



16.460

Iniziativa parlamentare Suppressione dell'aiuto transitorio per i parlamentari

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

del 10 ottobre 2019

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sulle indennità parlamentari e dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari.

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

10 ottobre 2019

In nome della Commissione:

Il presidente, Kurt Fluri

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Introduzione dell'aiuto transitorio

L'aiuto transitorio destinato ai deputati che hanno lasciato il Parlamento è stato introdotto nel 2003, nel quadro di una revisione totale della legge federale sulle indennità parlamentari (rinominata nel frattempo «legge federale sulla retribuzione e l'infrastruttura dei parlamentari e sui contributi ai gruppi»). La revisione era 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» (rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 25 aprile 2002, FF 2002 6323). L'introduzione dell'aiuto transitorio faceva parte integrante della revisione.

Secondo la normativa, un deputato poteva chiedere che gli venisse corrisposto un aiuto transitorio se si fosse trovato 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. Era stato stabilito che il montante di questa prestazione non potesse superare quello della rendita semplice AVS (2019: al massimo 2370 fr. al mese) e che potesse essere versato per al massimo due anni.

Al momento della sua introduzione, l'aiuto transitorio riprendeva l'idea di fondo della cosiddetta «clausola del caso di rigore», soppressa nell'ambito della revisione del 1988 della legge federale sulle indennità parlamentari. Nel suo rapporto del 2002 riguardante l'iniziativa parlamentare «Normativa in materia di previdenza dei parlamentari» (02.423), la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-CN) osservava che nella prassi si erano 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 erano trovati nel bisogno durante l'esercizio del loro mandato o dopo aver lasciato il Parlamento. In siffatti casi, l'introduzione dell'aiuto transitorio avrebbe quindi permesso di fornire un aiuto mirato.

1.2 Diritto vigente e prassi

L'aiuto transitorio è disciplinato nell'articolo 8a della legge del 18 marzo 1988¹ sulle indennità parlamentari (LI), disposizione posta in vigore il 1° dicembre 2003. Può essere richiesto dai deputati che lasciano il Parlamento prima di aver compiuto i 65 anni d'età e non percepiscono ancora una rendita di vecchiaia, oppure che si trovano in stato di bisogno. Per quanto riguarda i deputati che hanno lasciato il Parlamento, è indifferente che essi si siano ritirati volontariamente o perché non rieletti. Conformemente all'articolo 8b dell'ordinanza dell'Assemblea federale del

¹ RS 171.21

18 marzo 1988² concernente la legge sulle indennità parlamentari, l'aiuto transitorio non può superare il 100 per cento dell'importo massimo della rendita di vecchiaia annua secondo l'articolo 34 della legge federale del 20 dicembre 1946³ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS). Nella prassi, l'aiuto transitorio si determina in base alla retribuzione annua e alla somma media delle diarie versate ai parlamentari richiedenti l'anno civile precedente.

La domanda per l'ottenimento di un aiuto transitorio viene sottoposta per esame preliminare al capo del settore Infrastruttura dei Servizi del Parlamento, il quale è al corrente delle indennità che sono state versate al richiedente nel corso dei due precedenti anni civili. Inoltre, la domanda deve essere accompagnata da un estratto dell'attestato fiscale che illustri la situazione economica (sostanza e reddito) del richiedente.

Dopo l'esame preliminare, il capo del settore Infrastruttura trasmette la domanda al delegato della Delegazione amministrativa, che a sua volta sottopone alla stessa delegazione una proposta in forma anonimizzata. Basandosi sulla documentazione qui menzionata, questa decide definitivamente in merito all'istanza e, se è il caso, stabilisce l'ammontare dell'aiuto transitorio.

Tra il 2004 e il 2018 l'aiuto transitorio è stato corrisposto a 22 persone, per un importo complessivo di 923 000 franchi.

Oltre ad avere la possibilità di chiedere un aiuto transitorio, ogni parlamentare ha diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD). I deputati che hanno lasciato il Parlamento possono infatti iscriversi presso l'ufficio regionale di collocamento (URC) competente e chiedere che venga versata loro l'indennità di disoccupazione, con gli obblighi che ne derivano. Il disciplinamento vigente permette a un ex parlamentare di percepire al contempo l'aiuto transitorio e l'indennità di disoccupazione, in quanto la cassa di disoccupazione considera l'aiuto transitorio come un'indennità di partenza. In compenso, nella prassi le indennità giornaliere di disoccupazione sono state dedotte dall'aiuto transitorio.

1.3 Genesi del progetto

Il 21 settembre 2016, la consigliera nazionale Natalie Rickli (UDC/ZH) ha depositato l'iniziativa parlamentare «Soppressione dell'aiuto transitorio per i parlamentari» (16.460), che chiede, attraverso l'abrogazione dell'articolo 8a LI, di sopprimere l'aiuto transitorio per i parlamentari.

Il 20 gennaio 2017, la CIP-CN ha esaminato l'iniziativa e con 17 voti contro 7 ha deciso di darvi seguito. Nel motivare la sua decisione, la Commissione ha spiegato che l'aiuto transitorio rappresenta un privilegio ingiustificato: se restano disoccupati, i parlamentari possono infatti richiedere come tutti gli altri aventi diritto le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. Inoltre, a suo avviso l'aiuto transi-

² RS 171.211

³ RS 831.10

torio asseconderebbe la tendenza indesiderata all'instaurazione di un Parlamento di professionisti.

Diversamente dalla CIP-CN, il 19 giugno 2017 l'omologa Commissione del Consiglio degli Stati (CIP-CS) ha respinto l'iniziativa parlamentare con 7 voti contro 6, ritenendo che la soppressione dell'aiuto transitorio sia una misura troppo drastica, anche in considerazione dell'estrema esiguità degli importi versati.

Ciononostante, il 10 novembre 2017 la CIP-CN ha deciso, con 15 voti contro 6 e 1 astensione, di mantenere la propria posizione, ribadendo quindi di voler dare seguito all'iniziativa. Il 1° marzo 2018 il Consiglio nazionale, accogliendo la proposta della sua Commissione, ha approvato l'iniziativa parlamentare con 115 voti contro 66 e 2 astensioni.

Dopo l'approvazione della Camera bassa, il 20 aprile 2018 la CIP-CS è tornata ad occuparsi di nuovo dell'iniziativa parlamentare di Natalie Rickli. Contrariamente alla decisione presa il 19 giugno 2017, questa volta la Commissione ha deciso, con 6 voti contro 4, di allinearsi alla posizione del Consiglio nazionale. Di conseguenza, la CIP-CN è stata incaricata di elaborare un progetto di atto che vada nel senso richiesto dall'iniziativa. L'opportunità di questo aiuto transitorio è messa in questione dalla Commissione, visto che i deputati che lasciano il Parlamento hanno diritto, oltre all'aiuto transitorio, alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. Una parte della maggioranza si riserva tuttavia il diritto di appoggiare, nel corso delle successive deliberazioni sulla modifica di legge, non la soppressione dell'aiuto transitorio – come chiesto dall'autrice dell'iniziativa –, ma un semplice inasprimento delle condizioni che legittimano il suo versamento.

La CIP-CN ha esaminato il progetto il 16 agosto 2019 e, con 14 voti contro 11, si è pronunciata in favore della soppressione totale dell'aiuto transitorio. Nella votazione provvisoria sul complesso ha approvato il progetto con 18 voti contro 6 e lo ha quindi trasmesso per parere alla Delegazione amministrativa e all'Ufficio del Consiglio nazionale.

Nella sua seduta del 10 ottobre 2019, la Commissione ha preso atto del parere dell'Ufficio e della Delegazione amministrativa. Sulla base di questo documento, ha deciso di inserire alcuni complementi nel suo rapporto; con 14 voti contro 7 e 2 astensioni ha quindi adottato il progetto all'indirizzo della propria Camera, trasmettendolo nel contempo per parere al Consiglio federale.

2 Punti essenziali del progetto

Il testo dell'iniziativa parlamentare è esplicito: l'articolo 8a LI deve essere abrogato, ciò che equivale a sopprimere l'aiuto transitorio previsto attualmente per i membri dell'Assemblea federale. Dal momento che versano i contributi all'AD, se restano disoccupati i parlamentari possono richiedere le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. Nel caso in cui perdano il loro mandato in Parlamento, i deputati sono quindi già assicurati presso l'AD, ciò che rende poco pertinente l'attuale sistema dell'aiuto transitorio. Quest'ultimo conferisce infatti ai deputati un privilegio ingiustificato nei confronti dei lavoratori.

Proposta della minoranza

Fondandosi sulle discussioni condotte in seno alla CIP-CS, la minoranza della Commissione (Streiff, Barrile, Flach, Glättli, Humbel, Marti Samira, Masshardt, Pfister Gerhard, Piller Carrard, Romano, Wermuth) propone di non sopprimere l'aiuto transitorio, ma di inasprire le condizioni che ne legittimano l'ottenimento. In base a questa proposta, i deputati potranno chiedere un aiuto transitorio soltanto in caso di non rielezione; inoltre potranno percepire tale aiuto al massimo nei sei mesi successivi alla loro partenza dal Parlamento. Come è avvenuto finora, ciò sarà possibile nella misura in cui il richiedente non abbia ancora compiuto 65 anni e non percepisca alcuna rendita di vecchiaia. La minoranza propone che l'aiuto parlamentare possa continuare a essere richiesto anche nel caso in cui l'interessato si trovi in stato di bisogno.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Legge del 18 marzo 1988 sulle indennità parlamentari

Art. 8a

L'articolo 8a LI rappresenta la base legale che permette di richiedere e di versare l'aiuto transitorio. L'attuazione dell'iniziativa parlamentare comporterà la sua abrogazione.

Proposta della minoranza

La minoranza (Streiff, Barrile, Flach, Glättli, Humbel, Marti Samira, Masshardt, Pfister Gerhard, Piller Carrard, Romano, Wermuth) propone di inasprire i criteri che regolano l'ottenimento dell'aiuto transitorio. In tal senso, l'articolo 8a capoverso 1 lettera a andrà modificato in modo che l'aiuto possa essere richiesto soltanto dai parlamentari che non sono stati rieletti al Consiglio nazionale o al Consiglio degli Stati. I deputati che hanno lasciato volontariamente il Parlamento saranno invece esclusi dal sistema, dato che hanno la possibilità di pianificare per tempo il loro reinserimento professionale.

Nell'articolo 8a capoverso 2, la durata di percepimento dell'aiuto transitorio viene adeguata alle disposizioni relative al diritto alle prestazioni accordate in sostituzione del salario ai lavoratori cui il datore di lavoro ha disdetto immediatamente e senza giusti motivi il contratto di lavoro (art. 337c CO). I lavoratori interessati hanno diritto al massimo a sei mesi di salario, ragion per cui la durata massima di percepimento dell'aiuto transitorio dovrà pure essere limitata ai sei mesi successivi alla partenza del deputato dal Parlamento.

L'articolo 8a capoverso 2^{bis} è nuovo. In esso si precisa che l'aiuto transitorio sarà versato soltanto agli ex parlamentari che non percepiscono indennità dell'AD.

3.2 **Ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari**

Art. 8b

Nel caso in cui l'aiuto transitorio venga soppresso, questo articolo deve essere abrogato allo stesso titolo dell'articolo 8a LI. Nella proposta della minoranza si chiede che la disposizione venga mantenuta immutata.

4 **Ripercussioni**

4.1 **Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

In caso di soppressione dell'aiuto transitorio i costi futuri saranno esclusivamente a carico dell'AD.

Tra il 2004 e il 2018 l'aiuto transitorio è stato corrisposto per un importo complessivo di 923 000 franchi. I montanti versati hanno fatto segnare forti variazioni di anno in anno, anche se le punte massime sono state toccate sempre nell'anno successivo alle elezioni federali: 179 000 franchi nel 2004, 124 000 franchi nel 2008, di nuovo 179 000 franchi nel 2012 e infine 94 000 franchi nel 2016. Nel corso della 49^a legislatura (2011–2015) l'aiuto transitorio è stato corrisposto a sette deputati non rieletti e a un deputato che non si è più ripresentato. Nella 50^a legislatura (2015–2019) ne hanno beneficiato due deputati non rieletti e altri due che non si sono più ripresentati. Non è stata presentata alcuna richiesta con la motivazione dello stato di bisogno.

Occorre rilevare che la soppressione dell'aiuto transitorio non si ripercuoterà immediatamente sul budget del Parlamento, in quanto si dovranno comunque ancora versare gli aiuti concessi prima dell'abrogazione dell'articolo 8a LI (diritti acquisiti). Le spese si ridurranno dunque progressivamente nei due anni successivi all'entrata in vigore del nuovo regime.

La soppressione dell'aiuto transitorio non ha alcuna ripercussione sull'effettivo del personale. Il lavoro amministrativo che i Servizi del Parlamento sono tenuti svolgere nel quadro di questo regime è troppo ridotto perché la sua soppressione possa comportare dei risparmi.

5 **Basi legali**

La LI e le modifiche proposte nell'ambito del presente rapporto si fondano sull'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., secondo cui le disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali vengano emanate sotto forma di legge federale. L'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari si fonda sull'articolo 70 capoverso 1 LParl: l'Assemblea federale emana mediante ordinanza le disposizioni normative esecutive circa l'amministrazione parlamentare.