

02.423

**Iniziativa parlamentare**  
**Normativa in materia di previdenza dei parlamentari**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche**  
**del Consiglio nazionale**

del 25 aprile 2002

---

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge e il progetto di ordinanza dell'Assemblea federale allegati.

25 aprile 2002

In nome della Commissione:

Il presidente, Charles-Albert Antille

---

## Compendio

*La presente modifica è volta a compensare le perdite in materia di previdenza professionale subite, in caso di vecchiaia, malattia, infortunio, maternità e abbandono non volontario della carica di parlamentare, da un membro delle Camere che ha rinunciato a parte delle sue attività professionali per dedicarsi al mandato di deputato. Per quanto concerne la previdenza professionale, si propone di aumentare il contributo attualmente versato per la costituzione del capitale, di assoggettare i parlamentari a un obbligo contributivo e di includere il decesso e l'invalidità nei rischi assicurati. In caso di malattia e infortunio, s'intende versare ai membri delle Camere un importo sostitutivo delle diarie perse. Si propone inoltre che la partecipazione alle spese di malattia e di infortunio sia limitata ai viaggi all'estero che danno diritto al versamento della diaria. Si introduce infine la possibilità di accordare, a condizioni relativamente restrittive, un aiuto iniziale o per i casi di bisogno.*

*Tenuto soprattutto conto del fatto che i parlamentari devono dedicare viepiù tempo all'esercizio del loro mandato (introduzione delle commissioni permanenti all'inizio degli anni Novanta, complessità crescente delle questioni trattate), è giustificato versar loro un contributo di previdenza professionale comparabile a quello che può pretendere un salariato. I deputati che non hanno un reddito assicurato, e non dispongono quindi di una previdenza professionale, subiscono perdite finanziarie considerevoli a causa dell'esercizio del mandato parlamentare. Una volta lasciata l'Assemblea federale possono inoltre dover affrontare problemi di reinserimento professionale. Il principio del Parlamento di milizia è tuttavia fortemente radicato nell'Assemblea federale e nella popolazione. Di conseguenza, la soluzione previdenziale prevista per i deputati può assolvere soltanto una funzione complementare a quella svolta dalla previdenza professionale ordinaria. Il tempo trascorso in Parlamento è limitato. Occorre quindi colmare in modo adeguato una lacuna previdenziale pure limitata nel tempo e per quanto concerne gli importi.*

*Per molti deputati l'attività parlamentare è una fonte di reddito importante. È quindi giustificato che i parlamentari impossibilitati a esercitare la loro attività per motivi di salute continuino a ricevere, perlomeno in parte o per un lasso di tempo limitato, le loro diarie, analogamente a quanto garantito a qualsiasi lavoratore.*

# Rapporto

## 1 Genesi

### 1.1 Evoluzione

La questione del miglioramento della previdenza dei membri delle Camere federali non è nuova. È stata discussa nel 1988, nell'ambito della revisione totale della legge federale sulle indennità parlamentari, e affrontata per la prima volta nella nuova legge sulle indennità parlamentari con l'introduzione di un'indennità di previdenza annua di 2500 franchi e di un'assicurazione contro gli infortuni. Da allora sono state abbozzate diverse soluzioni volte a definire in modo più adeguato la previdenza dei parlamentari. A tal proposito ci si è concentrati sulla previdenza per la vecchiaia e sulla questione del versamento di un'indennità di partenza o di un'indennità transitoria; non si è invece esaminato in modo approfondito se fosse necessario adottare una normativa concernente la previdenza per le malattie, l'invalidità e il decesso.

Nell'ambito della riforma del Parlamento del 1991/92 si era prospettata l'introduzione di una pensione o di un'indennità transitoria per i parlamentari che lasciano le Camere. Nel relativo progetto, a tale pensione è stata tuttavia preferita un'estensione della previdenza privata; si è inoltre rinunciato all'indennità transitoria. L'esito negativo della votazione popolare sulle basi legali della riforma del Parlamento ha vanificato anche il tentativo di ridefinire la previdenza dei deputati, benché questa parte del progetto non fosse stata contestata durante i dibattiti precedenti lo scrutinio. L'idea è quindi stata ripresa tra il 1992 e il 1994 in diversi interventi parlamentari presentati in Consiglio nazionale. Si è segnatamente accolta una mozione Schmid Peter in cui si proponeva di aumentare l'importo dell'indennità di previdenza in modo da garantire che ai membri delle Camere fossero fornite prestazioni comparabili a quelle che può esigere qualsiasi lavoratore. In un'iniziativa dell'Ufficio del Consiglio nazionale del 1994 si è proposta l'introduzione di una normativa pensionistica per i parlamentari. Il Consiglio degli Stati non è tuttavia entrato in materia sulla soluzione adottata dalla Camera bassa. Nel 1996 si è attuata la mozione Schmid Peter (accolta da entrambe le Camere) approvando una «piccola» revisione della legge sulle indennità parlamentari e del relativo decreto federale che prevedeva un aumento del contributo versato per la previdenza dei parlamentari. L'adozione di tali norme – tuttora in vigore – era volta a consentire a ciascun deputato di mantenere la propria previdenza professionale anche nel caso di una riduzione delle attività professionali dovuta all'assunzione del mandato parlamentare.

### 1.2 Situazione attuale in materia di previdenza professionale

I membri delle Camere federali ricevono ogni anno un contributo vincolato per la loro previdenza privata. Per gli affiliati a un istituto di previdenza professionale, tale indennità di previdenza è pari al contributo massimo consentito a forme riconosciute della previdenza individuale vincolata (pilastro 3a) (stato 2001: 5933 franchi l'anno). I parlamentari possono scegliere tra le tre possibilità seguenti:

### **1.2.1 Previdenza individuale vincolata (pilastro 3a)**

Il contributo può essere utilizzato per costituire una forma previdenziale riconosciuta nell'ambito della previdenza individuale vincolata, sempreché il parlamentare non abbia già raggiunto l'età ordinaria della rendita AVS. Questo vale sia per gli indipendenti e i salariati sia per i deputati che non esercitano alcun'altra attività lucrativa oltre a quella di parlamentare. All'atto del versamento al pilastro 3a, il contributo fornito dalla Confederazione è considerato un reddito imponibile. Tale importo può tuttavia essere dedotto dalle imposte presentando un attestato. Al momento del pagamento della prestazione di previdenza, quest'ultima è assoggettata all'imposta.

### **1.2.2 Versamento all'istituto di previdenza presso cui è assicurato il parlamentare (2° pilastro)**

In linea di principio, il versamento all'istituto di previdenza presso cui il parlamentare è assicurato nell'ambito della previdenza professionale è ammesso soltanto se il guadagno assicurato è stato ridotto a causa dell'attività parlamentare (provocando una lacuna previdenziale) e in quanto gli statuti della cassa pensioni autorizzino un versamento compensativo. All'atto del versamento all'istituto di previdenza, il contributo non è assoggettato all'imposta nella misura in cui non ecceda la lacuna previdenziale. L'importo pagato all'istituto di previdenza non è computato nel reddito imponibile del parlamentare. L'imposizione è operata all'atto del versamento della prestazione.

### **1.2.3 Apertura di un conto bloccato**

Se un parlamentare non può versare il proprio contributo previdenziale presso un istituto di previdenza professionale o un istituto del pilastro 3a poiché ha già superato l'età ordinaria della rendita AVS, l'importo è versato su un conto bancario bloccato; il deputato può disporre liberamente soltanto al termine della sua attività parlamentare. Questo tipo di previdenza corrisponde quindi al pilastro 3b. Il collocamento in forma di conto bloccato non può essere oggetto di agevolazioni fiscali. Il contributo di previdenza è considerato reddito imponibile del parlamentare e deve essere dichiarato (interessi compresi) come patrimonio e averi; è inoltre assoggettato all'imposta preventiva. All'atto della chiusura del conto bloccato, gli averi versati non soggiacciono all'imposta sul reddito.

### **1.2.4 Valutazione della normativa vigente**

I *vantaggi* della normativa vigente possono essere riassunti come segue:

- La previdenza prevista per i parlamentari garantisce la costituzione di un certo capitale per la vecchiaia. Il contributo versato è automaticamente adeguato all'evoluzione dell'importo massimo consentito nell'ambito del pilastro 3a.

- Il sistema attuale è imperniato sulla responsabilità individuale dei parlamentari.
- La soluzione prevista tiene conto in modo flessibile della diversità delle situazioni personali (segnatamente di quelle professionali); non si fonda quindi sul principio del «parlamentare medio».
- Garantisce inoltre certezza del diritto per quanto concerne la legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP): mediante l'indennità di previdenza sia la Confederazione sia i singoli deputati soddisfano infatti l'obbligo di contribuzione per il reddito derivante dall'esercizio del mandato parlamentare.
- Comporta infine oneri amministrativi sostenibili.

Gli *svantaggi* principali sono i seguenti:

- La normativa vigente non offre una soluzione previdenziale globale, comparabile per esempio a una cassa pensioni.
- L'importo dei contributi versati per la previdenza dei parlamentari è relativamente ridotto. La soluzione attuale non copre neppure il minimo previsto dalla LPP.
- Non è prevista alcuna prestazione in caso di invalidità e di decesso. Se un parlamentare desidera comunque una siffatta copertura, il relativo importo è dedotto dal contributo versatogli per costituire il capitale di previdenza.
- Si tratta anzitutto di una mera previdenza per la vecchiaia; eventuali difficoltà di reinserimento professionale incontrate da deputati che lasciano il Parlamento sono attenuate soltanto dalla possibilità di effettuare versamenti presso il 2° e il 3° pilastro nell'ambito della LPP, della legge federale sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LFLP) e delle relative ordinanze. Non è neppure prevista la possibilità di beneficiare di un aiuto transitorio in caso di bisogno.
- Sotto il profilo sociale, v'è infine da chiedersi se sia ancora necessario prevedere un contributo per la previdenza vecchiaia di parlamentari che hanno già raggiunto l'età pensionabile.

## **1.3 Situazione attuale in materia di previdenza per le malattie e gli infortuni**

### **1.3.1 Normativa prevista dalla legge sulle indennità parlamentari e dal decreto federale concernente la legge sulle indennità parlamentari**

In virtù della legge sulle indennità parlamentari, i deputati sono assicurati contro gli infortuni durante la loro attività parlamentare. A tal fine la Confederazione ha stipulato un'assicurazione contro gli infortuni a favore dei parlamentari. Oltre all'assunzione delle spese di cura, prese a carico sussidiariamente alla cassa malati, tale assicurazione prevede il versamento biennale di un'indennità (il cui importo è pari a quello della diaria) e di prestazioni in capitale in caso di invalidità e decesso. Talune prestazioni sono fornite anche ai parlamentari stranieri, sempreché al mo-

mento dell'infortunio si trovassero in Svizzera su invito e a spese della Confederazione. Per quanto concerne la malattia, è previsto che il parlamentare che si ammala durante una seduta riceva la diaria per il periodo d'ospedalizzazione, ma al massimo per un mese.

### **1.3.2 Valutazione della normativa vigente**

I *vantaggi* della normativa vigente possono essere riassunti come segue:

- Durante i giorni di seduta i parlamentari beneficiano in linea di massima di una buona copertura assicurativa contro gli infortuni.
- Il parlamentare ricoverato in ospedale a causa di una malattia insorta durante un giorno di seduta riceve la diaria, perlomeno per un periodo limitato.

Gli *svantaggi* principali sono i seguenti:

- La normativa in materia di malattia e infortuni manca di equilibrio e di coordinamento. Benché la copertura del rischio infortuni sia molto buona, si constata la quasi totale assenza di un'indennità per perdita di guadagno in caso di incapacità lavorativa dovuta a motivi di salute (peraltro garantita in Svizzera a qualsiasi lavoratore), e questo nonostante le diarie rappresentino una parte essenziale del reddito di molti parlamentari.
- Gli infortuni sopravvenuti sul luogo di lavoro o al domicilio del deputato sono esclusi dal campo d'applicazione della normativa vigente anche se si sono verificati nell'ambito di un'attività parlamentare che dà diritto a un'indennità.
- Nonostante circa il 75 per cento delle assenze di lunga durata siano dovute a malattia, non è prevista alcuna copertura assicurativa a tal proposito.
- È impossibile, o perlomeno difficile, prevedere una soluzione globale che garantisca un coordinamento con le altre assicurazioni sociali e/o private di un parlamentare.

### **1.4 Iniziativa parlamentare Maury Pasquier (01.415)**

Il 22 marzo 2001 il consigliere nazionale Maury Pasquier ha presentato un'iniziativa parlamentare in forma generica sottoscritta da altri 31 deputati. Nell'iniziativa si chiedeva che un parlamentare che si ammala o è vittima di un infortunio riceva le diarie cui avrebbe avuto diritto per le sedute plenarie o commissionali alle quali avrebbe partecipato se non fosse stato impossibilitato al lavoro. Nella motivazione il promotore dell'iniziativa rilevava a buon diritto che la normativa vigente non consente di tener conto delle malattie e degli infortuni non sopravvenuti durante una seduta, di quelli che comportano un'incapacità lavorativa senza che il parlamentare interessato debba necessariamente essere ospedalizzato e di quelli che impediscono a un deputato di lavorare per più di trenta giorni. Sottolineava inoltre che per molti deputati l'attività parlamentare costituisce una fonte di reddito importante. Secondo il promotore dell'iniziativa è quindi giustificato che – analogamente a quanto previ-

sto per i lavoratori – i parlamentari impossibilitati a esercitare il loro mandato per motivi medici ricevano, perlomeno in parte o per un periodo limitato, le loro diarie.

## **1.5 Lavori della Commissione**

La CIP ha affrontato la questione delle indennità parlamentari il 30 marzo 2000, nell'ambito dell'elaborazione della nuova legge sul Parlamento (01.401). Riteneva che dopo nove anni fosse opportuno sottoporre il sistema vigente a un riesame approfondito. Ha pertanto deciso di iscrivere all'ordine del giorno della seduta del 31 agosto 2000 una discussione di fondo su questo tema.

In tale seduta la Commissione ha preso la decisione di principio di ampliare l'infrastruttura esistente. Ha ritenuto fosse prioritario mettere a disposizione dei parlamentari un importo che consenta loro di assumere collaboratori personali. Ha tuttavia rifiutato di aumentare sensibilmente l'annualità forfetaria e di introdurre assegni per i figli. Nella medesima seduta la Commissione ha deciso di sottoporre alla Camera un progetto distinto concernente una revisione delle disposizioni sulla previdenza professionale dei parlamentari.

Il 17 maggio 2001 la Commissione ha esaminato un documento di lavoro dei Servizi del Parlamento concernente la previdenza professionale e ha discusso in merito all'iniziativa parlamentare Maury Pasquier. Per quanto concerne la previdenza professionale, ha deciso di procedere a un adeguamento del sistema vigente e di non proseguire nell'esame di soluzioni alternative quali l'istituzione di un sistema pensionistico, l'introduzione di una vera e propria indennità transitoria o di partenza o l'affiliazione dei parlamentari alla Cassa pensioni della Confederazione. Dopo aver sentito l'onorevole Maury Pasquier, la Commissione ha inoltre deciso all'unanimità di sostenere gli orientamenti di fondo della sua iniziativa parlamentare e di integrare quest'ultima in un progetto globale. I Servizi del Parlamento sono stati incaricati di elaborare un progetto in tal senso e autorizzati a far capo alla società Dr. Claude Chuard SA per l'esame degli aspetti attuariali. Nel 1994 tale società aveva infatti fornito la propria consulenza all'Ufficio del Consiglio nazionale in occasione dell'elaborazione di un progetto in materia di pensioni e aveva quindi potuto familiarizzarsi con la situazione particolare delle Camere federali.

Nelle sedute dell'8 novembre 2001, del 14 febbraio 2002 e del 25 aprile 2002 la CIP ha esaminato i progetti elaborati. L'onorevole Maury Pasquier ha assistito alla discussione concernente l'introduzione di un sistema che consenta di versare ai parlamentari un importo sostitutivo della diaria in caso di malattia o di infortunio. Alla fine dei dibattiti ha ritirato la sua iniziativa parlamentare 01.415, poiché le proposte in essa contenute sono state recepite nel progetto della Commissione.

## **2 Grandi linee del progetto**

### **2.1 Obiettivo**

Il presente progetto è volto a compensare le perdite in materia di previdenza professionale subite, in caso di vecchiaia, malattia, infortunio, maternità o abbandono non volontario della carica di parlamentare, da un membro delle Camere che ha ridotto le proprie attività professionali per dedicarsi al mandato di deputato. Per quanto concerne la previdenza professionale, si propone di aumentare il contributo attualmente versato per la costituzione del capitale, di assoggettare i parlamentari a un obbligo contributivo e di includere il decesso e l'invalidità nei rischi assicurati. Le prestazioni previdenziali per i rischi malattia e infortunio vanno adeguate alle conseguenze e non devono essere determinate in base alle cause. Devono consentire di compensare la perdita della diaria e di assumere le spese in caso di malattia o di infortunio durante viaggi all'estero che danno diritto a un'indennità, in quanto tali spese non siano già coperte dall'assicurazione malattie obbligatoria. A condizioni relativamente restrittive, deve infine essere possibile accordare un aiuto iniziale o d'urgenza.

### **2.2 Condizioni quadro**

In tutte le soluzioni sinora proposte per migliorare la previdenza professionale dei parlamentari si è partiti dal principio che i deputati non sono vincolati alla Confederazione da un rapporto di lavoro. È tuttavia giustificato versar loro un contributo per la previdenza professionale comparabile a quello che può esigere un lavoratore, soprattutto in considerazione del numero crescente di ore di lavoro che implica l'esercizio del mandato di deputato (introduzione delle commissioni permanenti all'inizio degli anni Novanta, complessità crescente delle questioni trattate). L'esercizio del mandato parlamentare comporta perdite finanziarie considerevoli per le persone che non dispongono di un reddito assicurato, e quindi di una previdenza professionale. Una volta lasciato il Parlamento, tali persone possono inoltre dover affrontare problemi di reinserimento professionale. D'altro canto il principio del Parlamento di milizia è fortemente radicato nella popolazione e nell'Assemblea federale. Di conseguenza, la soluzione previdenziale prevista per i deputati può assolvere soltanto una funzione complementare a quella svolta dalla previdenza professionale ordinaria. Il tempo trascorso in Parlamento è limitato. Occorre pertanto colmare in modo adeguato una lacuna previdenziale pure limitata nel tempo e nella sua entità. Il margine di manovra disponibile per un miglioramento della previdenza dei parlamentari è quindi relativamente ridotto ed esclude l'adozione di una normativa pensionistica. Dato che il presente progetto comporta un'estensione del sistema vigente e un miglioramento delle prestazioni, è invece lecito attendersi che ciascun deputato contribuisca al finanziamento della propria previdenza, analogamente a quanto previsto per quanto concerne il salario dei lavoratori, da cui è dedotto un importo destinato al 2° pilastro.

## **2.3 Soluzioni proposte**

### **2.3.1 Previdenza per la vecchiaia, l'invalidità e il decesso**

Le prestazioni della previdenza professionale, insieme con l'assicurazione federale (AVS/AI), devono consentire alle persone anziane, ai superstiti e agli invalidi di mantenere in modo adeguato il tenore di vita abituale. La lacuna esistente nel sistema previdenziale dei parlamentari va colmata per un importo e un lasso di tempo limitati. L'obiettivo è di adottare una soluzione previdenziale quanto più completa possibile per i rischi vecchiaia, invalidità e decesso. La situazione attuale deve essere sensibilmente migliorata:

- *sotto il profilo qualitativo*: mediante l'integrazione sistematica di nuove prestazioni in caso di invalidità e di decesso, per esempio sotto forma di un capitale decesso che diminuisca linearmente con l'avanzamento dell'età e di una rendita di invalidità calcolata in percento di un reddito assicurato da definire; e
- *sotto il profilo quantitativo*: mediante un aumento considerevole dei contributi sinora versati per la previdenza dei parlamentari. Per quanto concerne la parte di reddito da assicurare, la situazione deve essere migliorata rispetto al minimo legale fissato nella LPP.

Si propone di accrescere sensibilmente la previdenza raddoppiando gli importi attuali e assoggettando i parlamentari a un obbligo di contribuzione. Sino al raggiungimento del 65° anno di età, s'intende inoltre coprire anche i rischi decesso e invalidità; siffatte prestazioni sono usuali nel 2° pilastro.

### **2.3.2 Aiuto transitorio**

In virtù della normativa proposta, un deputato può chiedere un aiuto transitorio per due motivi:

- se si trova in stato di bisogno; o
- al fine di beneficiare di un aiuto iniziale volto ad agevolare il reinserimento professionale nel periodo successivo alla scadenza del mandato parlamentare.

I parlamentari che hanno sospeso o ridotto temporaneamente la loro attività professionale per dedicarsi al mandato di deputato rischiano di dover affrontare difficoltà di reinserimento professionale. Per facilitare tale reinserimento alla fine del mandato parlamentare occorre pertanto offrire ai deputati che soddisfano talune condizioni restrittive la possibilità di beneficiare di un «aiuto transitorio». Una siffatta prestazione supplementare non fa parte del pacchetto di misure concernenti la previdenza professionale in senso stretto. Una cessazione non volontaria della funzione di parlamentare può tuttavia essere comparata a un licenziamento immediato, che a determinate condizioni dà pure diritto a talune indennità. Se un deputato che lascia il Parlamento prima del 65° anno di età ne fa domanda, occorre quindi potergli offrire un aiuto che gli consenta di affrontare le difficoltà incontrate nell'ambito del reinserimento professionale, sempreché il suo nuovo reddito sia inferiore a quello derivante dall'esercizio del mandato parlamentare. L'importo di questa prestazione non

può superare quello della rendita semplice AVS e può essere versato per al massimo due anni.

Un aiuto deve poter essere offerto anche nei casi estremamente rari in cui un parlamentare si trova in stato di bisogno. La nozione di bisogno potrebbe essere definita in base ai criteri stabiliti dalla Conferenza dei direttori cantonali degli affari sociali. La valutazione dei singoli casi spetterebbe alla Delegazione amministrativa dell'Assemblea federale.

L'aiuto transitorio riprende l'idea di fondo della «clausola del caso di rigore», soppressa nell'ambito della revisione del 1988 della legge sulle indennità parlamentari. Nell'ultimo decennio si sono registrati alcuni rari casi di deputati che (ad esempio per motivi di malattia o poiché dopo l'elezione avevano dovuto cessare la loro attività professionale) si sono trovati nel bisogno durante l'esercizio del loro mandato o dopo aver lasciato il Parlamento. In siffatti casi non v'era più la possibilità di fornire un aiuto mirato. Tale possibilità va pertanto reintrodotta. Simili soluzioni sono previste anche a livello cantonale.

### **2.3.3 Previdenza in caso di malattia e di infortunio (comprese la gravidanza e la maternità)**

La distinzione attuale tra la previdenza per il rischio malattia e la previdenza per il rischio infortuni è soppressa. Le prestazioni devono essere commisurate alle conseguenze e non essere determinate in base alle cause. Sono definite prendendo a modello le prestazioni per le quali è in genere assicurato o cui ha normalmente diritto un lavoratore svizzero: in caso di infortunio e di malattia il salario continua a essere versato durante un determinato periodo. L'assicurazione obbligatoria contro le malattie e gli infortuni copre le spese per le cure mediche ambulatoriali, i medicinali e la degenza in sala comune ospedaliera. La gravidanza è trattata come una malattia e il salario continua a essere versato durante il congedo maternità.

Il progetto proposto deve consentire di colmare le lacune e di evitare le doppie assicurazioni tenendo conto della situazione media dei parlamentari. Occorre anzitutto compensare la perdita di reddito subita da un deputato cui motivi di salute o di maternità impediscono di partecipare a sedute che danno diritto a un'indennità. Senza una siffatta soluzione, la perdita della diaria non sarebbe infatti compensata in alcun altro modo. Spetterà invece principalmente al singolo parlamentare dotarsi di una copertura assicurativa per le spese di cura. Il presente progetto si limita a prevedere una partecipazione alle spese di malattia o di infortunio durante soggiorni all'estero che danno diritto a un'indennità; le relative prestazioni sono inoltre fornite soltanto nella misura in cui tali spese non siano coperte dall'assicurazione obbligatoria. Non sarà più conclusa alcuna assicurazione speciale contro gli infortuni poiché i parlamentari sono già obbligatoriamente assicurati in quanto lavoratori o, a complemento dell'assicurazione malattie, come privati. Per prestazioni private o semiprivati, il parlamentare dovrà concludere assicurazioni complementari, come usuale nella prassi. Le prestazioni in caso di invalidità e decesso sono disciplinate separatamente. Inoltre non sono più previste soltanto per i casi in cui l'invalidità o il decesso sono dovuti a un infortunio.

### 3

## Commento alle singole disposizioni

### 3.1

## Modifica della legge federale sulle indennità parlamentari

#### *Art. 3*

L'articolo 3 capoverso 2 conferisce ai parlamentari impossibilitati a partecipare a una seduta per motivi di salute il diritto a un adeguato importo sostitutivo della diaria persa. Il termine «adeguato» offre un certo margine di manovra che consente di prevedere un eventuale termine di attesa o una riduzione dell'importo in caso di assenza di lunga durata. Questa disposizione non concerne l'annualità, che è versata immutata anche in caso di malattia o infortunio.

Il nuovo capoverso 3 precisa che le parlamentari in congedo maternità ricevono un importo pari a quello delle diarie perse per un periodo analogo a quello stabilito nella pertinente legge.

#### *Art. 6a*

Una minoranza della Commissione desidera introdurre un assegno di custodia per i casi in cui un parlamentare o l'altro genitore non percepisce già la totalità degli assegni. Motiva questa proposta sostenendo che gli assegni di custodia sono parte integrante delle prestazioni sociali accordate ai lavoratori in Svizzera. Rileva quindi che in caso di riduzione dell'attività professionale è possibile che il diritto agli assegni di custodia non possa più essere esercitato pienamente. La minoranza commissionale chiede pertanto che ai parlamentari sia versata la metà dell'assegno di custodia previsto dalla legislazione sul personale federale. Questo corrisponderebbe a un importo annuo di 1975 franchi per il primo figlio e di 1275 franchi per ogni altro figlio. L'assegno sarebbe versato finché i figli compiono 18 anni. Per i figli che seguono una formazione sarebbe versato fino al compimento del 25° anno di età.

Una maggioranza risicata della Commissione ha deciso, con voto preponderante del presidente, di non inserire nel progetto il diritto al versamento di un assegno di custodia. Ritiene infatti che un simile assegno esuli dall'ambito di una normativa in materia di previdenza dei deputati, volta a compensare gli svantaggi previdenziali derivanti dalla riduzione dell'attività professionale in favore del mandato parlamentare. È dell'opinione che l'obiettivo principale sia di prevedere una copertura del rischio e non prestazioni sociali.

#### *Art. 7*

Rispetto alla normativa vigente, che parla di «previdenza privata», il progetto precisa a livello di legge che il contributo previdenziale non concerne soltanto la previdenza per la vecchiaia ma comprende anche i rischi invalidità e decesso. In tal modo si sottolinea il «carattere di cassa pensioni» di questa previdenza. Il fatto di conferire il diritto al contributo soltanto ai parlamentari che non hanno ancora compiuto il 65° anno di età è conforme al sistema previdenziale. Una volta raggiunto questo limite di età non è infatti più possibile effettuare versamenti al 2° e al 3° pilastro.

#### *Art. 8*

Il vigente articolo 8 ha sinora costituito la base legale in virtù della quale i parlamentari sono assicurati contro gli infortuni. Secondo il presente progetto spetta invece principalmente al singolo parlamentare assicurarsi per le spese di cura dovute a malattia o infortunio. In futuro non sarà più conclusa un'assicurazione speciale contro gli infortuni poiché i parlamentari sono già assicurati obbligatoriamente contro tale rischio in quanto lavoratori o, nell'ambito dell'assicurazione malattie, come privati. Si prevede invece di introdurre nuove prestazioni sotto forma di una partecipazione alle spese di malattia o d'infortunio durante soggiorni all'estero che danno diritto a un'indennità, a condizione che tali spese non siano già prese a carico dall'assicurazione obbligatoria. Talvolta i parlamentari si recano infatti in Paesi nei quali le spese mediche e ospedaliere sono molto più elevate di quelle usuali in Svizzera. In caso di malattia o di infortunio, questo può creare complicazioni con le altre assicurazioni private o professionali esistenti e comportare lacune nella copertura delle spese. Per prevenire questo rischio, il mercato prevede soluzioni assicurative che offrono prestazioni supplementari a prezzi convenienti.

#### *Art. 8a*

Questa disposizione costituisce la base legale per l'aiuto transitorio introdotto dal presente progetto. Il capoverso 1 definisce le condizioni alle quali un parlamentare può pretendere un siffatto aiuto. Il capoverso 2 limita a un massimo di due anni il periodo durante il quale può essere prestato un aiuto transitorio per il reinserimento professionale. La durata dell'aiuto transitorio per i casi di bisogno è invece automaticamente limitata al periodo in cui i parlamentari interessati esercitano il loro mandato, poiché l'aiuto è versato a deputati in carica. Il capoverso 3 attribuisce alla Delegazione amministrativa dell'Assemblea federale, organo supremo in materia di questioni amministrative del Parlamento, la competenza per l'esame delle domande.

### **3.2 Modifica del decreto federale concernente la legge sulle indennità parlamentari**

#### *Art. 7*

Secondo la normativa vigente, per i parlamentari affiliati a un istituto di previdenza professionale l'indennità di previdenza è pari al contributo massimo consentito a forme riconosciute della previdenza individuale vincolata (pilastro 3a). Rispetto alla LPP, questo importo è molto modesto. Il presente progetto raddoppia pertanto il contributo previsto per la previdenza dei parlamentari; sempre rispetto alla LPP si tratta di un importo ragionevole per una previdenza professionale non troppo generosa. Le spese risultanti dal raddoppiamento del contributo sono addossate per metà alla Confederazione e per metà al parlamentare. È infatti usuale che l'avente diritto partecipi al finanziamento della propria previdenza professionale. Per i parlamentari questo comporta una riduzione della componente reddituale dall'annualità. L'importo dedotto è utilizzato per costituire l'avere di vecchiaia cui avrà diritto il deputato.

Alla stessa stregua di quanto previsto dal diritto vigente, l'indennità sarà direttamente versata a un istituto di previdenza designato dal parlamentare. Questo com-

prende anche la possibilità di un'affiliazione a una fondazione del 2° pilastro. Se un parlamentare non è più in grado di assicurare pienamente o in parte (nell'ambito del capoverso 2) le sue prestazioni assicurative presso un istituto del 2° pilastro o un istituto di previdenza vincolata (pilastro 3a), l'indennità di previdenza gli viene versata completamente o in parte su un conto bloccato da lui indicato, come previsto anche dal diritto vigente. Il parlamentare potrà disporre liberamente di tale conto soltanto dopo aver compiuto i 65 anni di età. In tal modo si garantisce il carattere previdenziale dell'indennità.

#### *Art. 7a*

Il diritto a una rendita in caso di invalidità è nuovo. Le condizioni cui è subordinato il riconoscimento di tale diritto sono rette dalla legge federale sull'assicurazione per l'invalidità, come usuale in molte casse pensioni autonome. Le prestazioni sono concesse soltanto in base a una decisione dell'AI. Nella decisione sono definiti il grado di invalidità e l'inizio del diritto alla rendita. Il diritto alla rendita AI nasce nel momento in cui l'assicurato presenta un grado di invalidità pari almeno al 40 per cento. Il termine di attesa previsto dall'AI è compensato mediante l'annualità e il diritto all'importo sostitutivo delle diarie perse. Se un deputato diviene invalido poco prima della fine del mandato parlamentare, durante il periodo di attesa può se necessario essergli versato un aiuto transitorio. La rendita di invalidità ammonta al 150 per cento dell'importo massimo della rendita semplice AVS; questa soluzione è senz'altro adeguata se comparata a quanto previsto nella LPP.

#### *Art. 7b*

Anche il versamento di una prestazione in capitale in caso di decesso è nuovo e sostituisce la costituzione di capitale per la vecchiaia. Il capitale decesso previsto equivale al 50 per cento dell'importo massimo della rendita semplice AVS moltiplicato per il numero di anni corrispondenti alla differenza tra il 65° anno di età e l'età raggiunta dal parlamentare il giorno del decesso. Diminuisce pertanto in modo lineare con l'avanzamento dell'età. Di conseguenza, è più elevato se il deputato muore in giovane età, quando i bisogni previdenziali dei superstiti sono maggiori. Si parte dal principio che i parlamentari accrescano costantemente la loro previdenza professionale; la prestazione in capitale dovuta in caso di decesso può pertanto essere ridotta con l'avanzamento dell'età. Questo tipo di prestazioni è usuale nella previdenza professionale. Le disposizioni concernenti i beneficiari offrono una soluzione molto più flessibile di quella prevista dalle pertinenti prescrizioni della LPP. Il capoverso 4 indica come si debba procedere qualora un parlamentare non abbia designato beneficiari; in tali casi il capitale garantito spetta agli eredi legali.

#### *Art. 8*

L'articolo 8 definisce le prestazioni assicurative accordate in caso di infortunio o malattia durante un soggiorno all'estero che dà diritto a un'indennità. Tali prestazioni corrispondono a quelle delle cosiddette assicurazioni per viaggi d'affari e comprendono il pagamento delle spese di cura in caso di infortunio o malattia e la copertura assicurativa per la prestazione di servizi di assistenza.

#### Art. 8a

Secondo la legge, i parlamentari hanno diritto a un adeguato importo sostitutivo delle diarie perse in seguito a malattia o infortunio. Si rinuncia a prevedere un periodo di attesa, inadatto al modo di lavoro del Parlamento. Dal 31° giorno civile l'importo sostitutivo è tuttavia ridotto all'80 per cento della diaria persa, poiché in caso di assenza prolungata per motivi di salute diminuiscono anche le spese di base necessarie per l'esercizio del mandato parlamentare. Non sarebbe sensato esigere la produzione di un certificato medico per qualsiasi assenza di breve durata. Questo comporterebbe infatti spese inutili. L'obbligo di presentare un certificato medico è quindi limitato ai parlamentari che fanno valere un diritto al versamento di un importo sostitutivo di più di cinque diarie. Il diritto all'indennità sussiste per la massimo 730 giorni civili. Si estingue inoltre al sorgere del diritto a una rendita di invalidità e in caso di cessazione del mandato parlamentare.

#### Art. 8b

L'articolo 8b stabilisce l'importo dell'aiuto transitorio. Secondo il capoverso 1, tale aiuto non può superare l'importo massimo della rendita semplice AVS. Il capoverso 2 definisce la base di calcolo del reddito di cui occorre tener conto per stabilire se un parlamentare ha diritto a un aiuto transitorio dopo la fine del mandato.

## 4 **Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

Attualmente le spese preventivate per le Camere federali ammontano a circa 59,3 milioni di franchi l'anno, di cui 33,1 milioni per il Parlamento e 26,2 milioni per i Servizi del Parlamento (preventivo 2002). Qualora fosse dato seguito alle proposte della Commissione, tali spese aumenterebbero di 1,85 milioni l'anno rispetto a quelle previste nel preventivo 2002, salendo quindi a 61,15 milioni di franchi, di cui 34,88 milioni per il Parlamento e 26,27 milioni per i Servizi del Parlamento. Questo aumento equivarrebbe allo 0,0035 per cento delle spese complessive della Confederazione, che ammontano a 51 249,2 milioni di franchi (preventivo 2002).

Rispetto al diritto vigente, le misure proposte comporterebbero annualmente per la Confederazione le spese supplementari seguenti:

	Spese supplementari (in franchi)
– Aumento del capitale per la vecchiaia	730 000
– Copertura dei rischi decesso/invalidità	870 000
– Importo sostitutivo della diaria in caso di malattia/ infortunio/maternità	145 000
– Assicurazione per i viaggi all'estero	30 000
– Aiuto transitorio	25 000

Inversamente, la soppressione dell'attuale assicurazione collettiva contro gli infortuni consentirebbe di risparmiare 20 000 franchi.

Le spese per la copertura dei rischi attuariali invalidità e decesso sono state stimate in base all'ipotesi che a partire da una determinata franchigia globale sia prevista una copertura autonoma della Confederazione mediante riassicurazione stop loss. Secondo questa forma di assicurazione, se l'onere dei sinistri annuo è superiore a una franchigia globale prestabilita il riassicuratore deve colmare la differenza. Qualora il presente progetto sia accettato, occorrerà trovare e porre in essere la miglior soluzione possibile in materia di riassicurazione fondandosi su un'analisi dei rischi legati all'effettivo degli assicurati.

In mancanza di dati empirici, le spese che comporterebbe l'introduzione di un importo sostitutivo delle diarie perse in seguito a malattia, infortunio e maternità possono soltanto essere stimate. Le spese stimate corrispondono a circa l'1,5 per cento dell'insieme delle diarie versate ai deputati ovvero, considerando una media di 100 giorni di seduta, a un'assenza indennizzata di 1,5 giorni per parlamentare. Le diarie versate in virtù del diritto vigente ai parlamentari ospedalizzati per motivi di malattia ammontano in media a 15 000 franchi l'anno; nella valutazione delle spese supplementari si è tenuto conto di questo dato.

L'obbligo di contribuzione introdotto dal presente progetto per quanto concerne la previdenza vecchiaia comporterebbe per i parlamentari spese supplementari pari a 730 000 franchi, ossia poco meno di 3000 franchi per deputato.

Si prevede che per i chiarimenti e la consulenza ai parlamentari in materia di previdenza, i rapporti con gli istituti di previdenza e le assicurazioni e i lavori di contabilità occorrerebbe creare 0,5 posti supplementari presso il Servizio del personale e delle finanze; questo comporterebbe una spesa di 70 000 franchi.

## **5 Fondamenti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

La normativa legale concernente le indennità corrisposte ai membri delle Camere federali si fonda sull'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., secondo cui le disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali devono essere emanate sotto forma di legge federale.

### **5.2 Delega di competenze legislative**

Il Parlamento è autorizzato a modificare il «decreto federale concernente la legge sulle indennità parlamentari» mediante un'ordinanza dell'Assemblea federale non sottostante a referendum al fine di stabilire l'importo del contributo previdenziale e dell'aiuto transitorio previsti nella legge. Secondo l'articolo 7 LRC, l'Assemblea federale può emanare norme di diritto in forma di ordinanza nella misura in cui vi sia autorizzata dalla Costituzione o dalla legge. Nel presente caso, questa autorizzazione è prevista dall'articolo 14 della legge sulle indennità parlamentari. L'articolo 164 Cost. esige che le «disposizioni fondamentali» siano emanate in forma di legge federale. Una disposizione in cui è semplicemente fissato l'importo di un contributo non può essere considerata «fondamentale». Può quindi essere emanata in forma di ordinanza, sempreché si fondi su una disposizione di legge che definisca lo scopo del contributo e la cerchia dei beneficiari.