



23.472

Iniziativa parlamentare
Trattare i contributi cantonali o comunali
secondo la LMCCE
Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale

dell'11 aprile 2024

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (LMCCE), che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

11 aprile 2024

In nome della Commissione:

Il presidente, Vincent Maitre

Compendio

Con il presente progetto si propone di modificare la legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (LMCCE), affinché agli eventuali contributi di solidarietà cantonali e comunali si applichino, sotto il profilo fiscale, dell'esecuzione forzata, delle assicurazioni sociali e dell'aiuto sociale, le norme attualmente previste per il contributo della Confederazione.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Genesi del progetto

Nella seduta del 23 ottobre 2023 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (qui di seguito: Commissione) ha deciso all'unanimità di presentare l'iniziativa parlamentare 23.472 «Trattare i contributi cantonali o comunali secondo la LMCCE». L'iniziativa in questione prevede di modificare la legge federale del 30 settembre 2016¹ sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (LMCCE), affinché i contributi di solidarietà eventualmente previsti da Cantoni e Comuni, come quelli introdotti ad esempio dalla Città di Zurigo, siano equiparati a quelli versati dalla Confederazione e assoggettati dunque alle disposizioni di cui all'articolo 4 capoverso 6 LMCCE. In tal modo si intende impedire che tali contributi finiscano per penalizzare i beneficiari sotto il profilo fiscale o dell'esecuzione forzata oppure si traducano nella decurtazione delle prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale.

Nella seduta del 30 gennaio 2024 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha deciso all'unanimità di dare il proprio assenso all'iniziativa conformemente all'articolo 116 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002² sul Parlamento.

La Commissione ha quindi incaricato la propria segreteria e l'Amministrazione federale di sottoporle un progetto e il relativo rapporto. Nella seduta dell'11 aprile la Commissione ha esaminato il progetto, adottandolo all'unanimità.

1.2 La genesi della LMCCE e la sua evoluzione

La LMCCE è strettamente connessa all'iniziativa popolare «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)». Presentata nel dicembre del 2014, l'iniziativa chiedeva di istituire un fondo di 500 milioni di franchi al quale attingere per versare contributi di riparazione e che fosse condotta un'esauriva analisi scientifica delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari anteriori al 1981.

Nel gennaio del 2015, il Consiglio federale ha deciso di contrapporre all'iniziativa un controprogetto indiretto, presentato poi al Parlamento con il relativo messaggio nel dicembre dello stesso anno (15.082)³. Con la nuova legge si intendeva istituire le condizioni quadro che permettessero di analizzare, sia a livello della società che a livello individuale, le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981. Camera prioritaria, il Consiglio nazionale ha accolto in ampia misura quanto proposto dal Consiglio federale, e il 27 aprile 2016 ha approvato il disegno

1 RS 211.223.13

2 RS 171.10

3 FF 2016 73 (messaggio) e FF 2016 115 (disegno)

nella votazione sul complesso con 155 voti contro 25 e 2 astensioni⁴. Il 15 settembre 2016 il Consiglio degli Stati ha aderito sotto ogni aspetto alla decisione del Consiglio nazionale, approvando il progetto nella votazione sul complesso con 36 voti contro 15. Entrata in vigore il 1° aprile 2017, la legge è imperniata sui seguenti elementi:

- si riconoscono le sofferenze inflitte alle vittime e l’impatto che queste hanno avuto sulla loro vita (art. 3). Oltre al riconoscimento dell’ingiustizia e alle scuse ufficiali per il torto e le sofferenze inflitti, tutte le vittime sono riabilitate, analogamente a quanto avvenuto per le persone internate sulla base di una decisione amministrativa⁶;
- in segno di riparazione e solidarietà è previsto il versamento di un contributo di solidarietà (il cui importo è di 25 000 franchi per ogni vittima; art. 7 cpv. 1), inteso quale segno tangibile di riconoscimento dell’ingiustizia patita ed espressione della solidarietà sociale;
- le autorità della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni provvedono a conservare gli atti riguardanti le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari anteriori al 1981 (art. 10). Alle persone oggetto di misure è accordato un accesso semplice e gratuito agli atti che le riguardano (art. 11);
- i Cantoni gestiscono servizi di contatto che offrono consulenza e aiuto alle persone oggetto di misure e ai loro congiunti (art. 14);
- il Consiglio federale provvede affinché le misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari anteriori al 1981 siano oggetto di esaurienti studi scientifici⁷. I risultati di tali studi sono resi pubblici (attraverso produzioni mediatiche, mostre e incontri) e inseriti nei materiali didattici delle scuole e dei programmi di formazione (art. 15)⁸.

Dopo l’adozione della LMCCE, la tematica delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari anteriori al 1981 ha continuato a tenere occupata sia l’opinione pubblica, sia il mondo politico⁹. Qui di seguito ci si limita a descrivere succintamente l’evoluzione della LMCCE per quanto riguarda i contributi di solidarietà della Confederazione:

⁴ Boll. Off. N 26.4.16 e Boll. Off. N 27.4.16

⁵ Boll. Off. S 15.9.16

⁶ Scaturita da un’iniziativa parlamentare (11.431) presentata dal consigliere agli Stati Paul Rechsteiner, la legge federale del 21 marzo 2014 concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa (RU 2014 2293) prevedeva il riconoscimento dell’ingiustizia subita, la rielaborazione scientifica dell’accaduto, l’archiviazione degli atti riguardanti gli internamenti amministrativi e il diritto degli internati di consultarli, ma escludeva il diritto a qualsivoglia riparazione o prestazione finanziaria. La legge è stata abrogata all’entrata in vigore della LMCCE (art. 21 cpv. 1 LMCCE).

⁷ Per ulteriori informazioni si veda: www.bj.admin.ch > Società > Vittime di misure coercitive a scopo assistenziale > Rielaborazione scientifica.

⁸ Per ulteriori informazioni si veda: www.bj.admin.ch > Società > Vittime di misure coercitive a scopo assistenziale > Valorizzazione.

⁹ Per una panoramica degli interventi e degli oggetti parlamentari dell’Assemblea federale dedicati all’argomento si veda: www.bj.admin.ch > Società > Vittime di misure coercitive a scopo assistenziale > Analisi politica.

- inizialmente per la presentazione delle domande per il contributo di solidarietà è previsto un termine la cui scadenza è fissata alla fine di marzo del 2018. Nel parere del 20 febbraio 2019 il Consiglio federale propone di respingere una mozione con cui si chiede di prolungare il termine in questione¹⁰. In seguito viene tuttavia accolta un’iniziativa parlamentare dal contenuto analogo, presentata il 21 giugno 2019 dal consigliere agli Stati Raphael Comte (19.471). Tale iniziativa darà poi luogo a una revisione della LMCCE con cui viene soppresso il termine¹¹. Si approfitta inoltre di tale revisione per stabilire l’importo del contributo di solidarietà, fissato a 25 000 franchi per ogni vittima. In virtù della revisione, entrata in vigore il 1° novembre 2020¹², la domanda per il contributo di solidarietà può dunque essere presentata in qualsiasi momento;
- dopo l’introduzione della LMCCE la politica si occupa a più riprese del fatto che, ai fini della determinazione delle prestazioni complementari, il contributo di solidarietà è preso in considerazione come sostanza, benché non considerato reddito¹³. A seguito dell’iniziativa parlamentare presentata il 3 settembre 2019 dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (19.476, Garantire il diritto alle prestazioni complementari alle persone che nell’infanzia hanno subito collocamenti coatti e alle persone internate sulla base di una decisione amministrativa), viene modificato l’articolo 4 capoverso 6 lettera c LMCCE stabilendo che nel calcolo delle prestazioni complementari il contributo di solidarietà non va computato né come reddito, né come sostanza, impedendo così che il suo versamento dia luogo a una riduzione delle prestazioni complementari. Tale revisione entra in vigore il 1° marzo 2020;
- contestualmente alla legge federale del 19 giugno 2020¹⁴ sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani (LPTD), l’articolo 4 capoverso 6 lettera c LMCCE viene nuovamente modificato così da applicarsi anche a tali prestazioni. La modifica entra in vigore il 1° luglio 2021.

1.3 Il contributo di solidarietà e il suo trattamento privilegiato

Hanno diritto al contributo di solidarietà della Confederazione le persone oggetto di misure coercitive a scopo assistenziale o collocamenti extrafamiliari, la cui integrità

¹⁰ Mozione 18.4295 del consigliere nazionale Beat Jans del 14.12.2018: «Persone sottoposte a collocamenti extrafamiliari. Il termine non deve impedire la riparazione»; ritirata il 30.10.2020.

¹¹ FF **2020** 4927

¹² RU **2020** 4175

¹³ Domanda della consigliera nazionale Ursula Schneider Schüttel del 12.3.2019 (19.5157); domanda della consigliera nazionale Sandra Sollberger del 13.3.2019 (19.5192); mozione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 30.8.2019 (19.3971) e mozione dal tenore identico della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 3.9.2019 (19.3973).

¹⁴ RS **837.2**

fisica, psichica o sessuale o il cui sviluppo intellettuale siano stati lesi in modo diretto e grave (art. 4 cpv. 1 in combinato disposto con art. 2 lett. d LMCCE).

Il riconoscimento dello status di vittima e il versamento di un contributo di solidarietà da parte della Confederazione testimoniano la solidarietà della società attuale – espressa in luogo e vece delle autorità, istituzioni e persone responsabili all’epoca dei fatti – nei confronti delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e collocamenti extrafamiliari. L’ingiustizia subita da queste persone viene in tal modo espressamente riconosciuta dalla società e dalle autorità¹⁵. Il contributo di solidarietà vuole inoltre essere un segno (quantomeno simbolico) di riconoscimento dell’ingiustizia inflitta al singolo individuo e intende contribuire alla sua riparazione (art. 4 cpv. 1 LMCCE). Versando un contributo *una tantum* di 25 000 franchi si intende anche segnalare che è pressoché impossibile assicurare la piena riparazione finanziaria delle sofferenze patite dal singolo e dell’ingiustizia da questi subita. Si è così deliberatamente rinunciato a diversificare il contributo di solidarietà in funzione del tipo e dell’intensità della lesione personale subita¹⁶. Per tali motivi, il contributo di solidarietà non va inteso quale riparazione nel senso giuridico del termine, ma assolve una funzione analoga a quella della riparazione morale prevista dal diritto civile¹⁷ e dalla legge federale concernente l’aiuto alle vittime di reati¹⁸ o dell’indennità per menomazione dell’integrità¹⁹, vale a dire che mira a compensare (quantomeno in parte) le sofferenze fisiche e/o psichiche inflitte alle vittime dalle misure coercitive a scopo assistenziale o dai collocamenti extrafamiliari anteriori al 1981. Il contributo di solidarietà può pertanto essere considerato una riparazione morale *sui generis*.

Dato il carattere strettamente personale del diritto al contributo di solidarietà, questo è destinato alla soddisfazione dei bisogni personali particolari, anziché ad assicurare il sostentamento dell’interessato o ad estinguere eventuali debiti. L’articolo 4 capoverso 6 LMCCE stabilisce inoltre che, una volta versato, il contributo non possa essere eroso in forza delle norme del diritto fiscale, dell’esecuzione forzata, delle assicurazioni sociali o dell’aiuto sociale. Il contributo non sottostà infatti all’imposta sul reddito, non è pignorabile e non può essere preso in considerazione all’atto di determinare prestazioni di aiuto sociale, prestazioni complementari o prestazioni transitorie per i disoccupati anziani.

1.4 Contributi di solidarietà dei Cantoni e dei Comuni

Primo Comune svizzero, il 1° settembre 2023 la Città di Zurigo ha introdotto un proprio contributo di solidarietà²⁰ con caratteristiche assai simili a quelle del contributo

¹⁵ FF 2016 73, in particolare 95

¹⁶ FF 2016 73, in particolare 96

¹⁷ Art. 47 e 49 del Codice delle obbligazioni (RS 220)

¹⁸ Art. 22 della legge federale del 23.3.2007 concernente l’aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5)

¹⁹ Art. 24 della legge federale del 20.3.1981 sull’assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20)

²⁰ Si veda in merito www.stadt-zuerich.ch > Beratung und Unterstützung > Finanzielle Unterstützung > Kommunalen Solidaritätsbeitrag.

federale. Il riconoscimento dello status di vittima e il versamento del contributo sono ad esempio subordinati alle stesse condizioni previste dal diritto federale.

Non è dato sapere se e quando altri Comuni seguiranno l'esempio di Zurigo. Dovrebbero tuttavia essere ben pochi i Comuni svizzeri in grado di far fronte alle difficoltà politiche, finanziarie e amministrative poste dal contributo.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Necessità di agire e obiettivi

Con il presente progetto ci si propone di estendere anche ai contributi cantonali e comunali il trattamento privilegiato sotto il profilo fiscale, dell'esecuzione forzata, delle assicurazioni sociali e dell'aiuto sociale attualmente previsto per il contributo della Confederazione. Il nuovo capoverso 7 crea appunto i presupposti necessari a tal fine. Una soluzione uniforme a livello nazionale è necessaria perché le vittime non sono necessariamente domiciliate nel territorio dell'ente pubblico da cui riceveranno i contributi di solidarietà cantonali o comunali.

Nel contempo si iscrive espressamente nella legge il principio secondo cui il contributo dev'essere lasciato per quanto possibile a libera disposizione della vittima anche nel caso in cui questa sia sottoposta a curatela o a un'altra misura di protezione degli adulti (nuovo cpv. 6 lett. d).

All'entrata in vigore della presente revisione della LMCCE, la Città di Zurigo sarà probabilmente l'unica a versare contributi di solidarietà. Grazie a un'apposita disposizione transitoria si intende neutralizzare o compensare i pregiudizi finanziari eventualmente subiti dalle vittime sotto il profilo fiscale, delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale a causa dei contributi versati prima dell'entrata in vigore della revisione.

2.2 Ammissibilità dei contributi di solidarietà dei Cantoni e dei Comuni

L'articolo 4 capoverso 2 LMCCE stabilisce che, oltre al contributo federale, non sussistono ulteriori pretese di indennizzo o di riparazione morale (neppure nei confronti dei Cantoni²¹). A giudizio della Commissione, da tale disposizione non è tuttavia possibile dedurre una competenza esclusiva della Confederazione per quanto concerne il riconoscimento dell'ingiustizia e il versamento di un contributo di solidarietà alle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale o di collocamenti extrafamiliari.

Con la LMCCE si intendeva affrontare in modo quanto possibile esauriente e uniforme per l'intero territorio nazionale il tema delle misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari. Sia il tenore dell'articolo 4 capoverso 2

²¹ FF 2016 73, in particolare 96

LMCCE²², sia i materiali legislativi²³ non escludono tuttavia a priori che il riconoscimento dell'ingiustizia e il versamento del contributo possano essere effettuati da altri enti pubblici. L'articolo 4 capoverso 4 LMCCE prevede già, inoltre, che non siano dedotti dal contributo di solidarietà i contributi versati nel biennio 2015/2016 dal fondo di aiuto immediato della Catena della solidarietà o del Cantone di Vaud nel quadro dell'aiuto immediato volontario (vale a dire in assenza di una relativa base legale) alle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale o di collocamenti extra-familiari. Come rilevato nel messaggio a sostegno della LMCCE, ciò vale anche per i contributi versati precedentemente nel quadro dell'azione «Bambini della strada»²⁴.

Il versamento di contributi di solidarietà da parte di Cantoni e Comuni darà luogo a una disparità di trattamento tra le vittime, fermo restando che soltanto una piccola parte di coloro che hanno diritto al contributo federale sarà in grado di soddisfare anche le specifiche condizioni di luogo o materiali cui sarà subordinato il contributo cantonale e comunale. La Commissione ritiene tuttavia importante che anche i Cantoni e i Comuni abbiano la possibilità non solo di riconoscere l'ingiustizia in generale, ma anche di dimostrare, versando un proprio contributo di solidarietà, che si assumono le proprie responsabilità nei confronti di alcune vittime specifiche.

3 **Commento alle singole disposizioni**

Art. 4 cpv. 5, primo periodo

Si procede a un adeguamento redazionale del testo francese, sostituendo «individuel» con «personnel».

²² Con pretese di indennizzo o di riparazione morale ai sensi dell'articolo in questione ci si riferisce in primo luogo a pretese fondate sulle leggi concernenti la responsabilità della Confederazione e dei Cantoni. L'articolo non esclude espressamente eventuali contributi cantonali o comunali.

²³ L'avamprogetto di LMCCE (del 2015) non contemplava tale disposizione. In sede di consultazione, il Cantone di Ginevra aveva chiesto di precisare nella legge che il contributo di solidarietà non conferiva alcun (altro) diritto, neppure nei confronti dei Cantoni. Il Cantone di Lucerna aveva dal canto suo auspicato che si chiarisse dapprima il rapporto tra il contributo di solidarietà dell'AP-LMCCE e l'indennizzo e la riparazione morale della LAV (cfr. rapporto sui risultati della consultazione, pag. 6 e 7; cfr. nota 34). Onde tener conto di tali pareri, si è deciso di introdurre l'art. 4 cpv. 2, optando per una formulazione generale («Le vittime non possono far valere ulteriori pretese di indennizzo o di riparazione morale»). Nel messaggio ci si limita a specificare che «il diritto a un contributo di solidarietà esclude, anche nei confronti dei Cantoni [...], le altre pretese d'indennizzo o riparazione morale connesse alle misure coercitive a scopo assistenziale e ai collocamenti extrafamiliari disposti prima del 1981» (FF **2016** 73, in particolare 96). In sede parlamentare la disposizione non ha dato luogo a discussioni in nessuna delle due Camere (cfr. 15.082).

²⁴ FF **2016** 73, in particolare 96

Art. 4 cpv. 6 lett. d

Dalla prassi è emerso che vi sono talvolta incertezze sul modo in cui i beneficiari possano o debbano utilizzare i contributi versati dalla Confederazione. Queste incertezze sono emerse anche nel corso dell'esame dell'iniziativa parlamentare da parte della Commissione.

L'articolo 4 capoverso 6 lettere a–c P-LMCCE disciplina il trattamento privilegiato del contributo di solidarietà della Confederazione nell'ambito del diritto fiscale, dell'esecuzione forzata, delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale. Il legislatore ha voluto impedire che il contributo venisse ridotto a seguito dell'applicazione di tali disposizioni, affinché le vittime possano disporre nella misura del possibile dell'intero importo ricevuto, evitando in particolare che debbano utilizzarlo per sostenere le spese correnti o per l'estinzione di debiti.

La vittima può decidere *liberamente* come utilizzare il contributo di solidarietà: questo è a sua disposizione per scopi ed esigenze personali che esulano dall'ambito delle spese correnti, come la realizzazione di un sogno rimasto nel cassetto per mancanza di denaro (ad es. un lungo viaggio all'estero, l'acquisto di un oggetto particolare o una donazione a una persona con cui vi è un forte legame affettivo). La libertà d'uso del contributo si estende anche a spese la cui utilità o pertinenza può risultare non del tutto comprensibile a un osservatore esterno. Tali principi si applicano di norma anche ai beneficiari che sono sotto curatela o sottoposti a un'altra misura di protezione degli adulti.

In caso di curatela, occorre innanzitutto stabilire se in base alla decisione dell'autorità di protezione degli adulti il contributo di solidarietà sia incluso o meno nell'ambito di competenza del curatore. Se non lo è, la persona sotto curatela capace di discernimento può in ogni caso disporre liberamente del patrimonio e pertanto anche del contributo di solidarietà. Se per contro l'amministrazione del contributo di solidarietà rientra nei compiti del curatore, vi sono due possibilità. Il curatore può mettere a libera disposizione dell'interessato il contributo (eventualmente suddividendolo in più parti) conformemente all'articolo 409 del Codice civile (CC)²⁵, oppure, se ciò non è possibile, utilizzare il contributo per scopi determinati tenendo conto dei (presunti) desideri dell'assistito secondo l'articolo 406 capoverso 1 CC, in particolare nel caso di persone incapaci di discernimento.

In una circolare del 14 novembre 2017 destinata alle autorità di protezione degli adulti e concernente le modalità del versamento e dell'utilizzazione del contributo di solidarietà, l'Ufficio federale di giustizia e la Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA)²⁶ hanno sottolineato che l'assistito deve poter nella misura del possibile disporre liberamente del contributo e raccomandato di esaminare caso per caso la possibilità di versare il contributo sul conto bancario personale dell'assistito piuttosto che su un conto gestito dal curatore. La circolare stabilisce inoltre che (analogamente al trattamento privilegiato nell'ambito del diritto fiscale, dell'esecuzione forzata, delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale, cfr. art. 4 cpv. 6 lett. a–c LMCCE) il contributo non va considerato ai fini del calcolo dei limiti patrimoniali previsti dal

²⁵ RS 210

²⁶ Disponibile (in tedesco e francese) all'indirizzo www.kokes.ch > Dokumentation > Solidaritätsbeiträge für Opfer von Fürsorgerrischen Zwangsmassnahmen.

diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti (in particolare per la determinazione degli emolumenti, la riscossione di spese procedurali, la constatazione del diritto al gratuito patrocinio, l'indennizzo dell'esecuzione del mandato ecc.).

Per fugare ogni dubbio, la Commissione desidera sancire a livello di legge il principio secondo cui, nei casi in cui è amministrato da un curatore, il contributo di solidarietà va messo per quanto possibile a disposizione dell'assistito oppure utilizzato conformemente alla sua volontà. A tale scopo si propone di introdurre una nuova lettera d nell'articolo 4 capoverso 6.

La nuova disposizione non si ripercuote sulle pertinenti disposizioni del CC, trattandosi soltanto di una precisazione volta a evidenziare il significato particolare del contributo di solidarietà della Confederazione e a garantire che questo indennizzo *sui generis* (cfr. n. 1.3) non sia trattato come altri indennizzi, segnatamente in caso di curatela.

Se il curatore e il suo assistito non raggiungono un accordo sulla gestione e sull'utilizzo del contributo di solidarietà, è possibile chiedere all'autorità di protezione degli adulti che tale parte del patrimonio non sia amministrata dal curatore designato, oppure presentare ricorso presso tale autorità conformemente all'articolo 419 CC.

Le considerazioni sopra esposte si applicano per analogia al mandato precauzionale (art. 360 segg. CC) e alla rappresentanza legale (art. 374 CC).

Art. 4 cpv. 7

Il trattamento privilegiato previsto dall'articolo 4 capoverso 6 LMCCE si applica anche ai contributi di solidarietà cantonali o comunali che sono concessi da un ente di diritto pubblico nell'ambito di un processo democratico, come ad esempio un Comune (sulla base di norme generali e astratte)²⁷, e che sotto il profilo formale e materiale soddisfano sostanzialmente le condizioni previste per il contributo della Confederazione, vale a dire che:

- il riconoscimento dell'ingiustizia e il versamento del contributo di solidarietà riguardano una persona oggetto di una misura coercitiva a scopo assistenziale o di un collocamento extrafamiliare anteriore al 1981 e la cui integrità fisica, psichica o sessuale o il cui sviluppo intellettuale siano stati lesi in modo diretto e grave (cfr. art. 4 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 2 lett. d LMCCE). Il campo d'applicazione territoriale del contributo può essere più ristretto rispetto a quello del contributo federale; parimenti, quello materiale può essere limitato a specifiche categorie di vittime all'interno di quella definita dalla LMCCE;

²⁷ Sotto questo profilo i contributi di solidarietà cantonali o comunali si distinguono ad es. dall'aiuto immediato volontario versato a partire dal 2015/2016 alle vittime delle misure coercitive a scopo assistenziale o dei collocamenti extrafamiliari in situazione finanziaria precaria (cfr. art. 4 cpv. 4 LMCCE) e dalle prestazioni a titolo di risarcimento del torto morale corrisposte dalla Chiesa cattolica alle vittime di abusi sessuali in ambito ecclesastico (cfr. www.ivescovi.ch > Comitati di esperti e servizi > Commissioni tematiche e consigli > Commissione per l'indennizzo delle vittime di abusi sessuali commessi in ambito ecclesiale e prescritti).

- il contributo è destinato sostanzialmente al medesimo scopo del contributo della Confederazione e ha carattere strettamente personale (cfr. n. 1.3);
- il contributo ammonta al massimo a 25 000 franchi; se tale importo viene superato, la parte eccedente non beneficia del trattamento privilegiato.

Grazie al rimando al capoverso 6, il nuovo capoverso 7 fa sì che ai contributi cantonali e comunali si applichino le seguenti regole:

- il vigente articolo 4 capoverso 6 lettera a LMCCE stabilisce che, in quanto riparazione morale *sui generis* (cfr. n. 1.3), il contributo di solidarietà della Confederazione sia equiparato ai versamenti a titolo di riparazione morale contemplati dal diritto fiscale (cfr. art. 24 lett. g della legge federale del 14 dicembre 1990²⁸ sull'imposta federale diretta [LIFD] e art. 7 cpv. 4 lett. i della legge federale del 14 dicembre 1990²⁹ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni [LAID]) e non sia pertanto considerato per il calcolo dell'imposta sul reddito.

Considerato che hanno una finalità sostanzialmente identica a quelli federali, appare giustificato parificare fiscalmente anche i contributi di solidarietà cantonali e comunali ai versamenti a titolo di riparazione morale e considerarli reddito esente da imposta.

- Nell'ambito dell'esecuzione forzata i contributi di solidarietà della Confederazione sono equiparati, in virtù dell'articolo 4 capoverso 6 lettera b LMCCE, alle indennità a titolo di riparazione morale ai sensi dell'articolo 92 capoverso 1 numero 9 della legge federale dell'11 aprile 1889³⁰ sulla esecuzione e sul fallimento (LEF) e sono quindi impignorabili.

La medesima regola si applicherà ai contributi cantonali o comunali.

- Per evitare che il versamento di un contributo federale conduca a una riduzione o al rifiuto delle prestazioni previste dal diritto delle assicurazioni sociali e costringa il beneficiario a utilizzare il contributo per coprire le spese correnti, l'articolo 4 capoverso 4 lettera c LMCCE stabilisce che il contributo non possa incidere sulle prestazioni della legge federale del 6 ottobre 2006³¹ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC) e della LPTD.

Nulla si oppone all'applicazione analogica di tale principio ai contributi cantonali o comunali, motivo per cui il progetto prevede che questi non siano considerati nel calcolo delle prestazioni complementari e delle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani.

- Per gli stessi motivi l'articolo 4 capoverso 6 lettera c LMCCE prevede che il versamento di un contributo di solidarietà non comporta una riduzione delle prestazioni dell'aiuto sociale.

28 RS **642.11**

29 RS **642.14**

30 RS **281.1**

31 RS **831.30**

Non tutte le vittime che beneficiano di un contributo cantonale o comunale sono domiciliate nel territorio dell'ente pubblico da cui ricevono il contributo. Anche nell'ambito dell'aiuto sociale si propone quindi di applicare la disposizione in questione, prevedendo che un eventuale contributo cantonale o comunale non incide sul calcolo del diritto all'aiuto sociale.

- Il nuovo articolo 4 capoverso 6 lettera d P-LMCCE prevede che in caso di curatela o altra misura di protezione degli adulti la persona incaricata della rappresentanza debba provvedere affinché il contributo di solidarietà sia per quanto possibile a libera disposizione dell'assistito.

Il progetto prevede che tale regola si applichi anche ai contributi cantonali e comunali.

Art. 4 cpv. 8

L'articolo 6a dell'ordinanza del 15 febbraio 2017³² relativa alla legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (OMCCE) prevede che le disposizioni sul trattamento privilegiato di cui all'articolo 4 capoverso 6 LMCCE non si applichino dopo il decesso del beneficiario. È opportuno che il medesimo principio si applichi ai contributi cantonali e comunali. Si propone pertanto di sancire tale regola, per tutti i tipi di contributi di solidarietà, in un nuovo articolo 4 capoverso 8 P-LMCCE. In tal modo l'articolo 6a OMCCE diverrebbe caduco; il Consiglio federale potrà abrogarlo nell'ambito di una futura revisione (parziale) dell'ordinanza.

Art. 21c

Primo Comune in Svizzera, la Città di Zurigo ha introdotto un contributo di solidarietà il 1° settembre 2023, e molti aventi diritto avranno già ricevuto un simile contributo prima che la presente revisione parziale della LMCCE possa essere approvata dalle Camere federali ed entrare in vigore. La Città di Zurigo prevede di ricevere complessivamente ca. 300 domande e a fine febbraio 2024 aveva già versato 180 contributi. Non è dato sapere se e quando altri enti pubblici seguiranno questo esempio. La disposizione transitoria qui proposta – che con ogni probabilità si applicherà soltanto ai contributi versati dalla Città di Zurigo – intende garantire che gli eventuali svantaggi finanziari in cui potrebbero essere incorsi i beneficiari di un contributo cantonale o comunale negli ambiti della fiscalità, delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale prima dell'entrata in vigore della presente modifica possano essere annullati o compensati. In particolare si prevede quanto segue:

- la Città di Zurigo ha iniziato a versare contributi di solidarietà nel novembre del 2023. Tali contributi incidono quindi sul reddito dell'anno fiscale 2023 e vanno indicati nella dichiarazione delle imposte nel 2024. A livello federale l'imposta sul reddito 2023 è diventata esigibile il 1° marzo 2024; per contro la data di scadenza dell'imposta cantonale sul reddito e il termine per

³² RS 211.223.131

la consegna della dichiarazione delle imposte 2023 varia a seconda dei Cantoni. Si può presumere che le decisioni di tassazione 2023 verranno comunicate ai contribuenti nel corso dell'estate 2024, ma al più tardi entro Natale 2024. Ciò significa che le decisioni di tassazione che hanno considerato il contributo di solidarietà della Città di Zurigo ai fini dell'imposta sul reddito saranno già passate in giudicato quando entrerà in vigore la presente modifica. L'articolo 21c lettera a crea il presupposto legale affinché le autorità fiscali competenti riesaminino d'ufficio le tassazioni interessate, a prescindere dal fatto che siano già passate in giudicato o già comunicate ai contribuenti. Dato che la presente modifica di legge entrerà in vigore all'inizio del 2025, la retroattività prevista in materia di imposta sul reddito, esigibile al più presto il 1° marzo 2024, non abbraccerà un arco di tempo eccessivo;

- una disposizione transitoria relativa alle prestazioni complementari è già stata introdotta con l'articolo 21a LMCCE in occasione di una precedente revisione parziale (Iv. Pa. 19.476 del 3 settembre 2019 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati. Garantire il diritto alle prestazioni complementari alle persone che nell'infanzia hanno subito collocamenti coatti e alle persone internate sulla base di una decisione amministrativa; cfr. n. 1.2). Nell'articolo 21c lettera b P-LMCCE è pertanto sufficiente rinviare a tale disposizione. Il rimando all'articolo 21a si estende anche alle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani, affinché tale regola si applichi pure a queste prestazioni;
- l'articolo 21c lettera c P-LMCCE prevede che, se il versamento di un contributo di solidarietà cantonale o comunale porta al rifiuto, alla riduzione o alla soppressione di prestazioni dell'aiuto sociale, l'avente diritto può chiedere all'autorità competente di riconsiderare la decisione, procedendo a un nuovo calcolo e versando retroattivamente l'aiuto sociale che gli spetta;
- si rinuncia invece a prevedere l'applicazione retroattiva in ambito LEF, innanzitutto poiché, dopo che un contributo di solidarietà cantonale o comunale è stato pignorato e si è proceduto alla realizzazione del pegno con conseguente ripartizione tra i creditori della somma ricavata, è pressoché impossibile recuperare l'importo in questione. In secondo luogo, fino all'entrata in vigore della presente revisione parziale soltanto un numero molto ridotto di persone, se non addirittura nessuna, saranno interessate da un pignoramento di tali contributi. Peraltro la collettività che versa il contributo di solidarietà può, se lo ritiene necessario, regolare diversamente il caso di un eventuale pignoramento dei contributi da essa versati e della loro realizzazione.

4 Rinuncia alla procedura di consultazione

Secondo l'articolo 3a della legge del 18 marzo 2005³³ sulla consultazione (LCo) si può rinunciare a una procedura di consultazione se non v'è da attendersi nessuna

³³ RS 172.061

nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note, in particolare poiché è già stata svolta una consultazione sull'oggetto su cui verte il progetto.

Per i motivi esposti qui di seguito, la Commissione ritiene che il trattamento giuridico dei contributi di solidarietà versati alle vittime delle misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari sia già stato debitamente esaminato nell'ambito della consultazione e delle deliberazioni parlamentari concernenti l'adozione della LMCCE.

Già l'avamprogetto prevedeva il principio secondo cui l'applicazione di norme del diritto fiscale, dell'esecuzione forzata o delle assicurazioni sociali non deve comportare una riduzione del contributo di solidarietà (art. 4 cpv. 5 AP-LMCCE), principio che ha ottenuto ampi consensi nella procedura di consultazione. Inoltre numerosi Cantoni e altri partecipanti alla consultazione hanno chiesto di escludere il contributo di solidarietà anche dal calcolo delle prestazioni secondo la LPC³⁴. Le relative disposizioni, contenute nell'articolo 4 capoverso 6 lettere a–c LMCCE, non sono state oggetto di discussione né nelle Commissioni né nelle Camere e sono confluite senza modifiche nel testo di legge adottato³⁵.

Successivamente l'articolo 4 capoverso 6 lettera c LMCCE è stato modificato due volte (cfr. n. 1.2). Si è rinunciato a svolgere una procedura di consultazione nell'ambito dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare 19.476 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (Garantire il diritto alle prestazioni complementari alle persone che nell'infanzia hanno subito collocamenti coatti e alle persone internate sulla base di una decisione amministrativa)³⁶. Anche l'estensione del campo d'applicazione della disposizione alle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani sembra non aver suscitato opposizioni.

Nessuno dei privilegi previsti per i contributi della Confederazione nell'ambito del diritto fiscale, dell'esecuzione forzata, delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale è sinora stato contestato, né l'Ufficio federale di giustizia è a conoscenza di reazioni in tal senso da parte delle cerchie che usualmente si esprimono nelle procedure di consultazione.

Il nuovo capoverso 7, che dichiara applicabile il vigente articolo 4 capoverso 6 LMCCE ai contributi dei Cantoni e dei Comuni, non introduce alcuna regola nuova ma segue la logica della normativa vigente, estendendo di fatto in misura soltanto

³⁴ Per l'avamprogetto e il rapporto esplicativo cfr. www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2015 > DFGP > Procedura di consultazione 2015/34. Il rapporto sui risultati della consultazione è disponibile all'indirizzo www.bj.admin.ch > Società > Progetti di legislazione in corso > Progetti di legislazione conclusi > Riparazione a favore delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale.

³⁵ Cfr. oggetto [15.082](#) Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione). Iniziativa popolare e controprogetto indiretto. Messaggio del Consiglio federale concernente l'iniziativa popolare federale «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)» e il controprogetto indiretto (legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981), FF **2016** 73.

³⁶ Cfr. rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati del 29 ottobre 2019; FF **2019** 6731.

minima il campo di applicazione attuale. Da una procedura di consultazione non vi sono quindi da attendersi nuove conoscenze o argomentazioni.

Per quanto riguarda la retroattività prevista dall'articolo 21c LMCCE, si può presumere che nel diritto fiscale una retroattività in senso stretto con effetto favorevole per l'interessato non sia un caso eccezionale³⁷. In ambito di prestazioni complementari il versamento a posteriori di prestazioni è stato previsto in occasione della revisione parziale della LMCCE entrata in vigore il 1° maggio 2020. All'atto dell'elaborazione di tale progetto l'Ufficio federale di giustizia aveva contattato la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), la quale non ha avuto nulla da eccepire. Nel complesso prevale l'interesse del pari trattamento di tutte le vittime, a prescindere dal momento in cui abbiano ricevuto il contributo di solidarietà cantonale o comunale.

Infine, l'aggiunta della lettera d al capoverso 6 non introduce alcuna nuova norma materiale in altri ambiti giuridici ma si limita a precisare la prassi attuale, segnatamente con riguardo alle misure di protezione degli adulti. Non vi sono pertanto da attendersi reazioni negative in sede di consultazione.

Alla luce di queste considerazioni appare opportuno rinunciare in via eccezionale allo svolgimento di una procedura di consultazione, come previsto dall'articolo 3a LCo.

5. Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni in materia di fiscalità, esecuzioni forzate, aiuto sociale e assicurazioni sociali

Da un lato è quasi impossibile fare una stima affidabile del numero di contributi di solidarietà cantonali e comunali che verranno versati. La Città di Zurigo si attende complessivamente circa 300 domande. Non è chiaro quanti altri Cantoni e Comuni introdurranno un contributo di solidarietà. Il numero di domande dovrebbe comunque risultare notevolmente inferiore a quello concernente i contributi federali, attualmente pari a 10 662 domande accettate (bilancio a fine dicembre 2023).

Dall'altro anche la situazione finanziaria degli aventi diritto può soltanto essere oggetto di speculazioni, motivo per cui non possono essere quantificate con sicurezza né le perdite in termini di imposta sul reddito per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, né l'entità delle esecuzioni forzate interessate (non da ultimo anche quelle volte a riscuotere debiti fiscali). Lo stesso dicasi per i mancati risparmi nei settori dell'aiuto sociale, delle prestazioni complementari e delle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani. Considerato che le minori entrate e i mancati risparmi saranno distribuiti su più enti pubblici sull'arco di più anni e che in ogni caso dovrebbero ammontare al massimo a una quota infima dei contributi di solidarietà versati, è lecito ritenere che le ripercussioni finanziarie in questi settori saranno di lieve entità.

³⁷ Cfr. ad es. gli articoli 70c e 70d della legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva (RS 642.21).

Sia nel messaggio relativo alla LMCCE³⁸ che in occasione delle revisioni parziali della legge si è sottolineato che l'intento di riparare l'ingiustizia subita dalle vittime risulterebbe vanificato se lo Stato desse loro il contributo con una mano per poi toglierlo con l'altra. Non vi è motivo per derogare a questo principio nel caso di contributi di solidarietà cantonali o comunali, a prescindere dalla diminuzione del gettito fiscale o dai mancati risparmi che ne risultano per le collettività interessate.

5.2 Altre ripercussioni

Il progetto non ha altre ripercussioni finanziarie o economiche degne di nota.

6. Basi giuridiche

6.1 Costituzionalità

Le disposizioni in materia di fiscalità, esecuzioni forzate e assicurazioni sociali si fondano sulle relative basi costituzionali.

Come già illustrato nel messaggio relativo alla LMCCE³⁹, la competenza della Confederazione può fondarsi anche sull'esistenza e la natura stessa dello Stato federale, la cosiddetta «competenza inerente». Tale competenza è ammessa quando il disciplinamento di una materia spetta, vista la sua natura, alla Confederazione, per cui in tale contesto si parla di competenza in virtù della struttura federalista dello Stato. Il Consiglio federale si è ad esempio fondato sulla competenza federale inerente per realizzare il progetto sulla Fondazione Svizzera solidale⁴⁰.

Il messaggio relativo alla LMCCE sottolinea che una competenza inerente della Confederazione è data pure in particolari situazioni riguardanti l'operato dello Stato sotto forma di *officium nobile*⁴¹. La riparazione delle ingiustizie commesse nell'ambito delle misure coercitive a scopo assistenziale o dei collocamenti extrafamiliari anteriori al 1981 può essere considerata un tale *officium nobile* che, pur incombendo alla Confederazione, non esclude la partecipazione dei Cantoni e dei Comuni.

6.2 Forma dell'atto

Giacché prevede disposizioni importanti che contengono norme di diritto, il progetto deve essere emanato sotto forma di legge federale in ossequio all'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.).

³⁸ FF 2016 73, in particolare 91

³⁹ FF 2016 73, in particolare 111

⁴⁰ FF 2000 3455

⁴¹ Cfr. GAAC 1979, quaderno 43/IV, n. 98

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Considerata la loro natura giuridica, soltanto le prestazioni complementari e le prestazioni transitorie per i disoccupati anziani sono da ritenersi sussidi.

Il numero di casi in cui, in virtù dell'articolo 4 capoverso 7 P-LMCCE, non sarà possibile ridurre l'importo delle prestazioni complementari a seguito del versamento di un contributo di solidarietà cantonale o comunale può soltanto essere stimato in modo approssimativo.

A fine dicembre 2023 la Confederazione aveva versato un contributo di solidarietà a complessivamente 10 622 persone; di queste, circa il 75 per cento (cioè poco meno di 8000 persone) avevano già raggiunto l'età di pensionamento⁴². Applicando a tale gruppo la quota di beneficiari di prestazioni complementari rispetto al numero totale di beneficiari di rendite AVS, pari a 12,2 per cento⁴³, ne risulta che soltanto circa 1000 vittime ricevono prestazioni complementari. I costi annuali di queste ultime sono coperti per cinque ottavi dalla Confederazione e per tre ottavi dai Cantoni (art. 13 cpv. 1 LPC).

Il numero di vittime al beneficio di prestazioni complementari che riceveranno un contributo cantonale o comunale dovrebbe risultare decisamente inferiore. Il mancato risparmio che ne deriverà in ambito di prestazioni complementari a seguito dell'adozione del presente progetto (anche considerando gli eventuali versamenti retroattivi) dovrebbe pertanto essere minimo. Si può presumere che sarà inferiore al limite di due milioni di franchi previsto per la subordinazione al freno alle spese nel caso di disposizioni in materia di sussidi implicanti nuove spese ricorrenti (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.). Discorso analogo vale per le prestazioni transitorie per i disoccupati anziani, che contano un numero di beneficiari nettamente inferiore a quello dei beneficiari di prestazioni complementari.

⁴² Cfr. i dati statistici dell'Ufficio federale di giustizia relativi alle domande per la concessione di contributi di solidarietà (aprile 2017–dicembre 2023), consultabili all'indirizzo www.bj.admin.ch > Società > Vittime di misure coercitive a scopo assistenziale e di collocamenti extrafamiliari > Contributo di solidarietà > Documenti (*in fondo alla pagina*).

⁴³ Cfr. i dati statistici dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali relativi all'AVS e all'AI per il 2022, consultabili all'indirizzo www.bsv.admin.ch > Assicurazioni sociali > Prestazioni complementari > Statistica > Beneficiari di prestazioni complementari all'AVS/AI, 2001–2022.