, Basler Kommentar ZGB I, n. 3 ad art. 291. Sulla discussione circa la natura giuridica di questa misura, cfr. Bastons Bulletti, Commentaire Romand CC I, n. 2 ad art. 291.

[163] Cfr. anche Hegnauer, Berner Kommentar II/2/2/1, n. 7 ad art. 291. Ma verosimilmente destinata a fallire se il debitore esercita un'attività lucrativa indipendente. Cfr. però Mani, n. 330.

[164] Steiner, n. 223 segg.

[165] Steiner, n. 275 segg.; sulla prassi nei Cantoni romandi, cfr. Burgat/Christinat/Guillod, n. 66.

[166] Burgat/Christinat/Guillod, n. 71.

[167] Rapporto di armonizzazione, pag. 53; cfr. art. 71ter cpv. 3 OAVS; RS **831.101**.

[168] Sulla garanzia nell'ambito dell'aiuto all'incasso, cfr. Mani, n. 339 segg.

[169] Bastons Bulletti, Commentaire Romand CC I, n. 3 ad art. 292; Breitschmid/Kamp, Basler Kommentar CC I, n. 3 ad art. 292.

[170] Bastons Bulletti, Commentaire Romand CC I, n. 1 ad art. 292.

[171] Burgat/Christinat/Guillod, n. 58 seg.

[172] Bastons Bulletti, Commentaire Romand CC I, n. 5 ad art. 292; Breitschmid/Kamp, Basler Kommentar CC I, n. 4 ad art. 292.

Con la costituzione di una garanzia la pretesa di mantenimento non è ancora pagata. La garanzia conferisce all'avente diritto soltanto una pretesa comparabile a un diritto di pegno. Se l'obbligato non versa i contributi di mantenimento dovuti, l'avente diritto non può né attingere direttamente dalle garanzie né esigere dal depositario un pagamento diretto. Di principio deve essere introdotta una procedura esecutiva in via di realizzazione del pegno ogni mese, per ogni contributo non pagato. Tuttavia, questo scoglio può essere evitato con l'ordine al depositario dei beni costituiti in garanzia di versare direttamente all'avente diritto l'importo dovuto a ogni scadenza. L'emanazione di tale ordine può essere richiesta contemporaneamente alla garanzia[173] evitando così di dover introdurre ogni mese una procedura esecutiva in via di realizzazione del pegno.

Cpv. 1 lett. k Ricezione e controllo dei pagamenti dell'obbligato

Di regola, una volta assunto il caso, l'ufficio specializzato controlla che l'obbligato effettui i pagamenti dovuti. L'avente diritto è già stato avvertito, al più tardi nell'ambito del colloquio personale, che non deve più accettare pagamenti diretti da parte dell'obbligato. Quest'ultimo, a sua volta, ha ricevuto per iscritto le coordinate bancarie dell'ufficio specializzato, il quale può dunque controllare che l'obbligato versi regolarmente e tempestivamente i contributi dovuti e reagire prontamente qualora ciò non avvenisse. Da parte sua, l'avente diritto può ottenere in qualsiasi momento un sunto completo e attendibile sulla procedura in corso.

La ricezione e il controllo dei pagamenti è particolarmente utile quando l'ufficio specializzato accorda contemporaneamente anche l'anticipo – spesso parziale – degli alimenti, aiuta l'avente diritto a incassare il saldo residuo e intraprende dei passi nei confronti dell'obbligato per il rimborso degli anticipi versati dall'ente pubblico. Secondo gli esperti interpellati, esistono programmi informatici concepiti in modo specifico per la gestione degli incarti nell'ambito dell'assistenza in materia di alimenti.

Cpv. 2 Perseguimento penale per trascuranza degli obblighi di mantenimento e altri reati

Secondo l'articolo 217 CP, chiunque non presta gli alimenti o i sussidi che gli sono imposti dal diritto di famiglia, benché abbia o possa avere i mezzi per farlo[174], è punito, a querela di parte, con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria (cpv. 1)[175]. Il diritto di querela spetta anche alle autorità e ai servizi designati dai Cantoni[176], ossia agli uffici pubblici e agli organismi privati che si occupano dell'incasso delle pretese di mantenimento. Se dispone di una pertinente procura rilasciata dall'avente diritto, l'ufficio specializzato che presta l'aiuto all'incasso ha il diritto di sporgere querela anche se tale diritto non è specificato dal diritto cantonale[177].

Nel decidere se sporgere querela, l'ufficio specializzato salvaguarda gli interessi della famiglia (art. 217 cpv. 2 secondo periodo CP)[178]. La considerazione della situazione familiare prescritta dalla legge non deve però condurre a un'eccessiva moderazione da parte dell'ufficio specializzato e sfociare in una protezione ingiustificata dell'obbligato inadempiente[179]. Dopo la condanna dell'obbligato, l'ufficio specializzato può ottenere (tramite la polizia) che venga segnalato ai fini dell'individuazione della sua dimora.

---

[173] Bastons Bulletti, Commentaire Romand CC I, n. 7 ad art. 292 e Hegnauer, Berner Kommentar II/2/2/1, n. 5 e 24 ad art. 292.
[174] Il giudice penale esamina non solo la reale situazione finanziaria (reddito effettivo), bensì anche quanto potrebbe guadagnare l'obbligato secondo il principio di buona fede (reddito ipotetico). (Bastons Bulletti/Farine, ZVW 2008, pag. 32 e 46).
[175] Sulla querela per trascuranza degli obblighi di mantenimento, cfr. in particolare Neves/Pereira, FamPra.ch 2013 e Boshard, Basler Kommentar Strafrecht II.
[176] Botschaft Strafgesetzbuch 1985, 1055.
[177] Un'autorizzazione generale conferita nella procura per l'aiuto all'incasso è sufficiente (DTF 122 IV 207).
[178] Cfr. commento all'art. 11 cpv. 2 della presente ordinanza (proporzionalità dell'intervento dell'ufficio specializzato).
[179] Rapporto di armonizzazione, pag. 50.

Uno specialista adeguatamente formato deve essere in grado di distinguere tra un obbligato che si trova effettivamente in difficoltà nell'adempiere il proprio obbligo di mantenimento e uno che tenta in malafede di sottrarsi a tale obbligo, ad esempio trasferendo il proprio domicilio in uno Stato in cui la procedura di incasso è più difficoltosa[180], omettendo di dichiarare il reddito effettivamente conseguito, cambiando datore di lavoro per sfuggire ai pignoramenti di salario o alle diffide ai debitori o fornendo indicazioni false o incomplete in occasione di un pignoramento. In quest'ultimo caso l'ufficio specializzato può ad esempio sporgere denuncia anche per sospetta frode nel pignoramento ai sensi dell'articolo 163 CP (distrazione di valori patrimoniali) o per diminuzione dell'attivo in danno dei creditori ai sensi dell'articolo 164 CP[181] ed eventualmente per falsità in documenti ai sensi dell'articolo 251 CP. Il diritto di denuncia è garantito dal diritto generale di denuncia previsto all'articolo 301 del codice di procedura penale svizzero del 5 ottobre 2007 (CPP)[182]. Secondo gli esperti interpellati, una denuncia penale nei confronti degli obbligati in malafede che vogliono sottrarsi ai propri obblighi di mantenimento può essere particolarmente efficace, poiché un procedimento penale scoraggia rapidamente questo tipo di comportamenti. Ciò è particolarmente vero quando in seguito a una querela o denuncia vengono adottati altri provvedimenti, quali ad esempio una perquisizione domiciliare o al posto di lavoro oppure la revoca o l'annullamento di un documento d'identità mentre il suo titolare si trova all'estero[183]. Quando l'indirizzo all'estero è noto, occorre esaminare l'eventuale utilità di una domanda di assunzione del perseguimento penale o di estradizione[184].

Cpv. 3 Ulteriori prestazioni

Ai capoversi 1 e 2 l'ordinanza definisce le prestazioni che ogni ufficio specializzato è tenuto a offrire. L'elenco va inteso come standard minimo; l'ufficio può offrire ulteriori prestazioni se gli sembrano più indicate nel caso specifico.

L'ufficio specializzato può ad esempio convocare l'obbligato a un colloquio personale. Può anche offrire al figlio maggiorenne non ancora in possesso di un titolo di mantenimento una consulenza approfondita sulla procedura da seguire per la costituzione di tale titolo[185] e assisterlo nell'intraprendere i passi necessari.

Infine, occorre segnalare che nell'ambito dell'aiuto all'incasso internazionale gli uffici specializzati sono tenuti, in virtù delle convenzioni in materia di assistenza amministrativa, a fornire prestazioni che esulano dal catalogo di cui all'articolo 12 (cfr. art. 21).

Art. 13 Notifica dell'ufficio specializzato all'istituto di previdenza o di libero passaggio

Cpv. 1 Notifica all'istituto di previdenza o di libero passaggio dell'obbligato

Con le nuove disposizioni adottate il 20 marzo 2015, e in particolare con l'adozione dei nuovi articoli 40 LPP e 24*f*^{bis} LFLP, il legislatore ha voluto migliorare l'efficacia dell'attività degli uffici specializzati incaricati di aiutare gli aventi diritto a incassare i contributi di mantenimento e

---

180 Bastons Bulletti/Farine, ZVW 2008, pag. 39.
181 Mani, n. 425; Bosshard, Basler Kommentar Strafrecht II, n. 31 ad art. 217.
182 RS **312.0**
183 L'apertura di un procedimento penale per trascuranza degli obblighi di mantenimento può essere notificata alla Sezione Documenti d'identità dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) unitamente alla richiesta di ritirare il passaporto all'obbligato (art. 7 cpv. 2 della legge federale del 22 giugno 2001 sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri (legge sui documenti d'identità, LDI; RS **143.1**). In tal caso viene disposto il blocco del passaporto a livello internazionale e il documento verrebbe ritirato al primo controllo al passaggio del confine. Il ritiro del passaporto può avere pesanti conseguenze, soprattutto per gli Svizzeri all'estero: in alcuni Paesi asiatici il passaporto deve essere presentato periodicamente per rinnovare il permesso di soggiorno. I debitori di alimenti perderebbero così il loro diritto di soggiorno all'estero e dovrebbero rientrare in Svizzera.
184 Bosshard, Basler Kommentar Strafrecht II, n. 33 ad art. 217.
185 Nella città di San Gallo, ad esempio, il figlio maggiorenne può rivolgersi ai consultori familiari, che lo consiglieranno in merito alla procedura da seguire per ottenere la costituzione di un titolo di mantenimento.

ottenere il rimborso di quanto anticipato dall'ente pubblico[186]. Se sa presso quale istituto di previdenza o di libero passaggio un obbligato che trascura ripetutamente il proprio obbligo di mantenimento possiede il proprio avere di previdenza, l'ufficio specializzato incaricato dell'incasso delle pretese di mantenimento può avvertire tale istituto che deve annunciare il previsto versamento di qualsiasi prestazione in capitale prima di effettuarlo, sempreché siano adempiute le condizioni di cui agli articoli 40 LPP e 24*f*[bis] LFLP.

La notifica è una nuova prestazione che qualsiasi ufficio specializzato può fornire se le circostanze lo esigono, per la precisione se l'obbligato è in ritardo di almeno quattro mensilità nel pagamento dei contributi di mantenimento[187]. Tuttavia, la notifica non deve obbligatoriamente essere effettuata in tutti i casi: è utile soltanto se vi sono motivi di ammettere che l'obbligato potrebbe richiedere una delle prestazioni enumerate all'articolo 40 capoversi 3 e 4 LPP e all'articolo 24*f*[bis] capoversi 4 e 5 LFLP.

Le nuove disposizioni sull'annuncio di capitali di previdenza e di libero passaggio riguardano tutti gli averi previdenziali del 2° pilastro versati in forma di capitale. Il legislatore ha deliberatamente scelto questa soluzione generale per evitare lacune o addirittura chiare possibilità di elusione. Le restrizioni già imposte o future[188] della possibilità di ottenere il versamento di averi previdenziali in forma di capitale non intaccano l'utilità delle nuove disposizioni. Esse riguardano ad esempio la possibilità di un versamento in contanti di averi della previdenza obbligatoria in caso di partenza per uno Stato membro dell'Unione europea (UE), previsto dagli accordi di libera circolazione conclusi con l'UE (estesi anche all'Associazione europea di libero scambio; AELS). Prima del subentrare di un caso di previdenza sarà invece ancora possibile chiedere all'istituto di previdenza o di libero passaggio il versamento dell'intero avere previdenziale per finanziare l'accesso alla proprietà di abitazioni.

La possibilità di notificare l'obbligato all'istituto di previdenza o di libero passaggio è riservata agli uffici specializzati che prestano l'aiuto all'incasso. La notifica non può essere effettuata né dall'avente diritto, né da altre persone incaricate dell'incasso. Questa soluzione è intesa a impedire che vengano effettuate notifiche affrettate, ingiustificate e nell'intento di nuocere all'obbligato[189]. Occorre garantire che la notifica all'istituto di previdenza o di libero passaggio venga effettuata solamente quando siano adempiute le condizioni di legge, non solo perché gli istituti interessati non verificano la fondatezza delle notifiche, ma anche perché il loro trattamento e il loro rispetto in caso di versamento di averi previdenziali sotto forma di capitale causa agli istituti interessati un onere supplementare[190].

Cpv. 2 Ricerca degli istituti di previdenza e di libero passaggio

Se si conosce il datore di lavoro dell'obbligato, è anche possibile sapere presso quale istituto di previdenza sono assicurati i suoi collaboratori. Se invece l'ufficio specializzato non conosce il datore di lavoro, o se l'avere di previdenza è depositato presso un istituto di libero passaggio che l'assicurato può cambiare in ogni momento (art. 12 cpv. 2 dell'ordinanza del 3 ottobre 1994 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i super-

---

186 BSV, Erläuternder Bericht vom 12. Mai 2014, pag. 2..

187 Questa regola può essere concretizzata con il seguente esempio: il contributo di mantenimento ammonta a 1200 franchi al mese. L'obbligato paga regolarmente, ma soltanto 600 franchi al mese. L'ufficio specializzato può procedere alla notifica quando l'obbligato è in ritardo di un importo di 4800 franchi (1200 x 4).

188 Nel disegno del 16 settembre 2016 di modifica della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (riforma delle PC, FF 2016 6801), il Consiglio federale propone di escludere sia la liquidazione in capitale dell'avere di vecchiaia per l'intera parte obbligatoria della previdenza professionale, sia il pagamento in contanti della prestazione d'uscita per l'avvio di un'attività lucrativa indipendente (cfr. messaggio, FF **2016** 6705, 6727 segg.).

189 L'ufficio specializzato deve assicurarsi che la notifica venga effettuata soltanto se le relative condizioni sono adempiute. Quando la notifica non si giustifica più, provvede anche alla revoca. Per questo motivo invierà la notifica soltanto se si occupa direttamente dell'incasso dei contributi di mantenimento. Di conseguenza, queste misure non possono essere disposte su domanda dell'avente diritto o del suo avvocato al di fuori di una procedura di aiuto all'incasso.

190 BSV, Erläuternder Bericht vom 12. Mai 2014, pag. 5.

stiti e l'invalidità, OLP[191]), la ricerca è più difficoltosa. Dal 1° gennaio 2017, tuttavia, tutti gli averi di previdenza vengono annunciati all'Ufficio centrale del 2° pilastro (art. 24*a* LFLP), il quale su domanda scritta e motivata comunica all'ufficio specializzato l'istituto di previdenza o di libero passaggio presso il quale l'obbligato è assicurato (art. 86*a* cpv. 1 lett. a[bis] LPP).

Cpv. 3 Revoca della notifica

Le notifiche che non si giustificano più devono essere revocate. La revoca non deve essere disposta già al momento della ripresa dei pagamenti, bensì di principio al momento in cui la situazione è definitivamente migliorata. Altrimenti l'ufficio specializzato correrebbe il rischio di doverla presto ripetere. In effetti, per l'istituto di previdenza o di libero passaggio interessato, il trattamento di tali notifiche o della loro revoca comporta un onere supplementare. Inoltre, il susseguirsi di notifiche e revoche aumenterebbe il rischio di errore[192].

L'ordinanza definisce le condizioni della revoca in modo esaustivo: (a) l'obbligato ha pagato tutti gli arretrati *e* da un anno adempie regolarmente e in modo completo il proprio obbligo di mantenimento oppure (b) l'assistenza in materia di contributi di mantenimento (aiuto all'incasso e anticipo degli alimenti) è terminata e l'ufficio specializzato può presumere di non dover più adottare ulteriori misure nei confronti dell'obbligato, nell'ambito dell'aiuto all'incasso o del rimborso degli anticipi versati dall'ente pubblico.

Cpv. 4 Procedura di notifica

Per garantire il corretto funzionamento delle notifiche agli istituti di previdenza e di libero passaggio, l'ordinanza prescrive l'utilizzo di un apposito modulo preformulato. Inoltre, il modulo deve essere trasmesso per iscritto mediante invio raccomandato o in altro modo contro ricevuta[193].

Art. 14 Annuncio dell'istituto di previdenza o di libero passaggio all'ufficio specializzato

Cpv. 1 e 2 Annuncio dell'istituto di previdenza o di libero passaggio

La formulazione dei capoversi 1 e 2 corrisponde a quella degli articoli 40 capoversi 3 e 4 LPP e 24*f*[bis] capoversi 4 e 5 LFLP[194]. Se l'obbligato rivendica una delle pretese enumerate in questi capoversi, l'istituto di previdenza o di libero passaggio deve esaminare se i presupposti di tale pretesa sono adempiuti. Se lo sono, ne dà annuncio senza indugio all'ufficio o agli uffici specializzati che hanno notificato l'obbligato ai sensi l'articolo 13.

Cpv. 3 Procedura di annuncio

Nell'interesse della certezza del diritto, gli istituti di previdenza e di libero passaggio devono utilizzare, per le notifiche ai sensi dei capoversi 1 e 2, il modulo appositamente previsto. Inoltre, il modulo deve essere trasmesso all'ufficio specializzato mediante invio postale raccomandato o in altro modo contro ricevuta. Questo sistema assicura anche all'istituto in questione che l'ufficio specializzato ha sicuramente preso conoscenza dell'annuncio a partire dal momento in cui l'annuncio è effettivamente recapitato, poiché tale data è indicata nella rice-

191 RS **831.425**
192 BSV, Erläuternder Bericht vom 12. Mai 2014, pag. 5..
193 Date le pesanti conseguenze di tali notifiche, un invio per posta A non è sufficiente. Occorre garantire che l'istituto di previdenza prenda effettivamente conoscenza dello scritto dell'ufficio specializzato. La disposizione è formulata in aderenza all'art. 138 cpv. 1 CPC (a questo proposito cfr. anche DTF 142 III 599).
194 BSV, Erläuternder Bericht vom 12. Mai 2014, pag. 6–7.

vuta[195]. Alla data del recapito all'ufficio specializzato inizia a decorrere anche il termine di 30 giorni previsto dal capoverso 4.

Cpv. 4 Termine di 30 giorni per ottenere una decisione del giudice

Gli articoli 40 capoverso 6 LPP e 24*f*[bis] capoverso 7 LFLP fissano un termine di blocco di 30 giorni per il versamento della prestazione d'uscita o del capitale. Di per sé, la prestazione è esigibile non appena l'istituto constata che tutti i presupposti del versamento richiesto sono adempiuti[196], ma il termine di blocco previsto dalla legge consente di ritardare il versamento[197], poiché l'ufficio specializzato ha bisogno di un certo tempo per ottenere un ordine del giudice che impedisca il versamento in capitale all'obbligato. Per salvaguardare gli interessi dell'avente diritto e dell'ente pubblico che ha anticipato contributi di mantenimento, l'ufficio specializzato può segnatamente presentare un'istanza di sequestro (art. 271 cpv. 1 n. 2 e cpv. 2 LEF) o una richiesta di garanzie (art. 132 cpv. 2 e art. 292 CC).[198] All'ufficio specializzato conviene richiedere una decisione in via superprovvisionale che sia notificata anche all'istituto interessato. Se entro il termine di 30 giorni dalla ricezione dell'annuncio da parte dell'ufficio non viene emanato alcun ordine dal giudice, l'istituto può effettuare il versamento all'obbligato o il trasferimento dell'importo in caso di prelievo anticipato dell'avere di previdenza nell'ambito dell'accesso alla proprietà di abitazioni[199].

4.4 Sezione 4: Imputazione degli importi incassati

Di regola, all'obbligato è stato imposto di versare un contributo di mantenimento mensile. Se paga regolarmente e per intero il proprio debito all'avente diritto, la situazione non crea problemi. Se invece il contributo mensile viene versato solo in parte o con l'aiuto dell'ufficio specializzato è possibile ottenerne solo una parte, occorre chiedersi come debba essere utilizzato l'importo incassato. La stessa domanda si pone se oltre al contributo di mantenimento sono dovuti anche assegni familiari. In caso di pagamento parziale e/o irregolare, inoltre, rimangono degli arretrati. In tal caso l'obbligato ha diversi debiti nei confronti dello stesso avente diritto. Ma è anche possibile che l'obbligato sia tenuto a versare un contributo mensile a diversi aventi diritto assistiti dallo stesso ufficio specializzato (ad es. un figlio e sua madre o diversi figli). In tal caso ha diversi debiti nei confronti di diversi aventi diritto. In tutte queste situazioni, sorge il problema, per l'ufficio specializzato, di come imputare i pagamenti parziali pervenuti ai vari contributi dovuti.

Secondo gli esperti interpellati, oggi l'imputazione dei pagamenti è generalmente effettuata secondo le regole previste agli articoli 85–87 CO[200]. Le normative cantonali trattano la que-

---

195 BSV, Erläuternder Bericht vom 12. Mai 2014, pag. 7.. Date le pesanti conseguenze di questi annunci, un invio per posta A non è sufficiente per soddisfare le esigenze di simili notificazioni. Occorre garantire che l'ufficio specializzato prenda effettivamente conoscenza dello scritto dell'istituto La disposizione è formulata in aderenza all'art. 138 cpv. 1 CPC (a questo proposito cfr. anche DTF 142 III 599).

196 Von der Mühll, Basler Kommentar SchKG I, n. 41 ad art. 92: «Das ausdrückliche Auszahlungsbegehren des Versicherten [ist] als zusätzliche Suspensiv- und Potestativbedingung zu betrachten, von dem die Fälligkeit der Auszahlforderung abhängt» (L'esplicita richiesta di versamento da parte dell'assicurato [deve] essere considerata come condizione sospensiva e potestativa supplementare da cui dipende l'esigibilità della pretesa).

197 BSV, Erläuternder Bericht vom 12. Mai 2014,, pag. 7.

198 Von der Mühll, Basler Kommentar SchKG I, n. 40 ad art. 92: «Die von der Personalvorsorgeeinrichtung nach Eintritt eines Freizügigkeitsfalles (Art. 5 FZG) entrichtete Barauszahlung einer Austrittsleistung ist […] unbeschränkt pfändbar, da das empfangene Kapital nicht mehr der Vorsorge dient, sondern ohne Einschränkung Bestandteil des Vermögens des Berechtigten bildet, über das er frei verfügen kann» (Il versamento in contanti effettuato dall'istituto di previdenza dopo il verificarsi di un evento di libero passaggio (art. 5 LFLP) è […]pignorabile senza limitazioni, poiché il capitale versato non serve più alla previdenza ma è parte integrante del patrimonio dell'avente diritto, il quale può disporne liberamente. Cfr. anche n. 14 ad art. 93 LEF.

199 BSV, Erläuternder Bericht vom 12. Mai 2014, pag 3.

200 Mani, n. 232.

stione soltanto raramente[201] e, quand lo fanno, soltanto in riferimento ai casi in cui l'ente pubblico ha anticipato (parzialmente) i contributi di mantenimento[202].

Il Consiglio federale è incaricato di armonizzare la prassi in materia di aiuto all'incasso affinché gli aventi diritto possano effettivamente ottenere gli importi fissati nel titolo di mantenimento. Dato che l'utilizzazione dei pagamenti incassati può avere pesanti conseguenze per l'avente diritto, l'ordinanza disciplina esplicitamente le situazioni appena illustrate.

Art. 15 In caso di pagamento parziale

Cpv. 1 Principio

In caso di pagamento parziale di un debito, l'articolo 85 capoverso 1 CO è applicabile per analogia, e quindi, prima di poter essere imputati al contributo di mantenimento in quanto tale, gli importi incassati vanno imputati anzitutto a interessi ed eventuali spese.

Cpv. 2 Incasso del contributo di mantenimento e dell'assegno familiare

Nell'ambito dell'aiuto all'incasso occorre prevedere un disciplinamento esplicito per i casi in cui l'ufficio specializzato presta aiuto anche per l'incasso di assegni familiari (art. 3 cpv. 2).

Un pagamento parziale deve essere imputato anzitutto al contributo di mantenimento, ad esclusione dell'assegno familiare. Ad esempio, se secondo il titolo di mantenimento un figlio ha diritto a un contributo di mantenimento mensile di 1000 franchi più 250 franchi di assegno familiare e il padre versa soltanto 700 franchi, l'ordinanza prescrive all'ufficio specializzato di imputare l'importo versato al contributo di 1000 franchi. Questa è l'unica soluzione che consente al figlio di far valere anche il proprio diritto al versamento diretto degli assegni familiari (cfr. commento ad art. 3 cpv. 2) e di ottenere in sintesi 950 franchi. Con la soluzione inversa (imputazione agli assegni familiari) il figlio riceverebbe in definitiva soltanto 700 franchi. Una simile soluzione sarebbe contraria al senso e allo scopo degli assegni familiari. Anche la dottrina è chiaramente dell'idea che gli assegni familiari non debbano essere utilizzati per ridurre il contributo di mantenimento vero e proprio[203].

Il versamento diretto degli assegni familiari può comunque essere chiesto soltanto per prestazioni future, come nel caso della diffida ai debitori. Per gli assegni familiari già pagati e non riversati all'avente diritto si applicano le regole previste all'articolo 16 (più debiti).

Art. 16 In caso di più debiti

L'articolo 16 riprende il disciplinamento previsto all'articolo 87 capoversi 1 e 2 CO, sia per il caso in cui l'obbligato deve più contributi di mantenimento a un solo avente diritto sia per quello in cui l'ufficio specializzato assiste più aventi diritto nell'esecuzione delle pretese di

---

201 Cfr. ad esempio nel Cantone di Zurigo, § 9 Verordnung über die Alimentenhilfe und die Kleinkinderbetreuungsbeiträge (del 21 novembre 2012): «[1] Wird Inkassohilfe zugunsten mehrerer Personen geleistet, werden die Zahlungen der unterhaltspflichtigen Person vorab auf die von dieser geschuldeten Familienzulagen angerechnet. Der Restbetrag der Zahlungen wird im Verhältnis der Unterhaltsforderungen auf die unterhaltsberechtigten Personen aufgeteilt.
[2] Zahlungen, die gestützt auf ein Betreibungsverfahren eingehen, werden nach Abzug der Betreibungskosten im Verhältnis der betriebenen Forderungen auf die unterhaltsberechtigten Personen aufgeteilt.»
([1] Se l'aiuto all'incasso è prestato in favore di diverse persone, i pagamenti dell'obbligato vengono imputati anzitutto agli assegni familiari da lui dovuti. Il saldo residuo dei pagamenti viene ripartito tra gli aventi diritto in proporzione delle rispettive pretese di mantenimento.
[2] I pagamenti incassati in virtù di una procedura esecutiva sono ripartiti tra gli aventi diritto in proporzione alle pretese escusse, previa deduzione delle spese di esecuzione.)

202 Cfr. ad esempio nel Cantone di Ginevra, art. 10 cpv. 3 Loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (LARPA): «Les versements des débiteurs sont utilisés en priorité pour le remboursement de l'avance consentie par l'Etat.» (I versamenti effettuati dai debitori sono utilizzati prioritariamente per il rimborso degli anticipi accordati dallo Stato.)

203 Kieser/Reichmuth, Praxiskommentar FamZG, n. 5 ad art. 8.

mantenimento. L'ufficio imputerà quindi l'importo incassato al primo debito per il quale l'obbligato è stato escusso. Su questo punto l'ufficio dispone di un margine di apprezzamento nel decidere per quale debito intende procedere dapprima, sempreché la procedura esecutiva entri in considerazione come prestazione di aiuto all'incasso adeguata (art. 12 cpv. 1 lett. j n. 1). Se l'obbligato non è stato escusso, il pagamento è imputato al contributo di mantenimento scaduto da più tempo. Se più contributi sono scaduti contemporaneamente, l'ufficio effettua un'imputazione proporzionale.

Contrariamente a quanto previsto dal Codice delle obbligazioni, nell'ambito dell'aiuto all'incasso il debitore (vale a dire l'obbligato) non ha la possibilità di influire sull'imputazione del pagamento. L'aiuto all'incasso non deve servire all'obbligato per avvantaggiare determinati aventi diritto. L'articolo 86 CO è dunque inapplicabile.

4.5 Sezione 5: Fine dell'aiuto all'incasso

In un intento di armonizzazione, occorre anche definire quando l'aiuto all'incasso termina, rispettivamente quando l'ufficio specializzato può porvi termine[204].

Art. 17

Cpv. 1 Cessazione dell'aiuto all'incasso

L'aiuto all'incasso cessa per tre motivi:

Lett. a Estinzione del diritto di mantenimento

Il diritto all'aiuto all'incasso cessa con l'estinzione del diritto di mantenimento. Il diritto al mantenimento del figlio dura di regola fino alla maggiore età (art. 277 cpv. 1 CC) oppure, se non ha ancora una formazione appropriata, fino al momento in cui una simile formazione possa normalmente concludersi (art. 277 cpv. 2 CC). Solitamente, la durata dell'obbligo di mantenimento è indicata nel titolo di mantenimento. In determinate circostanze, l'obbligo nei confronti del coniuge divorziato o dell'ex partner registrato può cessare anche *ex lege*, ad esempio se i coniugi tornano a convivere (art. 179 cpv. 2 CC)[205], passano a nuove nozze (art. 130 cpv. 2 CC) o costituiscono una nuova unione domestica registrata (art. 34 cpv. 4 LUD). Infine, il diritto al mantenimento e rispettivamente l'obbligo di mantenimento terminano con la morte dell'avente diritto o dell'obbligato. Le pretese di mantenimento sorte fino al momento della morte rimangono però dovute[206].

Lett. b Ritiro della richiesta di aiuto all'incasso

Come già esposto in precedenza, l'aiuto all'incasso non è accordato d'ufficio, bensì soltanto su richiesta dell'avente diritto (art. 131 cpv. 1 e art. 290 cpv. 1 CC), il quale può decidere in qualsiasi momento di rinunciare alle prestazioni dell'ufficio specializzato e di ritirare la propria richiesta.

---

[204] Sulla questione cfr. Mani, n. 37–42.

[205] Questa regola vale anche per i partner registrati (S. Montini, Droit LGBT, n. 113).

[206] Cfr. anche Hegnauer, Berner Kommentar II/2/2/1, n. 21–22 ad art. 277 CC: « Die bis zum Tod des unterhaltspflichtigen Elternteils fällige Unterhaltsleistung ist eine Nachlassschuld (Art. 603 Abs. 1 ZGB). Dazu kommt der Anspruch des Hauskindes auf den "Dreissigsten" (Art. 606 ZGB). Steht das Kind noch in Ausbildung oder ist es gebrechlich, so ist ihm ein angemessener Vorbezug einzuräumen (Art. 631 Abs. 2 ZGB).» (Il contributo di mantenimento esigibile fino alla morte del genitore è un debito della successione (art. 603 cpv. 1 CC). A tale debito si aggiunge inoltre il diritto del figlio che conviveva con il defunto al mantenimento fino a un mese dopo la morte (art. 606 CC). Se il figlio è ancora in formazione o è colpito da infermità, deve essergli concesso un equo prelevamento (art. 631 cpv. 2 CC).)

Lett. c Cambiamento di domicilio o di luogo di dimora da parte dell'avente diritto

Se il cambiamento di domicilio o luogo di dimora da parte dell'avente diritto comporta una modifica della competenza in materia di aiuto all'incasso, la procedura di aiuto in corso termina (art. 5 cpv. 2).

Cpv. 2 Cessazione dell'aiuto all'incasso per decisione dell'ufficio specializzato

In altre tre situazioni, l'ordinanza accorda all'ufficio specializzato la facoltà di decidere la cessazione dell'aiuto all'incasso secondo il proprio apprezzamento:

Lett. a Grave violazione dell'obbligo di collaborazione da parte dell'avente diritto

Secondo l'articolo 10, l'avente diritto è tenuto a informare l'ufficio specializzato in merito alle circostanze suscettibili di influire sull'attività di quest'ultimo. L'efficienza dell'aiuto all'incasso può infatti dipendere anche dal comportamento dell'avente diritto, il quale è tenuto segnatamente ad avvertire l'ufficio di ogni pagamento diretto da parte dell'obbligato e di ogni modifica del titolo di mantenimento. Inoltre, presentando richiesta di aiuto all'ufficio, l'avente diritto rinuncia a rivolgersi a un rappresentante legale privato per l'incasso delle stesse pretese. Se constata che l'avente diritto viola il proprio obbligo di informazione e collaborazione, l'ufficio deve dargli un avvertimento e se del caso assegnargli un termine per rimediare alle inadempienze constatate (art. 10 cpv. 4). Se l'avente diritto non dà seguito a tale comminatoria, l'ufficio può porre termine all'aiuto all'incasso.

Lett. b Impossibilità di incassare il contributo di mantenimento

L'aiuto offerto dall'ufficio specializzato serve a ottenere l'incasso dei contributi di mantenimento dovuti. Se tale incasso si rivela impossibile, l'aiuto perde la propria ragion d'essere. Nella prassi il problema consiste spesso nel determinare la data a partire dalla quale un contributo deve essere considerato impossibile da incassare: tale condizione dipende dal trascorrere di un determinato periodo senza alcun incasso oppure deve essere stato intrapreso un certo numero di passi infruttuosi per ottenere l'esecuzione? Nella propria giurisprudenza in materia di incasso dei contributi di mantenimento dovuti ad assicurati, il Tribunale federale ha stabilito che un contributo di mantenimento può essere considerato impossibile da incassare soltanto quando l'avente diritto ha sfruttato tutte le ragionevoli possibilità previste dalla legge, ma che si può derogare a tale principio – e ammettere che una pretesa è impossibile da incassare anche senza aver intrapreso alcun passo legale – se è chiaramente comprovato che l'obbligato non è in grado di far fronte ai propri obblighi di pagamento. Questa prova può essere addotta in particolare per mezzo di un'attestazione ufficiale (p. es. dell'autorità di tassazione o dell'ufficio esecuzione e fallimenti) concernente il reddito e la sostanza dell'obbligato[207]. Un'attestazione dei servizi sociali o dell'autorità fiscale da cui risulta che l'obbligato beneficia di prestazioni dell'assistenza sociale o che da un tempo abbastanza lungo non è più imponibile costituisce un indizio attendibile per ammettere che, durevolmente, l'interessato non possiede beni pignorabili[208]. In realtà, i servizi sociali e le autorità fiscali sono gli unici a possedere i mezzi per verificare in modo efficace la situazione finanziaria del debitore. Tale verifica viene del resto effettuata a intervalli regolari. Perciò, è importante che l'ufficio specializzato possa accedere a simili informazioni (cfr. art. 7).

Se dovesse peraltro venire a sapere successivamente che la situazione patrimoniale dell'obbligato è migliorata, ad esempio grazie a un'eredità, l'avente diritto potrà allora certamente presentare una nuova richiesta di aiuto all'incasso.

---

[207] Cfr. decisione del Tribunale federale dell'11 febbraio 2004 nella causa P 68/02, consid. 3.2.
[208] Bastons Bulletti/Farine, ZVW 2008 pag. 42.

Lett. c L'obbligato adempie regolarmente e in modo completo il proprio obbligo di mantenimento da un anno

Se l'obbligato adempie regolarmente e in modo completo il proprio obbligo di mantenimento, la necessità di un aiuto all'incasso viene molto probabilmente a cadere. Per evitare che l'aiuto cessi in modo precipitato, l'ordinanza esige che ciò accada da almeno un anno. Questo termine corrisponde a quello previsto per la revoca della notifica all'istituto di previdenza o di libero passaggio (cfr. art. 13 cpv. 3 lett. a). La decisione in merito alla cessazione dell'aiuto è però lasciata all'apprezzamento dell'ufficio specializzato. In particolare nei casi in cui l'irregolarità del pagamento dei contributi è legata a difficoltà relazionali tra l'avente diritto e l'obbligato, permane il rischio che dopo la cessazione dell'aiuto i pagamenti vengano nuovamente sospesi, rendendo immediatamente necessario l'avvio di una nuova procedura di aiuto all'incasso.

Cpv. 3 Proseguimento delle procedure di incasso già in corso

L'ufficio specializzato porta comunque avanti le procedure in corso per l'incasso dei contributi di mantenimento scaduti fino al momento della cessazione dell'aiuto all'incasso. In particolare, questo non cessa con effetto immediato se sono ancora in corso procedure di esecuzione forzata o altre procedure giudiziarie (cfr. art. 12 cpv. 1 lett. j) o se occorre portare a termine procedimenti penali pendenti (art. 12 cpv. 2).

L'ordinanza prevede tuttavia, conformemente alle regole che disciplinano la competenza, un'eccezione al principio del proseguimento dell'aiuto all'incasso da parte del precedente ufficio specializzato quando subentra un cambiamento del domicilio o del luogo di dimora: in tal caso le procedure di aiuto all'incasso pendenti possono essere trasferite al nuovo ufficio specializzato competente con il consenso di quest'ultimo (cfr. art. 5 cpv. 3 e i relativi commenti riguardo alla competenza) e dopo il trasferimento l'ufficio precedentemente competente che ha trasferito le procedure può cessare integralmente l'aiuto all'incasso.

Cpv. 4 Comunicazione della cessazione dell'aiuto all'incasso

Quando cessa l'aiuto all'incasso, l'ufficio specializzato allestisce un conteggio finale che consegna all'avente diritto. In tale conteggio indica in particolare i contributi di mantenimento per i quali prosegue ancora le procedure di incasso (cfr. cpv. 3). Se necessario, consegna all'avente diritto la documentazione necessaria per poter eventualmente presentare una nuova richiesta di aiuto all'autorità competente del nuovo domicilio[209].

Se ritiene che la cessazione dell'aiuto all'incasso non sia giustificata, o che il conteggio finale sia sbagliato, l'avente diritto può chiedere l'emanazione di una decisione impugnabile. In tale decisione dovrebbe essere indicata la data dell'inizio dell'aiuto all'incasso e quella della sua cessazione, il motivo della cessazione, le prestazioni e misure di aiuto all'incasso fornite e il loro esito e gli importi residui ancora da incassare nell'ambito delle procedure in corso. L'avente diritto potrà quindi impugnare la decisione, entro il termine indicato, dinanzi l'autorità designata dal diritto cantonale applicabile.

4.6 Sezione 6: Costi dell'aiuto all'incasso

Le disposizioni di questa sezione concretizzano il principio della gratuità sancito agli articoli 131 capoverso 1 e 290 capoverso 1 CC.

A questo proposito occorre operare una distinzione tra i costi legati alle prestazioni dell'ufficio specializzato medesimo e i costi risultanti dalle attività di terzi, tra cui ad esempio spese di

[209] Cfr. Mani, n. 42.

traduzione, di esecuzione e processuali. Dato che le spese processuali devono essere generalmente anticipate tanto nelle procedure esecutive quanto nelle procedure giudiziarie, l'ordinanza consacra loro un articolo specifico.

Art. 18 Prestazioni dell'ufficio specializzato

Cpv. 1 Aiuto all'incasso di contributi di mantenimento in favore dei figli

Secondo l'articolo 290 capoverso 1 CC, l'aiuto all'incasso di contributi di mantenimento dei figli – minorenni o maggiorenni che siano – è sempre gratuito. La gratuità riguarda però soltanto le prestazioni dell'ufficio specializzato.

Anche se le prestazioni fornite dall'ufficio specializzato all'avente diritto sono gratuite, non è escluso che l'ufficio addossi *all'obbligato* i costi di incasso che questi ha causato trascurando il proprio obbligo di mantenimento[210].

Cpv. 2 Aiuto all'incasso di contributi di mantenimento in favore del coniuge o del partner registrato

L'aiuto all'incasso di contributi di mantenimento del coniuge o del partner registrato è gratuito soltanto «di regola» (art. 131 cpv. 1 CC). Come esposto nel messaggio sul mantenimento del figlio, di fronte a una buona situazione finanziaria del coniuge divorziato beneficiario del contributo non sussistono ragioni per obbligare la collettività a prestare gratuitamente il suo aiuto all'incasso[211].

Art. 19 Prestazioni di terzi: anticipo dei costi

L'aiuto all'incasso causa però spesso anche altri costi. Per far valere pretese di mantenimento in un'altra regione linguistica della Svizzera o all'estero occorre regolarmente tradurre i titoli di mantenimento esecutivi e altri atti eventualmente necessari nella lingua ufficiale del luogo. In genere questo compito è affidato a traduttori professionisti. In determinate circostanze ciò può causare spese di traduzione elevate. Di regola occorre inoltre anticipare le spese per le procedure necessarie all'incasso dei contributi di mantenimento. L'enumerazione non è esaustiva. Possono sorgere anche ulteriori costi, ad esempio se è necessario ricorrere ai servizi di un avvocato.

Non si sa se attualmente le sentenze, gli atti e le comunicazioni pertinenti nell'ambito dell'aiuto all'incasso vengano tradotti gratuitamente o se le traduzioni vengano effettuate a carico dell'avente diritto. La situazione è ignota anche per quanto riguarda le spese processuali (spese di esecuzione o spese giudiziarie). Secondo le risposte fornite nel questionario dell'UFG, la prassi relativa alla presa a carico dei costi per le prestazioni di terzi varia molto da Cantone a Cantone e addirittura anche all'interno di uno stesso Cantone. Se i costi non possono essere addossati all'obbligato, l'avente diritto può trovarsi costretto ad anticiparli o addirittura a farsene carico definitivamente. Vi è dunque il rischio che l'avente diritto, già confrontato con una situazione di ristrettezze economiche, rinunci a presentare una richiesta di aiuto all'incasso per timore di doversi assumere i costi occasionati dalla procedura. Così, rinuncia a far valere il proprio diritto alle prestazioni di mantenimento nonostante tale diritto sia riconosciuto in un titolo di mantenimento. Ma questo rischio va assolutamente evitato, tanto nell'interesse dell'avente diritto quanto in quello della collettività. L'anticipo dei costi per

[210] Degoumois, pag. 31.
[211] Cfr. messaggio sul mantenimento del figlio, pag. 540.

le prestazioni di terzi non deve essere d'ostacolo all'incasso dei contributi fissati in un titolo di mantenimento[212].

Per risolvere questo problema, l'ordinanza consacra il principio secondo cui nell'ambito dell'aiuto all'incasso tutti i costi per le prestazioni di terzi vengono anticipati dalla collettività. Se la situazione patrimoniale dell'avente diritto è precaria, l'ufficio specializzato può esaminare se sussistono le condizioni per chiedere il gratuito patrocinio[213]. Ma siccome ad esempio l'onere amministrativo per l'evasione delle domande di gratuito patrocinio nelle procedure d'esecuzione può risultare facilmente sproporzionato, rispetto agli esigui costi della procedura[214], l'ordinanza non impone all'ufficio specializzato di presentare una simile domanda, bensì gli dà facoltà di decidere se essa sia utile o meno nel caso specifico.

Art. 20 Prestazioni di terzi: assunzione dei costi

Cpv. 1 Assunzione dei costi da parte dell'obbligato

L'obbligato è tenuto ad assumersi i costi per l'ottenimento dei contributi di mantenimento, poiché questi sorgono a causa del suo atteggiamento recalcitrante. Questo principio si applica in ogni caso per le spese di traduzione[215] e di precetto[216]. Quanto alle spese giudiziarie, spetta al giudice decidere a chi addossarle. L'articolo 106 CPC prevede quanto segue: «Le spese giudiziarie sono poste a carico della parte soccombente.». Benché sia sempre difficile prevedere l'esito di una procedura giudiziaria, si può partire dal principio che, trattandosi dell'esecuzione di pretese definite in un titolo di mantenimento, nella maggior parte dei casi a soccombere sarà l'obbligato, e che di conseguenza toccherà a lui assumersi i costi anticipati dalla collettività[217].

Cpv. 2 lett. a Regola sussidiaria: assunzione dei costi da parte della collettività per l'aiuto all'incasso di contributi di mantenimento dei figli

Se i costi summenzionati non possono essere incassati dall'obbligato, l'ordinanza prevede che essi siano assunti dalla collettività quando l'aiuto è prestato per l'incasso di contributi di mantenimento di figli (minorenni o maggiorenni). Questo principio corrisponde a quanto previsto in materia di assunzione dei costi da determinate convenzioni sull'assistenza amministrativa e dalle norme di riferimento internazionali (cfr. commento all'art. 23)[218].

Cpv. 2 lett. b Regola sussidiaria: assunzione dei costi da parte della collettività per l'aiuto all'incasso di contributi di mantenimento di adulti sprovvisti dei mezzi necessari

Se i costi evocati non possono essere incassati dall'obbligato, l'ordinanza li pone a carico dell'avente diritto, a patto che la situazione finanziaria di quest'ultimo lo consenta. In tal caso, l'ente pubblico che ha assunto anticipatamente le spese di traduzione può esigerne il rimborso da parte dell'avente diritto.

L'ordinanza prevede un'eccezione per i casi in cui l'avente diritto è sprovvisto dei mezzi finanziari necessari. L'indigenza dell'avente diritto è valutata secondo le regole del CPC, anzitutto perché l'aiuto all'incasso serve a ottenere l'esecuzione di pretese di diritto civile e se-

---

212 Cfr. anche Burgat/Christinat/Guillod, n. 49.
213 Hegnauer, Berner Kommentar II/2/2/1, n. 51 ad art. 290.
214 Rapporto di armonizzazione, pag. 46.
215 Le spese di traduzione possono essere qualificate come danno ai sensi dell'art. 106 CO (sui danni della mora ai sensi dell'art. 106 CO, cfr. il rapporto del Consiglio federale del 22 marzo 2017 sull'inquadramento delle pratiche delle agenzie d'incasso, pag. 13).
216 Cfr. anche art. 68 cpv. 1 LEF: «Le spese d'esecuzione sono a carico del debitore.»
217 Cfr. art. 111 cpv. 2 CPC (liquidazione delle spese processuali): «La parte condannata a pagare le spese deve rimborsare all'altra gli anticipi prestati e pagarle le ripetibili assegnate dal giudice.»
218 Messaggio sul mantenimento del figlio, pag. 516

condariamente perché può darsi che nell'ambito di una procedura d'esecuzione o di una procedura giudiziaria promossa dall'ufficio specializzato l'avente diritto benefici già del gratuito patrocinio secondo tali regole, nel qual caso l'ufficio specializzato potrà farvi riferimento. Se così non fosse, l'ufficio dovrà esaminare direttamente se l'avente diritto è sprovvisto dei mezzi necessari ai sensi del gratuito patrocinio secondo gli articoli 117 e seguenti CPC. A tal fine potrà ispirarsi alla prassi dei tribunali del proprio Cantone e alle linee direttive pubblicate al riguardo[219].

4.7 Sezione 7: Fattispecie transfrontaliere

Nelle fattispecie internazionali, sono fatte salve le disposizioni delle convenzioni internazionali e della legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato (LDIP).

La sezione 7 disciplina soltanto l'aiuto all'incasso previsto dalle convenzioni sull'assistenza amministrativa e dai Memorandum of Understanding applicabili (di seguito «aiuto all'incasso transfrontaliero», il quale include sia le richieste presentate da un'autorità svizzera sia quelle presentate da un'autorità estera)[220]. Per le fattispecie internazionali in cui l'aiuto all'incasso non è disciplinato né da una convenzione sull'assistenza amministrativa né da un Memorandum of Understanding, l'ordinanza consente comunque di prestare aiuto secondo le sezioni 1–6 ai richiedenti residenti in Svizzera. Determinate prestazioni previste dalla sezione 3 possono dunque essere offerte nelle fattispecie internazionali anche al di fuori del campo d'applicazione delle convenzioni sull'assistenza amministrativa e dei Memorandum of Understanding, ad esempio il sequestro se l'obbligato possiede beni in Svizzera, oppure il deposito di una querela, eventualmente in combinazione con altre prestazioni. Per far valere una pretesa nei confronti di obbligati residenti all'estero è possibile richiedere l'indirizzo di un avvocato a una rappresentanza svizzera.

Art. 21 Principio

Cpv. 1 Convenzioni sull'assistenza amministrativa e Memorandum of Understanding applicabili

L'aiuto all'incasso transfrontaliero e la necessaria cooperazione a tal fine tra le autorità sono retti da diversi strumenti internazionali. La Svizzera è parte firmataria delle convenzioni e dei Memorandum of Understanding seguenti in materia di assistenza amministrativa[221] (di seguito «accordi internazionali sull'assistenza amministrativa»):

- Convenzione delle Nazioni Unite del 20 giugno 1956 sull'esazione delle prestazioni alimentari all'estero (Convenzione di New York; RS 0.274.15);
- Accordo del 31 agosto 2004 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo degli Stati Uniti d'America sull'esecuzione delle obbligazioni alimentari (Accordo bilaterale con gli Stati Uniti d'America; RS 0.211.213.133.6);
- Memorandum of understanding del 5 giugno 2003 tra la Confederazione Svizzera e il Governo della Provincia del Manitoba concernente il riconoscimento, l'esecuzione, la determinazione e la revisione delle obbligazioni alimentari; RS 0.211.213.232.1);

---

219 Cfr. p. es. nel Cantone di Zurigo, "Merkblatt unentgeltliche Prozessführung in Zivilsachen sowie amtliche Verteidigung und unentgeltliche Rechtsvertretung für Privatkläger in Strafverfahren", consultabile in Internet all'indirizzo www.gerichte-zh.ch > Themen > Zivilprozess > Prozesskosten und unentgeltliche Prozessführung; per il Canton Berna, cfr. www.be.ch > Justiz > Obergericht > Downloads und Publikationen > Kreisschreiben Themenbereich Zivilverfahren > Kreisschreiben Nr. 1.

220 Per il concetto di convenzione sull'assistenza amministrativa, cfr. il commento all'art. 21.

221 Bucher, Commentaire Romand LDIP, n. 7 segg. ad art. 79–84 LDIP; Markus, n. 1777 segg. e Volken, cap. 5, n. 61, parlano a questo proposito anche di «Rechtsdurchsetzungshilfe» (aiuto per l'imposizione del diritto).

- Memorandum of Understanding del 9 luglio 2003 tra la Confederazione Svizzera (di seguito la Svizzera) e il Governo della Provincia del Saskatchewan (di seguito il Saskatchewan) concernente il riconoscimento, l'esecuzione, la determinazione e la revisione delle obbligazioni alimentari (Memorandum of Understanding con il Saskatchewan; RS 0.211.213.232.2);
- Memorandum of Understanding del 5 giugno 2013 tra la Confederazione Svizzera (di seguito la Svizzera) e il Governo della Provincia della Columbia Britannica (di seguito la Columbia Britannica) concernente il riconoscimento, l'esecuzione, la determinazione e la revisione delle obbligazioni alimentari (di seguito Memorandum of Understanding con la Columbia Britannica; RS 0.211.213.232.3);
- Memorandum of Understanding del 25 gennaio 2016 tra la Confederazione Svizzera (di seguito la Svizzera), rappresentata dall'Ufficio federale di giustizia, e il Governo della Provincia dell'Alberta (di seguito l'Alberta), rappresentato dal Ministro della giustizia e Procuratore generale, concernente il riconoscimento, l'esecuzione, la determinazione e la revisione delle obbligazioni alimentari (di seguito Memorandum of Understanding con l'Alberta; RS 0.211.213.232.4).

La Svizzera ha firmato anche con l'Australia una dichiarazione d'intenti che tocca in particolare l'aiuto all'incasso (Dichiarazione d'intenti del 29 novembre 1991 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo dell'Australia sul riconoscimento e l'esecuzione di decisioni in materia di obbligazioni alimentari, di diritti di custodia e di visita)[222].

In genere, l'aiuto all'incasso dovuto in virtù di questi accordi internazionali è più esteso rispetto a quello previsto nelle fattispecie interne. La maggiore portata può riguardare anzitutto l'oggetto dell'aiuto, che è previsto ad esempio anche per la rivendicazione di soli arretrati o per la costituzione[223] o la modifica di un titolo di mantenimento. Inoltre, può essere più vasta anche la cerchia degli aventi diritto. La Convenzione di New York e i Memorandum of Understanding con le province canadesi, ad esempio, prevedono un aiuto all'incasso anche per i crediti dei figli maggiorenni e le pretese derivanti dall'obbligo di assistenza tra parenti[224].

Per l'esercizio internazionale di pretese di mantenimento va tenuto conto anche di altri accordi internazionali nonché della LDIP. Quest'ultima non disciplina l'aiuto all'incasso, bensì la competenza o il diritto applicabile, rispettivamente il riconoscimento e l'esecuzione dei titoli di mantenimento. Gli accordi internazionali in questione sono i seguenti (l'enumerazione non è esaustiva, in particolare per quanto riguarda gli accordi bilaterali[225]):

Competenza:

- Convenzione del 30 ottobre 2007 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (Convenzione di Lugano, CLug) (con prot. e all.); RS 0.275.12).

Diritto applicabile:

- Convenzione dell'Aia del 2 ottobre 1973 sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari (RS 0.211.213.01);

---

222 BBl **1992** II 1194 seg.

223 Secondo l'accordo bilaterale con gli Stati Uniti d'America, all'occorrenza deve essere prestato aiuto anche per l'istruzione e i proseguimento di procedure per lo stabilimento di un legame di filiazione (art. 5 dell'accordo bilaterale con gli Stati Uniti d'America).

224 Ma la cerchia degli aventi diritto può essere anche più limitata: l'Accordo bilaterale con gli Stati Uniti d'America è di principio applicabile al mantenimento di figli e coniuge. Alcuni Stati degli Stati Uniti d'America, tuttavia, non prestano aiuto per il solo incasso di pretese di mantenimento del coniuge. Nei confronti di questi Stati la Svizzera può obiettare la reciprocità.

225 Per indicazioni sugli accordi bilaterali: Courvoisier, Basler Kommentar IPRG, n. 29 ad art. 50; Schwander, Basler Kommentar IPRG, n. 12 ad art. 84.

- Convenzione dell'Aia del 24 ottobre 1956 sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari verso i figli (RS 0.211.221.431; riguarda in particolare il Belgio, il Liechtenstein, Macao e l'Austria);
- Convenzione di domicilio del 25 aprile 1934 tra la Confederazione Svizzera e l'Impero di Persia (Iran) (con All.) (RS 0.142.114.362).

Riconoscimento ed esecuzione:

- Convenzione di Lugano (RS 0.275.12);
- Convenzione del 16 settembre 1988 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (con Protocollo e Dichiarazioni) (vCLug; previgente RS 0.275.11)[226];
- Convenzione dell'Aia del 2 ottobre 1973 concernente il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di obbligazioni alimentari (RS 0.211.213.02);
- Convenzione dell'Aia del 15 aprile 1958 concernente il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia d'obbligazioni alimentari verso i figli (RS 0.211.221.432; riguarda in particolare il Belgio, il Liechtenstein, Macao, l'Austria, il Suriname e l'Ungheria);
- Convenzione del 25 aprile 1968 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein circa il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie e delle sentenze arbitrali in materia civile (RS 0.276.195.141).

Cpv. 2 Sussidiarietà delle disposizioni delle sezioni 1–6

Il rimando all'applicabilità delle sezioni 1–6 serve a chiarire che l'organizzazione dell'aiuto all'incasso transfrontaliero compete ai Cantoni, i quali possono delegare questo compito ad esempio agli uffici specializzati competenti per le fattispecie interne o a un ufficio centrale cantonale, oppure prevedere anche altre soluzioni (ad es. un ufficio specializzato di diritto privato). I Cantoni sono inoltre tenuti a comunicare i dati di contatto all'UFG.

Le prestazioni previste negli accordi internazionali sull'assistenza amministrativa si discostano in parte dal diritto nazionale. Già per la loro natura, non tutte le prestazioni della sezione 3 possono essere oggetto dell'aiuto all'incasso transfrontaliero. Nell'ambito delle domande presentate dall'estero, ad esempio, la traduzione del titolo di mantenimento deve già essere prodotta dall'autorità estera. D'altra parte, l'articolo 12 non menziona espressamente che l'ufficio specializzato deve trasmettere all'UFG le domande tendenti all'adozione di provvedimenti d'esecuzione presentate in virtù di un accordo internazionale sull'assistenza amministrativa. Inoltre, nelle fattispecie transfrontaliere possono essere necessari anche altri documenti o ulteriori formalità (per le domande presentate alla Germania, ad es., si esige l'originale del titolo di mantenimento esecutivo tedesco).

Art. 22 Competenza

Cpv. 1 Competenza materiale

Nell'ambito degli accordi internazionali in materia di assistenza amministrativa, l'UFG assume il ruolo di autorità speditrice e istituzione intermediaria, ossia di autorità centrale. Tuttavia, l'adesione della Svizzera alla Convenzione di New York ha comportato una ripartizione di questi compiti tra l'UFG (e in precedenza la Divisione federale di polizia) e i servizi desi-

[226] Disponibile in Internet al seguente indirizzo: https://www.rhf.admin.ch/rhf/it/home.html> Diritto civile > Basi legali > Procedura civile > Convenzione di Lugano 1988.

gnati dai Cantoni[227]. Il messaggio concernente la Convenzione di New York[228] descrive il modo in cui il Consiglio federale di allora si immaginava la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni riguardo alla presentazione, elaborazione e liquidazione di una domanda. Per le domande fondate sull'accordo bilaterale con gli Stati Uniti d'America e sui Memorandum of Understanding con le province canadesi è prevista una ripartizione analoga.

Nell'esercizio della propria funzione di autorità speditrice e istituzione intermediaria, l'UFG funge da punto di contatto per le autorità nazionali ed estere. Chiarisce questioni giuridiche complesse di diritto internazionale privato e di procedura civile e informa gli uffici specializzati designati dai Cantoni in merito agli accordi internazionali e alla loro attuazione. Le basi legali applicabili all'incasso internazionale delle pretese di mantenimento[229] e i promemoria relativi ai documenti e moduli necessari per la presentazione di una richiesta[230] sono pubblicati nel sito Internet dell'Autorità centrale in materia di prestazioni alimentari internazionali in seno all'UFG (Autorità centrale)[231]. I moduli, la procura, il modulo per le coordinate bancarie e quelli relativi agli allegati V e VI della Convenzione di Lugano sono disponibili in varie lingue[232]. L'Autorità centrale trasmette le domande provenienti dalla Svizzera e dall'estero alle autorità estere e ai Cantoni.

Gli uffici specializzati designati dai Cantoni trattano le domande nel merito, forniscono le prestazioni prescritte negli accordi internazionali e nella presente ordinanza e adottano le misure per l'esecuzione delle pretese.

L'iter per il disbrigo delle domande è il seguente:

1. gli uffici specializzati consigliano gli aventi diritto residenti in Svizzera indicando loro come depositare una richiesta all'estero e li assistono nel radunare la necessaria documentazione (anche per quanto riguarda i moduli specifici al singolo accordo, quali ad es. per l'allegato V della Convenzione di Lugano). Quindi inoltrano la richiesta all'UFG, il quale in veste di autorità centrale verifica la completezza della documentazione e la trasmette per disbrigo all'autorità centrale estera. Gli uffici specializzati rimangono comunque responsabili del trattamento dell'incarto, anche per quanto riguarda la successiva corrispondenza – eventualmente in lingua straniera – che sarà trasmessa dall'UFG;
2. quanto alle domande presentate da un'autorità centrale estera, l'UFG ne esamina la completezza e le trasmette per disbrigo agli uffici specializzati. Se non occorre procedere direttamente per via legale, l'ufficio specializzato contatta l'obbligato per tentare di raggiungere un'intesa in via amichevole e ottenere l'incasso delle pretese di mantenimento. In caso contrario l'ufficio deve adottare le necessarie misure giuridiche. Nell'ambito del trattamento dell'incarto informa l'autorità estera (tramite l'UFG) in merito all'avanzamento della procedura.

Come già indicato in precedenza nel commento all'articolo 21 capoverso 1, gli accordi internazionali prevedono anche un aiuto per la costituzione o la modifica di un titolo di mantenimento, ed eventualmente, in caso di domande provenienti dagli Stati Uniti d'America, anche

---

227 Nell'ambito dell'inchiesta realizzata nel 2015 dall'UFG presso i servizi di aiuto all'incasso, la maggior parte di questi servizi ha dichiarato di auspicare che i casi internazionali riguardanti Stati firmatari venissero trattati da un'autorità centrale federale e non più dai Cantoni. Tale richiesta verrà esaminata nel contesto dei lavori in vista dell'adesione della Svizzera alla Convenzione dell'Aia del 23 novembre 2007 sull'esazione internazionale di prestazioni alimentari nei confronti di figli e altri membri della famiglia.

228 Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale del 9 aprile 1975 concernente la convenzione sull'esazione delle prestazioni alimentari all'estero, FF **1975** I 1557 segg., 1561

229 www.bj.admin.ch > Società > Obbligazioni alimentari internazionali > Basi legali.

230 www.bj.admin.ch > Società > Obbligazioni alimentari internazionali > Documenti e moduli.

231 www.bj.admin.ch > Società > Obbligazioni alimentari internazionali.

232 Le domande devono essere presentate nella lingua dello Stato richiesto o in una lingua da esso accettata, e la corrispondenza successiva dovrà anch'essa avvenire in tale lingua. Il titolo di mantenimento, tuttavia, deve essere inoltrato unitamente a una traduzione professionale (eventualmente certificata conforme) nella lingua ufficiale del luogo di esecuzione.

per l'accertamento della paternità[233]. Se non si riesce a trovare un'intesa in via amichevole con l'obbligato, il passo successivo consisterà nell'intentare azione o nel trovare un avvocato che si incarichi, su procura dell'avente diritto, di avviare e condurre le procedure necessarie. L'avvocato potrà chiedere il gratuito patrocinio a nome dell'avente diritto.

Cpv. 2 Competenza territoriale

In virtù dei vigenti accordi internazionali sull'assistenza amministrativa, la Svizzera deve prestare aiuto all'incasso anche ai richiedenti che ne fanno richiesta dall'estero, a patto che il nostro Paese sia competente secondo l'accordo applicabile nel caso specifico. Ai sensi della Convenzione di New York, tale competenza è data quando l'obbligato si trova sotto la giurisdizione svizzera (art. 1 n. 1 Convenzione di New York). Questa condizione è realizzata non solo quando l'obbligato è residente in Svizzera, ma ad esempio anche se vi possiede dei beni suscettibili di essere oggetto di un sequestro (p. es. averi bancari, immobili[234] o crediti salariali nei confronti di un datore di lavoro in Svizzera) o se è possibile una diffida ai debitori. I Memorandum of Understanding sottoscritti con il Canada, più recenti, esigono che l'obbligato abbia la propria residenza abituale nel nostro Paese. Se nel caso concreto la Svizzera è competente, la competenza locale all'interno del Paese si determina in base all'articolo 22 capoverso 2, ossia in base al domicilio o al luogo di dimora dell'obbligato. Se l'obbligato non ha né domicilio né luogo di dimora in Svizzera, l'ufficio specializzato competente è quello del luogo delle misure da adottare[235].

L'Autorità centrale trasmette le domande ai rispettivi uffici specializzati competenti.

La competenza territoriale per le domande presentate a un'autorità estera dalla Svizzera è retta dagli stessi principi previsti per le fattispecie interne, e quindi basta il rimando all'articolo 5.

Art. 23 Costi dell'aiuto all'incasso

Cpv. 1 Prestazioni dell'ufficio specializzato

La gratuità delle prestazioni proprie dell'ufficio specializzato per tutti gli aventi diritto è stabilita dalle convenzioni sull'assistenza amministrativa[236].

Cpv. 2 Prestazioni di terzi: anticipo e assunzione dei costi per la costituzione o la modifica di titoli di mantenimento

Anticipo dei costi per le prestazioni di terzi nelle fattispecie transfrontaliere

In virtù dell'articolo 21 capoverso 2, l'articolo 19 dell'ordinanza è applicabile anche alle domande di aiuto all'incasso di natura transfrontaliera. I costi per prestazioni di terzi in favore di richiedenti residenti all'estero che fanno valere le loro pretese di mantenimento sulla base di accordi internazionali sull'assistenza amministrativa sono dunque anticipati dall'ente pubbli-

---

233 Contrariamente alla Svizzera, gli Stati Uniti d'America ammettono la competenza dello Stato di domicilio o luogo di dimora dell'avente diritto per la costituzione di un titolo di mantenimento soltanto quando l'obbligato ha almeno un minimo di contatti («minimum contacts») con lo Stato del foro. In caso contrario il titolo di mantenimento non può essere costituito nello Stato di residenza dell'avente diritto, ma dovrà esserlo in Svizzera al domicilio o nel luogo di dimora del genitore obbligato. Siccome gli Stati Uniti applicano questo principio anche per il riconoscimento dei titoli esteri, sul loro territorio è anche impossibile ottenere l'esecuzione di certe sentenze.

234 A questo proposito cfr. anche l'ordinanza del 17 gennaio 1923 concernente il pignoramento e la realizzazione di diritti in comunione (ODiC; RS 281.41)

235 A proposito dell'esecuzione dei titoli di mantenimento stranieri, cfr. Rodrigo Rodriguez, Grenzüberschreitende Vollstreckung, pag. 143 segg.; dello stesso autore, Durchsetzung ausländischer Unterhaltstitel, pag. 157 segg.; sulla diffida ai debitori cfr. anche David Rüetschi, FamPra.ch 2012, pag. 657 segg.

236 Art. 9 cpv. 3, della Convenzione di New York; art. 6 dell'accordo bilaterale con gli Stati Uniti; art. 13 del Memorandum of Understanding con il Manitoba; art. 6 del Memorandum of Understanding con il Saskatchewan; art. 13 del Memorandum of Understanding con la Columbia britannica; art. 14 del Memorandum of Understanding con l'Alberta.

co. Questa disposizione riguarda tanto le procedure d'esecuzione quanto le procedure giudiziarie e consacra una prassi già invalsa da tempo[237].

In molti casi le norme degli accordi internazionali escludono comunque la possibilità di esigere un anticipo da richiedenti residenti all'estero[238].

Di regola non è neppure possibile chiedere garanzie o cauzioni a una parte per il solo motivo che si tratta di un cittadino straniero o che non ha domicilio o un luogo di dimora in Svizzera[239]. Anche se una convenzione internazionale non dovesse prevedere esplicitamente l'esenzione dall'anticipo dei costi, l'obbligo di anticipo viene a cadere in ogni caso se viene concesso il gratuito patrocinio[240]. Considerate le condizioni economiche dei richiedenti residenti all'estero, che spesso vivono in Paesi con un livello di reddito di gran lunga inferiore a quello Svizzero e in genere sono stati privati per anni dei contributi di mantenimento, le condizioni per la concessione del gratuito patrocinio dovrebbero essere generalmente riunite.

Oltre agli obblighi previsti dagli accordi internazionali, esistono anche considerazioni pratiche che si oppongono in maniera generale al prelievo di anticipi dei costi di aiuto all'incasso nelle fattispecie transfrontaliere. A causa delle lungaggini legate ai canali di trasmissione della corrispondenza tra le varie autorità in Svizzera e all'estero, se si chiedesse un anticipo dei costi agli aventi diritto residenti all'estero – o la produzione di documenti sulle loro condizioni economiche per la concessione del gratuito patrocinio – si impedirebbe un rapido ed efficiente trattamento delle domande. Data l'esiguità dei costi legati alle procedure d'esecuzione, la richiesta del gratuito patrocinio per queste procedure comporterebbe facilmente un onere sproporzionato. È dunque giustificato che l'ente pubblico anticipi sempre i costi per i richiedenti residenti all'estero che fanno valere le loro pretese di mantenimento sulla base di una convenzione sull'assistenza amministrativa. Sotto questo aspetto a tali richiedenti è garantita di principio la parità di trattamento con i richiedenti che presentano domande in Svizzera e dalla Svizzera (art. 19). Le spese di traduzione fanno eccezione a questa regola, poiché anche l'autorità estera trasmette i documenti originali con la traduzione eventualmente necessaria.

Assunzione dei costi per le prestazioni di terzi nelle fattispecie transfrontaliere

In virtù del rimando contemplato all'articolo 21 capoverso 2, l'assunzione dei costi nell'ambito dell'aiuto all'incasso transfrontaliero è retta di principio dall'articolo 20.

I costi per le prestazioni di terzi nell'ambito delle domande riguardanti il mantenimento dei figli e presentate da un'autorità estera sono dunque assunti dall'ente pubblico, sempreché non si possa ottenerne il rimborso da parte dell'obbligato. Questa regola, già prevista da alcuni accordi internazionali[241], corrisponde a una prassi invalsa da lunga data nell'ambito dell'applicazione delle convenzioni sull'assistenza amministrativa, in virtù della quale non

---

237 Nel messaggio relativo alla Convenzione di New York, il Consiglio federale ha evidenziato che «il più delle volte occorrerà attenersi alla procedura dell'assistenza giudiziaria gratuita», ma che le spese occasionate ai Cantoni «dovrebbero però mantenersi in limiti sopportabili e ragionevoli tenuto conto dell'importanza umanitaria e sociale della convenzione» (FF **1975** I 1557, 1565).

238 Esempi: art. 6 del Memorandum of Understanding con il Saskatchewan; art. 13 del Memorandum of Understanding con il Manitoba; art. 9 cpv. 2 della Convenzione dell'Aia del 1958. Alla luce dell'interpretazione dell'art. 16 della Convenzione dell'Aia del 1973 da parte dei tribunali tedeschi, l'autorità centrale germanica esige comunque il versamento di anticipi quando l'avente diritto residente in Svizzera non beneficia del gratuito patrocinio.

239 Cfr. ad es. l'art. 51 CLug; art. 9 cpv. 2 della Convenzione di New York.

240 La maggior parte dei trattati menziona la concessione dell'assistenza giudiziaria gratuita (cfr. ad es. art. 14 del Memorandum of Understanding con la Columbia Britannica e art. 15 del Memorandum of Understanding con l'Alberta). Numerosi trattati prevedono inoltre la possibilità di beneficiare dell'assistenza giudiziaria o dell'esenzione dalle spese più ampia per gli istanti che nel Paese d'origine hanno già beneficiato del gratuito patrocinio o di un'esenzione dalle spese (art. 50 CLug; art. 15 della Convenzione dell'Aia del 1973; art. 9 cpv. 1 della Convenzione dell'Aia del 1958; anche all'art. 13 cpv. 2 della Convenzione del 25 ottobre 1980 volta a facilitare l'accesso internazionale alla giustizia (con all.); RS **0.274.133**). Salvo disposizioni speciali previste da un trattato, l'assistenza giudiziaria è concessa alle persone residenti all'estero alle stesse condizioni previste per i residenti in Svizzera; cfr. art. 11*c* LDIP.

241 Cfr. ad es. art. 6 dell'accordo bilaterale con gli Stati Uniti.

vengono addossati costi ai richiedenti residenti all'estero[242]; questa prassi recepisce inoltre le norme internazionali di riferimento[243].

L'obbligato è tenuto di principio ad assumersi i costi per le prestazioni di terzi anche nelle procedure promosse per l'incasso di contributi di mantenimento dovuti al(l'ex) coniuge o in virtù dell'obbligo di assistenza tra parenti. Se la gratuità per il richiedente non è già prevista da un accordo internazionale,[244] i costi potrebbero essere addossati all'avente diritto residente all'estero soltanto nel caso in cui fosse stata respinta una domanda di gratuito patrocinio. Tuttavia, l'ordinanza non impone all'ufficio specializzato di richiedere il gratuito patrocinio e gli dà facoltà di prendere questa decisione caso per caso, poiché l'onere relativo alla domanda può rivelarsi sproporzionato rispetto agli esigui costi di una procedura d'esecuzione[245] (cfr. commento all'art. 19). Prima di adire (di nuovo) le vie legali, l'ufficio deve informare i richiedenti in merito alla reiezione della domanda di gratuito patrocinio e agli ulteriori rischi di imputazione dei costi.

Disciplinamento dei costi in caso costituzione o modifica di un titolo di mantenimento

Le convenzioni sull'assistenza amministrativa contemplano anche la costituzione e la modifica di titoli di mantenimento[246] per l'avente diritto (cfr. commento agli art. 21 cpv. 1 e 22 cpv. 1). Gli articoli 19 e 20 non evocano assolutamente questi aspetti, ragion per cui la questione deve essere disciplinata espressamente.

Le domande di aiuto per la costituzione o la modifica di un titolo di mantenimento da parte di aventi diritto residenti all'estero sono rare, poiché di regola tali questioni e la relativa procedura competono allo Stato di residenza dell'avente diritto. Date le norme sulla competenza applicabili negli Stati Uniti d'America[247], può comunque accadere che un avente diritto residente in tale Paese debba presentare una richiesta in Svizzera per ottenere la costituzione di un titolo di mantenimento (ed eventualmente anche per l'accertamento della paternità). Anche un avente diritto residente in Svizzera potrebbe trovarsi confrontato alla necessità di far costituire ancora una volta un titolo di mantenimento negli Stati Uniti se questi non riconoscono il titolo svizzero. Lo stesso problema si pone con la Nuova Zelanda, che non riconosce i titoli di mantenimento svizzeri ed esige l'apertura di una nuova procedura giudiziaria sul proprio territorio.

Per gli aventi diritto residenti in Svizzera che devono far costituire un titolo di mantenimento in uno Stato firmatario di una convenzione sull'assistenza amministrativa, i costi da sostenere riguardano anzitutto la traduzione dei documenti da produrre, ed eventualmente anche la loro certificazione (ad es. da parte di un traduttore giurato). È possibile che in questi (rari) casi vengano ad aggiungersi anche altri costi, ad esempio per un test del DNA eccetera. A difetto di informazioni al riguardo, non si sa se nelle procedure condotte nei vari Stati esteri firmatari tutti questi costi aggiuntivi possano essere addossati all'obbligato. Per evitare che gli aventi diritto che, in virtù delle norme applicabili alla competenza e al riconoscimento dei titoli, devono invocare le loro pretese di mantenimento in uno Stato firmatario debbano rinunciarvi per mancanza dei mezzi finanziari, è giusto che l'ente pubblico anticipi i costi da sostenere, applicando l'articolo 19 per analogia. L'assunzione dei costi secondo l'articolo 20 è necessaria soltanto se essi non possono essere ottenuti dall'obbligato all'estero. Tuttavia, per l'ente pubblico è utile che gli aventi diritto residenti in Svizzera possano far costituire o

---

242 Cfr. il commento relativo all'anticipo dei costi.
243 Cfr. ad es. art. 3 lett. c e gli art. 14–16 della Convenzione dell'Aia del 2007 (non ratificata dalla Svizzera). Per ora la convenzione è in vigore per l'Albania, la Bosnia ed Erzegovina, gli Stati Uniti, il Montenegro, la Norvegia, la Turchia, l'Ucraina e gli Stati membri dell'Unione europea ad eccezione della Danimarca.
244 Cfr. ad es. l'art. 6 dell'accordo bilaterale con gli Stati Uniti.
245 Rapporto di armonizzazione, pag. 46.
246 L'accordo bilaterale con gli Stati Uniti contempla anche l'accertamento di paternità.
247 Cfr. nota a piè di pagina n. 233.

modificare un titolo di mantenimento all'estero, poiché altrimenti questi aventi diritto potrebbero finire a carico della pubblica assistenza, con costi ben più onerosi per la collettività.

Per le (rare) domande presentate dall'estero, se non si può trovare una soluzione in via amichevole con l'obbligato, l'ufficio specializzato troverà un avvocato che, per le procedure necessarie, potrà presentare una domanda di gratuito patrocinio in favore dell'avente diritto residente all'estero.

4.8 Sezione 8: Disposizioni finali

Art. 24 Diritto transitorio

Oltre che alle domande presentate dopo l'entrata in vigore dell'ordinanza, le nuove disposizioni si applicano anche alle domande di aiuto all'incasso già pendenti a quella data. Di conseguenza, gli uffici specializzati dovranno adeguare la loro prassi a partire dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Art. 25 Entrata in vigore

L'ordinanza entra in vigore il 1° gennaio 20...

Nel determinare la data di entrata in vigore si è tenuto conto degli adeguamenti legislativi e organizzativi necessari nei Cantoni.

5 Ripercussioni

5.1 Per la Confederazione

Il progetto non ha alcuna ripercussione sul personale o le finanze della Confederazione.

5.2 Per i Cantoni e i Comuni

Nei Cantoni in cui l'aiuto all'incasso è già affidato a un ufficio specializzato in grado di offrire tutte le prestazioni previste agli articoli 12 e 13, il progetto non avrà probabilmente alcuna ripercussione organizzativa di rilievo. Con tutta probabilità ne avrà invece per i Cantoni che ancora non dispongono di un ufficio specializzato. Questi Cantoni dovranno organizzare corsi o reperire nuove risorse per poter fornire concretamente le prestazioni enumerate nell'ordinanza (cfr. commento all'art. 2 cpv. 3 e cpv. 4).

Il progetto avrà ripercussioni finanziarie in tutti i Cantoni: i costi per le prestazioni di terzi dovranno essere anticipati dall'ente pubblico (art. 19). Se non potranno essere addossati all'obbligato, i costi per le prestazioni fornite in favore dei figli dovranno essere definitivamente assunti dall'ente pubblico (art. 20 cpv. 2).

Occorre tuttavia rilevare che un aiuto all'incasso professionale ed efficiente consente di garantire che l'obbligo di mantenimento nei confronti dell'avente diritto venga adempiuto dall'obbligato – e non dall'ente pubblico (con l'anticipo degli alimenti o l'assistenza sociale). L'aumento iniziale dei costi dovrebbe dunque, con l'andar del tempo, poter essere compensato grazie a una maggiore percentuale di incassi.

5.3 Per l'economia

Non è possibile calcolare le conseguenze del progetto per l'economia.

5.4 Per la società

Con l'adozione di un disciplinamento uniforme dell'aiuto all'incasso, il Consiglio federale armonizza la prassi garantendo a tutti gli aventi diritto residenti in Svizzera le stesse condizioni e le stesse prestazioni «di base». Il progetto garantisce così anche la parità di trattamento e una situazione chiara, non solo per gli aventi diritto e gli obbligati ma anche per gli uffici specializzati chiamati ad applicare il diritto federale.

6 Aspetti giuridici

La revisione proposta si fonda sull'articolo 122 capoverso 1 Cost., secondo cui la legislazione nel campo del diritto civile e della procedura civile compete alla Confederazione.

La legge (art. 131 cpv. 2 e 290 cpv. 2 CC) delega al Consiglio federale la competenza di emanare un'ordinanza sull'aiuto all'incasso applicabile in tutto il territorio nazionale.

7 Documentazione e bibliografia

7.1 Documentazione

Rapporto del Consiglio federale del 4 maggio 2011 «Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti» in risposta al postulato (06.3003) della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) del 13 gennaio 2006 («rapporto di armonizzazione»)

Messaggio del 26 giugno 1985 concernente la modificazione del Codice penale e del Codice penale militare (Reati contro la vita e l'integrità della persona, il buon costume e la famiglia), FF *1985* II 901 («messaggio sul Codice penale»)

Messaggio del 29 novembre 2013 concernente una modifica del Codice civile svizzero (mantenimento del figlio), FF *2014* 489 («messaggio sul mantenimento del figlio»)

Ufficio federale delle assicurazioni sociali, rapporto esplicativo del 12 maggio 2014 «Massnahmen zur Sicherung von Vorsorgeguthaben bei Vernachlässigung der Unterhaltspflicht» (misure a garanzie degli averi di previdenza in caso di trascuranza dell'obbligo di mantenimento; (il rapporto, disponibile soltanto in tedesco e francese, sarà pubblicato il giorno dell'apertura della consultazione sulla presente ordinanza) («BSV, Erläuternder Bericht vom 12. Mai 2014»)

7.2 Bibliografia

M. Amacker/S. Funke, Alleinerziehende in prekären Lebenslagen, FamPra.ch 2016, pagg. 148–170 (cit. Amacker/Funke, FamPra.ch 2016).

F. Bastons Bulletti/L. Farine, Les avances de contribution d'entretien en cas d'impossibilité de recouvrer les dites contributions auprès de leur débiteur, ZVW 2008, pagg. 32–48 (cit. Bastons Bulletti/Farine*,* ZVW 2008).

F. Bohnet/J. Haldy/N. Jeandin/P. Schweizer/D. Tappy (a cura di), Code de procédure civile commenté, Basilea 2011 (cit. autore, Commentaire CPC).

S. Brauchli, Die Vollstreckung familienrechtlicher Entscheide, Lucerna 2009 (cit. Brauchli).

A. Bucher (a cura di), Commentaire Romand Loi sur le droit international privé, Basilea 2011 (cit. autore, Commentaire Romand LDIP).

S. Burgat/R. Christinat/O. Guillod, Les actions en exécution des contributions d'entretien, François Bohnet (Hrsg.) Quelques actions en exécution, Neuchâtel 2011, pagg. 105–177 (cit. Burgat/Christinat/Guillod).

V. Degoumois, Pensions alimentaires – Aide au recouvrement et avances, Ginevra 1982 (cit. Degoumois).

O. De Poret Bortolaso, Le calcul des contributions d'entretien, SJ 2016 II, pagg. 141–173 (cit. De Poret Bortolaso, SJ 2016).

C. Fountoulakis/K. Affolter-Fringeli/Y. Biderbost/D. Steck (a c. di), Fachhandbuch des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, Zurigo/Basilea/Ginevra 2016 (cit. autore, Fachhandbuch KESR).

A. Guler, Mittel zur Durchsetzung der nachehelichen Unterhaltspflicht und Sozialhilfeleistungen, FamPra.ch 2003 (Familienvermögensrecht), pagg. 35–58 (cit. Guler, FamPra.ch 2003).

A. Haffter, Der Unterhalt des Kindes als Aufgabe von Privatrecht und öffentlichem Recht, Zurigo 1984 (cit. Haffter).

R. Haselbach, Zivilrechtliche Vollstreckungshilfen im Kindesrecht (art. 290 e 291 CC), Zurigo 1991 (cit. Haselbach).

H. Hausheer (a c. di), Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, vol. II/2/2/1, Berna 1997 (cit. autore, Berner Kommentar II/2/2/1).

H. Hausheer/A. Spycher (a c. di), Handbuch des Unterhaltsrechts, 2ª ed., Berna 2010 (cit. autore, Handbuch des Unterhaltsrechts).

H. Honsell/N.P. Vogt/T. Geiser (a c. di), Basler Kommentar, ZGB I, 5ª ed., Basilea 2014 (cit. Autor/in, Basler Kommentar ZGB I).

H. Honsell/N.P. Vogt/W. Wiegand (a c. di), Basler Kommentar Obligationenrecht I, 6ª ed., Basilea 2015 (cit. autore, Basler Kommentar OR I).

H. Honsell/N.P. Vogt/A.B. Schnyder/S.V. Berti (a cura di), Basler Kommentar Internationales Privatrecht, Basilea 2013 (cit. autore, Basler Kommentar IPRG).

S. John, Überblick über die internationale Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen aus dem Blickwinkel der Zentralbehörde für internationale Alimentensachen im Bundesamt für Justiz, FamPra.ch 2015, pagg. 536–561 (cit. John, FamPra.ch 2015).

D. Känel, Harmonisierung der Alimentenhilfe im Licht der kantonalen Praktiken, Soziale Sicherheit CHSS 4/2011, pagg. 184–187 (cit. Känel, CHSS 4/2011).

U. Kieser/M. Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Zurigo/San Gallo 2010 (cit. Kieser/Reichmuth, Praxiskommentar FamZG).

C. Knupfer, Gleiche Unterhaltsbeiträge für Zoé, Luca und Moritz, Soziale Sicherheit CHSS 4/2011, pagg. 179–181 (cit. Knupfer, CHSS 4/2011).

Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), raccomandazioni del 28 giugno 2013 sull'organizzazione dell'anticipo degli alimenti («Empfehlungen zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung», disponibili in tedesco e in francese)

P. Mani, Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, Zurigo/Basilea/Ginevra, 2016 (cit. Mani).

A.R. Markus, Internationales Zivilprozessrecht, Berna 2014 (cit. Markus).

P. Meier, La dette alimentaire (Art. 328/329 CC) Etat des lieux, ZBGR 2010, pagg. 1–45 (cit. Meier, ZBGR 2010).

T. Neves/D. Pereira, La violation d'une obligation d'entretien, Art. 217 StGB, FamPra.ch 2013, pagg. 346–365 (cit. Neves/Pereira, FamPra.ch 2013).

R. Nigg, Was heisst Alimentenhilfe – für wen ist sie – was beinhaltet sie?, Soziale Sicherheit CHSS 4/2011, pagg. 174–176 (cit. Nigg, CHSS 4/2011).

M.A. Niggli/H. Wiprächtiger (a c. di) Basler Kommentar Strafrecht II, 3ª ed., Basilea 2013 (cit. autore, Basler Kommentar Strafrecht II).

P. Pichonnaz/B. Foëx (a c. di), Commentaire Romand Code civil I, Basilea 2010 (cit. autore, Commentaire Romand CC I).

R. Rodriguez, Grenzüberschreitende Vollstreckung und Sicherung bei Unterhaltstiteln, in: P.V. Kunz, J. Weber, A. Lienhard, I. Fargnoli, J. Kren Kostkiewicz (a c. di), Berner Gedanken zum Recht, Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern für den Schweizerischen Juristentag 2014, Berna 2014, pagg. 135–154 (cit. Rodriguez, Grenzüberschreitende Vollstreckung).

R. Rodriguez, Die Durchsetzung ausländischer Unterhaltstitel in der Schweiz, in: A. Rumo-Jungo, C. Fountoulakis (a c. di), Familien in Zeiten grenzüberschreitender Beziehungen, Zurigo 2013, pagg. 151–166 (cit. Rodriguez, Durchsetzung ausländischer Unterhaltstitel).

D. Rüetschi, Prozessuale Fragen im Kontext der Schuldneranweisung, Bemerkungen zur neueren Rechtsprechung, FamPra.ch 2012, pagg. 657–673 (cit. Rüetschi, FamPra.ch 2012).

A. Staehlin/T. Bauer/D. Staehlin (a c. di), Basler Kommentar SchKG I mit Ergänzungsband, 2ª ed., Basilea 2016 (cit. autore, Basler Kommentar SchKG I).

M.P. Steiner, Die Anweisungen an die Schuldner, Zurigo/Basilea/Ginevra 2015 (cit. Steiner).

W.A. Stoffel/I. Chabloz, Voies d'exécution, 3ª ed., Berna 2016 (cit. Stoffel/Chabloz).

T. Sutter-Somm/F. Hasenböhler/C. Leuenberger (a c. di), Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, 3ª ed., Zurigo 2016 (cit. autore, Kommentar ZPO).

L. Thévenoz/F. Werro (a c. di), Commentaire Romand Code des obligations I, 2a ed., Basilea 2012, (cit. autore, Commentaire Romand CO I)

Thurgau Fürsorgeamt, Leitfaden Inkasso von Unterhaltsbeiträgen, Stand Januar 2012 (cit. Leitfaden TG).

P. Volken, Die internationale Rechtshilfe in Zivilsachen, Zurigo 1996 (cit. Volken).

A.R. Ziegeler/M. Montini/E.A. Copur (a c. di), Droit LGBT, Basilea 2015 (cit. autore, Droit LGBT).

8 Allegato

Allegato 1: questionario UFG

Allegato 2: elenco dei partecipanti

Allegato 3: organizzazione dell'aiuto all'incasso nei Cantoni

Allegato 4: prestazioni di aiuto all'incasso nei Cantoni

Allegato 5: moduli UFG-UFAS