



16.413

## **Iniziativa parlamentare Nessuna indennità di pernottamento se il pernottamento non avviene fuori casa**

### **Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati**

dell'11 ottobre 2018

---

Onorevoli colleghi,

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

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

11 ottobre 2018

In nome della Commissione:

La presidente, Pascale Bruderer Wyss

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

### 1.1 Introduzione dell'indennità di pernottamento e sua evoluzione

Nel periodo dal 1848 al 1964 i parlamentari ricevevano soltanto un'indennità di presenza e un'indennità di viaggio; la prima era pensata per coprire anche le altre spese. Nel messaggio del Consiglio federale dell'8 dicembre 1950 si legge: «l'indennità di presenza rappresenta una modesta remunerazione per il lavoro svolto e un rimborso delle spese sostenute. I parlamentari il cui domicilio non si trova nella località in cui si tiene la seduta devono sostenere spese di vitto e alloggio come pure altre spese dovute agli spostamenti»<sup>1</sup>. A partire dal 1965 ai parlamentari venne versata un'indennità per i pernottamenti fuori casa<sup>2</sup>. Il diritto a tale indennità fu successivamente iscritto nella legge federale del 4 ottobre 1968 sulle indennità ai membri del Consiglio nazionale e alle commissioni delle Camere federali. L'articolo 1 capoverso 3 recitava infatti: «I membri del Consiglio nazionale e delle suddette commissioni che non abitano nel luogo di sessione né in un Comune dei sobborghi hanno diritto ad un'indennità di trenta franchi per ogni pernottamento fra giorni di sessione». La legge in questione sanciva il diritto all'indennità anche per il pernottamento prima e dopo la seduta per i deputati obbligati a lasciare il domicilio il giorno precedente una seduta e impossibilitati a farvi ritorno il giorno stesso (art. 3, RU 1969 157).

Sull'arco di 50 anni a partire dal 1968, l'indennità di pernottamento è stata gradualmente aumentata da 30 a 180 franchi. Parallelamente è stata lievemente adeguata anche la definizione del diritto a tale indennità. La formulazione poco chiara «nel luogo di sessione né in un Comune dei sobborghi» è stata sostituita una prima volta con «in un raggio di 15 chilometri (distanza per ferrovia)» (decreto federale del 28 giugno 1972<sup>3</sup> concernente la legge sulle indennità parlamentari) e più tardi con «in un raggio di 25 chilometri (distanza con un mezzo di trasporto pubblico)» (modifica del 4 ottobre 1996 del decreto federale concernente la legge sulle indennità parlamentari).

Con la modifica del 4 ottobre 1996 del decreto federale concernente la legge sulle indennità parlamentari sono state abrogate le disposizioni che prevedevano il rimborso dei pernottamenti prima e dopo le sedute, alla luce dell'onere sproporzionato legato al versamento delle indennità (in particolare la verifica caso per caso del diritto al rimborso). In contropartita si è deciso di rimborsare i costi legati a lunghi

<sup>1</sup> «Elle constitue une modeste rémunération du travail fourni et le remboursement de frais. Les députés domiciliés hors du lieu de séance doivent faire des dépenses pour leur logement, pour leur entretien et ont des frais accessoires occasionnés par leur déplacement», (trad.), Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le complément de la loi sur les indemnités de présence et de déplacement des membres du Conseil national et des commissions de l'Assemblée fédérale, du 8 décembre 1950 (FF 1950 III 638).

<sup>2</sup> Rapport de la Conférence des présidents de groupe du 4 février 1972, FF 1972 I 611.

<sup>3</sup> RU 1972 1693

tragitti a una tariffa forfettaria e nell'ambito di una nuova indennità di percorso (Iv. Pa. 96.400 «Indennità parlamentari. Modifiche», dell'Ufficio del Consiglio nazionale, Rapporto dell'Ufficio del Consiglio nazionale del 22 marzo 1996; FF 1996 III 135).

## **1.2 Diritto vigente e prassi**

### **1.2.1 Distanza tra il luogo di domicilio e il luogo della seduta**

Il diritto in vigore è il risultato della modifica del 21 marzo 2014 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari (Iv. Pa. 13.402 s Indennità di percorso e di pernottamento, dell'Ufficio del Consiglio degli Stati). Essa ha introdotto come criterio per il calcolo dell'indennità la durata del viaggio effettuato con mezzi di trasporto pubblici (superiore a 30 minuti), abbandonando quello della distanza tra il luogo di domicilio e il luogo della seduta (superiore a 25 km). Per il calcolo della durata del viaggio è determinante, come si legge negli atti riguardanti i lavori preparatori, la fermata del mezzo di trasporto pubblico più vicina al domicilio del parlamentare e regolarmente servita.

Questa modifica ha inoltre leggermente ampliato la cerchia dei parlamentari che non hanno diritto a un'indennità di pernottamento: il loro numero è infatti passato da 16 a 21 (Rapporto dell'Ufficio del Consiglio degli Stati del 23 agosto 2013, FF 2013 6875).

Secondo le regole decise il 21 marzo 2014, non riceve un'indennità di pernottamento neppure chi impiega più di 30 minuti per arrivare sul luogo della seduta, ma abita a meno di 10 chilometri. Dagli atti riguardanti i lavori preparatori emerge che nello specifico si pensava a luoghi di domicilio nell'agglomerato di Berna scarsamente collegati alla rete dei trasporti pubblici. Casi concreti non sono noti.

### **1.2.2 Disciplinamento delle eccezioni**

La modifica del 21 marzo 2014 ha inoltre introdotto la frase seguente: «Il parlamentare che non ha diritto a un'indennità di pernottamento può beneficiarne eccezionalmente, su richiesta, per le spese di pernottamento sostenute nell'ambito della sua attività parlamentare».

Il parlamentare «che non ha diritto a un'indennità di pernottamento» può tuttavia farne domanda:

- se, eccezionalmente, deve pernottare nel luogo della seduta benché viva a una distanza percorribile con i mezzi pubblici in meno di 30 minuti o a meno di 10 chilometri in linea d'aria (non sono noti casi di richieste avanzate a questo titolo);
- se è necessario pernottare fuori casa non nella notte fra due giorni di seduta consecutivi bensì in quella prima o dopo la seduta. In questi casi, tuttavia, il

parlamentare non può far valere il diritto a un'indennità di pernottamento se ha diritto a un'indennità di percorso, ovvero se la durata del viaggio con i mezzi di trasporto pubblici è superiore a un'ora e mezzo (art. 6 cpv. 3 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari). Alla base di questa interpretazione restrittiva vi sono gli argomenti illustrati negli atti riguardanti i lavori preparatori per la modifica dell'ordinanza del 4 ottobre 1996 (cfr. n. 1.1). Se il parlamentare non ha diritto a un'indennità di percorso, gli viene rimborsata la notte alla vigilia della seduta e quella successiva alla seduta a condizione che, visto l'orario d'inizio o di fine seduta, la trasferita con i mezzi di trasporto pubblici dovrebbe iniziare prima delle sei del mattino o si concluderebbe dopo le ventidue. Ogni anno i rimborsi a questo titolo sono circa una decina.

### **1.2.3                    Modalità per far valere il diritto al rimborso**

L'indennità per ogni pernottamento fuori casa tra due giorni di seduta consecutivi è versata automaticamente se la presenza del parlamentare alle sedute è attestata, dunque a prescindere dal fatto che il parlamentare abbia effettivamente sostenuto delle spese per il pernottamento.

Anche qualora l'indennità di pernottamento venga richiesta per le eccezioni illustrate sopra (n. 1.2.2) non è necessario presentare una domanda formale corredata da giustificativi. Nella prassi, è sufficiente che il parlamentare comunichi di voler far valere il suo diritto.

## **1.3                            Genesi del progetto**

Il 17 marzo 2016 il consigliere agli Stati Joachim Eder ha depositato l'iniziativa parlamentare 16.413 Nessuna indennità di pernottamento se il pernottamento non avviene fuori casa. L'iniziativa chiede che siano elaborate le necessarie basi legali «affinché l'indennità per pernottamento di cui all'articolo 3 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari venga corrisposta unicamente se tra due giorni di seduta consecutivi il parlamentare pernotta fuori casa».

L'iniziativa Eder è solo una di una lunga serie di iniziative parlamentari riguardanti la remunerazione dei parlamentari e l'infrastruttura messa a loro disposizione (cfr. Iv. Pa. Leutenegger Oberholzer 13.412 «Indennità parlamentari. Parità di trattamento fiscale di tutti i cittadini»; Iv. Pa. Aebischer Matthias 15.445 Collaboratori personali per i parlamentari; Iv. Pa. Rickli Natalie 16.460 Soppressione dell'aiuto transitorio per i parlamentari; Iv. Pa. Geissbühler 17.435 Rimborsi delle spese comprensibili per il contribuente; Iv. Pa. Geissbühler 17.436 n Portare a 200 franchi l'indennità per la presentazione in Commissione delle iniziative parlamentari; Iv. Pa. Köppl 17.505 Dimezzare la retribuzione dei parlamentari).

All'ordine del giorno della seduta della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) del 20 giugno 2016, la trattazione dell'iniziativa Eder è

stata sospesa in attesa di disporre di una panoramica più ampia della situazione grazie a uno studio sul reddito e sul carico di lavoro dei parlamentari<sup>4</sup> la cui presentazione era prevista nella primavera del 2017.

Preso atto dello studio, pubblicato il 19 giugno 2017, la CIP-S ha respinto, con 8 voti contro 5, la proposta di elaborare un'iniziativa commissionale per l'esame e il radicale ripensamento del sistema di remunerazione e rimborso dei parlamentari. Nell'ambito di tale riflessione si sarebbero potute vagliare anche le richieste formulate mediante le altre iniziative parlamentari. Ad avviso della Commissione, lo studio dimostra non soltanto che l'attuale regolamentazione tiene debitamente conto delle situazioni molto diverse dei parlamentari, ma anche che non comporta un carico burocratico eccessivo. Nel corso della stessa seduta la Commissione ha comunque dato seguito all'iniziativa Eder con 7 voti contro 3 e 3 astensioni.

Il 17 agosto 2017 anche la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha preso atto dello studio e come la sua omologa del Consiglio degli Stati ha respinto, rispettivamente con 12 voti contro 11 e 1 astensione e con 16 voti contro 8, due proposte che domandavano l'elaborazione di un progetto globale per la riforma del sistema di remunerazione. Anche la CIP-N ha aderito all'iniziativa Eder ed ha deciso di darvi seguito con 13 voti favorevoli, 10 contrari e 1 astensione.

Il 26 febbraio 2018, diversamente da quanto deciso da entrambe le Commissioni delle istituzioni politiche, l'Ufficio del Consiglio nazionale (Ufficio-CN) ha deciso di elaborare una riforma di ampio respiro: «Il sistema attuale – che prevede sia una remunerazione delle attività sia una remunerazione delle presenze – dovrà essere sostituito da un modello che preveda un'indennità unica a copertura di tutti i costi di base del mandato parlamentare» (18.403). Poiché, tuttavia, il 4 maggio 2018 l'Ufficio del Consiglio degli Stati non ha dato il proprio consenso al progetto, il 23 agosto 2018 l'Ufficio-CN ha deciso di abbandonarlo.

L'11 ottobre 2018 la CIP-S ha esaminato il progetto preliminare elaborato dalla propria segreteria per l'attuazione dell'iniziativa Eder e nel voto sul complesso l'ha approvato con 10 voti favorevoli, uno contrario e un'astensione.

## 2 Punti essenziali del progetto

Come esposto nel numero 1.3, l'attuale sistema delle indennità è nell'insieme ben accetto ai parlamentari. Tiene debitamente conto delle situazioni individuali (per es. per mezzo di indennità di percorso per i parlamentari che devono percorrere lunghe distanze), e grazie ai contributi forfettari non causa un onere amministrativo eccessivo. *Tuttavia, una maggioranza delle CIP ritiene che un importo forfettario di pernottamento esente da imposta debba essere versato soltanto se vi sono effettivamente dei costi.* Quest'indennità non rientra nel salario imponibile ed è destinata a

<sup>4</sup> Pascal Sciarini, Frédéric Varone, Giovanni Ferro-Luzzi, Fabio Cappelletti, Vahan Garibian e Ismail Muller: Studio sul reddito e sugli oneri dei parlamentari federali. Département de science politique et relations internationales e Institut de recherche appliquée en économie et gestion (IREG), Université de Genève. Rapporto finale, 25 aprile 2017

coprire spese effettivamente sostenute. Attualmente l'indennità viene però versata automaticamente per il pernottamento fuori casa tra due giorni di seduta consecutivi se la presenza del parlamentare alle sedute è attestata, quindi indipendentemente dal fatto che il parlamentare abbia dovuto o meno pagare le spese di pernottamento. L'attuale regolamentazione è ingiusta nei confronti di coloro che devono sostenere effettivamente delle spese, poiché i parlamentari che possono pernottare gratuitamente a casa o in un altro luogo ricevono un supplemento ingiustificato. Questa prassi è inoltre incomprensibile per la popolazione.

L'adeguamento dell'ordinanza è volto a subordinare il versamento delle indennità di pernottamento alla condizione che il parlamentare abbia dovuto effettivamente sostenere delle spese. Questo nuovo sistema non deve tuttavia causare un aumento eccessivo dell'onere amministrativo né per i parlamentari né per l'amministrazione, competente per il versamento delle indennità. *Seguendo una procedura semplice, i parlamentari dichiarano se vogliono far valere il loro diritto alle indennità di pernottamento e presentano i giustificativi* (conto dell'albergo, contratto di locazione o altro). Anche in questo caso è versato un importo forfettario per ogni pernottamento; non sono rimborsati i costi effettivi. Su mandato della Delegazione amministrativa dell'Assemblea federale i Servizi del Parlamento possono procedere a controlli a campione per verificare se vi è effettivamente il diritto all'indennità e se i giustificativi necessari sono stati presentati.

*La minoranza della Commissione (Müller Philipp, Abate, Engler, Lombardi, Müller Damian, Stöckli)* è contraria all'obbligo di presentare giustificativi e alle possibilità di verifica che ne derivano. Deve applicarsi il principio della responsabilità individuale. In questo modo sarebbe possibile ridurre l'onere amministrativo sia per i Servizi del Parlamento sia per i singoli parlamentari.

### 3 **Commento ai singoli articoli**

#### *Art. 3 cpv. 2*

Il contenuto del vigente capoverso 2 è suddiviso in tre capoversi al fine di rendere la disposizione più chiara.

La nuova formulazione del capoverso 2 indica chiaramente che l'indennità di pernottamento tra due giorni per il quali il parlamentare ha diritto a una diaria non è più versata automaticamente. Per riceverla, il parlamentare deve attivarsi e far valere il suo diritto. Condizione per il versamento è che vi siano state effettivamente delle spese (costi di una camera d'albergo, locazione di un appartamento o altro). In ogni caso è versato un importo forfettario di 180 franchi (cpv. 1).

Le modalità per far valere il diritto a un'indennità di pernottamento sono fissate dalla Delegazione amministrativa.

Il parlamentare dichiara di voler far valere il suo diritto all'indennità e presenta i relativi giustificativi (conto dell'albergo, contratto di locazione o altro). In questo modo è possibile controllare il diritto all'indennità. Non è tuttavia necessario procedere a un controllo sistematico, e quindi molto oneroso, prima del versamento delle indennità; la possibilità di effettuare un controllo successivo è sufficiente per esclu-

dere ampiamente il rischio di abusi. Spetta alla Delegazione amministrativa stabilire la forma del controllo (per es. controlli a campione effettuati ogni anno su un certo numero di parlamentari estratti a sorte).

*La minoranza della Commissione (Müller Philipp, Abate, Engler, Lombardi, Müller Damian, Stöckli)* è contraria all'obbligo di presentare giustificativi e alle possibilità di verifica che ne derivano. La responsabilità di giudicare se il diritto a un'indennità di pernottamento sussiste spetta al parlamentare. Non è necessario conservare né presentare giustificativi e non vi sono controlli. Non è possibile nemmeno un controllo successivo, qualora dovessero sorgere dubbi che un parlamentare abbia fatto valere ingiustamente il diritto alle indennità.

Secondo l'articolo 14 capoverso 3 della legge sulle indennità parlamentari (LI) spetta alla Delegazione amministrativa decidere nel singolo caso se un parlamentare ha diritto o meno a un'indennità. Da questa disposizione si può desumere che la Delegazione amministrativa può esigere il rimborso delle indennità riscosse indebitamente o per le quali i giustificativi sono insufficienti oppure computarle con indennità ulteriori per le quali vi è un diritto.

#### *Art. 3 cpv. 2a*

Il nuovo capoverso 2a definisce i casi in cui si ha diritto a un'indennità di pernottamento.

Di norma si ha diritto a un'indennità di pernottamento per ogni notte tra due giorni di seduta consecutivi (primo periodo del vigente cpv. 2). La *lettera a* disciplina questo caso e precisa che un parlamentare può far valere il diritto all'indennità «per ogni pernottamento fuori casa tra due giorni consecutivi per i quali ha diritto a una diaria». Il diritto alla diaria sussiste non soltanto nei «giorni di seduta», bensì anche «per ogni giornata di lavoro dedicata all'adempimento di compiti speciali su incarico del presidente del Consiglio o di una commissione» (art. 3 cpv. 1 LI).

La *lettera b* stabilisce che un parlamentare ha diritto a un'indennità per ogni pernottamento che precede o segue un giorno per il quale ha diritto a una diaria. L'attuale formulazione (terzo periodo del vigente capoverso 2) non fonda un diritto all'indennità. Le relative richieste dei parlamentari sono esaminate per determinare se le spese di pernottamento sostenute «nell'ambito della loro attività parlamentare» debbano essere loro «eccezionalmente» rimborsate. Questa regolamentazione lascia un margine di manovra alquanto ampio e non è compatibile con il principio dell'autodichiarazione delle proprie pretese da parte dei parlamentari. La nuova regolamentazione definisce in modo chiaro un diritto applicabile a casi ben definiti.

Già oggi «le spese di pernottamento eccezionali derivanti dall'attività parlamentare» sono causate dai viaggi di trasferta che iniziano presto il mattino o terminano tardi la sera. Si tratta pertanto di riprendere la regolamentazione in vigore fino al 1996, che prevedeva gli orari in base ai quali venivano definiti i viaggi che iniziano presto il mattino e quelli che terminano tardi la sera.

Attualmente i parlamentari che percepiscono un'indennità di percorso non possono far valere il diritto a un'indennità «eccezionale» di pernottamento se devono partire presto il mattino o rientrare tardi la sera. Gli argomenti addotti negli atti riguardanti i

lavori preparatori per la modifica dell'ordinanza del 1996 (n. 1.2.2) per giustificare quest'esclusione non sono convincenti; a tal fine l'ordinanza dovrebbe contenere una base chiara, ciò che non è il caso. Quest'esclusione va pertanto soppressa, poiché complicherebbe la regolamentazione, che sarebbe del resto difficilmente applicabile nel nuovo sistema dell'autodichiarazione da parte dei parlamentari. Nel 1996 la regolamentazione relativa all'orario era stata abrogata perché comportava un importante onere amministrativo a causa del controllo sistematico di ogni pretesa all'indennità. Quest'argomento viene ora a cadere se si introduce il principio dell'autodichiarazione accompagnata da semplici controlli a campione. Occorre inoltre chiedersi se l'indennità di percorso copra effettivamente le spese supplementari di pernottamento nella notte precedente o in quella successiva a un giorno per il quale si ha diritto a una diaria: dai documenti del 1996 risulta che l'aumento dell'indennità di percorso (versata per es. ai parlamentari provenienti dal Ticino e dall'Engadina) bastava unicamente per circa cinque pernottamenti.

#### *Art. 3 cpv. 2b*

Il nuovo capoverso 2b corrisponde al secondo periodo del vigente capoverso 2. Come finora, la durata del tragitto percorso con un mezzo di trasporto pubblico è determinante per la definizione di pernottamento fuori casa. Per durata del tragitto s'intende il tragitto tra la fermata dei trasporti pubblici più vicina al domicilio e quella più vicina al luogo della seduta, e non l'intero tragitto dal domicilio all'edificio in cui ha luogo la seduta. La durata del tragitto effettuato dal parlamentare può pertanto essere stabilita facilmente e verificata dall'organo competente in occasione di un controllo a campione.

La condizione supplementare secondo cui il domicilio deve trovarsi in un raggio di dieci chilometri in linea d'aria dal luogo della seduta può essere soppressa. È infatti praticamente impossibile che la durata del viaggio sia superiore a 30 minuti se la distanza in linea d'aria è inferiore a dieci chilometri.

## **4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

Nel 2017 le indennità di pernottamento versate ai membri del Consiglio degli Stati sono ammontate, in media, a 9865 franchi, quelle versate ai membri del Consiglio nazionale a 9287 franchi. Complessivamente sono state quindi versate indennità di pernottamento pari a circa 2,3 milioni di franchi (escluse le indennità di pernottamento all'estero).

In occasione dell'elaborazione dello «Studio sul reddito e sugli oneri dei parlamentari federali» del 25 aprile 2017 (cfr. nota 4) i parlamentari hanno dovuto indicare anche con che frequenza avevano pernottato al loro domicilio o nel luogo della seduta. Dalle risposte risulta che circa il 25 per cento dei pernottamenti è stato indennizzato anche se il deputato non ha pernottato nel luogo della seduta. Secondo il nuovo diritto in questi casi il diritto all'indennità non sussiste più. Questo risultato deve però essere preso con le pinze: infatti soltanto il 53 per cento dei parlamentari che hanno diritto alle indennità hanno risposto; inoltre si basa su stime soggettive dei

singoli parlamentari. Si può del resto immaginare che i parlamentari cambieranno le loro abitudini a seguito della nuova regolamentazione e che pernoteranno più spesso fuori casa visto che riceveranno un'indennità.

Considerate queste riserve, si stimano risparmi annui pari a circa 600 000 franchi.

La proposta riforma delle indennità di pernottamento dev'essere attuata per mezzo di adeguamenti tecnici del sistema di versamento. I costi per le modifiche del software ammonteranno a 20 000–25 000 franchi circa. La gestione delle indennità sarà più onerosa, poiché i versamenti non potranno più essere effettuati automaticamente sulla base delle diarie registrate. L'onere supplementare rappresentato dalla registrazione delle indennità di ogni singolo parlamentare può tuttavia essere ridotto prevedendo delle scadenze per le notifiche: notifiche mensili causerebbero 2800 mutazioni all'anno, mentre notifiche trimestrali soltanto 900.

Mentre quest'onere supplementare dovrà essere affrontato con l'effettivo attuale dei Servizi del Parlamento, la conservazione dei giustificativi presentati dai parlamentari richiederà risorse supplementari, indipendentemente dal fatto che si scelga una soluzione fisica o elettronica. L'onere supplementare per i controlli a campione dipende fortemente dalla decisione della Delegazione amministrativa quanto all'ampiezza di tali controlli. Occorrerà valutare se sarà opportuno far eseguire i controlli ai Servizi del Parlamento o se questo compito dovrà essere affidato a un organo di controllo esterno.

## **5 Base legale**

Conformemente alla LI i parlamentari ricevono un'indennità per il vitto e un'indennità di pernottamento (art. 4); l'esecuzione della LI è disciplinata in un'ordinanza dell'Assemblea federale (art. 14).

