

02.400

Iniziativa parlamentare
Mezzi concessi ai parlamentari per l'adempimento
del loro mandato

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale

del 24 gennaio 2002

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21^{quater} 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 propone di approvare il progetto di legge e il progetto di ordinanza dell'Assemblea federale allegati.

Gradite, onorevoli colleghi, l'espressione della nostra alta considerazione.

24 gennaio 2002

In nome della Commissione:

Il presidente, Charles-Albert Antille

Compendio

La Costituzione federale assegna al Parlamento, e quindi a ognuno dei suoi membri, compiti fondamentali per il nostro Stato federale. Ai deputati spetta legiferare, eleggere il Consiglio federale, esercitare l'alta sorveglianza sull'amministrazione, stabilire le spese della Confederazione, ecc., conformemente agli interessi del loro elettorato. Una procedura parlamentare pubblica permette di valutare gli interessi in gioco; mediante un processo decisionale democratico sono trovate soluzioni accettabili per la maggioranza.

L'adempimento di questi compiti si rivela viepiù impegnativo. Il carico di lavoro che grava sui deputati ha assunto dimensioni tali da comportare per un numero crescente di parlamentari un notevole onere finanziario. Per molti cittadini che, per quanto interessati e competenti, non dispongono delle necessarie risorse, questo significa che la prospettiva di accedere a un mandato parlamentare è esclusa a priori. La rappresentatività del Parlamento ne risulta potenzialmente minacciata.

Sebbene il Parlamento si sforzi di affinare continuamente le sue procedure per assicurare il buon disbrigo degli affari, il suo sovraccarico resta costante. In teoria si potrebbero ridimensionare i compiti del Parlamento, rinunciando a una parte dei diritti di quest'ultimo e dei suoi deputati. Tuttavia tali compiti e diritti sono iscritti nella Costituzione federale, e una «riforma» a questo livello sarebbe laboriosa e poco auspicabile in un'ottica democratica.

L'introduzione di un parlamento professionale contribuirebbe senza dubbio alla soluzione dei due problemi menzionati – il sovraccarico lavorativo e il pericolo di una minore rappresentatività – ma comporterebbe numerosi e seri svantaggi. Per questo motivo la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) intende attenersi al principio attuale secondo cui i deputati di regola continuano ad esercitare, seppure in misura ridotta, la propria attività lavorativa: essi possono così meglio restare in contatto con il loro elettorato e far confluire le loro esperienze professionali direttamente nel lavoro parlamentare. Intenzionata a evitare ogni passo ulteriore verso l'istituzione di un parlamento professionale, la CIP rinuncia a chiedere un aumento del reddito dei parlamentari.

La soluzione proposta dalla commissione prevede un aumento considerevole dei mezzi a disposizione dei deputati per l'adempimento del loro mandato parlamentare. In particolare, l'assunzione di collaboratori personali permetterà ai deputati di concentrarsi sui loro compiti politici essenziali. In tal modo il parlamentare può delegare il disbrigo di lavori amministrativi onerosi (raccolta e preparazione delle informazioni, allestimento di dossier, disbrigo della corrispondenza, ecc.). Nell'economia e nell'amministrazione non vi sono oggi funzioni paragonabili svolte senza questo tipo di assistenza.

Rapporto

1 Genesi

1.1 Definizione dei compiti del Parlamento

Negli ultimi anni la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del vostro Consiglio si è occupata a più riprese della definizione dei compiti del Parlamento nello Stato federale svizzero. L'elaborazione della nuova Costituzione federale, adottata il 18 aprile 1999 dal popolo e dai Cantoni, ha consentito di precisare i compiti dell'Assemblea federale sanciti dalla Costituzione e di chiarire i rapporti tra il Parlamento e il Consiglio federale. I lavori hanno preso spunto dal rapporto complementare del 6 marzo 1997 delle CIP delle due Camere sulla riforma costituzionale (FF 1997 III 234 segg.).

In seguito si è trattato di trasporre a livello di legge i compiti del Parlamento definiti dalla nuova Costituzione. Il 1° marzo 2001 la CIP ha pertanto presentato al Consiglio nazionale il progetto di una nuova legge sul Parlamento (FF 2001 3097).

Chi si vede conferire compiti dovrebbe normalmente anche essere dotato dei mezzi necessari per la loro realizzazione. In quest'ottica, parallelamente all'elaborazione del progetto di legge sul Parlamento la CIP ritenne doveroso esaminare se i mezzi a disposizione dei singoli parlamentari fossero ancora sufficienti per permettere loro di svolgere in modo soddisfacente – e nel rispetto delle procedure previste – i compiti definiti dalla Costituzione federale e dalla legge sul Parlamento. Il 30 marzo 2000 la CIP decise pertanto di esaminare l'indennizzo e l'infrastruttura dei deputati parallelamente all'elaborazione della legge sul Parlamento e di presentare un progetto separato in merito a questa problematica.

1.2 La vigente legge sulle indennità parlamentari e la sua genesi

La legge federale del 18 marzo 1988 sulle indennità parlamentari (RS 172.21) e il relativo decreto federale (RS 172.211) stabiliscono il reddito e le indennità versati ai membri del Parlamento in virtù del lavoro parlamentare svolto. La normativa prevede tre pilastri: innanzitutto ai membri delle Camere sono versate un'annualità sotto forma di reddito imponibile a titolo di compenso per la loro attività (12 000 fr.) nonché un'annualità per spese (18 000 fr.). Inoltre i deputati percepiscono una diaria (400 fr.), pure imponibile, per ogni giorno di presenza alle sedute dei Consigli e degli organi dell'Assemblea federale. Infine possono chiedere il rimborso delle spese per il vitto e per i pernottamenti, delle spese di viaggio nonché delle spese sostenute per l'esecuzione di compiti particolari nell'ambito dell'attività parlamentare. L'ammontare della diaria e del rimborso delle spese per vitto, pernottamenti e viaggi è disciplinato dal decreto federale, mentre le annualità sono stabilite dalla legge (art. 2). Il modesto importo delle annualità sottolinea il carattere onorifico dell'attività parlamentare.

Una prima riflessione di massima sul sistema delle indennità fu presentata dalla commissione di studio delle Camere federali «Futuro del Parlamento», creata nel

1974 (FF 1978 II 1043 segg.). Tuttavia le revisioni parziale (1983) e totale (1988) della legge sulle indennità, scaturite dal lavoro di tale commissione, apportarono solo modifiche di lieve entità.

Solo più tardi, in occasione della riforma del Parlamento del 1991, l'Assemblea federale elaborò un progetto realmente innovativo nell'ambito delle infrastrutture e delle indennità. Il progetto includeva tre leggi contro cui veniva lanciato il referendum. Nella votazione popolare del 27 settembre 1992 la revisione della legge sui rapporti fra i Consigli fu accettata, mentre furono respinte la revisione della legge sulle indennità parlamentari e la nuova legge sulle infrastrutture. Gli ultimi due oggetti prevedevano un aumento del reddito e delle indennità e un miglioramento dell'infrastruttura a disposizione dei deputati. Oltre a un'«indennità di base» di 50 000 franchi e a una diaria di 400 franchi i deputati avrebbero ottenuto un credito per l'assunzione di collaboratori personali e un rimborso delle spese amministrative e d'infrastruttura pari a 24 000 franchi l'anno.

Le commissioni incaricate dell'elaborazione del progetto avevano vagliato diversi modelli di reddito e di indennizzo dei parlamentari. Un modello prevedeva il versamento di un importo annuale forfetario ai deputati; secondo un altro modello i deputati avrebbero potuto scegliere se svolgere il loro mandato parlamentare a tempo pieno o a tempo parziale e ricevere un'indennità corrispondente; un terzo modello prevedeva di compensare la perdita di guadagno effettiva dei parlamentari. Si impose infine il modello già applicato del «reddito di base» con versamento di una diaria, considerato più opportuno in quanto permette di indennizzare in modo flessibile e adeguato l'onere effettivo dei deputati e applica la medesima base di calcolo a tutti i parlamentari. La commissione propose un'«indennità di base» di 80 000 franchi all'anno: i singoli deputati avrebbero così ottenuto un importo annuo complessivo dai 112 000 ai 120 000 franchi per un totale di 80-100 sedute. Le Camere abbassarono tuttavia l'«indennità di base» a 50 000 franchi: secondo il testo sottoposto a referendum l'importo totale per deputato ammontava pertanto a 82 000-90 000 franchi (FF 1991 III 624 segg.).

In seguito al verdetto popolare del 1992, negli anni novanta la problematica delle indennità parlamentari non fu più affrontata e si procedette unicamente a revisioni parziali di poca entità, in genere volti all'adeguamento al rincaro.

Nell'autunno 1993 l'Ufficio del vostro Consiglio chiese mediante iniziativa parlamentare un aumento dei contributi ai gruppi di circa il 15 per cento (93.442). Il contributo di base a ogni gruppo avrebbe ammontato a 70 000 franchi e il contributo per membro a 12 000 franchi. Nel corso della procedura di eliminazione delle divergenze l'importo di base fu fissato a 58 000 franchi e il contributo per membro a 10 500 franchi: l'aumento effettivo corrispondeva così alla compensazione del rincaro tra il 1990 e il 1993.

Sempre su iniziativa dell'Ufficio del vostro Consiglio (96.400) nel 1996 le disposizioni sulla previdenza professionale dei deputati furono adeguate alla LPP. Secondo la normativa oggi in vigore, ai parlamentari è versato un contributo alla previdenza professionale pari al contributo massimo consentito a forme riconosciute della previdenza individuale vincolata (pilastro 3a; stato il 1° gennaio 2002: 5 933 fr.).

Nell'ambito dell'oggetto 96.400 furono inoltre leggermente aumentate le indennità per spese. La discussione verteva essenzialmente sulle spese seguenti: indennità di trasferta, indennità di percorso, indennità per vitto e pernottamento.

Nel 1999, in seguito a un'ulteriore iniziativa parlamentare dell'Ufficio del vostro Consiglio, le Camere adeguarono nuovamente i contributi ai gruppi al rincaro (99.414), fissando il contributo ai gruppi a 60 000 franchi e il contributo per membro a 11 000 franchi. Considerati gli sforzi profusi parallelamente per il risanamento delle finanze federali, nel loro rapporto già gli Uffici delle due Camere respinsero invece l'idea di un aumento delle indennità dei parlamentari.

Sulla base del progetto dell'Ufficio del vostro Consiglio del 25 agosto 2000 (00.434), con ordinanza dell'Assemblea federale del 6 ottobre 2000 le Camere hanno adeguato il reddito dei deputati («annualità quale compenso per i lavori preparatori» e diaria), immutato dal 1990, al rincaro intervenuto nel frattempo, aumentando la diaria da 300 a 400 franchi. Parallelamente i contributi ai gruppi sono stati aumentati sensibilmente: ammontano ora a 90 000 franchi per gruppo e a 16 500 franchi per membro.

1.3 Prime discussioni e decisioni di massima della commissione

Il 30 marzo 2000 la CIP affrontò la questione del regime delle indennità, parallelamente all'elaborazione della nuova legge sul Parlamento (01.401). Ritenendo opportuno rilanciare dopo nove anni il dibattito su questo tema, decise di iscrivere una discussione di massima sulla tematica nell'ordine del giorno della sua seduta del 31 agosto 2000.

In occasione di quella seduta la commissione votò in particolare in favore di un ampliamento di massima del settore delle infrastrutture. La commissione ribadì la necessità per i membri dei Consigli di disporre di un importo che permetta loro di assumere collaboratori personali. Rinunciò tuttavia ad aumentare sensibilmente l'annualità dei parlamentari e a introdurre gli assegni familiari.

Nella sua seduta del 26 aprile 2001 la commissione si chinò sull'avamprogetto elaborato dal Segretariato sulla base delle decisioni di massima. Nella seduta si constatò che, in seguito alla votazione popolare del 1992, le posizioni nel dibattito sul reddito e sulle indennità dei parlamentari andavano assumendo toni viepiù discordanti: la commissione decise pertanto, come primo passo volto a riportare la discussione su un piano più oggettivo, l'allestimento di una perizia sul valore del lavoro dei parlamentari.

Nella stessa seduta la commissione decise inoltre di appoggiare la proposta dell'iniziativa parlamentare Maury Pasquier (01.415) che chiede l'introduzione di una diaria in caso di malattia. Tale proposta vi sarà presentata unitamente alla revisione delle disposizioni sulla previdenza professionale dei deputati in un oggetto a sé.

1.4 Perizia dell'istituto «Eco'Diagnostic»

Con l'accordo dell'Ufficio del vostro Consiglio dell'11 giugno 2001 la commissione incaricava l'istituto «Eco'Diagnostic»¹ di Ginevra dell'elaborazione di una perizia.

¹ Direzione del progetto: Paul Krüger; direzione scientifica: Alain M. Schoenberger; ricerche concettuali e realizzazione: Michael Derrer.

Sulla base di un'inchiesta realizzata presso i deputati e dell'analisi del sistema attuale d'incentivazione, la perizia doveva segnatamente presentare un profilo analitico del lavoro parlamentare e permettere un paragone fondato del valore di tale lavoro rispetto ai dati dell'economia, dell'Amministrazione e delle organizzazioni senza scopo di lucro. La commissione ha preso atto di tale perizia nella seduta dell'8 novembre 2001².

La perizia conclude che il reddito e le indennità accordati ai parlamentari non corrispondono all'onere lavorativo e sono insufficienti rispetto al compenso usuale nell'economia privata per attività simili. L'inchiesta include una panoramica del carico di lavoro attuale dei parlamentari³. Un deputato in media dedica il 56 per cento del suo tempo complessivo di lavoro al lavoro parlamentare. L'82,6 per cento dei parlamentari riduce la propria attività professionale per tale motivo; il 47,4 per cento dei deputati accetta una riduzione del reddito complessivo. Il mandato parlamentare non comporta in ogni caso una migliore prospettiva professionale: quasi il 60 per cento delle deputate e il 37,4 per cento dei deputati risente negativamente sul piano professionale del mandato parlamentare; solo il 15,4 per cento delle deputate e il 26,1 per cento dei deputati ha ottenuto una promozione.

Complessivamente solo il 32,5 per cento dei deputati si considera ancora «politico di milizia». Il 46,8 per cento considera il proprio impegno politico quale attività a titolo semiprofessionale e il 20,8 per cento (ossia il 10% in più rispetto al sondaggio del 1991) si considera «politico di mestiere». Il tempo consacrato al mandato parlamentare varia a seconda della Camera e dei singoli deputati, e di conseguenza divergono pure i pareri sul regime delle indennità. La grande maggioranza dei membri del Consiglio degli Stati (87%) e delle deputate di ambedue le Camere (78,4%) ritengono insufficienti il reddito e le indennità accordati attualmente. La metà dei deputati che si considerano politici di milizia condividono tale opinione.

Pur ritenendo da buone a molto buone le prestazioni dei Servizi del Parlamento, i deputati chiedono un ampliamento delle infrastrutture. Oltre l'80 per cento dei deputati auspica segnatamente un appoggio materiale o amministrativo sotto forma di collaboratori personali e ritiene che questo permetterebbe ai singoli deputati di delegare fino al 46 per cento del lavoro da essi svolto attualmente, ossia quella parte di lavoro ritenuta non corrispondente allo scopo della loro funzione. Dal sondaggio emerge che attualmente solo il 29 per cento dei deputati interrogati può permettersi un'infrastruttura di questo tipo finanziata con mezzi privati.

2 Il rapporto può essere ordinato presso: Centrale di documentazione dei Servizi del Parlamento, 3003 Berna. Consultazione in Internet della versione in lingua tedesca con riassunto in lingua francese: <http://www.parlamento.ch> (rubriche: «Infoteca»; «Pubblicazioni/Rapporti del Parlamento»).

3 I periti hanno distribuito a tutti i deputati un questionario e hanno invitato dodici membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati a un colloquio di approfondimento. Su 246 questionari inviati, sono stati rispediti 161; la quota di rilevamento statistico corrisponde quindi al 65,5 per cento.

2 Grandi linee del progetto

2.1 Compiti dei deputati

L'analisi dei compiti dei deputati e l'analisi degli eventuali problemi nell'adempimento di questi compiti deve servire da base per l'attribuzione dei mezzi necessari.

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 attribuisce all'Assemblea federale, e quindi a ogni suo membro, una funzione centrale nella struttura di uno Stato democratico. I compiti principali sono quelli di legiferare e di elaborare le modifiche costituzionali. Il Parlamento crea così le basi dell'azione dello Stato e influisce su numerosi aspetti della vita degli abitanti del Paese. Due diritti sono riservati ai cittadini con diritto di voto: il diritto d'iniziativa e quello di referendum; quest'ultimo si basa sui diritti del Parlamento. Oltre alle competenze legislative, all'Assemblea federale e ai suoi membri spetta eleggere i più alti magistrati, determinare le spese della Confederazione ed esercitare l'alta vigilanza sulle attività delle altre autorità federali e degli organi incaricati di svolgere i compiti della Confederazione. Accanto a questi compiti tradizionali di un parlamento vanno menzionati infine la cooperazione alle pianificazioni importanti, la partecipazione all'elaborazione della politica estera e la verifica dell'efficacia delle misure della Confederazione.

Nell'esecuzione di tali competenze l'Assemblea federale esercita una funzione di rappresentazione e di legittimazione che costituisce la vera ragion d'essere di un parlamento. I membri dell'Assemblea federale hanno infatti il compito fondamentale di rappresentare i diversi interessi del loro elettorato. Il Parlamento legittima l'attività dello Stato grazie ai suoi dibattiti pubblici e al processo decisionale democratico, legittimazione che è condizione essenziale dell'accettazione e quindi dell'efficacia dell'azione dello Stato. Il cittadino che si sente rappresentato nel Parlamento e vi vede articolati e discussi pubblicamente le sue opinioni e i suoi interessi e che può constatare il controllo cui sono sottoposti l'Amministrazione e il Governo e le misure adottate in caso di abusi, può identificarsi con lo Stato in cui abita.

La nuova Costituzione federale rafforza la dimensione individuale della rappresentanza in seno al Parlamento svizzero, garantendo a ogni deputato, oltre al diritto d'iniziativa, un diritto di proposta. Diversamente da quanto accade in altri parlamenti, nell'Assemblea federale il singolo deputato può intervenire non solo in quanto membro di un gruppo politico, ma pure personalmente in quanto rappresentante individuale del proprio elettorato.

Nel corso degli ultimi decenni i compiti dei deputati sono diventati viepiù impegnativi. Nuovi ambiti politici, che 30 o 40 anni fa non erano presi in considerazione o lo erano solo marginalmente, richiedono soluzioni adeguate, ad esempio la politica dell'asilo o quella ambientale. La società si è andata progressivamente frammentando: accanto ai grandi gruppi d'interesse tradizionali, come le associazioni dei lavoratori e quelle patronali, vi è un numero crescente di gruppi d'interesse particolari egualmente animati dal desiderio legittimo di essere rappresentati nel Parlamento.

2.2

Problemi nell'adempimento dei compiti: sovraccarico dei deputati e pericolo di una minore rappresentatività del Parlamento

La perizia dell'istituto «Eco'Diagnostic» (cfr. n. 1.4) conferma l'impressione soggettiva della maggior parte dei deputati e degli osservatori dell'attività parlamentare: l'onere lavorativo legato a un mandato parlamentare ha raggiunto dimensioni notevoli. I membri del Parlamento in media dedicano il 56,7 per cento del loro tempo lavorativo complessivo al mandato parlamentare. Oltre il 40 per cento dei deputati lavora da 60 a 70 ore la settimana e più del 20 per cento dei deputati addirittura oltre 70 ore la settimana.

Il forte carico che grava sui deputati in virtù del loro mandato parlamentare costringe oltre l'80 per cento di loro a ridurre l'attività professionale abituale. Quasi la metà dei deputati segnala una perdita di guadagno dovuta all'attività parlamentare. Il quadro tracciato dal sondaggio permette di concludere che l'accettazione di un mandato parlamentare comporta in molti casi un sacrificio non indifferente e richiede pertanto solide risorse finanziarie. Per numerose categorie di cittadini l'assunzione di un mandato di questo genere è pertanto esclusa, o in ogni caso legata a difficoltà sempre maggiori, già solo per considerazioni di ordine finanziario. Se il deputato è impiegato, necessita di un datore di lavoro sufficientemente generoso; se esercita un'attività indipendente, deve essere in grado di assumere un sostituto per i periodi in cui è assente dall'azienda.

Oltre ai mezzi finanziari propri, o in loro vece, taluni deputati possono ricorrere a risorse di terzi. Circa il 30 per cento dei deputati trova nella loro attività extra-parlamentare l'appoggio organizzativo, logistico o personale necessario. La posizione privilegiata di questo gruppo appare particolarmente problematica sotto il profilo della parità di opportunità di tutti i cittadini nell'accesso a un mandato parlamentare.

2.3

Soluzioni esaminate

2.3.1

Un parlamento professionale?

La creazione di un parlamento professionale consentirebbe certamente di risolvere gli attuali problemi legati all'adempimento dei compiti parlamentari. Ogni cittadino eleggibile potrebbe così accettare un mandato parlamentare. Il minore impegno nella professione extraparlamentare permetterebbe inoltre ai deputati di consacrare più tempo al mandato parlamentare.

Ciononostante la commissione desidera attenersi al principio secondo cui i deputati continuano di regola ad esercitare la loro professione abituale, seppur in misura ridotta, anche durante il mandato. Questa soluzione permette ai deputati di mantenere nella vita quotidiana un migliore contatto con il loro elettorato; la loro attività parlamentare beneficia delle esperienze tratte dall'attività professionale. La politica e la società rimangono così in stretto contatto, invece di allontanarsi una dall'altra.

La commissione desidera evitare qualsiasi passo ulteriore verso un parlamento professionale e rinuncia pertanto ad aumentare il reddito dei parlamentari. Attualmente il reddito imponibile si compone di un «indennità per lavori preparatori» di 12 000 franchi l'anno e di una diaria di 400 franchi per giorno di seduta. Il reddito medio di

un parlamentare ammonta pertanto a circa 56 000 franchi per i membri del Consiglio nazionale e a circa 65 000 franchi per i membri del Consiglio degli Stati. Ovviamente, un reddito di questo ordine di grandezza è di regola da considerarsi un reddito per attività lavorativa a tempo parziale, che induce la maggior parte dei deputati a continuare la loro attività professionale precedente.

2.3.2 Maggiore efficienza delle procedura e rinuncia a taluni compiti?

Spesso si sente dire che il sovraccarico del Parlamento sarebbe di origine interna. Il funzionamento del Parlamento lascerebbe molto da desiderare sotto il profilo dell'efficacia. «A Berna, anziché fissare priorità e definire principi politici chiari, ci si continua a soffermare sui dettagli senza definire un orientamento specifico: il lavoro dei parlamentari è così disperso in una lotta su più fronti» (estratto dagli argomenti del comitato di referendum pubblicati nelle spiegazioni della votazione popolare del 27 settembre 1992, p. 16).

Ovviamente il Parlamento è tenuto ad adottare le procedure più efficaci per la trattazione degli affari che gli incombono. Il 1° marzo 2001 la CIP ha presentato il suo progetto di una nuova legge sul Parlamento, frutto di lunghi anni di lavori preparatori. In questo ambito, l'intera procedura parlamentare è stata oggetto di un esame sistematico volto a ottimizzare la gestione degli affari.

Le riforme procedurali sono certamente indispensabili e non si esiterà a procedervi se necessario, tuttavia sarebbe illusorio credere che esse permettano di risolvere il problema del sovraccarico del Parlamento e dei suoi membri.

L'onere di lavoro dei parlamentari potrebbe essere alleviato con una drastica riduzione dei compiti e dei diritti del Parlamento e dei suoi membri: senonché tali compiti e diritti sono stati confermati e in parte ampliati dalla Costituzione federale del 18 aprile 1999, frutto di esami e discussioni approfonditi. Nell'elaborazione della nuova Costituzione si avrebbe ovviamente potuto optare per una riduzione dei compiti e dei diritti del Parlamento – vi sono Paesi che non conoscono ad esempio il diritto di proposta e di iniziativa individuale dei deputati o che non permettono al parlamento di modificare in dettaglio i disegni sottoposti dal Governo – tuttavia un tale approccio non è mai stato preso in considerazione e nulla lo giustificerebbe in un'ottica democratica.

Resta la tesi secondo cui il Parlamento sarebbe tenuto a concentrarsi viepiù sull'esame delle questioni fondamentali. Chi decide tuttavia quali questioni sono fondamentali e quali no? In uno Stato democratico tale indispensabile funzione selettiva spetta solo al Parlamento stesso, rispettivamente alle sue commissioni preliminari. Appelli generali a limitarsi all'«essenziale» sono di poco aiuto, a maggior ragione in quanto non di rado tali appelli fanno riferimento ognuno all'«essenza» che più si confà agli interessi dei loro autori. Più efficaci sarebbero procedure volte a facilitare la selezione degli oggetti in grado di raccogliere il consenso della maggioranza dei deputati.

In merito a ogni riforma procedurale occorre tuttavia tenere presente che le prestazioni di un Parlamento non vanno misurate unicamente in base all'efficacia in termini di rendimento (di «output»): di pari importanza in vista del compito fonda-

mentale del Parlamento di rappresentare la società e di legittimare l'azione dello Stato (cfr. n. 2.1) è la discussione delle idee e degli interessi che vi sono fatti valere (l'«input»).

2.3.3 Migliore appoggio ai deputati

Se non si desidera aumentare il reddito dei deputati né ridurre i loro compiti e diritti sanciti dalla Costituzione, resta un'altra soluzione: mettere a disposizione dei deputati risorse più ampie per una migliore assistenza nell'adempimento del mandato parlamentare.

Negli ultimi anni l'infrastruttura parlamentare è certamente stata notevolmente ampliata, tali misure erano però volte in primo luogo ad appoggiare gli organi parlamentari (commissioni e gruppi) e meno i singoli deputati. Dal 1990 a questa parte i mezzi concessi ai segretariati dei gruppi sono stati più che quadruplicati: l'esperienza mostra che i singoli membri dei gruppi ne hanno tratto poco profitto. L'estensione dei Servizi del Parlamento all'inizio degli anni novanta è servita essenzialmente a dotare le commissioni permanenti di segretariati più efficaci. L'estensione delle prestazioni informatiche è tornata a vantaggio dei deputati. Nel contempo tuttavia la centrale di documentazione dei servizi del Parlamento, a disposizione dei singoli deputati, è rimasta praticamente immutata dagli anni ottanta ad oggi.

Il sondaggio dell'istituto «Eco'Diagnostic» ha mostrato chiaramente che la lacuna più importante concerne l'appoggio personale dei singoli deputati. Contrariamente ai loro colleghi della maggior parte dei parlamenti in Europa, i deputati delle Camere federali non hanno a disposizione i mezzi necessari per assumere collaboratori amministrativi o scientifici. L'87,4 per cento dei deputati che ha risposto al sondaggio si dichiara «favorevole» o «piuttosto favorevole» alla concessione ai singoli deputati di un budget corrispondente. L'inchiesta di «Eco'Diagnostic» ha inoltre permesso di stabilire che quasi la metà dell'onere lavorativo dei deputati concerne attività che potrebbero essere delegate a collaboratori di questo genere.

L'assunzione di collaboratori personali permetterebbe ai deputati di concentrarsi sull'attività strettamente politica, sgravandoli dei lavori amministrativi spesso legati a un notevole dispendio di tempo (raccolta e preparazione di informazioni, allestimento dei dossier, disbrigo della corrispondenza, ecc.). Oggi d'altronde non vi è nell'economia o nell'Amministrazione nessuna funzione paragonabile che non sia dotata di questo tipo di assistenza.

La possibilità di assumere collaboratori personali permetterebbe inoltre di attenuare in parte le disuguaglianze tra i deputati dovute al fatto che alcuni di loro dispongono già oggi di un appoggio in personale messo a disposizione da terzi (associazioni, grandi imprese, ecc.).

Concretamente si propone di mettere a disposizione di ogni deputato – accanto all'attuale indennità annua di 18 000 franchi quale «compenso per le spese generali e gli inconvenienti» – un credito di 40 000 franchi l'anno per l'assunzione di collaboratori personali o l'assegnazione di mandati a terzi nell'ambito dei lavori legati al mandato parlamentare. Tale importo non sarà versato direttamente ai deputati. La gestione dei rapporti lavorativi e dei mandati sarà assunta infatti dai Servizi del Parlamento. Rispetto al versamento di un importo forfetario questa soluzione presenta

diversi vantaggi. Innanzitutto i deputati non potranno essere sospettati di «arricchirsi» indebitamente invece di usare l'importo messo a disposizione per lo scopo previsto, cioè per l'assunzione di assistenti in vista dell'adempimento dei compiti parlamentari. In secondo luogo ai deputati si eviteranno le onerose pratiche di amministrazione del personale (versamento del salario, contributi alla cassa pensione, ecc.). Il contratto sarà concluso direttamente tra il deputato e il collaboratore personale – ogni deputato avrà pertanto piena libertà di scelta nell'assunzione del suo collaboratore – mentre le questioni amministrative saranno gestite dal competente organo dei Servizi del Parlamento. La Delegazione amministrativa fisserà contratti tipo vincolanti che garantiscono una pratica uniforme e impediscono gli abusi. Il credito servirà inoltre a finanziare le prestazioni sociali dei collaboratori personali.

L'importo di 40 000 franchi (per salario e prestazioni sociali) è relativamente modesto e permetterebbe al singolo deputato al massimo l'assunzione di un collaboratore a metà tempo. In molti casi si potrà quindi prospettare che due o più deputati uniscano i loro rispettivi crediti per assumere congiuntamente uno o più assistenti a tempo pieno con compiti specifici (ad es. assistenza amministrativa o scientifica, attività nel Cantone di domicilio o a Berna).

3 Commento alle singole disposizioni

3.1 Modifica della legge sulle indennità parlamentari

Titolo, terminologia

La modifica del titolo concerne unicamente i testi tedesco e francese. In italiano si mantiene il titolo attuale («legge federale sulle indennità parlamentari»): l'ambito principale disciplinato dalla legge resta infatti immutato.

Nel diritto vigente il termine «indennità» indica indistintamente sia il compenso versato ai parlamentari a titolo di reddito (imponibile) per l'attività preparatoria a tempo parziale, sia le indennità vere e proprie (non imponibili), ovvero i contributi versati a copertura delle spese: a livello terminologico i due elementi dell'importo totale versato ai parlamentari non sono distinti. Tale mancata distinzione potrebbe d'altronde essere uno dei motivi per cui nella popolazione spesso vi è un'idea errata del reddito effettivo dei deputati, dovuta al fatto che il reddito in senso stretto e le indennità per le spese sono considerate assieme.

Art. 1

Il vigente articolo 1 capoverso 1 («I membri del Consiglio nazionale sono indennizzati dalla Confederazione») ripete quasi testualmente l'articolo 79 della Costituzione federale del 1874 (vCost.). Il capoverso 2 corrisponde all'articolo 83 vCost. che sanciva l'obbligo dei Cantoni di indennizzare i membri del Consiglio degli Stati; rispetto al testo costituzionale la legge precisa tuttavia che i Cantoni indennizzano soltanto la partecipazione alle sessioni plenarie e versano l'annualità, mentre la Confederazione indennizza le altre attività dei deputati, segnatamente la partecipazione alle sedute delle commissioni.

Dato che la nuova Costituzione federale non ha ripreso le relative disposizioni della Costituzione del 1874 e pertanto spetta al legislatore decidere in merito, in materia di reddito e indennità dei deputati è ora possibile equiparare i due Consigli. Già nel

suo progetto del 21 ottobre 1994 la CIP proponeva tra l'altro il trattamento uguale delle due Camere (FF 1995 I 956); l'esame dell'oggetto fu tuttavia rimandato in vista della ripresa dei lavori per la revisione totale della Costituzione. Nella procedura di consultazione i Cantoni avevano approvato a larga maggioranza tale proposta. Come osservava già Jean-François Aubert (comm. vCost., art. 83, n. marg. 2), il parziale indennizzo dei deputati del Consiglio degli Stati da parte dei Cantoni non corrisponde alla natura della Camera alta in quanto autorità federale.

Del rimanente l'articolo 1 è adeguato sotto il profilo terminologico conformemente alle considerazioni di cui sopra: si distinguono pertanto il «compenso» a titolo di reddito imponibile e i «contributi a copertura delle spese» (o «indennità»).

Art. 2

Il proposto articolo 2 disciplina unicamente il compenso annuo dei deputati versato a titolo di reddito per i lavori preparatori nell'ambito dell'attività parlamentare (vale a dire, le sedute delle Camere e delle commissioni). La disposizione sul contributo annuo per le spese, non imponibile, che nel diritto vigente figura pure all'articolo 2, è trasferita in un nuovo articolo 3a.

L'ammontare del compenso annuo è fissato nell'ordinanza (cfr. n. 5.2). L'importo non subirà tuttavia modifiche (cfr. n. 2.3.1).

Art. 3a e 3b

La disposizione sul contributo annuo per le spese materiali, disciplinata nel diritto vigente dall'articolo 2 assieme a quella sul reddito annuo imponibile, è ora trasferita in un nuovo articolo 3a. La disposizione è inserita dopo il vigente articolo 3 sulla diaria: quest'ultima infatti è pure parte del reddito dei parlamentari, e le relative disposizioni vanno quindi lasciate nei pressi dell'articolo 2. Rispetto al diritto vigente, che parla di copertura delle «spese generali» e degli «inconvenienti», l'articolo 3a introduce una terminologia più precisa, secondo cui lo scopo del contributo annuo è coprire «le spese materiali».

L'ammontare del contributo alle spese sarà disciplinato nell'ordinanza (cfr. n. 5.2). Complessivamente l'indennità sarà portata a 58 000 franchi, rispetto ai 18 000 franchi attuali, e si comporrà di un'indennità di 18 000 franchi per le spese materiali e del credito di 40 000 franchi per l'assunzione di collaboratori (cfr. n. 2.3.3).

Art. 5

Il vigente articolo 5 da un lato disciplina singoli dettagli dell'indennità per spese di viaggio che non è opportuno stabilire a livello di legge, dall'altro non offre però una base legale sufficiente per il versamento di indennità per talune spese di viaggio che nella pratica derivano dall'attività parlamentare (cfr. il commento all'art. 4 del progetto di ordinanza (oggetto 2)). La nuova formulazione copre tutte le forme di indennità per spese di viaggio; l'ordinanza disciplina i dettagli.

Art. 14

La terminologia dell'articolo 14 deve essere adeguata in vari punti. Conformemente all'articolo 163 capoverso 1 Cost., l'attuale decreto federale non sottoposto a referendum diventa ordinanza dell'Assemblea federale. Per l'«indennità» di cui parla il diritto vigente si distingue ora, secondo la nuova terminologia proposta, tra «com-

penso» e «contributo a copertura delle spese/indennità». Si rinuncia infine alla disposizione sul versamento del reddito in caso di malattia, superflua a livello di legge in quanto fa parte degli ambiti inclusi nell'esecuzione della legge.

Conformemente all'articolo 38 del progetto di legge sul Parlamento la Delegazione amministrativa del Parlamento «è incaricata della direzione suprema dell'amministrazione parlamentare» (FF 2001 3256). Le competenze amministrative nell'ambito d'applicazione della legge sulle indennità parlamentari saranno quindi attribuite alla Delegazione amministrativa del Parlamento e non più, come sinora, agli Uffici delle Camere (cfr. anche gli art. 1a, 3 cpv. 5, 4 cpv. 3 e 6 cpv. 4 del progetto di ordinanza (oggetto 2)).

3.2 Modifica del decreto federale concernente la legge sulle indennità parlamentari (nuovo: ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari)

Art. 1 e 1a

Si vedano in merito il numero 2.3.3 e il commento agli articoli 2, 3a e 3b del progetto di legge (oggetto 1).

L'abrogazione dell'articolo 1 capoverso 1, che prescrive il versamento dell'annualità in rate trimestrali, permette di adeguare la modalità del versamento secondo le esigenze tecniche.

Art. 3

Analogamente alla modifica dell'articolo 14 capoverso 2 della legge, anche qui una competenza attribuita sinora agli Uffici delle Camere è assegnata alla Delegazione amministrativa del Parlamento.

Art. 4

Varie disposizioni sono trasferite dalla legge (art. 5 della legge) all'ordinanza:

- il capoverso 1 corrisponde al vigente articolo 5 capoverso 1 della legge;
- il capoverso 2 riprende il vigente articolo 5 capoverso 3 della legge; rispetto al diritto vigente si rinuncia a prescrivere alla Confederazione la conclusione di un'assicurazione casco, consentendole di coprire anche direttamente i danni causati ai veicoli dei deputati;
- il capoverso 3 corrisponde al vigente articolo 5 capoverso 2^{bis} della legge: in pratica si tratta di una disposizione speciale che concerne i deputati nell'aera d'utenza dell'aeroporto Lugano-Agno.

Il diritto vigente prevede per i viaggi all'estero unicamente il rimborso del costo del viaggio in aereo o in treno (art. 5 cpv. 4 della legge). Tuttavia per le trasferte a sedute o ad aeroporti nella zona limitrofa i deputati spesso utilizzano il loro veicolo privato: la formulazione del nuovo capoverso 4 dell'ordinanza permette di versare un'indennità anche in questi casi. Inoltre il capoverso 4 precisa e uniforma la procedura applicabile ai casi in cui i deputati si procurino individualmente il biglietto per l'aereo o per il treno. Secondo il diritto vigente (art. 4 cpv. 2 del decreto federale) il rimborso del bi-

glietto per l'aereo ammonta al massimo alla metà del prezzo di un biglietto di Business-Class; nel caso di viaggi in treno sono rimborsate le spese effettive. Per semplicità già oggi in pratica si rinuncia spesso al calcolo del costo effettivo e si rimborsa la metà del costo di un biglietto di Business-Class (tenendo conto delle riduzioni concesse alla Confederazione) rispettivamente il costo di un biglietto di treno di prima classe. Il nuovo capoverso 4 fornisce una base legale per tale prassi.

Art. 5

Secondo il vigente articolo 5 capoverso 2 del decreto federale, il parlamentare non ha diritto all'indennità di percorso nei casi in cui partecipa alle manifestazioni di autorità federali senza incarico dell'Ufficio o di una commissione. Non è tuttavia chiaro per quale motivo si debba qui distinguere l'indennità di percorso dalle indennità per vitto e pernottamento e per le spese di viaggio. D'altronde già oggi è uso versare l'indennità di percorso anche in questi casi: il nuovo testo fornisce una base legale per tale prassi.

Art. 6

Analogamente alla modifica dell'articolo 14 capoverso 3 della legge, anche qui una competenza attribuita sinora agli Uffici delle Camere è assegnata alla Delegazione amministrativa del Parlamento.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Attualmente le spese delle Camere federali ammontano a circa 59,3 milioni di franchi l'anno, di cui 33,1 milioni di franchi per il Parlamento e 26,2 milioni di franchi per i Servizi del Parlamento (preventivo 2002). La realizzazione delle proposte della Commissione comporterebbe spese supplementari di 14,3 milioni di franchi, per un totale di 73,6 milioni di franchi (base: preventivo 2002), di cui 46,1 milioni di franchi per il Parlamento e 27,5 milioni di franchi per i Servizi del Parlamento. Il nuovo importo corrisponderebbe allo 0,15 per cento delle spese complessive della Confederazione di 51 249,2 milioni di franchi (preventivo 2002).

Concretamente, rispetto al diritto vigente le misure proposte comportano le seguenti spese supplementari annue:

	Spese supplementari (in mio di fr.)
– Versamento del compenso annuo e della diaria dei membri del Consiglio degli Stati da parte della Confederazione (art. 1 legge sulle indennità parlamentari)	3,2
– Credito per l'assunzione di collaboratori personali (art. 1a dell'ordinanza concernente la legge sulle indennità parlamentari)	9,8

Si prevedono le seguenti ripercussioni sull'effettivo del personale dei Servizi del Parlamento:

- Gestione amministrativa dei collaboratori personali 4 posti supplementari
- Formazione dei collaboratori personali in ambito informatico e relativi supporti 2 posti supplementari
- Collaboratori personali in altri ambiti (centrale di documentazione, segretariato centrale, ecc.) 4 posti supplementari

Questi dieci posti corrispondono a un onere supplementare di circa 1,3 milioni di franchi all'anno.

5 Basi legali

5.1 Costituzionalità

Secondo la Costituzione federale del 1874 i membri del Consiglio nazionale erano indennizzati dalla Confederazione (art. 79 vCost.), mentre i membri del Consiglio degli Stati erano indennizzati dai Cantoni (art. 83 vCost.): tali disposizioni non sono state riprese nella Costituzione del 1999 in quanto in questo ambito è sufficiente un disciplinamento a livello di legge (messaggio del Consiglio federale, FF 1997 I 356). La proposta disposizione legale si basa sull'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., secondo cui le disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali sono emanate sotto forma di legge federale.

5.2 Delega di competenze legislative

Nel diritto vigente l'importo delle annualità è stabilito all'articolo 2 della legge sulle indennità parlamentari. Per gli altri importi invece (diaria, contributi ai gruppi, ecc.) la legge si limita a stabilire il principio, mentre l'ammontare specifico è stabilito nell'attuale decreto federale concernente la legge sulle indennità parlamentari. Conformemente alla terminologia introdotta dalla Costituzione federale del 1999, tale decreto è ora un'ordinanza dell'Assemblea federale che non sottostà al referendum. Conformemente all'articolo 7 LRC l'Assemblea federale può emanare ordinanze se la Costituzione federale o una legge federale le attribuisce tale competenza. Nel presente caso la competenza è data dall'articolo 14 della legge sulle indennità parlamentari.

Un'innovazione è costituita dal fatto che anche l'importo del compenso annuo e del contributo annuo alle spese materiali sarà stabilito a livello di ordinanza. Conformemente all'articolo 164 Cost. una legge deve contenere solo le «disposizioni fondamentali». L'ammontare di un importo non è una disposizione di questo genere e può quindi essere stabilito a livello di ordinanza sulla base di una disposizione legale che definisca lo scopo del contributo e la cerchia dei destinatari. L'attuale eccezione nell'articolo 2 della legge sulle indennità parlamentari non è giustificata: tale norma non è fondamentalmente diversa dalle altre norme della legge concernenti le indennità. Prova ne è il fatto che la somma delle diarie versate annualmente a ogni parlamentare in virtù dell'articolo 3 della legge è considerevolmente più alta della

somma delle due annualità versate in virtù del vigente articolo 2 della legge. Anche in ambiti diversi dal diritto parlamentare gli importi di indennità e salari non sono fissati a livelli di legge: così ad esempio l'articolo 2 della legge federale concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati (RS 172.121) incarica l'Assemblea federale di stabilire l'importo di tali onorari mediante un'ordinanza dell'Assemblea federale. L'articolo 15 della legge sul personale federale (RS 172.220.1) si limita a stabilire che lo «stipendio dipende dalla funzione, dall'esperienza e dalla prestazione»; lo stipendio minimo è stabilito mediante ordinanza del Consiglio federale e non è definito un limite massimo.