



Berna, 29 ottobre 2025

Approvazione e trasposizione nel diritto svizzero della Convenzione e del Protocollo dell'Aia del 2007 sulle prestazioni alimentari e legge federale intesa a migliorare l'aiuto nazionale all'incasso di pretese di mantenimento fondate sul diritto di famiglia

Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione

Compendio

La Convenzione e il Protocollo dell'Aia del 2007 sulle prestazioni alimentari semplificano la riscossione internazionale delle pretese di mantenimento, in particolare nei confronti della prole. Mirano a modernizzare le convenzioni vigenti per la Svizzera nel settore del mantenimento nonché adeguare l'organizzazione delle autorità alle nuove esigenze. Parallelamente si intende pure migliorare in modo mirato l'incasso nazionale degli alimenti.

Situazione iniziale

In Svizzera, i creditori di alimenti hanno diritto al sostegno delle autorità (aiuto all'incasso) per far valere le proprie pretese alimentari, anche nei confronti di debitori all'estero. Tuttavia, le basi legali che disciplinano l'aiuto transfrontaliero all'incasso di alimenti in Svizzera sono oramai obsolete. La vigente Convenzione di New York sulle prestazioni alimentari del 1956 non consente ad esempio di far valere all'estero gli alimenti anticipati in Svizzera, per cui l'ente pubblico perde milioni di franchi.

L'aiuto transfrontaliero all'incasso compete ai Cantoni, i quali hanno scelto modelli di organizzazione delle autorità molto diversi: alcuni prevedono uffici centrali cantonali e altri attribuiscono la competenza ai Comuni. L'organizzazione decentralizzata del trattamento degli incarti in alcuni Cantoni coinvolge diversi uffici che, occupandosi raramente di casi internazionali, spesso non dispongono delle conoscenze e dell'esperienza necessarie. Tuttavia, anche i Cantoni organizzati centralmente, con sufficienti risorse e un numero abbastanza elevato di casi da trattare, criticano l'attuale organizzazione delle autorità e lamentano uno scarso supporto da parte della Confederazione.

Date queste premesse, la mozione Paganini 22.3250 «Convenzione dell'Aia sull'esazione di prestazioni alimentari. Preparazione e ratifica da parte della Svizzera» ha incaricato il Consiglio federale di adeguare, in collaborazione con i Cantoni, l'organizzazione delle autorità nel settore in questione per poter ratificare la Convenzione dell'Aia del 23 novembre 2007 sull'esazione internazionale di prestazioni alimentari nei confronti di figli e altri membri della famiglia (Convenzione dell'Aia sulle prestazioni alimentari, CLA 07) e di sottoporre successivamente al Parlamento una proposta per la ratifica della Convenzione con la necessaria legislazione d'esecuzione.

Anche nell'ambito del diritto applicabile occorre intervenire. Quasi tutti gli Stati confinanti con la Svizzera applicano già le moderne regole del Protocollo dell'Aia sulle obbligazioni alimentari per determinare la legge applicabile. Per contro, in Svizzera valgono ancora le norme della Convenzione dell'Aia del 1973, che spesso rimandano all'applicazione del diritto estero. Norme uniformi in Europa e in molti altri Stati, che applicano sempre più spesso il diritto del foro, e quindi quello svizzero in caso di procedimenti nel nostro Paese, semplificano e rendono più prevedibile la situazione giuridica.

Contenuto dell'avamprogetto 1

L'adesione della Svizzera alla Convenzione dell'Aia sulle prestazioni alimentari e al Protocollo sulla legge applicabile risolverebbe le illustrate lacune nel contesto internazionale. Il Consiglio federale propone pertanto l'adesione a entrambi gli strumenti.

Parallelamente occorre migliorare l'insoddisfacente organizzazione delle autorità. Se un solo servizio per Cantone si occupasse di tutti gli incarti sarebbe possibile concentrare esperienze e know-how, il che, visto l'esiguo numero dei casi, non è possibile se essi sono ripartiti su molti Comuni. Inoltre, occorre chiarire i compiti delle autorità e stabilire che queste ultime devono disporre di risorse sufficienti per adempierli; oggi in molti Cantoni non è così e neppure a livello federale.

Numerosi Cantoni sono già organizzati centralmente, per cui dovranno intervenire in maniera limitata. Ai Cantoni le cui autorità vanno riorganizzate, l'avamprogetto di legge attuativa lascia margine sufficiente per poter scegliere un idoneo modello amministrativo centralizzato. La legge d'attuazione prevede espressamente la possibilità di cercare soluzione sovracantonali. Un ufficio comune a livello regionale potrebbe essere interessante in particolare per quei Cantoni che trattano soltanto pochi casi all'anno.

Contenuto dell'avamprogetto 2

Alcune novità introdotte per l'attuazione della CLA 07, come ad esempio il diritto d'informazione degli uffici centrali specializzati per quanto riguarda gli indirizzi, il reddito e il patrimonio dell'obbligato, devono essere applicabili anche nel quadro dell'aiuto nazionale all'incasso, così da consentire anche all'interno della Svizzera un'assistenza più efficace per l'esazione di pretese di mantenimento.

Sommario

1	Situazione iniziale	6
1.1	Necessità di agire e obiettivi	6
1.2	Statistica e raffronto con l'estero	7
1.3	Organizzazione delle autorità	10
1.4	Problemi e sfide	11
1.5	Alternative esaminate	12
1.6	Svolgimento e risultato dei negoziati	12
1.7	Rapporto con il programma di legislatura, il piano finanziario e le strategie del Consiglio federale	12
1.8	Interventi parlamentari	13
2	Lavori finora svolti	13
3	Convenzione dell'Aia sulle prestazioni alimentari (Progetto 1)	14
3.1	Linee generali della CLA 07	14
3.2	Commento ai singoli articoli della CLA 07	15
3.3	Riserve e dichiarazioni in merito alla CLA 07	24
4	Protocollo dell'Aia sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari (Progetto 1)	25
4.1	Linee generali del Protocollo	25
4.2	Commenti ai singoli articoli del Protocollo	25
5	Atto d'attuazione (Avamprogetto 1 Allegato 1)	26
5.1	Organizzazione delle autorità	27
5.2	Compatibilità tra compiti e finanze	28
5.3	Commenti alla LF-CLA 07	28
5.4	Attuazione	36
6	Modifica di altri atti normativi (Avamprogetto 1 Allegato 2)	37
6.1	Denuncia di trattati internazionali	37
6.2	Codice delle obbligazioni	38
6.3	Legge federale sul diritto internazionale privato	38
6.4	Legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione	38
6.5	Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti	39
6.6	Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità	39
6.7	Legge sul libero passaggio	40
6.8	Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione	40
6.9	Adeguamento di ordinanze	41
6.10	Proposte di adeguamento respinte	41
7	Miglioramento dell'aiuto nazionale all'incasso (avamprogetto 2)	41
7.1	Linee generali	41
7.3	Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti	42
8	Ripercussioni	43
8.1	Ripercussioni per la Confederazione	43
8.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	43
8.3	Ripercussioni sull'economia	44

9	Aspetti giuridici	45
9.1	Costituzionalità	45
9.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	45
9.3	Forma dell'atto: avamprogetto 1 (decreto federale, atto normativo d'attuazione)	46
9.4	Forma dell'atto: avamprogetto 2 (legge federale sull'aiuto all'incasso)	46
9.5	Protezione dei dati	46

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Da diversi decenni, la Svizzera si impegna a sostenere i creditori di alimenti nell'esecuzione delle pretese alimentari all'estero (aiuto all'incasso). Nel 1975, quando il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il messaggio concernente le convenzioni internazionali dell'Aia del 1973¹ relative alle obbligazioni alimentari e quello concernente la convenzione di New York del 1956² sull'esazione delle prestazioni alimentari all'estero, ha sottolineato quanto questi strumenti rispondessero a preoccupazioni umanitarie e bisogni sociali evidenti a livello internazionale. L'obiettivo dichiarato del Consiglio federale era sostenere in modo efficace i creditori di alimenti particolarmente bisognosi di protezione. Inoltre, la Svizzera poteva contribuire ad armonizzare le norme internazionali in un campo in cui l'aspetto umanitario è prevalente³.

Questi importanti interessi privati, allora alla base della ratifica delle citate convenzioni, conservano ancora la loro importanza; su di essi si fonda la necessità di aderire anche ai nuovi trattati internazionali in materia di mantenimento, ossia la Convenzione dell'Aia del 23 novembre 2007⁴ sull'esazione internazionale di prestazioni alimentari nei confronti di figli e altri membri della famiglia (CLA 07) e il Protocollo del 23 novembre 2007⁵ sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari (Protocollo). Questi strumenti permetteranno di continuare a sostenere i creditori di alimenti.

L'aiuto all'incasso, tuttavia, persegue anche un interesse dello Stato e della collettività: è necessario che siano anzitutto i debitori di alimenti, e non lo Stato o la collettività, a finanziare i crediti alimentari. I debitori non devono potersi sottrarre ai loro obblighi trasferendosi all'estero.

In linea di massima, l'aiuto all'incasso ha dato buoni frutti. In Svizzera, tuttavia, le vigenti basi legali in materia di esazione internazionale degli alimenti⁶ sono ormai obsolete e non salvaguardano più in modo efficace gli interessi citati. La Convenzione di New York (CNY) conclusa nel 1956 intendeva tutelare principalmente le persone bisognose, poiché allora non esisteva ancora l'anticipo dei crediti di mantenimento. Per queste ragioni storiche, alcuni Stati parte interpretano la CNY escludendo dal suo campo d'applicazione l'anticipo di tali crediti. Per la Svizzera invece, dove molti di questi crediti sono in parte o del tutto anticipati, è praticamente impossibile un'esazione all'estero. I debitori di alimenti possono dunque sottrarsi ai loro impegni trasferendosi in un altro Stato, facendo così perdere all'ente pubblico i soldi anticipati, poiché

¹ FF 1975 II 1365; Convenzione dell'Aia del 2 ott. 1973 sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari (CLA73-L), RS 0.211.213.01; Convenzione dell'Aia del 2 ott. 1973 concernente il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di obbligazioni alimentari (CLA73-R/E), RS 0.211.213.02.

² FF 1975 I 1557, 1559 seg., 1563 seg; Convenzione di New York del 20 giu. 1956 sull'esazione delle prestazioni alimentari all'estero (CNY), RS 0.274.15.

³ FF 1975 II 1382

⁴ Convenzione dell'Aia del 23 nov. 2007 sull'esazione internazionale di prestazioni alimentari nei confronti di figli e altri membri della famiglia (CLA 07).

⁵ Protocollo dell'Aia del 23 nov. 2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari (Protocollo).

⁶ CNY (v. nota a piè di pagina 2); Accordo del 31 ago. 2004 tra il Consiglio federale svizzero ed il Governo degli Stati Uniti d'America sull'esecuzione delle obbligazioni alimentari (RS 0.211.213.133.6); Memoranda of Understanding del 5 giu. 2003, 9 lug. 2003, 5 giu. 2013 e 25 gen. 2016 tra la Confederazione Svizzera e il Governo della Provincia di Manitoba (RS 0.211.213.232.1), del Saskatchewan (RS 0.211.213.232.2), della Columbia Britannica (RS 0.211.213.232.3) e dell'Alberta (RS 0.211.213.232.4) concernenti il riconoscimento, l'esecuzione, la determinazione e la revisione delle obbligazioni alimentari.

gli ostacoli finanziari, pratici e linguistici dell'esazione all'estero dei contributi di mantenimento sono spesso insormontabili, non solo per i privati ma anche per l'ente pubblico stesso.

Poiché nella maggior parte dei Paesi contraenti è stata sostituita dalla CLA 07, la CNY è ormai superata: non viene più aggiornata e alle proposte della Svizzera di modernizzarla si risponde con l'invito ad aderire alla CLA 07, inoltre nelle reti internazionali sull'incasso transfrontaliero di alimenti la Svizzera è sempre più isolata. Neppure le regole della Convenzione dell'Aia del 2 ottobre 1973 sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari (CLA73-L) sono aggiornate e quasi tutti gli Stati parte di questa convenzione hanno ormai aderito al Protocollo. Mantenendo lo statu quo, i problemi illustrati continuerebbero a sussistere e si aggraverebbero.

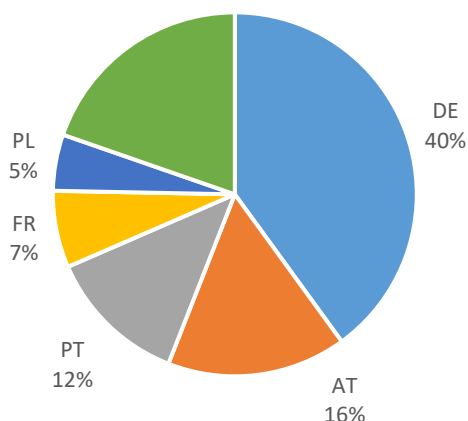
Nel 2015, nel quadro della revisione del diritto in materia di mantenimento del figlio, la Confederazione aveva già deciso di migliorare l'incasso nazionale degli alimenti. La necessità di intervenire è stata motivata, nel rapporto esplicativo relativo all'ordinanza sull'aiuto all'incasso (OAInc)⁷, con il rischio che gli obbligati potessero altrimenti sottrarsi ai propri obblighi addossandoli alla collettività e aumentando così i costi sociali dell'ente pubblico⁸.

I motivi che hanno portato a migliorare l'aiuto nazionale all'incasso valgono anche per il contesto internazionale e sottolineano la necessità di ottimizzare l'incasso degli alimenti anche in contesti transfrontalieri mediante l'adesione alla CLA 07 e al Protocollo.

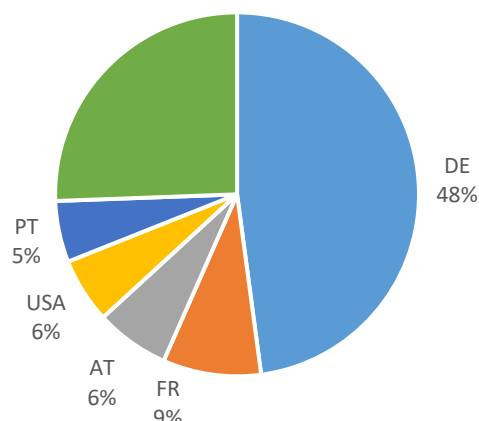
1.2 Statistica e raffronto con l'estero

Nel 2024, nel quadro delle convenzioni sull'assistenza amministrativa, sono stati trattati in Svizzera circa 1600 richieste di aiuto all'incasso degli alimenti provenienti dall'estero. La maggioranza delle richieste proveniva dalla Germania, seguita a distanza dall'Austria, dal Portogallo e dalla Francia. Nello stesso periodo, circa 1160 incarti provenienti dalla Svizzera sono stati trattati all'estero, anzitutto in Germania, poi in Francia, in Austria, negli Stati Uniti e in Portogallo.

Richieste in entrata



Richieste in uscita

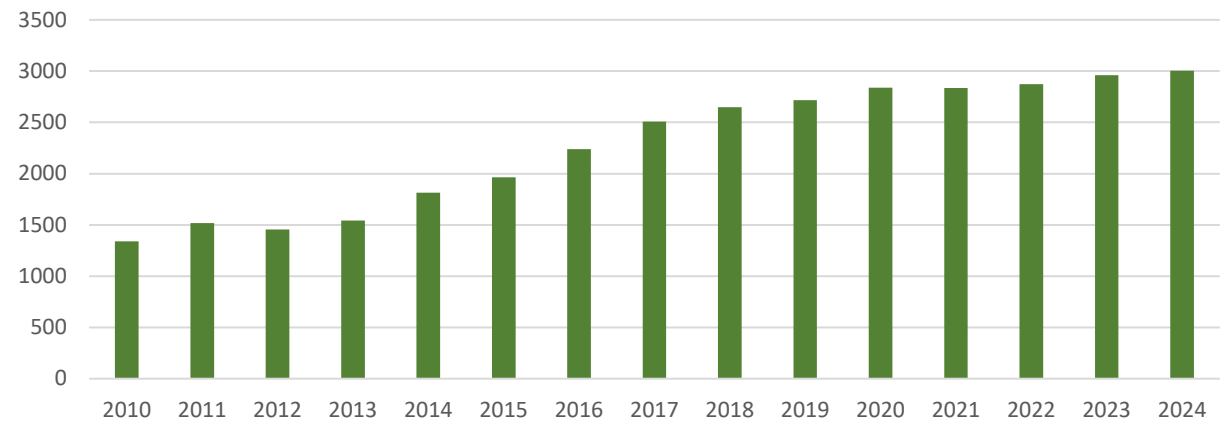


Tra il 2010 e il 2020, il numero degli incarti (richieste e domande) è raddoppiato. Dal 2020 i numeri si sono quasi stabilizzati a un livello alto.

⁷ Ordinanza del 6 dic. 2019 sull'aiuto all'incasso (OAInc), RS 211.214.32

⁸ Rapporto esplicativo concernente la OAInc, pag. 10 e 11.

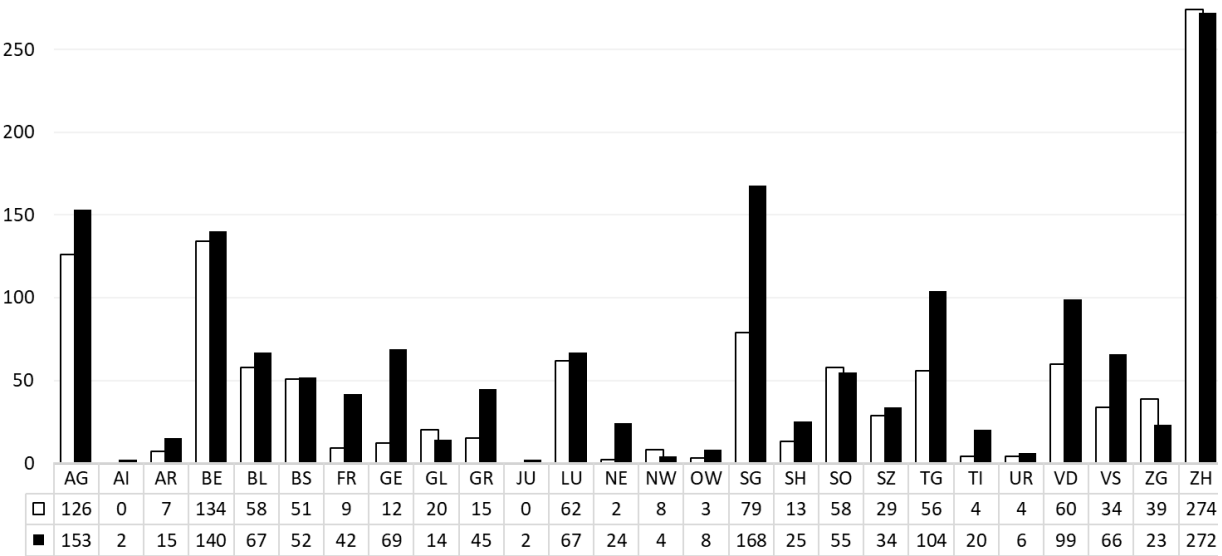
Incarti in trattamento al 31 dicembre



Il numero dei casi trattati dai Cantoni è molto variabile: quasi la metà delle richieste pendenti in uscita riguarda tre Cantoni (ZH, AG, BE). Ogni anno il Cantone di Zurigo spedisce all'estero circa 250 richieste, il che corrisponde al totale delle richieste trattate dai 17 Cantoni con il minor numero di casi. Nel 2024 sette Cantoni non hanno inviato nessuna nuova richiesta all'estero.

Anche per le richieste in entrata, i numeri variano molto da Cantone a Cantone: più della metà delle richieste in entrata riguarda cinque Cantoni (ZH, SG, AG, BE, TG). Il Cantone con il maggior numero di casi (ZH) tratta un numero di richieste maggiore di quello della metà di tutti gli altri Cantoni messi insieme, mentre sei Cantoni non ne hanno ricevuta nessuna dall'estero o ne hanno ricevuta una sola'.

Richieste in trattamento nel 2024. In bianco quelle in uscita, in nero quelle in entrata



Colpisce il fatto che alcuni Cantoni trasmettano all'estero molto meno richieste sulla base della CNY rispetto a quante ne ricevano dall'estero. Ciò è dovuto in parte alla mancanza di risorse a livello cantonale e in parte alle scarse prospettive di successo. I Cantoni di confine in particolare trattano tanti casi anche autonomamente, senza rivolgersi alle autorità centrali previste dalla CNY, oppure incaricano direttamente un avvocato all'estero dell'esecuzione del titolo: questi casi non figurano nelle statistiche.

Da un sondaggio condotto nel 2020 presso le autorità cantonali di ricezione e trasmissione è emerso che ogni anno più di un milione di franchi sono versati in Svizzera dall'estero e più di un milione e mezzo di franchi dalla Svizzera all'estero. A questo si aggiunge circa un milione

di franchi recuperati all'estero grazie a contatti diretti tra le autorità svizzere e il debitore di alimenti. Poiché solo la metà circa delle autorità cantonali ha risposto al sondaggio e le cifre riguardano pressappoco la metà degli incarti sull'incasso internazionale degli alimenti, si può supporre che gli importi realmente incassati siano maggiori.

Il tasso di successo dell'incasso internazionale degli alimenti (versamenti effettivi rispetto 'ai crediti fatti valere) varia molto da Cantone a Cantone e da Paese a Paese. Il messaggio sulla CNY faceva una stima piuttosto ottimistica indicando un tasso di successo compreso «tra il 20 e il 90 per cento»⁹. Attualmente il tasso di successo è stimato al 20 per cento circa per le richieste in uscita e al 50 per cento per quelle in entrata. Questo divario è riconducibile per lo più ai differenti livelli di reddito e di costo della vita: le probabilità di incassare una pretesa di mantenimento «estera» per un importo piuttosto basso in Svizzera, dove mediamente il salario mensile medio si avvicina a 7000 franchi¹⁰, sono di per sé nettamente migliori rispetto a quelle di incassare una pretesa mensile di mantenimento «svizzera» di diverse centinaia di franchi in un Paese come la Francia o il Portogallo, ad esempio, dove il salario mensile medio è molto inferiore a quello svizzero. A ciò si aggiunge il fatto che molti Cantoni trattano direttamente i casi con buone probabilità di successo oppure incaricano un avvocato se ad esempio è noto che il debitore all'estero possiede degli immobili; questi casi, il cui tasso di successo sarebbe decisamente più elevato, non sono rilevati nelle statistiche.

In Svizzera non si sa quante persone, nei Cantoni e nei Comuni, si occupano degli incarti per l'incasso degli alimenti. Sulla base di un sondaggio condotto nel 2020 presso gli uffici cantonali, si stima che per il trattamento degli incarti per l'incasso internazionale degli alimenti siano stati impiegati circa 20 equivalenti a tempo pieno: quattro e mezzo a livello federale (dotazione di personale: 320% per il trattamento degli incarti; 100% per l'assistenza giuridica; 20% per la gestione del team) e circa sedici nei Cantoni e nei Comuni, il che corrisponde a 140–150 incarti circa per equivalente a tempo pieno. Queste cifre, tuttavia, si basano su proiezioni e non sono completamente affidabili poiché solamente la metà dei Cantoni ha partecipato al sondaggio. Le percentuali dei posti possono essere soltanto stimate poiché quasi tutti i collaboratori nei Cantoni e nei Comuni si occupano anche di casi nazionali e in alcuni Cantoni molti casi internazionali sono trattati direttamente, ossia senza ricorrere all'assistenza amministrativa prevista dalla CNY. Un sondaggio a campione condotto nella primavera del 2025 a Lucerna, Neuchâtel e Svitto ha confermato che possono essere trattati 150-200 incarti circa per equivalente a tempo pieno.

Le risorse umane in Svizzera sono paragonabili a quelle della Germania, dove per equivalente a tempo pieno sono elaborati 150 incarti internazionali¹¹.

Per l'Austria sono disponibili dati statistici sui casi nazionali. Nei quattro uffici d'incasso austriaci esaminati sono stati trattati rispettivamente 170, 210, 300 e 1600 incarti per equivalente a tempo pieno. Il tasso di successo ammontava al 66 per cento nel primo caso, al 36 per cento nel secondo, al 29 per cento nel terzo e solamente al 2 per cento nel quarto¹². Anche il rapporto costi-benefici era migliore nel primo caso, poiché a fronte di 92 000 euro di costi per il personale è stato possibile recuperare quasi mezzo milione di euro di anticipi degli alimenti (rapporto 1 a 5), mentre nel secondo e terzo caso il rapporto tra costi per il personale e anticipi era solo di 1

⁹ FF 1975 I 1557, 1560

¹⁰ www.bfs.admin.ch > Statistiche > Lavoro e reddito > Salari, reddito da lavoro e costo del lavoro (cifre del 2022)

¹¹ La Germania prevede circa 70 equivalenti a tempo pieno per il trattamento di 10 400 incarti internazionali di incasso di alimenti, il che corrisponde a 150 incarti circa per equivalente a tempo pieno. Fonti: rapporto d'attività 2019 (www.bundesjustizamt.de) e www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Questionnaires et Réponses > Réponses au Questionnaire d'août 2019 > Germany > pag. 4

¹² Rapporto dell'austriaca *Rechnungshof* 2016/2017, «Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen» (*pagamento ed esazione degli anticipi dei contributi di mantenimento*), pag. 330 nonché 294 e pag. 333 per il quarto caso; consultabile su: www.rechnungshof.gv.at

a 3¹³. Da queste cifre è possibile dedurre che risorse sufficienti sono imprescindibili perché l'incasso degli alimenti abbia successo.

1.3 Organizzazione delle autorità

Attualmente, la competenza per l'incasso transfrontaliero degli alimenti non è disciplinata in alcun atto normativo. Con la CNY si è sviluppata la seguente prassi, fondata sui principi della sussidiarietà e del federalismo esecutivo: un'autorità centrale presso l'Ufficio federale di giustizia trasmette e riceve le richieste transfrontaliere di aiuto all'incasso, gestisce i contatti con l'estero e fornisce a titolo sussidiario assistenza giuridica agli uffici di incasso cantonali. Il trattamento materiale della richiesta (ad es. preparazione dell'incarto o esecuzione forzata) spetta per contro ai Cantoni.

Nel messaggio sulla CNY, questa organizzazione delle autorità è stata descritta come segue: «Come istituzione intermedia [l'UFG¹⁴] riceverà le domande provenienti dall'estero, le esaminerà dall'aspetto formale e le trasmetterà all'autorità competente designata dal governo cantonale [...]. L'autorità cantonale tratta la domanda nel senso che, con un accordo in via bonale o con un'azione giudiziaria, cerca di ottenere le prestazioni alimentari dal debitore. Come autorità speditrice, [l'UFG], conformemente all'articolo 3 della convenzione, riceve per il tramite di un'autorità cantonale le domande d'alimenti emananti da creditori trovatisi in Svizzera, le esamina e le trasmette, secondo l'articolo 4, all'istituzione intermediaria estera. L'autorità cantonale dovrebbe pure sottoporre eventuali proposte secondo il detto articolo 4 della convenzione poiché conosce meglio [dell'UFG] la situazione del creditore [...]. L'autorità federale è a disposizione delle autorità cantonali [...] per fornire informazioni di natura giuridica; se necessario, collabora con queste per preparare le domande. Tuttavia, anche in futuro non si dovrà rinunciare alla collaborazione delle organizzazioni private che si sono finora occupate di questa materia. Spetta ai servizi cantonali competenti di far eventualmente appello a tale collaborazione.»¹⁵

L'articolo 21 dell'ordinanza sull'aiuto all'incasso, entrata in vigore il 1° gennaio 2022, riassume come segue questa ripartizione dei compiti: «Le prestazioni previste nelle convenzioni sull'assistenza amministrativa e nei Memorandum of Understanding sono fornite direttamente dall'ufficio specializzato designato dal diritto cantonale oppure per suo tramite. L'Ufficio federale di giustizia funge da organo di trasmissione e ricezione per la Svizzera.»

L'organizzazione delle autorità varia fortemente da Cantone a Cantone: in alcuni le autorità sono centralizzate (ad es. GE, NE), mentre in altri ogni singolo Comune è competente per trattare i propri casi (ad es. AG, TG, GR). Alcuni di questi Comuni e anche diversi Cantoni hanno delegato l'incasso degli alimenti a fornitori di prestazioni privati (ad es. ZG, AG). Altri Cantoni ancora riuniscono l'aiuto all'incasso degli alimenti in pochi uffici competenti per diversi distretti e associazioni di Comuni a livello regionale. Il Comune di Sursee, ad esempio, tratta le richieste dell'intero Cantone di Lucerna.

All'estero sono stati scelti modelli molto differenti per l'attuazione della CLA 07: la Norvegia e i Paesi Bassi hanno adottato un modello centralizzato con un'unica autorità federale che assume quasi tutte le funzioni. La Germania, per contro, ha centralizzato solo in parte i servizi: l'autorità centrale federale è competente per trattare le richieste in entrata, mentre gli incarti in uscita sono preparati da giudici locali nei singoli Länder. Gli Stati Uniti, dal conto loro, hanno un sistema completamente federale con autorità locali. Anche la Polonia e il Portogallo hanno un

¹³ Rapporto della *Rechnungshof* (fonte: nota a piè di pagina 12), pag. 330-332

¹⁴ All'epoca era competente la «Divisione federale della polizia».

¹⁵ FF 1975 I 1557, 1561-1562

sistema decentralizzato in cui un'autorità centrale riceve le richieste, che sono però poi trattate da giudici e avvocati statali a livello locale¹⁶.

Per attuare la maggior parte delle convenzioni dell'Aia, la Svizzera ha previsto un sistema con un'autorità centrale della Confederazione e uffici d'esecuzione cantonali. Va da sé scegliere questo sistema anche per attuare la CLA 07. Detto questo, entrano in considerazione pure altri modelli di organizzazione delle autorità: dallo statu quo alla privatizzazione o alle autorità centrali dei Cantoni, che potrebbero pure essere organizzate in modo sovracantonale, fino alla parziale o sostanziale centralizzazione presso un'autorità centrale federale. Quest'ultimo modello potrebbe anche essere facoltativo, nel senso che i Cantoni potrebbero delegare il trattamento soltanto qualora lo desiderino. Per i dettagli dei vari modelli si rimanda al numero 5.

1.4 Problemi e sfide

La Convenzione di New York è ormai obsoleta. A prescindere dal problema principale riguardante l'impossibilità di far valere in molti Paesi i crediti anticipati (n. 1.1), ci sono diversi aspetti importanti, come ad esempio la prescrizione, non disciplinati dalla CNY, che di conseguenza sono regolati in modo differente a seconda del Paese, il che genera insicurezza giuridica. Inoltre, in molti Paesi i richiedenti dalla Svizzera non beneficiano del gratuito patrocinio e per questa ragione spesso viene loro negato anche l'aiuto all'incasso oppure le spese connesse all'esazione sono a loro carico o a carico dell'ente pubblico svizzero.

Anche il diritto applicabile, disciplinato in Svizzera principalmente dalla CLA73-L, presenta alcuni problemi: la Svizzera determina il diritto applicabile secondo basi legali diverse da quelle di numerosi altri Paesi che hanno già ratificato il Protocollo. Aderendo al Protocollo, anche in Svizzera sarebbero introdotte regole moderne e sarebbe più facile stabilire quale diritto andrebbe applicato o potrebbe essere applicato in una fattispecie internazionale.

In molti casi, le regole che attualmente determinano il diritto applicabile in Svizzera non sono più adeguate. Ad esempio, il mantenimento del coniuge è disciplinato sempre dal diritto applicato al divorzio, il che attualmente non è più opportuno vista la crescente mobilità internazionale delle persone. Questa disposizione obsoleta è stata una delle ragioni per le quali la CLA73-L è stata prima rivista e poi sostituita nel 2007 dal Protocollo.

Ai problemi giuridici si aggiungono alcune sfide pratiche. La suddivisione dei compiti tra i Cantoni e la Confederazione non è disciplinata in nessun atto normativo, il che genera incertezze organizzative. A causa dell'organizzazione federale dell'incasso internazionale degli alimenti in Svizzera, il trattamento dei casi internazionali è affidato a un gran numero di uffici nei Cantoni e nei Comuni. Tuttavia, i vari responsabili degli incarti presso i Cantoni e i Comuni si occupano molto raramente di casi internazionali. Per questa ragione i Cantoni e i Comuni non sono in grado di acquisire sufficiente know-how, anche perché il trattamento di incarti internazionali presuppone la conoscenza delle lingue straniere e solleva complesse questioni giuridiche. Ogni volta i responsabili degli incarti devono chiarire e approfondire gli aspetti relativi al diritto applicabile, al diritto estero, ai moduli e agli allegati necessari a seconda del titolo di mantenimento e del luogo dell'esecuzione forzata, ecc. senza poter trasmettere le competenze acquisite ad altri responsabili. Diversi Cantoni dispongono di risorse insufficienti (in particolare sotto il profilo giuridico) presso gli uffici tenuti a fornire consulenza ai Comuni. Molti Cantoni non dispongono neppure di sistemi di gestione degli incarti adatti al trattamento di casi internazionali.

Non pochi Comuni rinunciano semplicemente a far valere le pretese di mantenimento perché le spese superano nettamente i profitti, il che non nuoce solamente agli aventi diritto, che non ricevono alcun aiuto, ma anche all'ente pubblico che ne paga indirettamente le spese poiché perde i fondi anticipati.

¹⁶ Descrizioni dettagliate sono disponibili in francese all'indirizzo www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Profils des Etats.

I problemi organizzativi illustrati non sono nuovi. Già nel 1989, a proposito dell'organizzazione delle autorità in Svizzera è stato scritto che i ritardi si verificano in particolare nei Paesi contraenti con sistema federale. Ad ogni livello di delega è talvolta necessario accettare un calo della qualità nella gestione dei casi¹⁷. L'adesione della Svizzera alla CLA 07 risolverebbe questi problemi.

1.5 Alternative esaminate

Rispetto a una convenzione multilaterale, gli accordi bilaterali sono meno efficaci. È significativo che gli Stati Uniti e alcune province canadesi, con cui la Svizzera ha concluso negli ultimi decenni accordi bilaterali in materia di mantenimento, abbiano nel frattempo aderito alla CLA 07.

In considerazione dei costi, un'alternativa sarebbe denunciare le vigenti convenzioni sulle prestazioni alimentari e rinunciare in futuro completamente all'incasso internazionale degli alimenti. Questo approccio, tuttavia, non sarebbe in linea con gli impegni internazionali della Svizzera: ratificando la Convenzione sui diritti del fanciullo¹⁸, il nostro Paese si è impegnato ad adottare ogni adeguato provvedimento al fine di riscuotere dai genitori all'estero le pretese di mantenimento dovute al fanciullo (cfr. art. 27 par. 4 primo periodo della Convenzione sui diritti del fanciullo). Inoltre, ratificando la Convenzione sui diritti del fanciullo, ha espresso l'intenzione di favorire l'adesione ad accordi internazionali nonché la conclusione di ogni altra intesa appropriata al fine di sostenere i fanciulli nei casi in cui la persona che ha una responsabilità finanziaria nei confronti del fanciullo viva in uno Stato diverso da quello del fanciullo (art. 27 par. 4 secondo periodo della Convenzione sui diritti del fanciullo). Vi si aggiungono gli effetti positivi di un incasso internazionale degli alimenti efficiente (v. n. 1.1 e 5.2), che senza un quadro legale per la collaborazione transfrontaliera andrebbero persi.

Il Consiglio federale è quindi del parere che l'adesione della Svizzera alla CLA 07 e al relativo Protocollo costituisca la soluzione preferibile.

1.6 Svolgimento e risultato dei negoziati

La Convenzione e il Protocollo sono stati negoziati tra il 2003 e il 2007. La Svizzera ha partecipato attivamente ai negoziati. Il gruppo di lavoro sulla legge da applicare al mantenimento è stato diretto dal delegato svizzero, il professor Andrea Bonomi (Università di Losanna) che ha redatto anche il rapporto esplicativo ufficiale¹⁹ sul Protocollo. Il risultato dei negoziati è compatibile con il diritto svizzero.

1.7 Rapporto con il programma di legislatura, il piano finanziario e le strategie del Consiglio federale

I progetti non sono annunciati né nel messaggio del 24 gennaio 2024²⁰ sul programma di legislatura 2023–2027 né nel corrispondente decreto federale del 6 giugno 2024²¹. Coincidono tuttavia con diversi obiettivi che il Consiglio federale ha fissato nel programma di legislatura. Ad esempio, la Svizzera promuove le pari opportunità (obiettivo 11) se sostiene i figli di genitori che trascurano i propri doveri di mantenimento a far valere i propri diritti mettendo a loro dispo-

¹⁷ Zingaro, Die Arbeit mit dem NYÜ, in: Volken/Hangartner, Alimenteninkasso im Ausland, Referate und Unterlagen der Tagung vom 6. Mai 1988, San Gallo 1989.

¹⁸ Convenzione sui diritti del fanciullo, conclusa a New York il 20 nov. 1989 ed entrata in vigore per la Svizzera il 26 mar. 1997, RS **0.107**

¹⁹ www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Rapport explicatif, établi par Andrea Bonomi

²⁰ FF **2024** 525

²¹ FF **2024** 1440

sizione risorse sufficienti. L'incasso dei crediti di mantenimento anticipati dallo Stato contribuisce anche al finanziamento sostenibile dei sistemi di assicurazione sociale (obiettivo 12). La cooperazione delle autorità nell'ambito della CLA 07 rafforza la cooperazione multilaterale (obiettivo 14) permettendo alla Svizzera di agire in modo coerente e come partner affidabile (obiettivo 15).

Entrambi i progetti corrispondono anche agli obiettivi della Strategia Parità 2030 adottata dal Consiglio federale il 28 aprile 2021, poiché, migliorando l'incasso dei contributi di mantenimento, si riduce il rischio di povertà delle famiglie, in particolare delle famiglie monoparentali.

1.8 Interventi parlamentari

Il presente progetto fungerà da base per l'adempimento della mozione Paganini 22.3250 «Convenzione dell'Aia sull'esazione di prestazioni alimentari. Preparazione e ratifica da parte della Svizzera».

2 Lavori finora svolti

Da molti anni, l'incasso internazionale degli alimenti, e in particolare l'organizzazione delle autorità responsabili in Svizzera, sono al centro del dibattito sia specialistico che politico.

Il rapporto del Consiglio federale «Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti» in risposta al postulato (06.3003) del 2011 ha evidenziato numerose sfide nel settore dell'incasso internazionale degli alimenti (ad es. incertezze riguardo ai costi, scarse conoscenze specifiche nel trattamento degli incarti, trasferimenti di compiti dai Cantoni alla Confederazione, disparità di trattamento dei casi nazionali e internazionali).

In un sondaggio sull'armonizzazione dell'aiuto nazionale all'incasso degli alimenti, condotto nel 2015 presso i servizi preposti, molti addetti si sono espressi a favore di un'autorità centrale federale incaricata del trattamento dei casi internazionali²². Nella consultazione del 2017²³ sull'OAlnc, circa la metà dei Cantoni ha chiesto una disposizione potestativa che permettesse agli uffici centrali specializzati di trasferire alla Confederazione il trattamento dei casi internazionali di aiuto all'incasso. Alcuni auspicavano un trasferimento caso per caso, altri il passaggio di competenze per l'intero trattamento di tutti gli incarti, altri ancora semplicemente un sostegno maggiore da parte della Confederazione mantenendo l'attuale struttura organizzativa.

Nel 2019 è stato trasmesso al Consiglio federale il postulato Vogler 19.3105 «Tutelare le famiglie e sgravare la collettività. Esaminare la possibilità di ratificare la Convenzione dell'Aia sull'esazione internazionale di prestazioni alimentari». D'intesa con la Segreteria della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere pubbliche (CDOS), l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha istituito un gruppo di lavoro in cui ha coinvolto anche le autorità e i fornitori di servizi a livello cantonale e federale. Tra il 2019 e il 2020, il gruppo si è riunito tre volte per discutere i problemi dell'attuale sistema di aiuto all'incasso dal profilo dei responsabili degli incarti ed elaborare vari modelli per la futura organizzazione delle autorità.

Il rapporto in adempimento del postulato Vogler, pubblicato nel 2021²⁴, giungeva alla conclusione che i problemi dell'incasso transfrontaliero degli alimenti potevano essere risolti affidando il trattamento degli incarti a un numero il più possibile ristretto di servizi. Tuttavia, il gruppo di lavoro non precisava se il trattamento degli incarti si dovesse specializzare e concentrare a livello cantonale oppure fosse preferibile trasferirlo a un'autorità federale preposta all'incasso

²² www.bj.admin.ch > Società > Progetti legislativi in corso > Mantenimento dei figli > Procedura di consultazione concernente l'ordinanza sull'aiuto all'incasso > Allegato al rapporto

²³ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2017 > DFGP

²⁴ www.parlament.ch > Termine di ricerca «19.3105» > Rapporto (*N.d.t. non disponibile in italiano*)

internazionale. Le idee sui compiti di tale autorità variavano da un maggiore supporto rispetto a oggi al trattamento completo degli incarti, compreso il contatto con gli interessati. Quando il rapporto del 2021 è stato presentato alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale non c'è stata tuttavia alcuna discussione che potesse fornire spunti per il prosieguo dei lavori.

Anche per l'attuazione della mozione Paganini 22.3250 è stato convocato un gruppo di lavoro composto da specialisti cantonali e comunali che, nel corso di tre riunioni tra il 2023 e il 2024, ha discusso l'organizzazione delle autorità nell'ambito della CLA 07. Le opinioni divergevano tuttavia sulla questione se in futuro i casi internazionali dovessero passare alla Confederazione o continuare ad essere trattati dai Cantoni. Non vi era neppure una correlazione tra la preferenza per una specifica soluzione e le dimensioni del Cantone o la forma organizzativa esistente. I membri del gruppo di lavoro hanno fatto notare che l'opinione degli specialisti non coincideva necessariamente con quella dei decisori politici. Tutti hanno comunque concordato che l'attuale situazione non andava bene. Sono stati soprattutto gli specialisti di quei Cantoni che non dispongono di risorse e sostegno sufficienti per il trattamento degli incarti a considerare la situazione problematica. Anche gli esperti dei Cantoni con un volume di casi sufficiente hanno confermato che era necessario un determinato numero di casi per persona per poter acquisire esperienze e fornire un lavoro di qualità a fronte di un impegno ragionevole. Questo aspetto va considerato nelle decisioni politiche.

Dai dibattiti degli ultimi anni emerge chiaramente che la situazione attuale è insoddisfacente e che il trattamento dei casi deve essere affidato al minor numero di uffici possibile allo scopo di garantire esperienza e competenze.

3 Convenzione dell'Aia sulle prestazioni alimentari (Progetto 1)

3.1 Linee generali della CLA 07

La Convenzione sull'esecuzione internazionale di prestazioni alimentari nei confronti di figli e di altri membri della famiglia, adottata all'Aia il 23 novembre 2007, mira a migliorare la cooperazione internazionale in materia di esecuzione di prestazioni alimentari. A tale proposito la Convenzione istituisce autorità centrali che cooperano tra loro a livello internazionale e forniscono supporto nell'esecuzione delle prestazioni alimentari (art. 1 CLA 07).

La CLA 07 migliora e amplia i meccanismi già introdotti dalla CNY; ad esempio precisa i compiti delle autorità, le quali aiutano a localizzare il debitore e a reperire informazioni sulla sua situazione patrimoniale. La CLA 07 disciplina i principi e le procedure di riconoscimento ed esecuzione dei titoli di mantenimento, facilita dette procedure come anche la costituzione e la modifica dei titoli precisando i documenti da presentare e i requisiti in materia di legalizzazione e traduzione. La cooperazione internazionale è facilitata anche grazie all'impiego di moduli standard disponibili in più lingue. Infine, la Convenzione fissa alcune regole, ad esempio in materia di assunzione dei costi e di durata del trattamento delle domande. Inoltre, il carattere gratuito della maggior parte dei servizi permette di accedere effettivamente a procedure internazionali per il mantenimento. Adesso, in determinate circostanze, le autorità centrali devono agire anche nell'interesse del debitore di alimenti.

La Convenzione promuove la cooperazione tra le autorità responsabili degli Stati contraenti. Per garantire un'applicazione uniforme della Convenzione e risolvere eventuali problemi, gli Stati contraenti e i gruppi di lavoro si incontrano regolarmente nel quadro della Conferenza dell'Aia di Diritto Internazionale Privato.

Queste misure sono integrate da un sistema speciale di gestione dei dati (iSupport) elaborato sotto la guida della Conferenza dell'Aia di Diritto Internazionale Privato. Tale sistema, la cui introduzione in Svizzera dovrà a suo tempo essere esaminata, permette anche la comunicazione e la trasmissione internazionale sicura di incarti concernenti il mantenimento. Le misure sopraelencate e l'iSupport permettono di migliorare l'esecuzione delle pretese di manteni-

mento, soddisfare le esigenze dei figli e degli altri membri della famiglia nonché armonizzare le condizioni quadro giuridiche tra gli Stati.

3.2 **Commento ai singoli articoli della CLA 07**

La CLA 07 si fonda sulla CNY è in vigore in Svizzera dal 1977 e ne riprende i principi fondamentali. Inoltre, sostituisce la Convenzione del 2 ottobre 1973 concernente il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di obbligazioni alimentari (CLA73–R/E), che a sua volta era subentrata alla Convenzione del 15 aprile 1958²⁵ concernente il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia d'obbligazioni alimentari verso i figli (CLA58–R/E). Si può quindi fare riferimento almeno in parte ai commenti riportati nei messaggi concernenti la CNY²⁶, la CLA73–R/E²⁷ e la CLA58–R/E²⁸.

Vanno menzionati anche il rapporto esplicativo ufficiale²⁹ della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, che illustra in dettaglio ogni singolo articolo della Convenzione in oltre cento pagine, e i due manuali³⁰ che, redatti dalla Conferenza e destinati alle autorità centrali e agli esperti, descrivono minuziosamente i compiti previsti dalla CLA 07. A questi si aggiungono altri manuali ufficiali dedicati a singoli aspetti dell'esazione di pretese alimentari, ad esempio relativi alle convenzioni in materia di alimenti³¹. Vengono inoltre formate regolarmente commissioni speciali per l'applicazione pratica della CLA 07 nelle quali sono discusse anche questioni interpretative, poi pubblicate sotto forma di conclusioni e raccomandazioni³². Tutto questo materiale può e deve essere consultato in caso di questioni relative all'interpretazione della nuova Convenzione.

I seguenti commenti si limitano alle differenze sostanziali rispetto alla CNY. Gli aspetti concernenti l'organizzazione delle autorità e l'attuazione della CLA 07 in Svizzera figurano al numero 5.

Art. 2 Ambito d'applicazione

La CLA 07 prevede un ambito d'applicazione «centrale» e permette agli Stati contraenti di limitarlo e ampliarlo con riserve e dichiarazioni. Queste modifiche valgono (solamente) nei confronti degli Stati che hanno fatto le stesse dichiarazioni.

La CLA 07 è applicabile anzitutto alle prestazioni alimentari dei figli nei confronti dei loro genitori fino al compimento del ventunesimo anno (in merito alla possibile estensione oltre questo limite si veda il prossimo paragrafo). Il limite d'età significa che gli Stati contraenti sono tenuti a prestare assistenza amministrativa per il mantenimento ai creditori finché questi ultimi non raggiungano la suddetta età. Anche alle persone più anziane va prestata assistenza se si tratta di arretrati risalenti a prima che compissero 21 anni. I limiti d'età valgono anche per le richieste dirette che non vengono presentate tramite un ufficio specializzato o all'autorità centrale della Confederazione.

In relazione al limite d'età, la CLA 07 prevede che gli Stati contraenti possano abbassare il limite di età a 18 anni o innalzarlo oltre i 21 anni formulando una riserva o una dichiarazione. Attualmente è previsto che, al momento della ratifica, la Svizzera rilasci una dichiarazione per

²⁵ RS 0.211.221.432

²⁶ FF 1975 I 1557

²⁷ FF 1975 II 1365

²⁸ FF 1964 I 425

²⁹ Consultabile su www.hcch.net > Recouvrement des aliments

³⁰ Cfr. percorso del file alla nota a piè di pagina 29.

³¹ Cfr. percorso del file alla nota a piè di pagina 29.

³² Cfr. percorso del file alla nota a piè di pagina 29.

estendere l'ambito di applicazione dell'intera convenzione al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia d'obbligazioni alimentari per i figli fino a 25 anni che stanno seguendo una formazione. In ogni caso la dichiarazione sarà efficace soltanto se reciproca e quindi avrà conseguenze solamente se altri Stati hanno rilasciato una dichiarazione corrispondente, come ad esempio ha fatto la Norvegia. L'UE e gli Stati Uniti vi hanno rinunciato, per cui nei loro confronti il limite d'età applicabile continuerà a essere quello dei 21 anni.'

L'ambito d'applicazione comprende anche il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di obbligazioni alimentari tra coniugi ed ex coniugi nel caso in cui siano fatte valere in relazione a una richiesta di alimenti per il figlio. Per queste pretese va sempre fornita l'assistenza amministrativa il che non vale per il mantenimento del solo coniuge. Per il momento, la Svizzera non intende ampliare l'ambito d'applicazione della Convenzione mediante una dichiarazione al riguardo, ossia non intende fornire assistenza amministrativa per il mantenimento del coniuge. In futuro verrebbe dunque fornita meno assistenza per il mantenimento del coniuge rispetto a quanto attualmente previsto dalla CNY (la cui denuncia viene proposta nel presente progetto, v. n. 6.1), il che peraltro è giustificato poiché il coniuge ha un bisogno di protezione inferiore rispetto ai figli e i pochi casi che sarebbero interessati non compenserebbero gli svantaggi connessi con il mantenimento della CNY (complessità delle basi legali, procedure inefficienti). Infatti, ad oggi non vengono quasi mai presentate richieste di mantenimento del solo coniuge (all'anno solo cinque circa, contro le numerose centinaia concernenti il mantenimento dei figli). Ad eccezione dei capi II e III (Cooperazione amministrativa e Presentazione delle domande tramite le autorità centrali), le altre disposizioni della Convenzione sono pur sempre applicabili anche al mantenimento del solo coniuge, ad esempio in particolare i requisiti generali posti al riconoscimento e all'esecuzione di cui agli articoli 19 e seguenti CLA 07.

Gli Stati contraenti sono liberi di estendere l'ambito di applicazione della CLA 07 anche ad altre pretese quali il sostegno ad altri parenti. La Svizzera non farà uso di questa possibilità affinché le autorità possano concentrare le loro limitate risorse a quelle situazioni che richiedono con maggiore urgenza il loro sostegno. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione della CLA 07 nei confronti delle persone vulnerabili si rinvia ai commenti all'articolo 37.

Sulla base della CLA 07 una persona di età inferiore a 21 anni potrà anche presentare una richiesta di costituzione di un titolo concernente il mantenimento basata su un rapporto di filiazione.

L'ambito di applicazione territoriale della nuova Convenzione non è disciplinato esplicitamente ma risulta implicitamente da diverse sue disposizioni. La Convenzione è applicata da un lato se il creditore (l'avente diritto) o il debitore (l'obbligato) risiedono (di regola con domicilio o dimora abituale) in Svizzera, dall'altro se l'esecuzione forzata è possibile in Svizzera, ad esempio perché vi si trovano beni patrimoniali.

Art. 4 Designazione delle autorità

Ciascun Stato contraente deve designare un'autorità centrale incaricata di adempiere agli obblighi che le derivano dalla Convenzione. Gli Stati federali possono anche designare più autorità centrali. La CLA 07 consente inoltre di delegare determinate funzioni ad altri enti od organismi (art. 6 par. 3).

Sulla scia dei modelli scelti anche per altre convenzioni dell'Aia (assunzione delle prove, notifica, adozione, protezione dei minori, rapimenti di minori), la Svizzera potrebbe adottare la seguente organizzazione delle autorità: l'UFG è l'autorità centrale, che intrattiene i contatti con l'estero e si occupa di trasmettere le richieste assumendo inoltre tutti gli altri compiti previsti nella CLA 07, a meno che non siano attribuiti ai Cantoni. Ciascun Cantone deve designare un servizio centrale specializzato responsabile per la preparazione delle richieste in uscita di esecuzione di un titolo e per il trattamento delle richieste in entrata di esecuzione di un titolo. Questa soluzione si adatta a uno Stato federale come la Svizzera.

Al momento dell'adesione la Svizzera deve comunicare all'Ufficio permanente della conferenza dell'Aia i servizi competenti e la ripartizione dei compiti in Svizzera. Per quanto riguarda i det-

tagli dell'organizzazione e i compiti delle autorità coinvolte si rinvia ai commenti alla legge attuativa al numero 5.

Art. 5–7 Compiti delle autorità

Come già con la CNY, anche con la CLA 07 il compito principale delle autorità consiste nella cooperazione finalizzata ad eseguire le decisioni in materia di alimenti a livello transfrontaliero.

La CLA 07 amplia e disciplina in modo più dettagliato le funzioni delle autorità centrali rispetto alla CNY. La nuova Convenzione prevede che gli accertamenti relativi all'indirizzo e alla situazione patrimoniale siano possibili anche a prescindere da una richiesta di esecuzione del mantenimento, ad esempio per verificare se sia sensato depositare una simile richiesta. In tal modo è possibile evitare un lavoro inutile. Attualmente capita che interi incarti siano preparati e tradotti, con ingenti spese, per poi scoprire che il debitore non risiede neanche più nello Stato indicato o che non ha né un reddito né un patrimonio.

La CLA 07 impone inoltre di fornire assistenza anche per l'accertamento della filiazione, ove necessario per il recupero degli alimenti. Per il nostro Paese questa regola non è nuova, in quanto già con l'accordo tra la Svizzera e gli Stati Uniti un figlio in Svizzera il cui padre presunto risiedeva negli Stati Uniti poteva ad esempio depositare in quest'ultimo Paese un'azione di mantenimento assieme a un'azione di paternità e beneficiare del sostegno delle autorità statunitensi. Viceversa, pure la Svizzera dovrà aiutare bambini stranieri ad accertare la filiazione. Anche se questi compiti saranno più frequenti, non si differenziano molto da quelli attuali. Già oggi, un bambino può chiedere l'assistenza legale gratuita per un'azione di paternità, nel qual caso un avvocato rappresenterebbe i suoi interessi. L'avamprogetto non modifica questa situazione ma precisa soltanto la pretesa.

Le autorità centrali devono pure fornire sostegno nell'ambito dell'assistenza giudiziaria. Per non creare doppiioni, l'autorità centrale della Confederazione si limiterà a inoltrare le domande ai servizi competenti conformemente alle pertinenti convenzioni dell'Aia sull'assistenza giudiziaria senza assumere direttamente dei compiti.

Art. 8 Spese

In linea di massima, le autorità devono eseguire gratuitamente i compiti previsti dalla CLA 07 (art. 8). In determinate circostanze l'istante può inoltre beneficiare dell'assistenza legale gratuita (art. 14; v. anche i commenti agli art. 15-17).

Art. 9–11 Domande previste dalla CLA 07

Chi intende presentare una domanda (ad es. di esecuzione di un titolo di mantenimento) può ricorrere all'assistenza amministrativa prevista nella CLA 07. A tal scopo deve rivolgersi all'autorità centrale dello Stato contraente in cui risiede, la quale inoltra poi la domanda all'autorità centrale dello Stato richiesto.

La maggior parte delle domande presentate in virtù della CLA 07 riguarderà il riconoscimento e l'esecuzione di titoli di mantenimento, per i quali continueranno a essere competenti i Cantoni (in merito all'organizzazione nei Cantoni cfr. art. 3 LF-CLA 07).

In mancanza di una decisione, è pure possibile chiederne l'emanazione nello Stato richiesto, compreso, se necessario, l'accertamento della filiazione (art. 10 par. 1 lett. c CLA 07). Questo tipo di domande competeranno all'autorità centrale della Confederazione (art. 2 cpv. 2 lett. i LF-CLA 07), che può delegarne il trattamento concreto a un terzo idoneo, ad esempio un avvocato (art. 4 cpv. 2 LF-CLA 07). Ciò comporterà un onere supplementare per le autorità svizzere; d'altra parte, anche i figli con domicilio in Svizzera beneficeranno di questa regola nella situazione contraria. Se ad esempio l'esecuzione di una sentenza svizzera non è possibile in un Paese estero, in futuro si potrà chiedere di costituire un nuovo titolo (art. 10 par. 1 lett. d CLA 07).

La CLA 07 permette anche domande di modifica di una decisione, ad esempio un bambino può chiedere di modificare l'importo di mantenimento qualora le circostanze siano cambiate.

Nuovo dal punto di vista svizzero e a prima vista difficilmente comprensibile è il fatto che con la CLA 07 anche i debitori possono chiedere assistenza amministrativa per il riconoscimento o la modifica di titoli di mantenimento. A un secondo sguardo, in questi casi l'assistenza amministrativa è comprensibile in quanto è meglio per tutte le parti fissare effettivamente un importo di mantenimento realistico piuttosto che lasciare accumularsi arretrati elevati che non potranno comunque mai essere pagati da un debitore con domicilio e reddito all'estero. Va sottolineato che le domande dei debitori non hanno carattere gratuito. Già oggi però, ogni debitore che soddisfa le pertinenti condizioni può chiedere la verifica e l'adeguamento della sua obbligazione di mantenimento e anche l'assistenza legale gratuita. In fin dei conti non si crea dunque nulla di nuovo bensì si rendono più visibili e accessibili le possibilità già esistenti.

Queste nuove funzioni dovranno essere assunte dall'autorità centrale della Confederazione in quanto incompatibili con il mandato degli uffici di aiuto all'incasso, che si attivano soltanto per i creditori. L'autorità centrale della Confederazione potrà incaricare avvocati esterni che operano nel quadro del gratuito patrocinio, analogamente alla prassi adattata da altre convenzioni dell'Aia, in particolare nel settore dei rapimenti internazionali di minori (cfr. art. 3 della legge federale del 21 dic. 2007³³ sul rapimento internazionale dei minori e sulle Convenzioni dell'Aia sulla protezione dei minori e degli adulti).

Art. 12 Trattamento dei casi

Le autorità dello Stato richiedente devono assistere gli istanti al fine di garantire che le loro domande siano corredate di tutte le informazioni e tutti i documenti necessari. Per le domande di esecuzione di un titolo e per le richieste d'informazione connesse (ad es. accertamenti di indirizzi e informazioni sulla situazione finanziaria), tali compiti spetteranno agli uffici centrali specializzati dei Cantoni (art. 3 LF-CLA 07). Mentre per le altre domande (ad es. di costituzione o modifica di un titolo) sarà competente l'autorità centrale della Confederazione (art. 2 LF-CLA 07).

L'autorità centrale della Confederazione, alla quale gli uffici centrali specializzati dei Cantoni inoltrano tutti i documenti, trasmetterà all'autorità centrale dello Stato richiesto le domande complete impiegando il modulo di trasmissione prescritto dalla CLA 07.

Tutte le domande in entrata sono ricevute dall'autorità centrale della Confederazione; le domande di esecuzione di un titolo (e le domande connesse quali accertamenti di indirizzi e informazioni sulla situazione finanziaria) sono inoltrate per trattamento agli uffici centrali specializzati dei Cantoni, mentre tutte le altre sono o direttamente sbrigate dall'autorità centrale della Confederazione o da essa delegate a terzi. La CLA 07 impone che l'autorità centrale confermi la ricezione mediante il modulo prescritto e comunichi le prime misure entro sei settimane e poi entro tre mesi informi dello stato della domanda.

Art. 14 e 17 Accesso effettivo alle procedure

L'articolo 14 stabilisce il principio secondo cui tutti gli istanti devono avere accesso effettivo alle procedure nello Stato richiesto (comprese le procedure di ricorso). La concessione di assistenza legale (gratuita) dipende da diversi fattori quali l'organizzazione dello Stato in questione nonché dall'istante e dalla domanda.

Alcuni Stati sono organizzati di modo che la loro autorità centrale ed eventualmente altre autorità offrano gratuitamente tutta l'assistenza necessaria per il trattamento della domanda (art. 14 par. 3). Per offrire prestazioni paragonabili, l'autorità centrale della Confederazione dovrebbe assumere specialisti con conoscenze giuridiche e linguistiche da tutta la Svizzera che conoscano le procedure dinanzi ai tribunali cantonali. Ciò non sarebbe efficiente, considerato che spesso si tratta di pochi casi per Cantone. Per determinate procedure come la costituzione di

³³ RS 211.222.32

un titolo, nel quadro dell'assistenza legale gratuita (ossia gratuità della procedura e – se necessario – rappresentanza legale gratuita da parte di un avvocato) vengono dunque incaricati avvocati esterni (v. in merito i commenti agli art. 15 – 17).

L'articolo 14 paragrafo 5 (che esclude la costituzione di una cauzione o un deposito per garantire il pagamento dei costi e delle spese processuali) e l'articolo 17 lettera b (concernente l'assistenza legale gratuita nello Stato d'esecuzione se quest'ultima è già stata concessa nello Stato d'origine) sono applicabili anche alle domande presentate direttamente alle autorità. Ciò non costituisce una novità, in quanto già la CLA73-L e la CLA58-R/E contenevano simili disposizioni.

Art. 15–17 Assistenza legale gratuita

I creditori di età inferiore a 21 anni ottengono, senza esame della loro situazione finanziaria, assistenza legale gratuita per domande relative a obbligazioni alimentari presentate tramite l'autorità centrale (art. 15). Il medesimo diritto sussiste per le domande simultanee di riconoscimento e/o esecuzione di pretese di mantenimento tra coniugi o ex coniugi. Di norma l'assistenza legale gratuita prosegue o viene concessa anche dopo il compimento del ventunesimo anno d'età se la domanda concerne pure arretrati dal periodo precedente.

Anche gli enti pubblici (ad es. autorità che anticipano le prestazioni) che presentano domande di riconoscimento e/o esecuzione di mantenimento per figli fino ai 21 anni hanno il diritto all'assistenza legale gratuita³⁴.

L'assistenza legale gratuita da un lato comprende il gratuito patrocinio secondo il diritto svizzero (art. 117 segg. del Codice di procedura civile [CPC]³⁵), dall'altro lo supera includendo anche il sostegno fornito all'istante (richiedente) per la presentazione della domanda.

Mentre l'assistenza legale gratuita è concessa di diritto, senza valutare la situazione finanziaria (art. 15), ai figli fino ai 21 anni che presentano, tramite l'autorità centrale, una domanda di riconoscimento ed esecuzione del titolo nonché di costituzione del titolo (incluso l'accertamento della paternità) o di una sua modifica, l'articolo 17 stabilisce che, per le domande presentate ad esempio dai debitori, l'assistenza legale gratuita può essere subordinata ai criteri di valutazione ordinari. In questo contesto la Svizzera si limiterà al minimo subordinando ai criteri di cui all'articolo 117 e seguenti CPC tutte le domande che non concernono il mantenimento del figlio (se del caso con contestuale esecuzione del mantenimento del coniuge).

Secondo l'articolo 17 lettera b CLA 07, se ha già usufruito dell'assistenza legale gratuita nell'ambito del procedimento nello Stato d'origine, l'istante deve poterne beneficiare anche nel procedimento di riconoscimento ed esecuzione nello Stato richiesto.

Conformemente all'articolo 16 CLA 07 sarebbe possibile subordinare l'assistenza legale gratuita per il figlio – eccetto per domande di riconoscimento e/o esecuzione di titoli di mantenimento – alla valutazione delle risorse di quest'ultimo. La Svizzera rinuncia a una corrispondente dichiarazione dato che difficilmente i figli che devono far valere le loro pretese mediante l'assistenza amministrativa sono benestanti, visto che secondo la CLA 07 vanno valutate soltanto le loro risorse e non quelle dei loro genitori. L'articolo 16 prevede in effetti solo la valutazione della situazione finanziaria dei figli, che non include quella del genitore che detiene l'autorità parentale. L'articolo 16 è stato infatti introdotto unicamente sulla base dei timori di alcuni Stati che intendevano escludere i figli ricchi dall'assistenza amministrativa. Chi è benestante, tuttavia, difficilmente intraprenderà la via piuttosto lunga e non sempre efficiente dell'assistenza amministrativa, incaricando piuttosto direttamente un avvocato di applicare il diritto. La valutazione genererebbe pertanto solo un onere senza creare un riconoscibile beneficio.

³⁴ Rapporto esplicativo, numero marginale 384

³⁵ RS 272

Art. 18 Restrizioni dell'azione di modifica

La CLA 07 permette anche ai debitori di beneficiare dell'assistenza amministrativa, in particolare per azioni di modifica, che però sono soggette a restrizioni, anche se avviate direttamente dinanzi al giudice. Il debitore, ad esempio, non può avviare un'azione in un altro Stato volta a modificare una decisione o produrre una nuova decisione fintantoché il creditore continua ad avere la sua dimora abituale nello Stato d'origine. Il riconoscimento o l'esecuzione della decisione può essere rifiutato se la decisione è stata emessa in violazione dell'articolo 18 CLA 07 (art. 22 lett. f). Questa limitazione riduce il pericolo di decisioni contraddittorie e impedisce che ogni domanda di esecuzione di un titolo presentata da un creditore venga contrastata con un'azione di modifica da parte del debitore.

Eccezionalmente, un'azione di modifica è comunque possibile se le parti concludono un accordo sulle competenze, se il creditore è d'accordo, se nello Stato di origine non è possibile alcuna modifica o se la decisione dello Stato di origine non può essere riconosciuta.

Art. 19–29 Riconoscimento ed esecuzione

Il capo V (art. 19 segg. CLA 07) sostituisce la CLA73-R/E, vigente in Svizzera dal 1976, e disciplina il riconoscimento e l'esecuzione dei titoli di mantenimento. Fondandosi essenzialmente sulle disposizioni della CLA73-R/E, in gran parte le riprende e le modernizza. I seguenti commenti si limitano perciò alle novità essenziali della CLA 07 rispetto alla CLA73-R/E.

Tra le altre cose l'articolo 19 precisa che l'esecuzione di un titolo di mantenimento può comprendere anche un adeguamento automatico tramite indicizzazione o interessi moratori. Dato che con la CNY la questione è controversa, questa precisazione è benvenuta.

L'articolo 19 stabilisce inoltre che anche gli accordi sugli alimenti possono essere riconosciuti ed eseguiti. Proprio nel caso degli accordi svizzeri sugli alimenti, conclusi dinanzi ad autorità di protezione dei minori e degli adulti (in precedenza dinanzi ad autorità tutorie), possono sussistere talvolta problemi di esecuzione all'estero; l'articolo 19 introduce dunque certezza giuridica in materia: gli accordi sugli alimenti approvati dall'autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA) o dalle autorità tutorie rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 19 paragrafi 1 e 3 CLA 07 e non in quello dell'articolo 30 CLA 07, ossia sottostanno alle medesime disposizioni applicate alle decisioni dei giudici. Ciò è importante poiché gli Stati contraenti possono escludere tramite riserva il riconoscimento e l'esecuzione degli accordi sugli alimenti disciplinati all'articolo 30 (ad esempio gli accordi conclusi nel quadro di procedure di mediazione o atti pubblici secondo la definizione di cui all'articolo 3 lettera e), riserva che però la Svizzera non intende esprimere. Al momento dell'adesione alla CLA 07 secondo l'articolo 57 paragrafo 1 lettera e in combinato disposto con l'articolo 25 paragrafo 1 lettera b, la Svizzera indicherà che le decisioni delle sue autorità amministrative (APMA e autorità tutorie) rispettano sempre le condizioni di cui all'articolo 19 paragrafo 3 CLA 07. Una tale prova può essere richiesta anche da altri Stati contraenti, dato che la Svizzera non indicherà che vi rinuncia (art. 25 cpv. 3 lett. c).

L'articolo 20 disciplina la competenza indiretta. Gli elementi di collegamento corrispondono allo standard del diritto privato internazionale europeo e in larga misura ai criteri attualmente applicabili in Svizzera (ad es. luogo di dimora del convenuto o del debitore, ecc.). Quale differenza tra la CLA73-R/E e il capo V CLA 07 va menzionato che diversamente da quest'ultimo l'articolo 7 paragrafo 3 CLA73-R/E prevedeva la cittadinanza di entrambe le parti come requisito di competenza.

Gli Stati contraenti possono formulare riserve nei confronti di diverse competenze indirette previste nell'articolo 20 paragrafo 1 CLA 07 (ma non contro il foro del convenuto o la costituzione in giudizio del convenuto). Negli Stati Uniti, in particolare, vigono altri standard e le sentenze emesse dal foro del creditore non vi possono essere automaticamente riconosciute ed eseguite. L'articolo 20 paragrafo 4 prevede pertanto che se a seguito di una riserva non è possibile riconoscere una decisione, nel caso di domande presentate tramite l'autorità centrale lo Stato contraente deve sostenere l'emissione di una nuova decisione. Ciò è nell'interesse dei figli

domiciliati in Svizzera, che sono già oggi regolarmente confrontati con questo problema. Inoltre, l'introduzione di due disposizioni riduce massicciamente gli attuali problemi. Secondo l'articolo 20 paragrafo 1 lettera d le decisioni di mantenimento vanno riconosciute ed eseguite se al momento dell'avvio della procedura il figlio dimorava nello Stato di origine e il debitore viveva lì con lui o dimorava nello Stato in questione e vi pagava il mantenimento del figlio. Lo stesso vale, secondo l'articolo 20 capoverso 3, se in circostanze simili gli Stati contraenti che hanno formulato una riserva avrebbero attribuito alle loro autorità una competenza («fact-based approach»)³⁶. Nel caso di titoli di mantenimento costituiti in Svizzera dal foro del creditore, che potrebbero dover in futuro essere eseguiti all'estero, si raccomanda dunque ai giudici di non menzionare soltanto la competenza fondata sulla dimora abituale dell'avente diritto ma anche gli altri presupposti o elementi della fattispecie secondo l'articolo 20 paragrafo 1 CLA 07. Spetta alle persone interessate o ai loro rappresentanti legali segnalare eventualmente al giudice la questione.

Le procedure di riconoscimento ed esecuzione sono in linea di massima disciplinate dalla legge dello Stato richiesto (art. 23), pur se con alcune eccezioni. L'articolo 23 paragrafo 6, ad esempio, prevede un termine di 60 giorni per i rimedi giuridici se la parte che propone l'impugnazione risiede all'estero. Questo termine può essere superiore a quello previsto dal diritto nazionale, ma corrisponde alle prescrizioni già note alla Svizzera dall'articolo 43 paragrafo 5 della Convenzione di Lugano (CLug)³⁷.

La CLA 07 prevede diverse procedure di riconoscimento ed esecuzione che possono essere selezionate mediante una dichiarazione. La Svizzera non formulerà alcuna dichiarazione dato che la procedura standard prevista all'articolo 23 corrisponde al diritto procedurale svizzero.

L'articolo 25, che disciplina i documenti da allegare alle domande anche per procedure avviate direttamente dinanzi ad autorità, prevede la possibilità di accettare riassunti delle decisioni per agevolare l'esecuzione. A tal fine gli Stati aderenti possono formulare una pertinente dichiarazione. La Svizzera non rilascerà tale dichiarazione in quanto le difficoltà sarebbero inevitabili: non sono infatti rari i casi in cui le considerazioni di una decisione sono necessarie per la sua comprensione o che vengono sollevate questioni che richiedono una successiva traduzione dell'intera sentenza.

Nel caso di decisioni emesse nello Stato d'origine in assenza del convenuto, l'articolo 25 paragrafo 1 lettera c menziona due documenti: quello che attesta che il convenuto è stato informato dell'avvio della procedura o quello che attesta che è stato informato della decisione. Questa disposizione si riferisce all'articolo 22 lettera e, che stabilisce che la prova della notifica della decisione è rilevante soltanto nei casi in cui la procedura è stato condotto dinanzi a un'autorità amministrativa in assenza dell'obbligato, come ad esempio è il caso in Australia o in Norvegia³⁸. Nel caso di una sentenza contumaciale secondo il diritto processuale svizzero continuerà come finora a essere necessario presentare soltanto la prova della notifica del documento di avvio della procedura. Inoltre, al momento della ratifica la Svizzera preciserà che a una domanda di riconoscimento o esecuzione occorrerà allegare una copia integrale autenticata del titolo di mantenimento (art. 25 par. 3).

Art. 30 Accordi sugli alimenti

L'articolo 30 disciplina il riconoscimento e l'esecuzione degli accordi sugli alimenti definiti all'articolo 3 lettera e. Questa disposizione non concerne i contratti svizzeri circa l'obbligo di mantenimento di cui all'articolo 287 CC, approvati dall'APMA, che sono già disciplinati all'articolo 19; si tratta piuttosto di accordi conclusi ad esempio nel quadro di procedure di mediazione, a condizione che tali accordi abbiano nello Stato d'origine la stessa esecutività di una decisione.

³⁶ Rapporto esplicativo, numero marginale 463 segg.

³⁷ RS 0.275.12

³⁸ Rapporto esplicativo, numero marginale 488

Uno Stato contraente può riservarsi il diritto di non riconoscere né eseguire gli accordi sugli alimenti disciplinati all'articolo 30 oppure dichiarare che le relative domande possono essere presentate unicamente tramite l'autorità centrale. Dal punto di vista della Svizzera non vi è motivo di formulare riserve o dichiarazioni in tal senso.

Art. 32 Esecuzione

Stabilire quale diritto regge la prescrizione dei titoli di mantenimento è complesso e varia a seconda dello Stato. Mentre alcuni Stati applicano sempre il proprio diritto processuale, altri presuppongono che vada applicato il diritto sul quale si fonda il titolo di mantenimento oppure applicano il diritto dello Stato d'origine del titolo di mantenimento. Secondo l'articolo 32 paragrafo 5, il termine di prescrizione per l'esecuzione degli arretrati è determinato a norma della legislazione dello Stato d'origine in cui è stata presa la decisione o a norma della legislazione dello Stato richiesto se tale legislazione prevede un termine di prescrizione più lungo.

Art. 34 Misure di esecuzione

A titolo esemplificativo, l'articolo 34 elenca una serie di possibili misure che gli Stati contraenti possono prevedere per eseguire i crediti di mantenimento. Tanti Stati esteri hanno fatto ottime esperienze con la revoca della licenza di condurre (ad es. Regno Unito, Polonia, Repubblica ceca, Lettonia, Estonia) o il ritiro di altri permessi statali come quelli relativi alla pesca, al gioco, all'acquisto di alcolici (ad es. negli Stati Uniti) o anche delle patenti nautiche (ad es. in Canada) o ancora del porto d'armi (ad es. Lettonia). Alcuni Stati (ad es. Paesi Bassi, Bosnia-Erzegovina) possono bloccare il rilascio del passaporto, per cui il debitore che risiede all'estero è obbligato, al più tardi alla scadenza del suo passaporto, a prendere contatto con le autorità e pagare i suoi debiti di mantenimento.

L'introduzione di simili sanzioni nel diritto svizzero non è attualmente prevista e dovrebbe essere chiaramente auspicata nel quadro della consultazione o proposta dal Parlamento³⁹.

Art. 36 Domande dalle autorità

Ora anche le autorità possono presentare domande tramite l'assistenza amministrativa e far valere i crediti, trasferiti loro attraverso anticipi o assistenza sociale, derivanti da un titolo di mantenimento esistente. Attualmente ciò è possibile soltanto in alcuni Stati. Questa novità costituisce per la Svizzera un miglioramento estremamente rilevante e uno dei motivi per cui il Consiglio federale raccomanda la ratifica della CLA 07.

Art. 37–43 Disposizioni generali

L'articolo 37 stabilisce che l'assistenza amministrativa della CLA 07 non è obbligatoria. Qualsiasi persona interessata può presentare direttamente a un giudice o a un'autorità amministrativa le domande di riconoscimento ed esecuzione di un titolo o qualsiasi altra domanda. Per il riconoscimento e l'esecuzione devono essere allegati i documenti di cui all'articolo 25. A tale riguardo va sottolineato che uno Stato richiesto non è obbligato a concedere una qualsiasi forma di assistenza legale a un istante che decida di presentare una domanda diretta a una competente autorità, se la questione può essere trattata tramite l'autorità centrale⁴⁰. Tuttavia, è fatto salvo l'articolo 17 lettera b CLA 07 (diritto all'assistenza legale gratuita se questa è stata concessa nello Stato d'origine; si vedano in merito i commenti agli articoli 14 e 17).

Va osservato che l'articolo 18 CLA 07 (limiti dell'azione per i debitori per quanto riguarda la modifica o la costituzione di una decisione; si vedano i pertinenti commenti più sopra) è applicabile anche alle domande presentate direttamente.

L'articolo 37 paragrafo 3 disciplina l'applicazione della CLA 07 (in particolare il capo V concernente il riconoscimento e l'esecuzione) alle persone vulnerabili ai sensi dell'articolo 3 lettera f,

³⁹ Cfr. ad es. Ip 10.4157 Humbel

⁴⁰ Rapporto esplicativo, numero marginale 602

ossia che a causa di un'alterazione o di un'insufficienza delle facoltà personali non sono in grado di provvedere a sé stesse. A queste persone la CLA 07 è applicabile – nel quadro di domande presentate direttamente nello Stato richiesto – anche se hanno più di 21 anni.

Conformemente all'articolo 41, nel quadro della CLA 07 non sono richieste legalizzazioni (ad es. postille).

L'articolo 42 stabilisce che si può esigere una procura solo è necessaria per la rappresentanza in procedimenti giudiziari. Per la Svizzera, l'articolo 5 LF-CLA 07 prevede che non si debba presentare una procura.

L'articolo 43 rammenta che uno Stato può recuperare i costi dalla parte soccombente, che eventualmente può anche essere la parte richiedente.

Art. 44–45 Lingua e traduzioni

In linea di massima tutti i documenti devono essere tradotti nella lingua ufficiale dello Stato richiesto. Al momento della ratifica la Svizzera preciserà in una dichiarazione le lingue che devono essere utilizzate per i singoli Cantoni. Per qualsiasi altra comunicazione consentirà, oltre alle lingue ufficiali, anche l'utilizzo dell'inglese e rinuncerà a formulare una riserva in merito.

L'autorità centrale richiedente potrà addebitare all'istante i costi di traduzione della domanda e dei documenti connessi, salvo che tali costi possano essere coperti dal suo sistema di assistenza legale. Per i dettagli concernenti i costi di traduzione delle domande all'estero si rimanda alla OAlnc e ai commenti nel pertinente rapporto esplicativo. Tuttavia, in vista dell'entrata in vigore della CLA 07, la OAlnc potrebbe essere ancora modificata.

Art. 48–52 Coordinamento con altre convenzioni

La CLA 07 sostituisce la CNY nonché la CLA73-R/E e la CLA58-R/E laddove i campi d'applicazione corrispondono.

La CLA 07 non tocca trattati preesistenti come la CLug. Nel rapporto con gli Stati dell'UE, ad esempio, le condizioni per il riconoscimento e la dichiarazione di esecutività continueranno a essere quindi rette (anche) dalla CLug.

Dato che mira ad agevolare il riconoscimento e l'esecuzione, la CLA 07 non esclude ovviamente che vengano applicati trattati internazionali o leggi nazionali eventualmente più favorevoli al riconoscimento, come la legge federale del 18 dicembre 1987⁴¹ sul diritto internazionale privato (LDIP).

Art. 56 Disposizioni transitorie

La CLA 07 verrà applicata a tutte le domande presentate dopo la sua entrata in vigore tra lo Stato richiedente e lo Stato richiesto, a prescindere dal momento della costituzione del titolo. La CLA73-R/E potrà comunque essere applicata alle domande di riconoscimento ed esecuzione di titoli presentati prima dell'entrata in vigore della CLA 07 se risulterà più favorevole.

Art. 57 Profili dei Paesi

Una grande novità della CLA 07 sono i profili dei Paesi, dove le autorità che applicano il diritto troveranno le informazioni rilevanti sul diritto estero, ad esempio se il figlio o i genitori hanno diritto agli alimenti, i termini di prescrizione, eccetera.

Art. 58–60 Firma, ratifica ed entrata in vigore

La data dell'entrata in vigore dovrà essere scelta in modo tale che i Cantoni abbiano sufficiente tempo per l'attuazione. Questo aspetto andrà ancora esaminato, ma è probabile che saranno

⁴¹ RS 291

necessari due anni dall'adozione da parte del Parlamento. Anche l'OAlnc è stata messa in vigore due anni dopo la sua adozione.

Art. 62–63 Riserve e dichiarazioni

La Svizzera formulerà le riserve e le dichiarazioni illustrate al numero 3.3.

Moduli

La CLA 07 comprende due moduli obbligatori allegati alla medesima: un modulo di trasmissione e un avviso di ricevimento delle domande.

Molto utili saranno i moduli facoltativi⁴², che potranno essere utilizzati per le domande e per informare ad esempio sulla situazione economica di un istante o sull'esecutività di una decisione. Potranno essere utilizzati pure per le domande presentate direttamente alle autorità conformemente all'articolo 37.

3.3 Riserve e dichiarazioni in merito alla CLA 07

Per la Svizzera sono proposte le seguenti riserve e dichiarazioni:

Articolo 2 Estensione a figli maggiorenni in formazione

Alla ratifica la Svizzera formulerà una dichiarazione volta a estendere il campo d'applicazione dell'intera convenzione al riconoscimento e all'esecuzione di titoli di mantenimento per i figli fino ai 25 anni che seguono una formazione. Questo limite d'età è stato scelto anche da altri Stati (ad es. Norvegia, Turchia, Albania) e consente di evitare le discussioni relative alle condizioni collegate alla formazione. Sovente, ad esempio, non è chiaro quando una «formazione appropriata» è conclusa. Un limite d'età chiaro rafforza la certezza giuridica e riduce la necessità di accertamenti.

Articolo 11 paragrafo 1 lettera g Contenuto della domanda

Per quanto riguarda le informazioni e i documenti da presentare, la CLA 07 prescrive soltanto il minimo indispensabile, ma consente agli Stati di esigere informazioni supplementari per determinate domande. La Svizzera, come tanti altri Stati contraenti, intende fare uso di questa possibilità. Per quanto possibile, richiederà informazioni sulla cittadinanza di tutte le parti (può essere rilevante ad es. per gli accertamenti dell'indirizzo o le notifiche), in caso di alimenti anticipati, il nome e la data di nascita dell'avente originariamente diritto al mantenimento, nonché in generale una copia autenticata dei titoli di mantenimento pertinenti con attestazione di esecutività, un calcolo degli arretrati e attestati di formazione in caso di mantenimento dopo la maggiore età, dato che, come insegna l'esperienza, queste informazioni e documentazione dovrebbero altrimenti essere regolarmente inviate successivamente.

Articolo 44 Lingue ufficiali

Affinché i documenti dall'estero siano inviati in Svizzera nella lingua corretta, alla ratifica, il nostro Paese formulerà la dichiarazione secondo cui i documenti pertinenti devono essere tradotti nella lingua dell'autorità a cui sono chieste misure. Le lingue ufficiali saranno reperibili mediante una banca dati elettronica delle località e dei tribunali.

⁴² Scaricabili all'indirizzo www.hcch.net > Recouvrement des aliments > formulaires recommandés. Moduli in tedesco si trovano all'indirizzo https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Familieinternational/Unterhalt/HaagerUnterhaltsuebereinkommen/Formulare/Formulare_node.html

Comunicazioni

Alla ratifica, in virtù dell'articolo 57 paragrafo 1 lettera e la Svizzera comunicherà all'Ufficio permanente della conferenza dell'Aia che le decisioni delle autorità amministrative svizzere (ad es. APMA) rispettano sempre i requisiti di cui all'articolo 19 paragrafo 3 (ossia possono essere oggetto di ricorso o riesame dinanzi a un'autorità giudiziaria ed equivalgono a una decisione dell'autorità giudiziaria) e che le domande di riconoscimento ed esecuzione devono essere corredate di una copia integrale della decisione autenticata dall'autorità competente dello Stato d'origine (art. 25 par. 3 lett. a).

4 Protocollo dell'Aia sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari (Progetto 1)

4.1 Linee generali del Protocollo

Il Protocollo dell'Aia sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari (Protocollo) integra la CLA 07 e armonizza le norme di conflitto che determinano il diritto applicabile ai crediti alimentari nel contesto internazionale. L'obiettivo principale del Protocollo è creare certezza giuridica e prevedibilità per i creditori e i debitori di alimenti. La coerenza decisionale internazionale ne risulta migliorata se si applicano le medesime prescrizioni a prescindere dal foro,.

Il Protocollo si fonda sulle disposizioni della CLA73-L, che aveva sostituito la Convenzione dell'Aia del 1956 (CLA56)⁴³, migliorandone singoli punti. Conformemente alle disposizioni generali del Protocollo, le obbligazioni di mantenimento sono in linea di massima rette dalla legge applicabile nel luogo di residenza abituale del creditore, poiché detta legge è più strettamente correlata alla fattispecie. Anche nel caso del mantenimento dopo il divorzio si applica in linea di principio la legge della residenza abituale del creditore e non più, come con la CLA73-L, quella applicabile al divorzio o alla separazione. Questa soluzione è più appropriata.

Il Protocollo contiene inoltre disposizioni sulla scelta della legge che rafforzano l'autonomia delle parti e in determinate situazioni prevede l'applicazione della legge del foro, il che semplifica l'applicazione della legge allorché giudici svizzeri possono applicare il diritto svizzero. Diversamente dalla CLA 07, il Protocollo non permette di formulare riserve. Designa la legge applicabile per tutti i rapporti di mantenimento, a prescindere dal tipo di famiglia o parentela su cui si fondano. È pure applicabile quando la legge ivi designata è quella di uno Stato che non è parte contraente (applicabilità *erga omnes*). L'adesione al Protocollo è possibile anche senza aderire alla CLA 07.

4.2 Commenti ai singoli articoli del Protocollo

Il rapporto esplicativo ufficiale concernente il Protocollo⁴⁴ è stato redatto dal professor Andrea Bonomi dell'Università di Losanna ed è disponibile in francese, tedesco e italiano. Dato che questo rapporto commenta molto dettagliatamente ogni singolo articolo del Protocollo, è possibile rinviarvi in buona parte. Inoltre, vengono regolarmente organizzate commissioni speciali in relazione all'applicazione pratica del Protocollo, che discutono anche questioni d'interpretazione e pubblicano conclusioni e raccomandazioni⁴⁵. Il Protocollo si fonda sulla CLA73-L, ratificata dalla Svizzera già nel 1976. I seguenti commenti si limitano alle novità rispetto a quest'ultima.

⁴³ RS 0.211.221.431

⁴⁴ www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Rapport explicatif, établi par Andrea Bonomi

⁴⁵ V. percorso del file nella nota a piè di pagina 29.

Art. 3–4 Norme generali della legge applicabile

Come già la CLA73-L, anche il Protocollo sottopone le obbligazioni alimentari in linea di massima alla legge del luogo di residenza abituale del creditore (art. 3). Tuttavia, diversamente dalla CLA73-L, prescrive, a titolo sussidiario, che si applichi la legge dello Stato del foro se la legge dello Stato di residenza non permette al creditore di ottenere alimenti. In generale si applica la legge dello Stato del foro se il debitore vi ha la sua residenza abituale (art. 4 par. 3). In tal modo si semplifica l'applicazione del diritto per i tribunali, che di norma potranno applicare il proprio diritto.

Art. 5 Obbligazioni alimentari tra coniugi

Una modifica sostanziale rispetto alla CLA73-L riguarda la legge applicabile alle obbligazioni alimentari nel caso di divorzio. Mentre con la CLA73-L è determinante la legge applicata al divorzio (art. 8 CLA73-L), con il Protocollo si applica in linea di massima la legge vigente nel luogo di residenza del creditore (art. 3), a meno che una parte vi si opponga e la legge di un altro Stato, in particolare quello dell'ultima residenza abituale comune dei coniugi, presenti un collegamento più stretto con il matrimonio (art. 5). Ciò vale anche per le obbligazioni alimentari tra coniugi o persone il cui matrimonio è stato annullato.

Art. 7–8 Designazione della legge applicabile

Il Protocollo rafforza l'autonomia delle parti. Il creditore e il debitore possono infatti concordare che venga applicata la legge dello Stato del foro (art. 7) o la legge dello Stato di cui una delle parti ha la cittadinanza, la legge dello Stato di residenza abituale di una di loro, oppure la legge applicabile al loro regime patrimoniale, al loro divorzio o alla loro separazione (art. 8). L'articolo contiene anche disposizioni d'eccezione e speciali applicabili, ad esempio, alle persone vulnerabili che intendono rinunciare al proprio diritto agli alimenti, o ai casi in cui la legge designata dalle parti determini conseguenze manifestamente inique o irragionevoli per una di loro.

Art. 11 Ambito della legge applicabile

La legge applicabile designata conformemente agli articoli 3 e seguenti non disciplina soltanto la portata dell'obbligazione alimentare, ma anche ad esempio la prescrizione. Dal punto di vista della Svizzera ciò non costituisce una novità (cfr. art. 148 LDIP), ma altri ordinamenti giuridici esteri prevedono altrimenti. In certi Stati, inoltre, la prescrizione è disciplinata nel diritto materiale, mentre in altri rientra nel diritto processuale.

Art. 14 Determinazione dell'importo della prestazione alimentare

L'articolo 14 costituisce una disposizione di diritto materiale. Per la determinazione dell'importo della prestazione alimentare occorre tener conto delle eventuali compensazioni concesse al creditore in luogo del pagamento degli alimenti, anche se la legge applicabile dispone diversamente. Si tratta di casi in cui ad esempio al momento del divorzio un ex coniuge ha adempiuto la sua obbligazione alimentare mediante il pagamento di un importante importo forfetario unico. In simili situazioni occorre impedire che il creditore possa far valere una seconda volta le medesime pretese alimentari sulla base di un'altra legge applicabile.

5 Atto d'attuazione (Avamprogetto 1 Allegato 1)

In Svizzera, in linea di massima i trattati internazionali non devono essere attuati nel diritto nazionale ma hanno validità immediata. Le disposizioni attuative vanno emanate soltanto se il trattato stesso non è sufficientemente preciso e dettagliato per poter essere applicato direttamente dalle competenti autorità. La legislazione attuativa deve dunque concentrarsi sulle questioni che non sono disciplinate nel trattato o che devono essere concretizzate.

Nel presente caso, numerosi motivi sono a favore di un disciplinamento d'attuazione a livello di legge: le competenze della Confederazione e dei Cantoni devono essere chiarite e i compiti derivanti dalla ratifica della CLA 07 devono essere precisati. La LF-CLA 07 si limita a chiarire l'organizzazione delle autorità e le procedure in Svizzera. Questioni quali il campo d'applicazione della CLA 07 sono disciplinate direttamente in quest'ultima e pertanto non vengono ripetute nella LF-CLA 07.

5.1 Organizzazione delle autorità

Il presente progetto propone di introdurre in Svizzera uffici centrali specializzati dei Cantoni: l'obiettivo è lasciare il trattamento degli incarti ai Cantoni ma in modo centralizzato presso un unico ufficio per Cantone. In tal modo è possibile accumulare le esperienze e tenere conto delle particolarità cantonali, garantire la prossimità delle autorità ai cittadini e fare riferimento al personale già presente per i casi nazionali nei Cantoni nonché alle conoscenze già acquisite.

In futuro ogni Cantone sarà dunque chiamato a designare un unico ufficio specializzato che si occuperà dei casi internazionali di incasso degli alimenti. Potrà trattarsi di un servizio cantonale (come attualmente ad es. NE e BS) oppure di un Comune che gestisce tutte le richieste del Cantone nel quadro di un accordo di prestazioni (ad es. LU). Diversi Cantoni potranno raggrupparsi, come avviene ad esempio per l'aiuto alle vittime di reati (diversi Cantoni gestiscono in comune un consultorio per le vittime) o per eventi di stato civile verificatisi all'estero (i casi concernenti GL sono trattati da GR); l'ufficio comunale ZH è anche l'autorità di vigilanza per lo stato civile di SZ; LU assume per NW, OW e UR i compiti che il diritto federale attribuisce alle autorità di vigilanza dello stato civile). Il trattamento degli incarti può anche essere delegato a un'unica organizzazione privata (ad es. ZG). Nel settore dell'adozione internazionale, i Cantoni di LU, UR, SZ, OW, NW e ZG hanno concluso un accordo di prestazione con un ufficio specializzato al quale hanno affidato i compiti d'esecuzione. Le possibilità di attuare la disposizione a livello cantonale sono quindi numerose, cosicché ogni Cantone può scegliere e finanziare la forma organizzativa che più gli conviene. L'avamprogetto segue pertanto il principio consolidato di una suddivisione dei compiti tra Confederazione e Cantoni preservando al contempo una certa autonomia organizzativa.

Quale alternativa, il gruppo di lavoro (n. 2) ha approfonditamente discusso in particolare il modello che affida tutti i compiti previsti dalla CLA 07 a un'autorità centrale della Confederazione. Se si pianificasse la struttura delle autorità senza tener conto dell'organizzazione federale dello Stato, una tale autorità centrale costituirebbe il modello più ovvio. Nel 2024 sette Cantoni non hanno inviato nessuna nuova richiesta all'estero, tre solo una ciascuno, e venti Cantoni ne hanno inviate meno di dieci. Le cifre delle richieste in entrata sono simili: tre Cantoni non ne hanno ricevuta neanche una in tutto il 2024, tre una ciascuno, e diciassette ne hanno ricevute meno di dieci ciascuno (per le cifre dettagliate v. le statistiche al n. 1.2). È evidente che queste quantità difficilmente caricherebbero a sufficienza un ufficio specializzato cantonale e che la specializzazione e la concentrazione dell'esperienza non sono possibili.

Un'autorità centrale della Confederazione sarebbe però molto cara e richiederebbe personale supplementare, conoscenze specifiche e soluzioni informatiche, ad esempio per la contabilità finanziaria, mentre i Cantoni sono già attrezzati per l'incasso nazionale degli alimenti, per cui si creerebbero dei doppioni. Inoltre il gruppo di lavoro ha ripetutamente segnalato che le competenze necessarie per interagire con i debitori nell'ambito dell'incasso internazionale di alimenti sono importanti e non si differenziano sostanzialmente da quelle richieste dall'incasso nazionale, competenze di cui i Cantoni già dispongono, mentre un'autorità centrale della Confederazione dovrebbe acquisirle ex novo e per tutta la Svizzera. Vi si aggiunge che determinati compiti, come ad esempio il contatto con i creditori, possono essere assunti meglio a livello locale/cantonale, dato che i servizi di questo livello sono in molti casi già in contatto con gli aventi diritto in relazione a un eventuale anticipo degli alimenti. La proposta di un'autorità centrale della Confederazione con funzione di trattamento non ha quindi saputo convincere tutti i membri del gruppo di lavoro, provocando in parte forti reazioni di rifiuto. Questa opzione è quindi stata abbandonata.

Peraltro, sono i Cantoni e i Comuni a fruire del recupero crediti in relazione con gli anticipi degli alimenti. In caso di un trasferimento delle competenze alla Confederazione, in virtù dell'articolo 43a della Costituzione federale (Cost.⁴⁶) sarebbero pertanto i Cantoni (e i Comuni) a doversene assumere i costi, almeno in parte.

La privatizzazione completa del trattamento degli incarti e l'esternalizzazione ad esempio a un ufficio di recupero crediti internazionale non costituisce una soluzione alternativa idonea in quanto gli uffici d'incasso operano in modo orientato al profitto, mentre, per motivi di prevenzione, nel settore delle prestazioni di mantenimento è in parte necessario adottare misure di esecuzione forzata anche in casi non redditizi al fine di dare un esempio e motivare i debitori a versare volontariamente gli alimenti.

Per tutti questi motivi, il presente progetto propone per la Svizzera uffici centrali specializzati dei Cantoni, competenti per la preparazione delle richieste in uscita e l'esecuzione delle richieste in entrata, e un'autorità centrale della Confederazione che si occupa in primo luogo del coordinamento, della trasmissione di informazioni e richieste nonché della consulenza.

5.2 Compatibilità tra compiti e finanze

L'aiuto transfrontaliero all'incasso serve agli interessi sia dei privati sia dello Stato (protezione dei creditori, responsabilità finanziaria dei genitori nei confronti dei figli; in merito v. n. [1.1](#)). Il raggiungimento di questi obiettivi, che secondo la CLA 07 costituisce un compito delle autorità statali, è oneroso e richiede molte risorse (v. n. 1.2). Già nel messaggio sulla CNY⁴⁷ era stata evocata la sproporzione tra «i gravami conseguenti all'esazione delle prestazioni alimentari all'estero» e «il risultato atteso», sottolineando al contempo la necessità di aderire alla convenzione.

L'importanza del compito e l'onere connesso sono proporzionati. Ogni franco incassato dalle autorità porta probabilmente a diversi franchi pagati volontariamente⁴⁸. I soldi incassati dalle autorità contribuiscono a far sì che un numero sempre maggiore di debitori adempia volontariamente ai propri obblighi di mantenimento. A medio e lungo termine, una esecuzione efficiente ed efficace dei crediti alimentari dovrebbe dunque ridurre le spese statali per l'anticipo degli alimenti che in Svizzera ammontano a circa 100 milioni di franchi l'anno⁴⁹, contribuendo così a sgravare finanziariamente l'ente pubblico.

5.3 Commenti alla LF-CLA 07

Campo d'applicazione

Il campo d'applicazione materiale e territoriale della LF-CLA 07 risulta direttamente dalla Convenzione e non va menzionato nella legge. La LF-CLA 07 è applicata unicamente alle pretese fondate sulla CLA 07. In merito al campo d'applicazione della CLA 07 si vedano i commenti al numero 3.2.

La LF-CLA 07 è applicabile per analogia alle richieste presentate nel quadro di un trattato internazionale o un memorandum of understanding, non più in vigore, concernente l'esazione internazionale di pretese di mantenimento tramite l'assistenza amministrativa (si veda in merito l'articolo 9 LF-CLA 07 e i pertinenti commenti).

⁴⁶ RS 101

⁴⁷ FF1975 I 1558

⁴⁸ Come emerge dalle cifre austriache alla fine della statistica al n. 1.2.

⁴⁹ www.bfs.admin.ch > Spese nette per l'aiuto sociale in senso lato, per tipo di prestazione

La legge d'attuazione non impedisce agli uffici specializzati dei Cantoni di trattare direttamente richieste in uscita di esecuzione di titoli, ossia richieste depositate al di fuori della CLA 07, come già oggi fanno alcuni Cantoni.

Art. 1 Definizioni

Dato che all'articolo 3 la CLA 07 comprende già parecchie definizioni, l'articolo 1 LF-CLA 07 si limita a definire le nozioni necessarie a capire l'atto d'applicazione.

La CLA 07 comprende anche i crediti delle autorità o di altri enti pubblici che hanno ad esempio anticipato alimenti. Ciò risulta dall'articolo 36 CLA 07 ma non compare tra le definizioni di cui all'articolo 3 CLA 07, motivo per cui è specificato nell'articolo 1 LF-CLA 07.

Art. 2 Autorità centrale della Confederazione

La CLA 07 prescrive la designazione di un'autorità centrale per ciascun Stato (art. 4 CLA 07). In Svizzera, questa funzione sarà assunta dall'UFG, che già oggi opera come autorità centrale ai sensi della CNY e delle altre convenzioni sull'assistenza amministrativa nel settore del mantenimento. La designazione quale autorità centrale significa che l'UFG sarà competente per tutti i compiti previsti dalla CLA 07, a meno che non siano attribuiti ad altri uffici (art. 3).

Lett. a: l'autorità centrale della Confederazione mette a disposizione degli uffici specializzati dei Cantoni e dei privati informazioni e moduli generali, ad esempio in caso di richieste di costituzione di un titolo.

Lett. b: attualmente molte richieste presentate ai sensi della CNY non soddisfano le prescrizioni formali. Se venissero inoltrate senza controllo ed eventualmente incomplete all'estero o ai competenti uffici dei Cantoni, non potrebbero esservi trattate, il che genererebbe ritardi di mesi. Solo un controllo uniforme di un ufficio centrale può garantire la qualità e la rapidità del trattamento delle richieste in entrata e uscita. Si tratta qui però unicamente di un controllo formale, dato che l'autorità centrale della Confederazione non può verificare i contenuti dei documenti, ad esempio la correttezza del calcolo degli arretrati, poiché dovrebbe essere a conoscenza di tutti i dettagli del caso in questione.

Lett. c: il compito principale dell'autorità centrale della Confederazione consiste nel ricevere e trasmettere le richieste e i documenti all'estero o al competente ufficio del Cantone. Si tratta ad esempio di trasmettere indicazioni quali le generalità, l'indirizzo, informazioni su contributi di mantenimento in sospeso, sul posto di lavoro, il reddito, il patrimonio, procedimenti penali connessi alla violazione degli obblighi di mantenimento, nonché pertinenti documenti come titoli di mantenimento, attestati di formazione o documenti giustificativi del patrimonio. L'autorità centrale può trasmettere pure misure di aiuto sociale, come ad esempio decisioni sugli anticipi degli alimenti, oppure misure di protezione dei minori, rilevanti per la determinazione dell'importo di mantenimento, dato che l'obbligo di mantenimento è in parte collegato all'affidamento.

Sono trasmessi unicamente dati «necessari per l'attuazione della CL 07», così da rispettare il principio della proporzionalità, importante nell'ambito della protezione dei dati. Per quanto riguarda il carattere necessario della misura si può in particolare sottolineare che vengono comunicate unicamente le informazioni e i dati personali necessari per l'adempimento dei compiti fissati dalla CLA 07 (dimensione materiale). La comunicazione è inoltre limitata a determinati uffici (dimensione personale). Se ad esempio nel quadro di un accertamento patrimoniale si tratta di decidere se sia opportuno procedere a un'esecuzione forzata, l'autorità centrale non trasmetterà all'estero le dichiarazioni fiscali complete con i dettagli sul patrimonio, bensì solo l'informazione che la persona in questione dispone di un patrimonio sufficiente per una misura di esecuzione forzata. Farà pervenire le informazioni e i documenti alla competente autorità centrale all'estero (art. 12 CLA 07). In merito alla protezione in generale dei dati e alla loro trasmissione all'estero si vedano i commenti al numero 9.5.

Lett. d: in linea di massima, l'accertamento degli indirizzi compete all'ufficio specializzato del Cantone di domicilio dell'obbligato (art. 3 cpv. 5 LF-CLA 07). Se l'accertamento è possibile mediante una semplice ricerca in un registro centrale (ad es. il sistema d'informazione centrale

sulla migrazione SIMIC o la prevista banca dati nazionale degli indirizzi), se ne può occupare l'autorità centrale della Confederazione. Ciò è opportuno in particolare nei casi in cui occorre accertare il domicilio di una persona prima di presentare una richiesta o se un'autorità straniera desidera sapere, in relazione a una richiesta di esecuzione di un titolo di mantenimento, se i documenti devono essere tradotti in tedesco, francese o italiano a seconda del domicilio.

Lett. e: ora l'autorità centrale della Confederazione ha esplicitamente anche il compito di fornire consulenza ai Cantoni su questioni giuridiche nel contesto transfrontaliero in relazione alla CLA 07. La CNY prevede soltanto che la Confederazione sostenga «se necessario»⁵⁰ i Cantoni.

Lett. f: è possibile che in futuro l'autorità centrale della Confederazione introduca un sistema di gestione degli incarti che agevoli la collaborazione con gli uffici cantonali e l'estero. Con iSupport la conferenza dell'Aia mette già a disposizione un simile sistema. Per poterlo utilizzare efficacemente, l'autorità centrale della Confederazione deve poter imporre requisiti formali ai documenti da presentare (ad es. solo in formato elettronico). Nel quadro di un'eventuale introduzione di iSupport andrebbero chiarite pure questioni di diritto in materia di protezione dei dati.

Lett. g: l'autorità centrale della Confederazione non è sovraordinata agli uffici specializzati dei Cantoni e non può impartire loro istruzioni nel singolo caso. Questi ultimi sottostanno alla vigilanza secondo il diritto cantonale. Affinché però l'attuazione della Convenzione sia uniforme in Svizzera, l'autorità centrale della Confederazione può formulare raccomandazioni.

Lett. h: fondamentale è pure lo scambio di esperienze tra gli uffici specializzati dei Cantoni, che l'autorità centrale della Confederazione intende promuovere ad esempio mediante incontri regolari o una piattaforma in linea. I Cantoni possono in tal modo profittare vicendevolmente delle esperienze nel trattamento delle richieste. Essenziali sono anche la formazione e la formazione continua nel settore del mantenimento, settore in cui l'autorità centrale della Confederazione può offrire, integrando l'offerta esistente, formazioni continue su fattispecie transfrontaliere.

Lett. i: l'autorità centrale della Confederazione rappresenta la Svizzera in seno alle commissioni speciali della conferenza dell'Aia che si riuniscono regolarmente per discutere il funzionamento e l'aggiornamento della CLA 07 nonché eventuali problemi con le autorità estere. Inoltre, l'autorità centrale della Confederazione è a disposizione nel singolo caso per cercare soluzioni con i partner esteri in caso di problemi.

Lett. j: la CLA 07 consente di presentare richieste di costituzione di un titolo (incluso, se necessario, l'accertamento della paternità) e di modifica del titolo. Questi compiti sono molto diversi da quelli di cui si occupano attualmente i Cantoni a livello nazionale nel quadro dell'OAlnc. Va pertanto da sé che questi compiti non siano assunti dagli uffici d'incasso dei Cantoni ma che siano di competenza dell'autorità centrale della Confederazione. Sarebbe inoltre sproporzionato se i Cantoni dovessero occuparsi di simili casi, che saranno presumibilmente pochi all'anno. I privati in Svizzera che desiderano presentare siffatte richieste possono dunque rivolgersi direttamente all'autorità centrale della Confederazione.

Questa competenza non significa che l'autorità centrale della Confederazione debba svolgere essa stessa questi compiti; l'articolo 4 capoverso 3 LF-CLA 07 prevede espressamente che per l'adempimento dei compiti sia possibile incaricare terzi idonei come ad esempio avvocati. Ciò sarà importante soprattutto nel caso di richieste dall'estero. Nel caso di una soluzione consensuale, in determinate circostanze può essere concluso un accordo sugli alimenti dinanzi a un'APMA, negli altri casi può essere avviato un procedimento giudiziario.

Art. 3 *Uffici centrali specializzati dei Cantoni*

Già attualmente con la CNY spetta ai Cantoni preparare le richieste in uscita di esecuzione di un titolo e trattare le richieste in entrata di esecuzione di un titolo. Questi compiti non si differenziano sostanzialmente neanche da quelli dei Cantoni a livello nazionale.

⁵⁰ Così espressamente nel messaggio sulla CNY, FF 1975 I 1562

Cpv. 1: affinché possano acquisire esperienze e conoscenze specifiche, considerata la quantità di casi, è importante che per Cantone sia un unico ufficio a occuparsi del trattamento. Oggi accade spesso che tutti i Comuni di un Cantone siano designati come uffici specializzati, ossia vi sono diverse centinaia di uffici specializzati che però trattano un caso ogni paio d'anni, per cui non conoscono bene le particolarità dei casi internazionali. La maggior parte dei Cantoni hanno già designato un ufficio specializzato centrale per il trattamento dei casi internazionali, per cui per la maggioranza di loro la disposizione non cambierebbe nulla. Soltanto i Cantoni di Argovia, Grigioni, San Gallo e Turgovia, che attualmente sono organizzati a livello comunale, dovrebbe effettuare adeguamenti sostanziali. Per i Cantoni come Soletta, che oggi sono organizzati a livello regionale, il passaggio a un unico ufficio sarebbe meno importante.

È importante è che gli uffici specializzati centrali dispongano delle necessarie risorse di personale e conoscenze specifiche. Da un sondaggio effettuato presso le autorità cantonali previste dalla CNY è emerso che un impiegato a tempo pieno può trattare 150-200 casi (v. n. 1.2). Nel presente contesto, per conoscenze specifiche si intende che i collaboratori specializzati non soltanto padroneggiano le regole nazionali per l'esecuzione forzata, ma che ad esempio sono anche in grado di richiedere un rigetto dell'opposizione sulla base di un titolo estero e di preparare la necessaria documentazione. Oggigiorno non tutti i Cantoni dispongono di risorse sufficienti per il trattamento dei casi e regolarmente mancano le necessarie conoscenze specifiche. Sono necessarie anche conoscenze linguistiche (perlomeno dell'inglese) o servizi di traduzione, dato che in virtù della Convenzione le autorità centrali possono sempre comunicare anche in inglese o francese. Uno Stato contraente può sempre formulare una riserva e opporsi all'utilizzo del francese o dell'inglese; tuttavia ciò non converrebbe alla Svizzera dato che nella prassi transfrontaliera l'inglese costituisce la principale lingua di comunicazione tra le autorità.

Cpv. 2: visto il numero esiguo di casi, un'autorità centrale per singoli Cantoni potrebbe avere troppo pochi casi. Questi Cantoni hanno la possibilità di aggregarsi e incaricare del trattamento uffici regionali sovracantonali. Alcuni Cantoni lo hanno già fatto in altri settori. Ad esempio, per il riconoscimento di eventi di stato civile esteri esistono già alcuni accordi amministrativi concernenti la collaborazione tra diversi Cantoni nell'ambito della vigilanza nel settore dello stato civile⁵¹. Un altro esempio è l'aiuto alle vittime di reati, in cui numerosi Cantoni forniscono congiuntamente determinate prestazioni. Simili aggregazioni potrebbero essere efficaci anche nel settore del mantenimento.

Cpv. 3: l'ufficio centrale specializzato del Cantone di domicilio dell'avente diritto è competente per la preparazione delle richieste in uscita di esecuzione di un titolo incluse le relative richieste⁵² connesse o presentate in vista dell'esecuzione secondo l'articolo 7 CLA 07 (ad es. richieste di accertamento dell'indirizzo e del patrimonio). La CLA 07 parla sì di «residenza», ma non tanto per fissare la competenza territoriale, bensì unicamente per indicare quale Paese debba occuparsi del caso.

L'ufficio specializzato del luogo di domicilio del richiedente fornisce a quest'ultimo supporto e inoltra le richieste e gli incarti completi e tradotti all'autorità centrale della Confederazione. È competente per la gestione dei casi, ossia deve informarsi direttamente e regolarmente presso le autorità all'estero, per il tramite dell'autorità centrale della Confederazione, sullo stato dell'incarto se dovessero mancare dei pagamenti. Le informazioni che potrebbero essere rilevanti per il trattamento all'estero e che vanno comunicate all'autorità centrale della Confederazione comprendono ad esempio calcoli regolari degli arretrati o attestati scolastici.

Ai costi di traduzione dei documenti relativi alle richieste in uscita sono applicabili le disposizioni dell'OAlnc, che costituiscono le disposizioni d'esecuzione ai sensi dell'articolo 8 LF-CLA 07. Secondo l'articolo 18 OAlnc, i costi di traduzione sono anticipati dall'ente pubblico e, secondo l'articolo 19 capoverso 1 OAlnc, sono a carico dell'obbligato, il che però è raramente attuabile all'estero. D'altra parte, secondo l'articolo 19 capoverso 2 OAlnc, detti costi possono essere addossati all'avente diritto se egli dispone di risorse sufficienti, come pure previsto dall'arti-

⁵¹ V. gli esempi al n. 5.1

⁵² Il termine italiano *richiesta* traduce entrambi i termini tedeschi *Gesuch* e *Ersuchen*.

colo 45 paragrafo 3 CLA 07. Occorrerà tuttavia chiarire l'eventuale necessità di adeguare l'OAlnc al contesto internazionale nel quadro dell'adesione alla CLA 07.

Cpv. 4: per il trattamento delle richieste in entrata di esecuzione di un titolo è competente l'ufficio specializzato centrale del Cantone di domicilio dell'obbligato.

Cpv. 5: l'ufficio specializzato del Cantone di domicilio della persona in questione è competente per l'accertamento di indirizzi, redditi e patrimoni. Può trattarsi sia dell'obbligato nei cui confronti s'intende eseguire una sentenza, sia dell'avente diritto nei cui confronti è stata ad esempio presentata una richiesta di modifica di una sentenza. L'accertamento di un indirizzo risulta necessario, ad esempio, se l'obbligato cambia domicilio o prima dell'adozione di misure di esecuzione forzata. In merito alle modalità si veda l'articolo 6 LF-CLA 07. Il fatto di basarsi sul domicilio e non sul luogo di residenza come nella CLA 07 serve a chiarire l'attribuzione delle competenze in Svizzera.

Cpv. 6: se l'obbligato non ha un domicilio Svizzera, è determinante il luogo della sua dimora abituale. Se non ha neanche quest'ultima, la competenza passa all'ufficio specializzato del Cantone in cui devono essere adottate le misure (ad es. luogo in cui si trovano i beni del debitore o sede di un datore di lavoro).

La CLA 07 prevede la possibilità di presentare le domande presso il proprio «luogo di residenza». L'idea è permettere di presentare una domanda non solo presso il proprio domicilio civile, che nel caso dei figli potrebbe essere anche essere difficilmente definibile poiché eventualmente dipendente dalla situazione dei genitori. I figli dovrebbero ad esempio poter presentare in Svizzera una richiesta di mantenimento nei confronti di un obbligato anche durante un soggiorno di studio all'estero. Va sottolineato che la semplice presenza non è sufficiente, sono necessari ulteriori punti di riferimento come una lunga formazione, proprio come per la residenza abituale (v. art. 9 CLA 07).

Dato che le autorità non hanno un domicilio, l'avamprogetto indica il luogo in cui ha sede l'amministrazione per i casi in cui un'autorità presenta una richiesta.

Art. 4 Delega di compiti

Se un obbligato trasloca all'interno della Svizzera, in linea di principio la competenza per il trattamento dell'incarto cambia. In questi casi l'articolo 4 consente alle autorità di coordinare le loro attività. Nel singolo caso può però essere opportuno ed efficiente che l'ufficio specializzato cantonale finora competente porti a termine il caso, ad esempio se il caso è molto complesso e richiede un grande impegno o se è quasi terminato. In simili situazioni l'articolo 4 consente agli uffici specializzati coinvolti di accordarsi in merito al trattamento. L'articolo 4 capoverso 2 contiene anche la base legale per un eventuale scambio di informazioni necessarie, ad esempio relative a indirizzi, beni patrimoniali, datori di lavoro, eccetera. Lo scambio tra uffici specializzati e autorità centrale della Confederazione è già disciplinato dall'articolo 2 capoverso 2 lettera c.

Un accordo di questo tipo può essere adeguato anche con l'autorità centrale della Confederazione per singoli aspetti del trattamento, ad esempio per consentire la ricezione di pagamenti dall'estero. Questo problema si poneva ad esempio con gli assegni statunitensi, che in Svizzera non potevano più essere incassati o soltanto con elevate commissioni, cosicché la Confederazione si occupa ora della riscossione e in seguito trasmette il denaro ai Cantoni.

Per l'adempimento dei compiti gli uffici specializzati dei Cantoni e l'autorità centrale della Confederazione possono incaricare terzi idonei o ricorrere a un servizio giuridico. È dunque possibile incaricare avvocati esterni, che poi opereranno se del caso nel quadro del gratuito patrocinio, di effettuare un rigetto dell'opposizione o costituire un titolo nei casi particolarmente complessi. L'articolo non permette però di trasferire, come talvolta accade oggi, gran parte dei compiti degli uffici specializzati ai Comuni.

Art. 5 *Procura*

La CLA 07 evita il più possibile di esigere formalità o firme e promuove l'attenzione al progresso tecnologico e all'evoluzione digitale. Ciò è particolarmente importante nel caso delle procure.

Oggigiorno il recupero di crediti alimentari spesso fallisce perché mancano le procure. Soprattutto nei casi in cui l'obbligato non paga regolarmente gli alimenti, le misure di esecuzione forzata vengono a volte adottate soltanto dopo alcuni anni. A quel momento la procura dell'avente diritto potrebbe essere già vecchia di diversi anni, o il figlio che all'inizio era minorenne ha raggiunto la maggiore età. Per questi casi, oggi occorre richiedere una nuova procura, il che richiede tempo. In particolare, nel caso di anticipi degli alimenti non è sempre chiaro chi debba conferire la procura; questo aspetto cambia a seconda del diritto applicabile. Al fine di evitare i suddetti problemi l'avamprogetto prevede che gli uffici specializzati e l'autorità centrale della Confederazione non debbano presentare procure scritte. La procura è conferita con la presentazione della domanda conformemente alla CLA 07. Questa disposizione prevale sull'articolo 68 CPC e su altre corrispondenti disposizioni di leggi cantonali. Anche la Germania ha introdotto una regolamentazione paragonabile (§5 par. 5 della legge tedesca sulle obbligazioni alimentari all'estero [Auslandsunterhaltsgesetz – AUG]). Determinati Stati non ritengono necessaria una procura poiché interpretano la CLA 07 di modo che le autorità adempiono i compiti secondo la CLA 07 e non rappresentano i richiedenti.

Dato che può concernere non soltanto gli aventi diritto ma anche gli obbligati, l'articolo parla in generale di «richiedente».

Art. 6 *Diritto d'informazione*

Il recupero di crediti alimentari presuppone che si sappia dove abiti l'obbligato e se disponga di beni sufficienti. La Convenzione prevede pertanto la possibilità di accertare già prima di presentare una richiesta completa d'incasso se un obbligato abiti effettivamente in uno Stato contraente e se disponga di mezzi sufficienti; ciò al fine di evitare di presentare domande prive di senso che causano solo spese senza avere prospettive di successo.

Gli accertamenti dell'indirizzo e del patrimonio concernono, in quasi tutti i casi, obbligati che non ottemperano ai loro obblighi di mantenimento malgrado una condanna passata in giudicato. Di norma i dati vengono dunque rilevati soltanto se è necessario ossia perché un obbligato non ottempera ai suoi obblighi.

Attuando la CLA 07, uno Stato contraente deve ponderare il diritto del figlio al sostegno finanziario e il diritto del genitore alla tutela della sfera privata. È generalmente riconosciuto, e implicito nella Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo, che i diritti del figlio debbano prevalere in considerazione della sua vulnerabilità⁵³. L'articolo 27 capoverso 4 della suddetta convenzione stabilisce espressamente che gli Stati parti debbano adottare ogni adeguato provvedimento al fine di provvedere al ricupero della pensione alimentare del fanciullo presso i suoi genitori o altre persone aventi una responsabilità finanziaria nei suoi confronti, sul loro territorio o all'estero. La ponderazione degli interessi parla dunque chiaramente a favore dell'interesse dei figli all'esazione efficiente degli obblighi di mantenimento e contro la tutela assoluta della sfera privata degli obbligati. La Commissione speciale 2022 della Conferenza dell'Aia sull'attuazione della Convenzione dell'Aia sull'esazione di obbligazioni alimentari ha espressamente esortato gli Stati contraenti a ponderare, nelle loro misure d'esecuzione, il diritto del figlio al sostegno finanziario contro il diritto di un adulto al rispetto della sfera privata sottolineando che il diritto del figlio deve prevalere⁵⁴.

⁵³ In questi termini anche il rapporto esplicativo, numero margine 138

⁵⁴ Consultabile in francese all'indirizzo www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Commissions spéciales > 2022, consid. 23.

L'articolo 6 sancisce il principio del diritto d'informazione. A titolo supplementare, tale diritto è menzionato esplicitamente anche in alcune leggi speciali; si vedano in merito i commenti al n. 6.

Cpv. 1: nella maggior parte dei casi in cui viene richiesto un indirizzo prima di presentare una richiesta di costituzione, riconoscimento ed esecuzione o modifica di un titolo di mantenimento, gli indirizzi possono essere accertati dall'autorità centrale della Confederazione mediante registri centrali (SIMIC, banca dati nazionale degli indirizzi; v. art. 2 cpv. 2 lett. d LF-CLA 07). Se ciò non è possibile o dal trattamento dell'incarto emerge che l'indirizzo della persona in questione non è più corretto, gli uffici specializzati centrali dei cantoni e l'autorità centrale della Confederazione devono avere la possibilità di ottenere dalle autorità federali, cantonali e comunali informazioni sul domicilio dell'obbligato al fine, ad esempio, di poter avviare misure di esecuzione forzata. Possono essere anche forniti gli indirizzi dei datori di lavoro in vista di una diffida ai debitori o l'indirizzo di un avente diritto nei cui confronti è stata presentata un'azione di modifica.

Richiedere tali informazioni agli assicuratori e agli organi d'esecuzione delle singole assicurazioni sociali, alle autorità di perseguimento penale, agli uffici della circolazione stradale o alle autorità dello stato civile è proporzionato perché permette di adempiere i compiti previsti dalla CLA 07. Se si percepiscono assegni familiari per un figlio ciò figura nel pertinente registro, ma in mancanza del corretto annuncio presso il Comune municipale non si trova l'indirizzo della persona che percepisce gli assegni familiari senza passarli al figlio. In questi casi deve essere possibile ottenere le informazioni sull'indirizzo del genitore in questione dalla Cassa d'assegni familiari. Anche la richiesta dell'indirizzo alle assicurazioni sociali è necessaria per adempiere i compiti della CLA 7 se ad esempio non vi sono punti di riferimento per la ricerca dell'indirizzo nei registri degli abitanti. Sussiste inoltre una relazione ragionevole tra l'obiettivo perseguito e il trattamento dei dati, in quanto conoscere l'indirizzo è necessario per aiutare i figli a rischio di povertà a ottenere i loro crediti di mantenimento. Un obbligato che non ottempera ai suoi obblighi di mantenimento non ha un interesse degno di protezione alla segretezza del suo indirizzo.

Cpv. 2: per accertare la situazione economica delle persone coinvolte (in particolare reddito e patrimonio dell'obbligato), gli uffici specializzati e l'autorità centrale della Confederazione possono richiedere informazioni alle autorità fiscali (su reddito e patrimonio), agli uffici d'esecuzione (su esistenti debiti per valutare le prospettive di successo di misure di esecuzione), al sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) della Segreteria di Stato della migrazione, alla cassa di compensazione svizzera, agli uffici del registro fondiario (su proprietà immobili), agli uffici della circolazione stradale (su proprietà di veicoli), agli istituti di previdenza e di libero passaggio (sugli averi di cassa pensione), agli assicuratori e agli organi d'esecuzione delle singole assicurazioni sociali come ad esempio l'ufficio centrale di compensazione o le casse cantonali di compensazione (sulla percezione e l'importo di prestazioni sociali come assegni famigliari, rendite AVS o AI, rendite per figli o prestazioni complementari, nonché le pertinenti decisioni e basi di calcolo). Alle casse di compensazione AVS si può pure richiedere l'estratto conto individuale, dato che contiene informazioni sull'attività lavorativa, sui datori di lavoro e i redditi assoggettati al contributo AVS, rilevanti per il pignoramento di diritti al salario nonché eventualmente la diffida al debitore.

Il diritto d'informazione nei confronti delle autorità fiscali menzionato nell'avamprogetto verrà ancora approfonditamente esaminato e precisato. Occorrerà in particolare chiarire la cerchia delle autorità obbligate a fornire le informazioni (autorità cantonali o anche federali), il modo di considerare gli obblighi di mantenere il segreto sanciti nelle leggi fiscali (segreto fiscale) e l'opportunità di prevedere disposizioni complementari, ad esempio per abrogare il segreto fiscale nel singolo caso o per determinare l'eventuale qualità di parte della persona interessata nel procedimento.

Questo diritto d'informazione deve valere anche nei confronti dei datori di lavoro, che dispongono delle indicazioni sul reddito dei loro collaboratori e potrebbero già oggi essere obbligati a fornire tali informazioni nel quadro di una richiesta di acquisizione delle prove (ad es. in virtù

della Convenzione dell'Aia del 18 mar. 1970⁵⁵ sull'assunzione all'estero delle prove in materia civile o commerciale [CLA70]). La CLA 07 prevede che le autorità centrali debbano adottare tutte le misure appropriate per «agevolare l'ottenimento di prove documentali o di altro tipo» (art. 6 par. 2 lett. g CLA 07). Ogni obbligato è tenuto a indicare il proprio reddito e il proprio patrimonio per consentire il calcolo dei suoi obblighi di mantenimento (nella misura in cui è applicabile il CPC: cfr. l'obbligo di collaborazione all'art. 160 CPC); nessun obbligato può dunque avere un interesse degno di protezione a tenere segrete queste informazioni. Non è neppure possibile respingere una richiesta d'informazioni sul reddito in virtù dell'articolo 12 CLA 70 (ordre public), dato che il reddito di un privato non può ledere la sovranità o la sicurezza di uno Stato. Nella prassi non esiste alcun caso in cui una richiesta di assistenza giudiziaria presentata correttamente e concernente informazioni sul reddito in relazione a crediti di mantenimento possa essere respinta. È pertanto opportuno ed efficace concedere agli uffici specializzati e all'autorità centrale della Confederazione il diritto di esigere direttamente dai datori di lavoro informazioni sul reddito delle persone in questione, senza dover ricorrere al percorso più lungo di una richiesta di assistenza giudiziaria.

Il rilevamento di questi dati è necessario per poter valutare realisticamente la capacità di mantenimento e preparare possibili misure d'esecuzione. L'informazione è limitata a indicazioni su reddito, patrimonio, averi (come avere di cassa pensione), pretese (come rendita pensionistica) e debiti. I dati sono dunque trattati per uno scopo specifico, in modo proporzionato e in sintonia con la protezione dei dati.

Per gli obiettivi della Convenzione sarà ad esempio rilevante sapere se una persona lavora (e quindi percepisce un reddito che può essere pignorato), se possiede immobili (per cui vi sono beni patrimoniali da sottoporre eventualmente a un'esecuzione forzata), oppure se è disoccupata e percepisce aiuti sociali (nel qual caso un'esecuzione forzata avrebbe scarse prospettive di successo). In determinate circostanze anche la situazione familiare può essere rilevante: un reddito mensile medio dovrebbe agevolmente consentire a una persona di pagare il mantenimento di un figlio; più problematico è il caso di una persona che, con tale reddito, deve nutrire anche una famiglia con altri figli.

Gli accertamenti possono concernere anche dati personali degni di particolare protezione, ad esempio l'affidamento, a cui l'obbligo di mantenimento può essere associato.

Il trattamento dei dati soddisfa i tre presupposti del principio della proporzionalità: le suddette informazioni sono idonei a valutare la capacità finanziaria dell'obbligato e a preparare misure di esecuzione forzata. Sono necessarie in quanto imprescindibili per l'esecuzione del diritto e non possono essere rilevate in maniera meno invasiva. È utopistico pensare che una persona che, malgrado una condanna, si rifiuta di ottemperare ai propri obblighi di mantenimento fornisca volontariamente le informazioni relative al proprio reddito e al proprio patrimonio e indichi il proprio datore di lavoro presso il quale potrebbe essere pignorato il proprio salario. I servizi autorizzati trattano i dati per uno scopo specifico e nel rispetto del principio della minimizzazione dei dati. I dati degni di particolare protezione (ad es. sull'affidamento, su misure di protezione dei minori o decisioni di anticipo degli alimenti) sono rilevati unicamente se necessari per l'esecuzione concreta, ossia se l'obbligo di mantenimento è associato all'affidamento oppure perché in caso di crediti anticipati deve essere fornita la prova del trasferimento dei diritti. Nei casi in questione l'interesse a far valere le pretese di mantenimento prevale sull'interesse dell'obbligato alla protezione dei dati⁵⁶.

Cpv. 3: le informazioni quali gli estratti del registro esecuzione e fallimenti vanno fornite gratuitamente, dato che conformemente alla CLA 07 neanche gli uffici specializzati e le autorità centrali possono in linea di massima esigere emolumenti o rifatturare le spese.

⁵⁵ RS 0.274.132

⁵⁶ V. Rapporto esplicativo numero marginale 138, art. 27 cpv. 4 della Convenzione sui diritti del fanciullo nonché le raccomandazioni della Commissione speciale 2022, consultabili in francese all'indirizzo www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Commissions spéciales > 2022, consid. 23

Art. 7 Gratuito patrocinio per le autorità

Anche le autorità ai sensi dell'articolo 36 CLA 07 possono beneficiare del gratuito patrocinio (assistenza legale gratuita secondo l'art. 15 par. 1 CLA 07)⁵⁷ per le richieste di riconoscimento ed esecuzione di una decisione concernente il mantenimento di figli secondo l'articolo 10 paragrafo 1 lettere a e b presentate tramite le autorità centrali nonché nei casi di cui all'articolo 20 paragrafo 4 CLA 07 (costituzione di un titolo per mancato riconoscimento della decisione). Dato che non è menzionato espressamente nella CLA 07, l'articolo 7 LF-CLA 07 mira a chiarire che tale diritto sussiste effettivamente. Non crea dunque un nuovo diritto ma precisa soltanto ciò che vale comunque in virtù della CLA 07. Nel caso di un'autorità, l'esame della situazione finanziaria non ha comunque senso in quanto è in linea di massima sempre solvibile; tuttavia, ha diritto al gratuito patrocinio per le richieste contemplate dall'articolo 15 CLA 07. In caso di insuccesso è però possibile esigere un pagamento successivo dalla parte soccombente, anche se si tratta di un'autorità (v. art. 43 CLA 07).

Art. 8 Disposizioni d'esecuzione

Non tutti i dettagli possono essere disciplinati nella legge; il Consiglio federale deve pertanto poter emanare disposizioni d'esecuzione concernenti le richieste e le prestazioni ai sensi della CLA 07 e sui costi, ad esempio su contenuto e forma delle richieste (cfr. art. 9, 12 e 17–19 OAlnc).

Occorrerà esaminare se per le disposizioni esecutive si potrà rinviare completamente o parzialmente all'OAlnc, eventualmente con disposizioni speciali per i casi internazionali. La OAlnc disciplina l'aiuto prestato dall'ente pubblico per l'esecuzione delle pretese di mantenimento fondate sul diritto di famiglia quando l'obbligato non adempie l'obbligo di mantenimento. Già oggi la OAlnc prevede che le sue disposizioni siano in linea di principio applicabili anche ai casi transfrontalieri, salvo disposizioni contrarie delle convenzioni sull'assistenza amministrativa (art. 20 cpv. 2 OAlnc).

Art. 9 Disposizioni transitorie

Le richieste presentate sulla base di una convenzione sulle obbligazioni alimentari non più in vigore continueranno a essere trattate, nella misura del possibile ed eventualmente previa consultazione delle parti contraenti dei trattati bilaterali o dei Memorandum of Understanding, secondo le disposizioni della CLA 07 e della LF-CLA 07. Spetterà ai Cantoni decidere se lasciare il trattamento delle vecchie richieste alle autorità che erano fino a quel momento competenti o affidarlo ai nuovi uffici centrali cantonali.

Se risultano più favorevoli per il richiedente, le disposizioni vigenti rimangono applicabili. Per la CNY vale inoltre il suo articolo 15 paragrafo 2, secondo cui essa non si applica agli affari in corso nel momento in cui la disdetta avrà effetto.

5.4 Attuazione

La data dell'entrata in vigore sarà stabilita d'intesa con i Cantoni al fine di lasciare loro tempo sufficiente per l'attuazione (organizzazione degli uffici specializzati e se del caso adeguamento di leggi cantonali in relazioni ai diritti d'informazione, alla protezione dei dati, ecc.). Ad esempio per l'attuazione dell'OAlnc i Cantoni hanno avuto due anni tra il decreto del Consiglio federale e l'entrata in vigore dell'ordinanza.

⁵⁷ Rapporto esplicativo, numero marginale 384

6 Modifica di altri atti normativi (Avamprogetto 1 Allegato 2)

6.1 Denuncia di trattati internazionali

Dato che di norma le convenzioni più nuove sostituiscono quelle precedenti, l'avamprogetto propone di denunciare i trattati internazionali più vecchi insieme all'adesione alla CLA 07 e al Protocollo.

L'articolo 2 del decreto federale prevede di denunciare la CNY. Il 99,5 per cento delle circa 1600 richieste in entrata trattate nel 2024 in Svizzera in applicazione della CNY riguardava Stati contraenti della CLA 07, soltanto 9 casi coinvolgevano Stati (4 Israele, 3 Australia, 1 Macedonia del Nord, 1 Marocco) che non erano parte della CLA 07. La situazione è simile nel caso delle richieste in uscita: il 98 per cento delle 1160 richieste riguardava Stati contraenti, solo 27 di esse no (20 Australia, 2 Marocco, 2 Cile, 1 Tunisia, 1 Argentina, 1 Seychelles). È possibile che anche l'Australia aderirà fra un paio d'anni alla CLA 07. La CNY rimarrebbe comunque applicabile ai casi pendenti anche dopo una sua eventuale denuncia (art. 15 par. 2 CNY).

I pochi casi che non rientrano nel campo d'applicazione della CLA 07 non potrebbero essere trattati dopo la denuncia della CNY. Nella fattispecie si tratta di alcuni casi all'anno di figli maggiorenni in formazione, di cinque casi circa di mantenimento del coniuge, di due nuovi casi circa di mantenimento con l'Australia e ogni paio d'anni di un caso di sostegno di parenti o di un caso con uno Stato che non è parte della CLA 07. Per questi 20 casi circa non vale la pena concludere una nuova convenzione e neppure mantenerne una vecchia che nella pratica genera i problemi illustrati al numero 1.4. La denuncia della CNY ha il vantaggio di semplificare le basi legali. Inoltre, se una richiesta, inizialmente presentata ai sensi della CLA 07 fino al ventunesimo anno di età, venisse ripresentata in virtù della CNY per il periodo successivo (sovente un periodo breve, fino alla conclusione della formazione) con altri moduli, una nuova procura nonché eventualmente altri documenti probatori e magari distinguendo tra alimenti anticipati e non anticipati, generebbe un onere massiccio. Senza la CNY le autorità possono concentrarsi sulle richieste in cui il bisogno di sostegno è maggiore, ossia quelle a favore dei figli fino ai 21 anni. Numerosi Cantoni anticipano anche gli alimenti dei figli maggiorenni; con la CNY tali alimenti sovente non possono essere recuperati, cosicché in questi Cantoni la denuncia della CNY non rappresenta una perdita importante.

La CLA58 e la CLA73-L possono essere denunciate senza problemi dato che il Protocollo le sostituisce senza il requisito della reciprocità.

Anche la CLA58-R/E può essere denunciata poiché rilevante soltanto in relazione a Suriname e Macao, Paesi con i quali la Svizzera non ha pochi casi di mantenimento. Per gli altri Stati contraenti sono applicabili trattati multilaterali o bilaterali.

La CLA73-R/E non può invece essere denunciata in quanto il suo campo d'applicazione sia territoriale che materiale non è identico a quello della CLA 07.

Gli altri accordi e Memoranda of Understanding che vanno denunciati non devono essere elencati nel decreto federale in quanto la loro denuncia compete al Consiglio federale (si veda in merito il n. 9). L'accordo tra il Consiglio federale svizzero ed il Governo degli Stati Uniti d'America sull'esecuzione delle obbligazioni alimentari nonché i Memoranda of Understanding tra la Confederazione Svizzera e il Governo della Provincia canadese del Manitoba e tra la Confederazione Svizzera e il Governo della Provincia della Columbia Britannica concernenti il riconoscimento, l'esecuzione, la determinazione e la modifica delle obbligazioni alimentari possono essere denunciati poiché gli Stati Uniti e queste province canadesi hanno nel frattempo aderito alla CLA 07.

È possibile denunciare i Memoranda of Understanding con la Provincia del Saskatchewan e con la Provincia di Alberta poiché i casi trattati con tali province sono rari e dovrebbe essere solo una questione di tempo prima che il Canada estenda a queste province la sua dichiarazione di ratifica della CLA 07.

6.2 Codice delle obbligazioni

Art. 134 cpv. 1 n. 6^{bis}

Secondo l'articolo 134 capoverso 1 n. 6 CO⁵⁸ la prescrizione non comincia o, se cominciata, resta sospesa finché sia impossibile, per motivi oggettivi, far valere il credito davanti a un tribunale. Prima del 1° gennaio 2020 questa disposizione aveva un tenore diverso: la prescrizione resta sospesa «finché sia impossibile di promuovere l'azione davanti un tribunale svizzero»

Di norma, l'applicazione della legge all'estero è complicata o lenta a causa dei costi elevati o della mancanza di assistenza legale, situazione che neanche la CLA 07 può modificare. Diversamente da quanto vale in Svizzera, all'estero sovente non è possibile sospendere rapidamente e semplicemente la prescrizione, ad esempio perché non è noto l'organo incaricato dell'esecuzione in ambito fallimentare. Con la CLA 07 tante autorità estere rinunciano alle misure di esecuzione forzata in mancanza di patrimonio, il che comunque non sospende la prescrizione. Fintantoché una richiesta rientra nella CLA 07, l'avente diritto (incluse le autorità che hanno anticipato gli alimenti) non può tuttavia intraprendere di propria iniziativa alcuna azione (cfr. in questo senso l'art. 10 cpv. 2 OAlnc), ossia non ha alcuna possibilità di sospendere la prescrizione se l'autorità richiesta non si attiva o non lo fa entro i tempi stabiliti. In Francia, ad esempio, possono passare diversi anni finché l'ufficiale giudiziario (*huissiers de justice*) o l'avvocato incaricati dell'applicazione della legge si attivino. Quando poi la situazione finanziaria dell'obbligato è ristabilita, la pretesa è forse oramai prescritta.

Pertanto, si va applicata nuovamente la precedente disposizione, introducendola come nuovo numero 6^{bis}. La natura giuridica delle obbligazioni alimentari quale obbligo previsto dal diritto della famiglia merita questo trattamento speciale.

6.3 Legge federale sul diritto internazionale privato

Art. 49 e 83

I rinvii alla CLA73-R vanno sostituiti con i rinvii al Protocollo.

6.4 Legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione

Art. 15

Conformemente alla legge federale del 13 giugno 2008⁵⁹ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP), l'Ufficio federale di polizia (fedpol) gestisce, in collaborazione con i Cantoni, un sistema di ricerca informatizzato di persone e oggetti (RIPOL). Il sistema serve a sostenere le competenti autorità federali e cantonali nell'adempimento di diversi compiti, tra i quali trattenere o prendere in custodia una persona per applicarle una misura di protezione dei minori o degli adulti o per ricoverarla a scopo di assistenza, oppure prevenire il rapimento internazionale di minori.

Il diritto vigente consente già di registrare in RIPOL segnalazioni di persone che violano i loro obblighi di mantenimento. Di regola queste segnalazioni, volte a individuare il luogo di dimora, sono effettuate da autorità di polizia cantonali su incarico di ministeri pubblici e servizi sociali, ad esempio dopo la presentazione di una querela di parte per inadempienza degli obblighi di mantenimenti secondo l'articolo 217 del Codice penale⁶⁰ (CP). In futuro, gli uffici specializzati

⁵⁸ RS 220

⁵⁹ RS 361

⁶⁰ RS 311.0

potranno chiedere alle autorità di polizia cantonali di segnalare i debitori di obblighi di mantenimento per individuare il loro luogo di dimora anche senza presentare una querela di parte.

Oltre agli uffici specializzati saranno autorizzati a richiederlo anche l'autorità centrale della Confederazione ai sensi della LF-CLA 07 per i casi di incasso internazionale di alimenti; tale autorità potrà annunciare la segnalazione a fedpol mediante un modulo.

6.5 Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti

Art. 50a

Gli organi incaricati di applicare la legge federale del 20 dicembre 1946⁶¹ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) o di controllarne o sorvegliarne l'esecuzione dispongono di dati che potrebbero essere d'interesse anche per l'incasso di crediti di mantenimento. Questi dati, quali gli indirizzi o le indicazioni sui datori di lavoro o le rendite, potranno essere utilizzati anche dalle autorità che si occupano dell'incasso internazionale di alimenti.

Può essere rilevante per l'incasso degli alimenti, ad esempio, sapere se il debitore percepisce rendite AVS/AI, rendite per figli o prestazioni complementari, con eventualmente i relativi importi, e il tenore delle pertinenti decisioni e basi di calcolo. È inoltre rilevante l'estratto conto individuale, in quanto contiene informazioni sull'attività lavorativa, il datore di lavoro e il salario. Può essere chiesto l'indirizzo della persona in questione, se è noto.

I dati sono comunicati unicamente nel singolo caso nonché su richiesta scritta e motivata. Il presente avamprogetto prevede che i suddetti dati siano comunicati agli uffici specializzati e all'autorità centrale della Confederazione ai sensi della LF-CLA 07 per i casi di incasso internazionale di alimenti.

Occorre menzionare il fatto che un paragonabile diritto d'informazione degli uffici specializzati incaricati dell'incasso di alimenti a livello nazionale è già stato introdotto dal Parlamento il 14 giugno 2024 nella legge del 25 giugno 1982⁶² sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)⁶³.

6.6 Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità

Art. 40

Conformemente alla legge federale del 25 giugno 1982⁶⁴ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP), già oggi gli uffici specializzati cantonali competenti per l'aiuto all'incasso di alimenti possono notificare agli istituti di previdenza se un assicurato è in ritardo di almeno quattro mensilità nel pagamento periodico di alimenti. L'istituto di previdenza annuncia poi all'ufficio specializzato l'esigibilità delle pretese degli assicurati che gli sono stati notificati e può effettuare all'ufficio specializzato un versamento al più presto 30 giorni dopo la notifica. In tal modo è possibile sequestrare gli averi e impiegarlo per saldare i debiti di mantenimento.

Anche gli uffici specializzati di cui all'articolo 3 LF-CLA 07 e l'autorità centrale della Confederazione potranno in futuro inviare notificazioni agli istituti di previdenza e ricevere i loro annunci relativi all'esigibilità delle pretese, così come gli uffici specializzati designati dal diritto canto-

⁶¹ RS 831.10

⁶² RS 837.0

⁶³ FF 2024 1457

⁶⁴ RS 831.40

nale. È necessario estendere tale competenza anche all'autorità centrale della Confederazione per i casi di cui si occupa, ossia la costituzione o la modifica di titoli di mantenimento.

Nella prassi è però emerso che il termine di 30 giorni fino al versamento è troppo breve per avviare azioni legali, ad esempio per far sequestrare il patrimonio. In futuro sarà pertanto applicato un termine di tre mesi. Per il computo del termine è possibile fondarsi sull'articolo 142 CPC.

Art. 86a

Già oggi l'istituto di previdenza o di libero passaggio deve indicare la natura e l'ammontare della prestazione che fa scattare la notifica di cui all'articolo 14 OAlnc. In linea generale, si dovrebbe potere comunicare l'ammontare dell'avere agli uffici specializzati ai sensi dell'OAlnc e della LF-CLA 07 nonché all'autorità centrale della Confederazione a prescindere dall'inizio dell'esigibilità. Conoscere l'ammontare dell'avere presso la cassa pensione può essere importante per decidere in merito alla revoca della notifica al momento della chiusura dell'incarto, all'avvio di una procedura di sequestro o ai negoziati con il debitore (v. in merito anche i commenti all'art. 6 cpv. LF-CLA 07 al n. 5.3).

6.7 Legge sul libero passaggio

Art. 24^{bis}

I commenti all'articolo 40 LPP al numero 6.6 valgono per analogia anche per l'articolo 24^{bis}, dal medesimo tenore, della legge federale del 17 dicembre 1993⁶⁵ sul libero passaggio (LFLP),.

Per la comunicazione di dati personali l'articolo 25 LFLP rinvia alla LPP. I commenti all'articolo 85a LPP valgono dunque per analogia.

6.8 Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione

Art. 97a

Gli organi incaricati di applicare la LADI o di controllarne o sorvegliarne l'esecuzione dispongono di dati che potrebbero essere d'interesse anche per l'incasso di crediti di mantenimento. In futuro anche le autorità preposte all'incasso internazionale degli alimenti potranno utilizzare questi dati, quali indirizzi, e sapere se una persona percepisce indennità giornaliera di disoccupazione, il motivo per cui, se del caso, la persona non le percepisce più (ad es. perché si è disiscritto o ha esaurito il diritto all'indennità) oppure a quanto ammonta il supplemento all'indennità giornaliera di disoccupazione che sostituisce gli assegni familiari. Questi dati consentono alle autorità di rinunciare all'incasso nei casi privi di prospettive di successo oppure di pignorare le indennità giornaliera in presenza di risorse finanziarie sufficienti.

I dati sono comunicati unicamente nel singolo caso nonché su richiesta scritta e motivata.

Occorre menzionare il fatto che un paragonabile diritto d'informazione degli uffici specializzati incaricati dell'incasso di alimenti a livello nazionale è già stato introdotto dal Parlamento il 14 giugno 2024 nella legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)⁶⁶.

⁶⁵ RS 831.42

⁶⁶ FF 2024 1457

6.9 Adeguamento di ordinanze

L'OAlnc disciplina nei casi nazionali l'aiuto prestato dall'ente pubblico per l'esecuzione delle pretese di mantenimento fondate sul diritto di famiglia quando l'obbligato non adempie l'obbligo di mantenimento. Dato che in alcuni settori l'incasso transfrontaliero degli alimenti non si differenzia sostanzialmente da quello nazionale, laddove possibile si rinvierà all'OAlnc anche per il trattamento dei casi internazionali. Saranno pertanto necessari determinati adeguamenti dell'OAlnc, in particolare degli articoli 20-22, che saranno inviati successivamente in una consultazione separata ed entreranno in vigore insieme alla LF-CLA 07. L'OAlnc va vista come disposizione d'esecuzione dell'articolo 8 LF-CLA 07.

La modifica della LSIP dovrà eventualmente essere attuata anche nell'ordinanza RIPOL (adeguamento dell'articolo 6 dell'ordinanza del 26 ott. 2016⁶⁷ sul sistema di ricerca informatizzato di polizia e dei diritti d'accesso).

L'ordinanza del 31 ottobre 2007⁶⁸ sugli assegni familiari dovrà essere adeguata affinché anche gli uffici specializzati dei Cantoni abbiano accesso al registro degli assegni familiari.

6.10 Proposte di adeguamento respinte

Conformemente all'articolo 134 capoverso 1 numero 1 CO, la prescrizione non comincia o, se cominciata, resta sospesa per i crediti dei figli contro i genitori, fino al raggiungimento della maggiore età dei figli. In seno al gruppo di lavoro era stato proposto di chiarire nella legge che questo privilegio è applicabile anche ai crediti di mantenimento trasferiti all'ente pubblico. Diversi tribunali hanno approvato la sospensione della prescrizione secondo l'articolo 134 capoverso 1 numero 1 CO anche per le pretese anticipate⁶⁹, ma una decisione del Tribunale federale manca ancora, e nei materiali legislativi la questione è stata rigettata. La sua risoluzione può essere lasciata ai tribunali.

7 Miglioramento dell'aiuto nazionale all'incasso (avamprogetto 2)

7.1 Linee generali

Alcune delle modifiche proposte nelle leggi speciali sono rilevanti anche per l'aiuto nazionale all'incasso. Gli uffici specializzati previsti dall'OAlnc hanno praticamente gli stessi compiti degli uffici che si occupano dei casi internazionali (cfr. art. 290 CC e art. 6 par. 2 lett. e CLA 07) e devono pertanto disporre di strumenti efficaci per adempiere tali compiti anche per i casi nazionali. Sovente gli uffici specializzati designati dall'OAlnc saranno gli stessi, con le stesse persone, di quelli che tratteranno i casi internazionali secondo la LF-CLA 07.

Il diritto d'informazione degli uffici specializzati secondo l'OAlnc è previsto già all'articolo 7 OAlnc. Nella prassi è però emerso che diverse autorità si rifiutano di fornire i dati poiché tale diritto d'informazione non è menzionato in una legge formale. Con il presente avamprogetto s'intende colmare questa lacuna prevedendo per i casi nazionali i medesimi diritti d'informazione di cui all'articolo 6 LF-CLA 07.

Le modifiche di legge proposte in relazione all'aiuto nazionale all'incasso di pretese di mantenimento fondate sul diritto di famiglia non possono essere integrate nel decreto di approvazione

⁶⁷ RS 361.0

⁶⁸ RS 836.21

⁶⁹ Ad es. il Tribunale d'appello di ZH, sentenza RT150043-O/U del 28 apr. 2015

della convenzione dell'Aia sulle prestazioni alimentari (CLA 07) poiché non servono direttamente ad attuare tale trattato internazionale. Pur sussistendo una correlazione fattuale, dato che i compiti degli uffici specializzati nei casi internazionali e nazionali coincidono in larga misura, manca la connessione materiale necessaria per l'attuazione del mandato conformemente all'articolo 141a capoverso 2 Cost. Le modifiche a favore degli uffici specializzati competenti designati dall'OAInc per i casi nazionali costituiscono perciò un progetto legislativo a sé stante. È quindi necessario un secondo progetto, separato, che possa essere sottoposto al Parlamento insieme al decreto di approvazione. In merito agli aspetti giuridici (in particolare costituzionalità e forma dell'atto) si veda il numero 9.

Il diritto d'informazione degli uffici specializzati competenti per l'attuazione dell'OAInc non deve più essere disciplinato nella LADI, in quanto la pertinente modifica è già stata decisa dal Parlamento il 14 giugno 2024⁷⁰ ed entrerà in vigore il 1° gennaio 2026.

La modifica dell'articolo 86a LPP (v. n. 6.6), necessaria per i casi internazionali, si ripercuote anche sui casi nazionali, in quanto il diritto d'informazione è attribuito agli «uffici specializzati designati dal diritto cantonale»; ciò non concerne soltanto gli uffici specializzati secondo la LF-CLA 07 ma anche quelli secondo l'OAInc. La disposizione non deve pertanto essere ripresa anche nell'avamprogetto 2.

7.2 Legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione

Art. 15

Conformemente alla LSIP, l'Ufficio federale di polizia (fedpol) gestisce, in collaborazione con i Cantoni, il sistema di ricerca informatizzato di persone e oggetti RIPOI. Il sistema serve a sostenere le competenti autorità federali e cantonali nell'adempimento di diversi compiti, tra i quali trattenere o prendere in custodia una persona per applicarle una misura di protezione dei minori o degli adulti o per ricoverarla a scopo di assistenza, oppure prevenire il rapimento internazionale di minori.

Il diritto vigente consente già di registrare in RIPOI segnalazioni connesse all'inadempienza di obblighi di mantenimento. Di regola sono le autorità cantonali di polizia a fare queste segnalazioni, volte a individuare il luogo di dimora dell'inadempiente, su incarico dei ministeri pubblici e dei servizi sociali, ad esempio dopo la presentazione di una querela di parte per trascuratezza degli obblighi di mantenimento secondo l'articolo 217 CP. In futuro, gli uffici specializzati potranno chiedere alle autorità cantonali di polizia di segnalare i debitori di obblighi di mantenimento per individuare il loro luogo di dimora anche in assenza di una querela di parte.

7.3 Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti

Art. 50a

Gli organi incaricati di applicare la LAVS o di controllarne o sorvegliarne l'esecuzione dispongono di dati che potrebbero essere d'interesse anche per l'incasso di crediti di mantenimento. Questi dati, quali indirizzi o indicazioni su datori di lavoro o rendite, dovranno in futuro poter essere utilizzati anche dalle autorità che si occupano dell'incasso nazionale di alimenti.

Può essere rilevante per l'incasso dei crediti di mantenimento, ad esempio, sapere se il debitore percepisce rendite AVS/AI o per figli oppure prestazioni complementari ed eventualmente l'importo, oppure conoscere il tenore delle pertinenti decisioni e basi di calcolo. È inoltre rilevante l'estratto conto individuale, in quanto contiene informazioni sull'attività lavorativa, il datore di lavoro e il reddito. Può essere chiesto l'indirizzo della persona in questione, se è noto.

⁷⁰ FF 2024 1457

I dati sono comunicati unicamente nel singolo caso nonché su richiesta scritta e motivata.

8 Ripercussioni

8.1 Ripercussioni per la Confederazione

Con l'adesione alla CLA 07 sarà necessario aumentare l'organico: saranno necessari due posti supplementari per il trattamento degli incarti e due posti per la consulenza giuridica a partire dall'entrata in vigore della convenzione.

Questi posti supplementari si giustificano come segue. In primo luogo, gli Stati contraenti della CLA 07 sono più numerosi di quelli della CNY.

In secondo luogo, in futuro le autorità potranno far valere gli anticipi sugli alimenti. Dato che una buona parte dei crediti pretesi in virtù delle convenzioni di assistenza giudiziaria è stata anticipata, occorre attendersi un aumento considerevole dei casi. Dalla Germania è ad esempio noto che dopo l'entrata in vigore del regolamento europeo in materia di mantenimento, paragonabile alla CLA 07, nel 2011 le richieste di esecuzione sono aumentate di quasi il 50 per cento in due anni, mentre le richieste di informazioni, di indirizzi e di accertamento del reddito sono pressoché raddoppiate⁷¹. Negli anni successivi il numero di richieste di esecuzione si è stabilizzato, mentre le richieste di informazioni, di indirizzi e di accertamento del reddito sono nuovamente raddoppiate. Un incremento dei casi del 50 per cento è dunque prevedibile anche per la Svizzera, il che richiede ovviamente un corrispondente aumento di personale.

In terzo luogo, la CLA 07 obbliga anche a fornire assistenza per la costituzione e la modifica dei titoli, pure agli obbligati.

In quarto luogo, è ora previsto esplicitamente che la Confederazione sostenga i Cantoni. Per la consulenza giuridica nei circa 2800 casi pendenti esiste a tutt'oggi però solo un posto a tempo pieno, dato che il sostegno giuridico della Confederazione non è esplicitamente previsto e quest'ultima lo fornisce ai Cantoni solo «se necessario»⁷². Dato che i Cantoni hanno lamentato la mancanza di sostegno da parte della Confederazione, andrebbero previsti posti supplementari a tal scopo.

In quinto luogo, si aggiunge l'aumento annuale dei casi causato dalla crescente mobilità della società (v. n. 1.2: casi raddoppiati tra 2010 e 2020). Tutti questi compiti e sviluppi comportano un onere supplementare, che dovrà per lo più essere assunto dall'autorità centrale della Confederazione e che giustifica i posti supplementari richiesti.

La Confederazione può gestire il rischio finanziario legato ai procedimenti, dato che non è parte nei procedimenti, ma sempre solo rappresentante, oppure avvocati esterni sono stati incaricati di rappresentare il richiedente, nel caso di un insuccesso i costi dell'altra parte sarebbero addebitati al richiedente e non alla Confederazione.

8.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

La possibilità di recuperare all'estero gli importi di mantenimento anticipati va a beneficio dei Cantoni e dei Comuni.

⁷¹ Ufficio federale di giustizia tedesco, Tätigkeitsbericht 2024, consultabile in tedesco all'indirizzo www.bundesjustizamt.de

⁷² Così espressamente nel messaggio sulla CNY, FF 1975 1457

Inoltre, molti Comuni saranno sgravati di lavoro non dovendosi più occupare dei casi internazionali di incasso degli alimenti.

La maggior parte dei Cantoni, nei quali già oggi un unico ufficio tratta i casi internazionali di incasso degli alimenti, non dovranno adeguare la loro organizzazione. L'attuazione della CLA 07 offre però ai Cantoni l'opportunità di riflettere in merito a una collaborazione a livello regionale.

Affinché gli uffici specializzati centrali dei Cantoni rappresentino un miglioramento rispetto alla situazione attuale, devono effettivamente essere specializzati, ossia devono disporre di conoscenze specifiche e di risorse sufficienti per il trattamento dei casi in un contesto internazionale. Soltanto così i punti deboli del sistema attuale potranno essere eliminati. Si aggiunga che anche i Cantoni percepiranno il probabile aumento dei casi e dovranno quindi prevedere personale supplementare, in particolare quelli che trattano tanti casi. I Cantoni che già oggi hanno previsto risorse sufficienti per il trattamento, come previsto dall'OAlnc, non avranno maggiori spese.

Per contro i Cantoni che ad oggi hanno delegati ai Comuni il trattamento, come AG, TG, SG e GR, dovranno investire in personale e organizzazione.

Le spese processuali e le spese ripetibili nei procedimenti condotti nel quadro del gratuito patrocinio sono addebitate alla parte soccombente. Se quest'ultima non dispone delle necessarie risorse sussiste il rischio che il Cantone ossia le casse del Tribunale debbano assumerselo, il che è tuttavia il caso anche al di fuori del settore delle pretese di mantenimento.

Sono previsti anche dei costi per gli avvocati incaricati di seguire le procedure di costituzione (se del caso incluso l'accertamento della paternità) o modifica di titoli di mantenimento per gli aventi diritto al mantenimento destinato ai figli fino ai 21 anni. Tali costi dovranno essere assunti dalle casse dei tribunali cantonali, sempreché non possano essere successivamente riscossi conformemente all'articolo 123 CPC. I figli in questione difficilmente disporranno però mai delle risorse sufficienti per rifondere i costi. Non è possibile stimare quanti saranno i casi di questo tipo: in Germania, dove vengono trattati oltre 10 000 casi di incasso transfrontaliero di alimenti, si registrano comunque alcune dozzine di casi all'anno. Per la Svizzera occorre prevedere un numero simile. Anche se le cifre svizzere dovessero essere superiori e si registrasse un centinaio di casi in più, questi nuovi procedimenti non sarebbero sistemicamente rilevanti alla luce delle diverse centinaia di migliaia di procedimenti civili avviate ogni anno in Svizzera⁷³.

L'estensione dei diritti d'informazione nell'incasso internazionale e nazionale di alimenti agevolerà il lavoro degli uffici specializzati.

8.3 Ripercussioni sull'economia

Per la collettività è vantaggioso se i crediti di mantenimento non sono pagati dallo Stato ma dai genitori dei figli in questione. L'incasso internazionale degli alimenti è inoltre molto importante dal punto di vista della prevenzione in quanto impedisce agli obbligati di sottrarsi ai loro obblighi andando a vivere all'estero. Pur comportando dei costi, ha ripercussioni globalmente positive sulla società (v. n. 1.2).

Considerata la mancanza di ripercussioni sulle imprese, i consumatori e i lavoratori si può rinunciare a un'analisi dell'impatto della regolamentazione.

⁷³ Secondo il rapporto di attività del tribunale di appello cantonale, nel Cantone di Zurigo, dove vive circa il 17 % della popolazione svizzera, sono stati avviati nel 2024 48 061 procedimenti civili. Secondo il rapporto di attività della Commissione di giustizia Ginevra, nel Cantone di Ginevra, dove vive circa il 6 % della popolazione svizzera, sono stati avviati nel 2024 32 984 procedimenti civili.

9 Aspetti giuridici

9.1 Costituzionalità

L'avamprogetto 1 si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 84 capoverso 2 Cost., inoltre, autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare i trattati internazionali. L'articolo 166 capoverso 2 Cost., infine, attribuisce all'Assemblea federale la competenza di approvare i trattati internazionali, escludendo quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale, il che non è il caso della CLA 07 e del Protocollo (v. anche art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dic. 2002⁷⁴ sul Parlamento [LParl] e art. 7a cpv. 1 della legge del 21 mar. 1997⁷⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]).

Secondo l'articolo 24 capoverso 2 LParl, il Consiglio federale è competente per la denuncia di trattati internazionali se le condizioni di cui all'articolo 7a LOGA relative alla competenza per la conclusione autonoma di trattati internazionali sono adempiute. La CNY, la CLA56, la CLA58-R/E e la CLA73-L comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Le condizioni di cui all'articolo 7a LOGA non sono pertanto adempiute, per cui la denuncia dei trattati internazionali menzionati compete all'Assemblea federale.

Per contro, il Consiglio federale è competente per la denuncia sia dell'Accordo tra il Consiglio federale svizzero ed il Governo degli Stati Uniti d'America sull'esecuzione delle obbligazioni alimentari e sia dei Memoranda of Understanding tra la Confederazione Svizzera le province canadesi del Manitoba, del Saskatchewan, della Columbia Britannica e dell'Alberta concernenti il riconoscimento, l'esecuzione, la determinazione e la revisione delle obbligazioni alimentari. Questi atti stabiliscono infatti soltanto la reciproca assistenza amministrativa e giudiziaria nel settore del mantenimento, mentre i diritti e gli obblighi sono disciplinati inoltre basi legali come ad esempio la LDIP. In occasione dell'entrata in vigore della CLA 07 il Consiglio federale denuncerà dunque i suddetti testi.

Secondo l'articolo 141a Cost., l'Assemblea federale può includere nel decreto di approvazione le modifiche costituzionali o legislative necessarie per l'attuazione di un trattato internazionale sottostante al referendum obbligatorio. Le disposizioni legali proposte nell'avamprogetto 1 servono all'attuazione della CLA 07 e risultano direttamente dagli impegni che essa contiene. L'avamprogetto di atto normativo d'attuazione è dunque incluso nel decreto di approvazione.

L'avamprogetto 2 si fonda sull'articolo 122 capoverso 1 Cost., secondo cui la legislazione nel campo del diritto civile e della procedura civile compete alla Confederazione. Le proposte di disposizioni sui diritti d'informazione servono infatti ad attuare l'obbligo, previsto dagli articoli 131 e 290 CC, degli uffici specializzati designati dal diritto cantonale di aiutare in maniera adeguata l'avente diritto che ne faccia richiesta a ottenere l'esecuzione della pretesa di mantenimento. Per poter adempiere a questo obbligo, gli uffici specializzati cantonali – come quelli competenti per l'incasso internazionale degli alimenti – devono disporre di strumenti adeguati.

9.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La CLA 07 e il Protocollo sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera. Il rapporto con altri strumenti giuridici internazionali vigenti in Svizzera e concernenti la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione di decisioni è disciplinato nella CLA 07 mentre il diritto applicabile è disciplinato nel Protocollo. Questi trattati internazionali non pongono dunque alcun problema.

L'adesione ai due trattati adempie gli obblighi assunti dalla Svizzera ratificando la Convenzione dell'Onu sui diritti del fanciullo (art. 27 par. 4: obbligo di adottare ogni adeguato provvedimento

⁷⁴ RS 171.10

⁷⁵ RS 172.010

al fine di provvedere al ricupero della pensione alimentare del fanciullo presso i suoi genitori anche all'estero; dichiarazione d'intenti di favorire l'adesione ad accordi internazionali volti a sostenere i figli se la persona che ha una responsabilità finanziaria nei suoi confronti vive in uno Stato diverso dal suo).

9.3 Forma dell'atto: avamprogetto 1 (decreto federale, atto normativo d'attuazione)

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1 e 2 Cost., un trattato internazionale è sottoposto al voto del Popolo se è di durata indeterminata e indenunciabile (n. 1) e se prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2). Dato che la CLA 07 e il Protocollo possono essere denunciati con notifica scritta al depositario e non prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale, queste due disposizioni non sono applicabili.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. un trattato internazionale è sottoposto a referendum facoltativo se comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale. La CLA 07 disciplina la cooperazione internazionale delle autorità nonché il riconoscimento e l'esecuzione di decisioni straniere. Il Protocollo, dal canto suo, stabilisce il diritto applicabile agli obblighi di mantenimento. Entrambi i trattati comprendono dunque disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Il decreto di approvazione sottostà pertanto al referendum facoltativo.

Dato che la CNY, la CLA56, la CLA58-R/L e la CLA73-L comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. le quali, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze (art. 22 cpv. 4 LParl), la loro denuncia, proposta dal presente avamprogetto, sottostà al referendum facoltativo e richiede dunque la forma del decreto federale (art. 24 cpv. 3 LParl).

Formalmente, la legge d'attuazione proposta è inclusa nel decreto federale che approva la CLA 07. L'articolo 141a capoverso 2 Cost. prevede al riguardo che l'Assemblea federale possa includere nel decreto di approvazione sottostante al referendum facoltativo le modifiche legislative necessarie per l'attuazione del trattato.

9.4 Forma dell'atto: avamprogetto 2 (legge federale sull'aiuto all'incasso)

Le modifiche proposte costituiscono disposizioni fondamentali in materia di diritti e doveri delle persone e vanno dunque emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 lett. c Cost.). L'avamprogetto 2 è un atto mantello con il quale sono modificate diverse leggi.

9.5 Protezione dei dati

Dall'esame preliminare dei rischi risulta che il presente progetto legislativo non comporta un elevato rischio per la personalità delle persone interessate, per cui non è necessaria effettuare una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati.

La base legale per il trattamento dei dati è costituita dalla CLA 07 stessa, la quale prevede la collaborazione tra autorità centrali che trasmettono i dati al fine di agevolare il recupero delle obbligazioni alimentari. I dati vengono trattati sia dagli uffici specializzati dei Cantoni sia dall'autorità centrale della Confederazione conformemente alla ripartizione dei compiti descritta agli articoli 2 e 3 LF-CLA 07: i primi si occupano in primo luogo della preparazione e del trattamento

degli incarti, mentre la seconda è principalmente competente per la trasmissione degli incarti all'estero o agli uffici cantonali.

Gli scopi del trattamento dei dati risultano dagli articoli 1, 6 e 10 CLA 07 (in particolare il riconoscimento e l'esecuzione di titoli di mantenimento, nonché la loro modifica e se del caso costituzione).

Vengono trattati soltanto le informazioni, i dati personali e i documenti necessari allo scopo. Si tratta in particolare delle generalità, degli indirizzi, di eventuali contributi di mantenimento in sospeso, dei posti di lavoro, del reddito, del patrimonio, dei procedimenti penali in relazione alla violazione degli obblighi di mantenimento, degli anticipi di alimenti, della situazione familiare, eventualmente dell'affidamento, nonché di tutti i documenti connessi o necessari per la valutazione del caso come titoli di mantenimento, attestati di formazione, documenti giustificativi del patrimonio o decisioni di anticipo di alimenti.

Per poter valutare correttamente il richiedente, è necessario sapere se sono stati versati anticipi (misure di aiuto sociale in senso lato). Le informazioni sull'affidamento possono essere rilevanti in quanto l'obbligo di mantenimento vi è in parte collegato. Anche l'informazione su un'eventuale disoccupazione o aiuti sociali può essere importante per l'accertamento delle prospettive di successo di un incasso di prestazioni alimentari.

I dati personali sono trattati in un sistema elettronico di gestione delle persone, degli atti e delle pratiche (TROVA) gestito dall'Ufficio federale di giustizia. In virtù di una decisione di valutazione dell'Archivio federale svizzero del 1° febbraio 2019, gli incarti personali del campo d'attività relativo alle pretese alimentari internazionali gestiti in TROVA hanno valore archivistico. Dato che tanti incarti sono simili, solo l'uno per cento, scelto a caso, di loro viene effettivamente archiviato, mentre gli altri sono cancellati alla scadenza del termine di archiviazione, che equivale a dieci anni al massimo dopo la loro chiusura (art. 16 dell'ordinanza EGPAP del 23 sett. 2016⁷⁶). L'ufficio che ha trattato il caso notifica la chiusura dell'incarto quando il credito di mantenimento ancora in sospeso è stata completamente saldato o una richiesta è stata ritirata. La durata di conservazione di dieci è necessaria poiché accade regolarmente che un incarto debba essere riaperto allorquando un debitore, dopo avere adempiuto per un dato periodo ai suoi obblighi, successivamente smette di ottemperarvi. Può pure succedere che un caso rimanga in sospeso per numerosi anni, ad esempio perché il debitore ha un avere presso la cassa pensione di cui non può ancora disporre perché non ancora esigibile. Pertanto, accade spesso che gli incarti restino aperti per tanti anni.

Ne 95 per cento dei casi i dati personali sono trasmessi a Stati la cui legislazione offre un livello di protezione dei dati adeguato; tre quarti dei casi concernono la Germania, l'Austria, il Portogallo e la Francia. In questi casi la trasmissione dei dati all'estero si fonda sull'articolo 16 capoverso 1 LPD.

La trasmissione dei dati in Paesi la cui legislazione non offre un livello di protezione dei dati adeguato si fonda sull'articolo 17 capoverso 1 lettera c numero 2 LPD, se è necessaria per accertare, esercitare o far valere un diritto dinanzi a un giudice o a un'altra autorità estera competente. La disposizione d'eccezione dell'articolo 17 capoverso 1 lettera c numero 2 LPD va interpretata in senso stretto: i dati personali possono essere comunicati all'estero soltanto nel singolo caso previo esame del rispetto delle condizioni per l'applicazione di questa fattispecie d'eccezione. In primo luogo va verificata la necessità della comunicazione dei dati all'estero per accertare, esercitare o far valere le pretese legali avanzate, considerando in particolar modo il principio della proporzionalità. Una trasmissione dei dati fondata sull'articolo 17 capoverso 1 lettera c numero 2 è possibile da un lato se un figlio che risiede in uno di tali Paesi fa valere pretese di mantenimento nei confronti di un obbligato che risiede in Svizzera e che non adempie ai propri obblighi in tal senso. La ponderazione dell'interesse alla protezione dei dati dell'obbligato e il diritto del figlio, tutelato dalla legge, all'ottenimento degli alimenti, va chiaramente a favore del figlio. D'altro lato, i dati possono essere trasmessi se l'obbligato risiede in uno di questi Paesi. In questi casi l'avente diritto in Svizzera può decidere se presentare una

⁷⁶ RS 351.12

richiesta di esazione delle sue pretese di mantenimento. Se il mantenimento è stato anticipato, la decisione spetta all'ente pubblico che lo ha anticipato. Nel quadro della trasmissione dei dati all'estero possono essere considerati eventuali interessi dell'obbligato in materia di protezione dei dati dato che il modulo di trasmissione già contiene un'indicazione sulla riservatezza e la protezione dei dati personali e che può essere presa una decisione di non divulgazione dei dati⁷⁷.

I dati sono trasmessi all'estero per posta, se comprendono documenti cartacei in originale come ad esempio sentenze, oppure elettronicamente con adeguate misure di sicurezza.

Le persone interessate sono a conoscenza del trattamento. Le persone che presentano una richiesta in virtù della CLA 07 lo fanno volontariamente e con l'espresso desiderio che si avviino misure all'estero, ossia richiedono esse stesse la trasmissione dei propri dati all'estero. Chi presenta una richiesta di costituzione, riconoscimento e/o esecuzione o modifica di una decisione di mantenimento all'estero compilerà un modulo il cui primo foglio contiene un'indicazione sulla riservatezza e sulla protezione dei dati⁷⁸. Il modulo menziona espressamente che i dati sono «trasmessi», ossia inviati all'estero, e che la protezione dei dati è retta dalla legge nazionale dello Stato in questione. Il richiedente acconsente dunque alla trasmissione dei suoi dati. Ognuno è libero di rinunciare all'assistenza delle autorità e occuparsi personalmente dell'esecuzione delle proprie pretese.

Anche le persone oggetto di misure sono informate in merito al trattamento dei dati, dato che di norma vengono contattate dalle competenti autorità prima dell'adozione di eventuali misure e in questa occasione vengono a sapere quali loro dati sono trattati.

Conformemente all'articolo 38 CLA 07, i dati personali raccolti o trasmessi ai sensi della stessa convenzione possono essere usati solo per i fini per i quali sono stati raccolti o trasmessi. Qualsiasi autorità che tratti un'informazione ne assicura la riservatezza conformemente alla legislazione nazionale (art. 39 CLA 07). Un'autorità non può inoltre divulgare né confermare le informazioni raccolte o trasmesse in applicazione della CLA 07 se ritiene che la salute, l'incolumità o la libertà di una persona possa risulterne compromessa (art. 40 par. 1 CLA 07). La protezione dei dati da parte delle autorità che li tratta è dunque garantita.

Il trattamento dei dati da parte dei Cantoni è disciplinato dalla pertinente legislazione cantonale. Spetta ai Cantoni accertarsi se le loro legislazioni debbano essere adeguate in materia di protezione dei dati in vista dell'attuazione della CLA 07.

⁷⁷ V. allegato 1 della CLA 07

⁷⁸ V. i moduli consultabili dalla nota 42